

2

ESPAÑA

1994

una interpretación  
de su realidad social



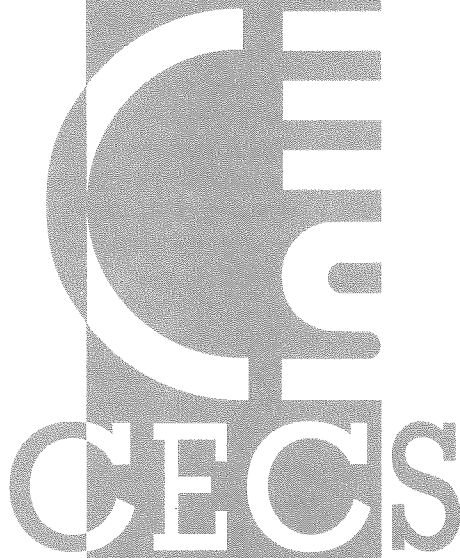
Fundación Encuentro

ESPAÑA 1994

2

ESPAÑA  
1994

una interpretación  
de su realidad social



Fundación Encuentro

Distribución:

**Grupo Mundi-Prensa**

• **Mundi-Prensa, S. A.**

Castelló, 27 - 28001 Madrid  
Tel. 431 33 99 - Fax 575 39 98

• **Aedos, S. A., Librería y Editorial**

Conseil de Cent, 391 - 08009 Barcelona  
Tel. 488 34 92 - Fax 487 76 59

• **Mundi-Prensa México, S. A. de C. V.**

Río Pánuco, 141 - Col. Cuauhtémoc  
06500 México, D. F.  
Tel. 533 56 58 - Fax 514 67 99



Edita: Fundación Encuentro  
Alvarez de Baena, 7, Bajo  
28006 Madrid

ISBN: 84-89019-01-0  
ISSN: 1134-8178  
Depósito Legal: M-17859-1995

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



## **CENTRO DE ESTUDIOS DEL CAMBIO SOCIAL**

Patrocinado por la **FUNDACIÓN RAMÓN ARECES**, la empresa **IBERDROLA** y la **FUNDACIÓN ENCUENTRO**, el CECS es un Centro de Estudios que agrupa a equipos multidisciplinares dedicados a investigar diversos aspectos del Cambio Social.

Dispone de un departamento de datos que mantiene al día los indicadores sociales, de una Biblioteca y de un Centro de Documentación –abiertos al público– especializados en las Culturas Autonómicas y en las cuestiones europeas, así como en publicaciones estadísticas, estudios sociales e informes de entidades privadas, organismos oficiales e internacionales (ONU, UNESCO, OCDE, Consejo de Europa, etc.)

La labor principal de este centro se refleja en el Informe Anual, que quiere ofrece una interpretación global y comprensiva de la realidad social española, de las tendencias y procesos más relevantes y significativos del cambio. El Informe quiere contribuir a la formación de la autoconciencia colectiva, ser un punto de referencia para el debate y compartir los principios básicos de los intereses generales.

## **Equipo permanente del CECS**

**José M<sup>a</sup> Martín Patino**, Director General • **Nadio Delai**, Asesor científico • **Agustín Blanco**, Jefe de Redacción • **José Luis Barbero**, **Miguel Angel Benito**, **Giovanna Bombardieri**, **Antonio Chueca**, **Eulalia Gázquez**, **Teresa Herreros**, **Beatriz Manzanero**.

## **Colaboran con el CECS**

**M<sup>a</sup> Isabel Bayón**, CEPYME y CEOE • **Pilar Doblás**, Socióloga, Madrid • **Juan José Etxeberría**, Presidente de Luzaro, S.A., San Sebastián • **José M<sup>a</sup> de Escondrillas**, Empresario, Madrid • **Javier García Gómez**, Director de Sistemas de Información de Iberdrola • **Francisco Garmendia**, Catedrático de sociología de la Universidad de Deusto • **Jon J. Leonardo**, Vice decano de la facultad de ciencias políticas y sociales de la Universidad de Deusto • **Aránzazu López Marugán**, Socióloga, Bilbao • **Fernando Manero**, Catedrático de geografía de la Universidad de Valladolid • **Javier Martínez Ojinaga**, Abogado economista, Bilbao • **Gerardo Meil**, Profesor de sociología de la UAM • **Manuel-Carlos Palomeque**, Catedrático de derecho del trabajo de la Universidad de Salamanca • **Pedro Pascual**, Catedrático de física teórica de la Universidad de Barcelona • **Javier Ruiz-Ogarrio**, Empresario, Madrid • **Antonio Serrano**, Catedrático de urbanística y ordenación del territorio de la Universidad Politécnica de Valencia • **M<sup>a</sup> Luisa Setién**, Directora de la Escuela de Trabajo Social. Universidad de Deusto.

# INDICE

---

## PARTE PRIMERA

### CONSIDERACIONES GENERALES

XIII

- 1.—Atrapados por la «actualidad» XVI
- 2.—Bloqueados por los «cortoplacistas» XXII
- 3.—Soñar como poetas sin confundir la realidad con la ficción XXXIV

## PARTE SEGUNDA

### LA SOCIEDAD ESPAÑOLA DE 1994

1

Introducción 3

- I. La batalla por la opinión pública 5
  - 1.—El concepto de «opinión pública» 5
  - 2.—La «opinión pública» y los medios de comunicación 7
  - 3.—Protagonismo de la prensa española 8
  - 4.—Mensajes y preferencias de la prensa española en 1994 10
  - 5.—Dimensión social del «escándalo político» 16
  - 6.—La reacción social estigmatizadora 20
  - 7.—La «corrupción» del debate político 28
- II. Una sociedad en busca de la familia 36
  - 1.—Crece el número de hogares y disminuye el de matrimonios 38
  - 2.—Emergencia del «matrimonio-contrato» 41
  - 3.—La «recomposición» de la familia en España 50
  - 4.—«Tipología» relacional de las familias españolas 56
- III. Espectaculares en la solidaridad e insuficientes en el comportamiento cívico 63
  - 1.—Algunos ejemplos o fenómenos de solidaridad de la sociedad española en 1994 63
  - 2.—Emergencia de las ONGs en España 71
  - 3.—Asociaciones y Movimientos Sociales 73
  - 4.—Índices crecientes del asociacionismo en España 76
  - 5.—Algunos indicadores del comportamiento cívico en España 79
  - 6.—Reflexiones finales 99

<b>PARTE TERCERA</b>	
<b>PRODUCCION Y COMPETITIVIDAD</b>	101
 Capítulo I	
LA ENERGIA COMO RETO ECONOMICO Y SOCIAL BASICO	103
 I. Tesis interpretativas	105
1.—El «pobre» debate sobre la energía	105
2.—El desafío de la competencia	106
3.—Un encuentro social por construir	108
 II.- Red de los fenómenos	110
1.—Una demanda muy exigente	110
2.—La estructura del abastecimiento: un problema eludido	115
3.—El difícil incremento de la competitividad	120
4.—La irresponsabilidad social acerca de la energía	123
 III. Indicadores	127
 Capítulo II	
BANCOS Y CAJAS ANTE SU PROPIA PROBLEMATICA Y EL RETO DEL DESARROLLO ECONOMICO	139
 I. Tesis interpretativas	141
1.—La crisis desvela y agudiza debilidades estructurales	141
2.—Bancos y cajas: hacia una inquietante confusión de modelos y estrategias	142
3.—Banca y empresa: un compromiso insoslayable	143
4.—La ambigua batalla de la imagen	146
5.—El cambio fuerza nuevos enfoques de la banca	149
 II. Red de los fenómenos	151
1.—La crisis golpeó con dureza a la banca	151
2.—El declive de los resultados contables	157
3.—Rentabilidad o seguridad: un dilema en cuestión	166
4.—«Guerra» en el mercado de particulares	168
5.—La compra de bancos: un polémico camino de expansión de las cajas	172
6.—Insuficiente apoyo bancario a la empresa	174
7.—La difícil redefinición del modelo bancario	181
 III. Indicadores	188

---

Capítulo III	
LA FUERZA EMERGENTE DE LA PYME	197
I. Tesis interpretativas	199
1.—Una realidad heterogénea	199
2.—Una fuerza en creciente desarrollo	200
3.—Una estrategia masiva de cooperación	201
4.—Es necesario reformar el marco de apoyo	203
II. Red de los fenómenos	206
1.—Flexibilidad y adaptación: factores clave de la economía española	206
2.—Sobre-representación de la pequeña empresa en España	208
3.—El potencial de la mediana empresa	216
4.—Los condicionantes de la eficiencia de la PYME	224
5.—Dinamismo empresarial	231
III. Indicadores	233
Capítulo IV	
LA REFORMA DEL MERCADO DE TRABAJO Y LA SITUACION DEL EMPLEO	245
I. Tesis interpretativas	247
1.—Una reforma compleja y polémica	247
2.—Se fortalece la negociación colectiva y el <i>statu quo</i> sindical	248
3.—Adaptabilidad como objetivo	249
4.—El éxito de la reforma en manos de la negociación colectiva	250
II. Red de los fenómenos	251
1.—Las razones económicas justifican oficialmente la reforma	251
2.—Estructura desarticulada en el mercado de trabajo	255
3.—También la construcción europea justifica la reforma	260
4.—Fracaso en el intento de concertación social y respaldo parlamentario a la reforma	265
5.—Nuevo sistema de colocación de trabajadores	274
6.—Mayor flexibilidad en la relación laboral	278
7.—Una negociación colectiva más rica y adaptada	281
8.—Asegurar la medición de la representación sindical	282
9.—Amenazas al sistema de cobertura del desempleo	284
III. Indicadores	286

<b>PARTE CUARTA</b>	
<b>BIENESTAR SOCIAL</b>	293
Capítulo V	
UNIVERSIDAD E INVESTIGACION	295
I. Tesis interpretativas	297
1.—La Universidad española desbordada por la demanda social	297
2.—La «calidad» como exigencia de la «cantidad»	300
3.—La adaptación institucional como tarea permanente	304
II. Red de los fenómenos	307
1.—Los «estudiantes universitarios»: cuántos y qué buscan	307
2.—Exigencias internas de la institución universitaria	322
3.—Investigación científica y desarrollo tecnológico (I+D)	333
III. Indicadores	362
Capítulo VI	
CRISIS FINANCIERA EN EL SISTEMA DE PENSIONES	383
I. Tesis interpretativas	385
1.—¿Crisis demográfica o crisis financiera?	385
2.—Una reforma necesaria, pero no urgente	388
3.—La agenda pendiente	393
II. Red de los fenómenos	396
1.—Las pensiones, un gasto cada vez más pesado	396
2.—El desafío demográfico y los problemas financieros de la Seguridad Social	407
3.—Transformaciones en la convivencia social	416
4.—El ejemplo de otros países de nuestro entorno	420
III. Indicadores	424
Capítulo VII	
EL OCIO EN LA VIDA DE LOS ESPAÑOLES	433
I. Tesis interpretativas	435

---

1.—Creciente centralidad del ocio	435
2.—Nuevos estilos, nuevos ocios	437
3.—El ocio, factor de selección social	438
II. Red de los fenómenos	441
1.—El ocio, un producto de masas	441
2.—Las nuevas formas turísticas	470
3.—La universalización de los comportamientos	480
III. Indicadores	485
 <b>PARTE QUINTA</b>	
<b>TERRITORIO</b>	499
 Capítulo VIII	
INFRAESTRUCTURAS Y CIUDADES	501
I. Tesis interpretativas	503
1.—Progresiva autonomía en el desarrollo territorial	503
2.—La ecología condiciona las infraestructuras y el agua	504
3.—El peso determinante de las grandes áreas urbanas y la inadecuada estructura municipal	507
II. Red de los fenómenos	511
1.—El marco territorial europeo condiciona los cambios en España	511
2.—Tres niveles del sistema territorial español	515
3.—Organizar los transportes y las comunicaciones de fin de siglo	528
4.—La cultura del «desarrollo sostenible» y el problema del agua	548
5.—Una estructura de futuro para España	556
III. Indicadores	560
1.—El sistema europeo de ciudades	560
2.—Transporte	560
 Capítulo IX	
URBANISMO, SUELO Y VIVIENDA	571
I. Tesis interpretativas	573
1.—La ciudad refleja las contradicciones sociales	573
2.—Difícil equilibrio entre necesidades de gestión y poder político	575

3.—La vivienda: un problema social	576
4.—Ciudades para vivir o ciudades para hacer negocio	579
II. Red de los fenómenos	582
1.—El urbanismo: una necesidad	582
2.—Cambios en el acceso a la vivienda en España	593
3.—Hacia la concertación	615
III. Indicadores	622
1.—El planeamiento urbanístico en España	622
2.—Caracterización de la oferta de suelo para el desarrollo urbanístico	623
3.—Caracterización de la vivienda en España	624
Capítulo X	
CRISIS AGRARIA Y TRANSFORMACION DEL MUNDO RURAL	641
I. Tesis interpretativas	643
1.—Hacia la superación del modelo productivo tradicional	644
2.—El reto de la competitividad y la diversificación	648
3.—El futuro del mundo rural: una opción de sociedad	649
II. Red de los fenómenos	652
1.—Un sector en regresión	652
2.—El impacto de la integración en la UE y de la liberalización de los mercados	657
3.—Desarrollos alternativos ante la diversidad productiva regional	660
4.—La necesaria modernización de las explotaciones agrarias	664
5.—Del campesinado a la pluriactividad	669
6.—Iniciativas institucionales para dinamizar el mundo rural	673
7.—Una realidad heterogénea y fragmentada	680
III. Indicadores	683
1.—Evolución demográfica y sociológica	683
2.—Transformación de las economías agrarias	684
3.—Reforma estructural y progresiva adaptación a la Política Agraria Común	685
4.—Estrategias para el desarrollo rural	686

**Parte Primera**

---

**CONSIDERACIONES GENERALES**

No fue lo que se dice un buen año.

Sin salir de Europa, espacio obligado de nuestro futuro, basta recordar algunos de los acontecimientos más significativos de 1994. La Unión Europea creció en tamaño, pero no en popularidad. El abismo entre la retórica y la realidad europea es ya insostenible. Dígase lo mismo de las diferencias entre en el «núcleo europeo» y los países de economía periférica. Los europeos han sido escarnecidos y ridiculizados en Bosnia. No es fácil defender la Unión y refutar los argumentos que esgrimen los euroescépticos. Se habla ya de la «refundación europea». Los referendos nacionales, en la hipótesis probable de tener que ratificar los nuevos acuerdos de la Conferencia Intergubernamental de 1996, pueden provocar más escisiones dentro de cada país. La incapacidad de Europa se demostró no sólo en Bosnia: sigue pendiente la gran cuestión del desempleo, tan cercana a nosotros.

En este horizonte de incertidumbre y negros nubarrones pudimos disfrutar de algunos rayos de esperanza. Los hemos olvidado con demasiada facilidad. Fue el año de oro del deporte español: 462 medallas ganadas en treinta y ocho modalidades deportivas. Pasaron las emociones nacionales de los 100 metros espalda, del triple éxito de los maratonianos, de Roland Garros, del Tour, etc.

La espectacular reacción popular de solidaridad con Ruanda, la nueva presencia pública de las ONGs españolas, la singular aceptación de la Plataforma por el 0,7 para el desarrollo del Tercer Mundo. Estos acontecimientos son de los que «hacen historia», al manifestar nuevos comportamientos en sectores amplios de la sociedad, especialmente de la población juvenil. Pero aun las mejores noticias duran poco tiempo en el ánimo de las gentes.

El fuego devoró 248.215 hectáreas de superficie arbolada y 183.844 de no arbolada. En incendios forestales, 1994 fue el peor año del último decenio, sólo comparable con 1985. La superficie quemada aumentó un 113% respecto a la de 1990. El hecho de que más del 50% de estos fuegos se deba a la negligencia humana, e incluso sean provocados, contrasta con las actitudes solidarias que acabamos de subrayar. Lo que es de todos lo maltratamos como si no tuviera dueño. Comenzamos a lamentar las consecuencias de nuestra despreocupación por el medio ambiente.

El año 1994 podría ser recordado también por la reforma del mercado de trabajo, por las consecuentes confrontaciones de los sindicatos con el Gobierno y por su incidencia en los signos de recuperación económica. Las cifras de la Contabilidad Nacional del tercer trimestre del año anunciaban el final del ciclo de receso de nuestra economía. El PIB había aumentado un 2,3%. Las previsiones de la OCDE entonces eran de un crecimiento del 2,9% en 1995 y del 3,3% en 1996. El mismo organismo ya anunciaba que este crecimiento no se notaría en la disminución de la tasa de paro. La desconfianza de los españoles ante la recuperación efectiva de la economía se reflejaba en el mantenimiento de su actitud conservadora ante el consumo, atribuible, entre otras causas, al temido endeudamiento de las familias, a la inseguridad psicológica derivada de la precarización del empleo y al clima de incertidumbre política.

No somos pesimistas. Ha llegado el momento de recuperar los proyectos de futuro. Estas consideraciones giran en torno a tres desafíos: librarnos de un presente excesivamente redundante; tomar más en serio el pensamiento a largo plazo; y respetar las fronteras entre la ficción y la realidad.

## 1. Atrapados por la «actualidad»

Si atendemos a su presencia reiterada y gritona en los medios de comunicación, sin duda el acontecimiento del año fue el debate sobre la corrupción. La alarma social provocada por la desvelación de prácticas intolerables atribuidas a agentes políticos y a instituciones financieras privadas marca un punto de inflexión significativo en nuestro proceso democrático. Nos ocuparemos expresamente de este fenómeno en la parte segunda del Informe. Sin embargo, es menester adelantar aquí algunas consideraciones sobre lo que podría llamarse «revolución del discurso público».

Como es sabido, el término «revolución» procede de la astronomía<sup>1</sup>. En el mundo de la opinión y de la política determinados acontecimientos, en circunstancias concretas, cambian el giro de los «as-

---

<sup>1</sup> Aparece en el libro de Copérnico titulado *De revolutionibus orbium caelestium* (1543). Dos siglos más tarde Kant aplica el término «revolución» o «giro copernicano» a su propia obra en el mundo del pensamiento. El deslizamiento hacia el mundo político se desarrolla tras la *revolución* inglesa de 1588.

tros» en el espacio público. Los revolucionarios franceses atribuían al lenguaje una importancia extraordinaria. No podemos dejar de citar el siguiente texto, contenido en el panfleto *L'abus des mots*, procedente del bando reaccionario o «aristócrata»: «*El abuso de las palabras es uno de los principales medios que se han empleado para someter a servidumbre a los pueblos...Cuidemos, pues, ciudadanos, de no dejarnos engañar por las palabras, cuando el sentido de ciertas expresiones...nos cargará de cadenas hablándonos de libertad*»<sup>2</sup>.

### **Encerrados en la «esfera mediática»**

Alain Minc acaba de anunciar el tercer ciclo de las democracias occidentales. El primero correspondería a la democracia propiamente parlamentaria y el segundo a la democracia de partidos de masas representantes de los intereses sociales. El desarrollo de las tecnologías de la comunicación política, con su potente influencia en la organización del poder, habría convertido a la «opinión pública» en el nuevo soberano. Este tercer ciclo podría reconocerse como «democracia de la opinión». No es cuestión de tomar posiciones a favor o en contra del poder mediático. Ya circula el nuevo léxico con tintes peyorativos: «mediocracia», «telecracia», «videocracia» y «sondeocracia». A los españoles no les gustan los dilemas. Prefieren las localidades de sol o de sombra para contemplar la vida. En este caso no se trata de optar por la concesión ingenua de la organización del poder al sistema de gravitación mediática ni de hacerse fuertes en las formas tradicionales de la democracia como si fueran absolutamente incompatibles con un poder foráneo que se antoja incontrolable.

La organización específica del poder en el espacio y en el tiempo puede cambiar, tiene que adaptarse, como un instrumento, a la consecución de los ideales democráticos de libertad, justicia, igualdad y pluralismo político. Cambia el orden social y surgen nuevas necesidades y demandas. ¿No están introduciendo ya las nuevas técnicas de comunicación nuevas formas en el ejercicio del liderazgo y del debate público y en la expresión de la soberanía ciudadana? Al grito de transparencia democrática concurren todos los profesionales de la co-

---

<sup>2</sup> Citado por Eduardo García de Enterría en su discurso de entrada en la Academia Española de la Lengua, «La lengua de los derechos. La formación del Derecho Público europeo tras la Revolución Francesa», Madrid, 1994, p. 35.

municación dispuestos a hacernos soñar con la posibilidad de formas de «democracia directa».

Un líder nace y se forma ahora en los medios de comunicación de masas. Ellos deciden sobre el candidato que ofrece más posibilidades de imagen y más facultades comunicativas. El líder, él solo, capta los votos mediante la comunicación directa con cada uno de sus electores a través de la televisión, la radio y los sondeos. El ingrediente personalista del poder, descrito por Max Weber, recobra especial actualidad: uno de los móviles más poderosos de la acción política reside en la satisfacción que el hombre experimenta al trabajar no para un programa abstracto de un partido integrado por mediocridades, sino para la persona de un jefe al que se entrega confiadamente. Esta observación weberiana emerge ahora con nitidez en la evolución de los partidos políticos.

En tiempos de navegación difícil, los viajeros del barco prefieren elegir a un capitán con reflejos rápidos y excelente conocimiento de vientos y mareas. Se puede confiar en el poder personal, porque se confía en los controles constitucionales. El voto ciudadano, cada vez más volátil, está sometido a constantes y mudables sensaciones mediáticas. Los sondeos han hecho posible captar los distintos y sucesivos estados de ánimo de la población. Tampoco tiene el lector la impresión de que existan grandes diferencias entre los programas de los líderes. Se llega a pensar en la deslegitimación del poder por el hecho de que aparezca en las encuestas un desplazamiento de la intención de voto o una nueva mayoría en las urnas, aunque la consulta responda a la constitución de entes locales y regionales o a la elección de representantes para el Parlamento Europeo. Vivimos atrapados por la «política del instante».

La comunidad política ideal tiene que evitar tres peligros: que la búsqueda del bien común se transforme en política de conformismo masivo; que el pluralismo y la diversidad degeneren en una política de balcanización y de facciones; y que el servicio al hombre degeneren en una política de aislamiento. Estas tres grandes cuestiones se convierten en los desafíos de nuestro sistema democrático a la altura de nuestro tiempo<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> La argumentación sobre estos tres grandes riesgos que amenazan fatalmente a la «democracia electrónica» puede verse en los estudios *The Electronic Commonwealth* y *The Impact of Technologies on Democratic Politics*, debidos a J.B. Abranson, F.C. Arntson y G.R. Orren (Nueva York, 1988).

La «democracia electrónica» puede dar respuestas diferentes a cada uno de estos tres interrogantes. No convencen los discursos de «neutralidad» de las tecnologías. No todo depende de la voluntad humana. En la tecnología mediática, cada medio comporta modalidades específicas que afectan al mensaje y determinan su sentido y alcance, aun en contra de las intenciones de los mismos profesionales. No pocos efectos están determinados por la propia naturaleza del medio. Con todo, el margen de manipulación es amplio.

Mucho más cuando urgen fines políticos inmediatos, como es el caso de la captación de votos en la campaña electoral. Entonces la democracia se convierte en un mercado y el elector es tratado y examinado como un simple consumidor. Los criterios de *marketing* dictan las palabras, los gestos estudiados y hasta el vestido de los líderes, cautivos de sus asesores de imagen. Inútil buscar la coherencia entre sus distintos discursos en una misma campaña. Cada público local o estamental tiene sus preferencias particulares, con las que hay que pactar para conseguir su voto. Los programas verdaderos tienen que disimular el «sentido único» y, por eso, prefieren esbozar algunos rasgos en la nube de los buenos deseos. Da más resultado hacer promesas fragmentadas, como trozos flotantes en el espacio de una realidad indeterminada. El líder es poco más que un *spot* publicitario. Importa más impresionar que convencer, mover las voluntades que hacer funcionar la inteligencia. Así se facilita la pasividad del elector, convertido en mero espectador que aplaude a unos y silva a otros al final del certamen. También puede darse el caso de que los mensajes uniformes, fascinantes y reiterativos terminen por cansar y adormilar a no pocos electores, que preferirán abstenerse. Los sondeos mezclan, en grados distintos, mensaje, consulta y decisión. Actúan como redes para pescar el voto volátil. Lo de ayer ya no vale para hoy. Hay que coincidir con el estado de ánimo de cada momento.

Jean Baudrillard compara la situación del televidente adicto con el «arresto domiciliario» dentro de la esfera televisiva. Su libertad consiste en cambiar de ánimo cada diez minutos, en estado de indignación, de compasión o de placentera diversión. El efecto de las imágenes más patéticas de Ruanda o de Bosnia se borra con la emoción de una telenovela o con la curiosidad de un concurso. Este carrusel sentimental contribuye a aumentar la indiferencia ante los problemas de todos.

Esto no quiere decir que desestimemos las grandes contribuciones positivas que los medios aportan al sistema democrático: pueden actuar como antídoto poderoso de una democracia enferma de sectaris-

mo y de aislamiento del individuo por medio de la información y el diálogo. La electrónica anula la distancia y el tiempo. El pronunciamiento o la decisión política pueden producirse en el tiempo real de los hechos. La unidad de tiempo político es de minutos, o de horas, como máximo. Esta posibilidad de prever y zanjar casi en su origen los procesos perversos sería otro gran servicio de los medios. Acortar las distancias o ensanchar la participación en los debates y decisiones, en las reuniones y asambleas, buscar el diálogo en vez del enfrentamiento partidista, pertenece al buen uso de los medios de comunicación.

El desarrollo de la tecnología mediática ha puesto al alcance de la sociedad instrumentos más flexibles y eficaces para formular sus demandas. Ante las cámaras todos quieren hablar, aunque la mayoría tenga poco o nada que decir. No deja de sorprender el alto grado de credibilidad que los españoles conceden a los medios, muy por encima del que deberían profesar a la clase política.

Durante el año 1994 creció el malestar en la democracia española. Los medios de comunicación fueron utilizados más para enfrentar a las personas y grupos que para informar o discutir sobre los asuntos que los dividían. Los estudios de radio y televisión se prestan con más facilidad al espectáculo del careo que al debate dialógico. A menudo a la libertad de expresión no se le da otro sentido que el del derecho a discrepar y, a ser posible, en casi todo, para diversión de los telespectadores. Se dice que lo propio del medio es el espectáculo –incluida la excitación de las meninges– y no el debate razonado. Esto parece más atractivo para la audiencia. Los matices, las reflexiones, aburren, no interesan. Este espectáculo no es de pluralidad, sino de soliloquios reiterativos y de intolerancia, que es lo contrario de la pluralidad. En el cambio de rasante al que aludíamos en el Informe primero<sup>4</sup>, al perder la visión de la carretera, en vez de esforzarnos por la lucidez, hemos entablado una enconada discusión sobre la continuidad de la calzada.

---

<sup>4</sup> CECS, *España 1993. Una interpretación de su realidad social*, Fundación Encuentro, Madrid, 1994.

## **Pendientes de la noticia**

Los nombres de las cosas son ya las cosas. La realidad de las cosas no se reduce a la pura evocación. Pero el nombre es parte sustancial de esa realidad; determina nuestra visión y conducta. La tradicional separación entre la realidad y la representación de la realidad se ha debilitado hasta hacerse imperceptible. Las palabras son realidades. En la terminología marxiana tendríamos que considerarlas como parte integrante de la infraestructura.

Asistimos a una creciente preeminencia de la «actualidad». Se informa en tiempo real de los hechos. El gigantesco desarrollo de las agencias, de la transmisión de sonido e imagen, lanza cada minuto torrentes de noticias, pequeñas piezas de la realidad fragmentada. Algo es «actual» en la medida en que es improbable, singular, aunque resulte aleatorio y accidental. Lo último que ha llegado a la redacción, lo que se sabe y puede publicarse en exclusiva. La actualidad reduce la realidad, la simplifica, despierta más interés y puede llegar a eclipsarla.

A pesar de su enorme capacidad, las agencias tienen que seleccionar. Aquello que no es transmitido deja de existir. En la mesa de redacción el periodista se siente bloqueado por el torbellino de hechos virtuales. Todo no cabe en el espacio del audiovisual o en las 50 páginas de información del periódico. También él tendrá que condenar muchas noticias a la papelera todos los días. Estas dejarán de existir. Lo que no se publica no es conocido; lo que no es conocido no ha existido. De nuevo la actualidad reduce el conocimiento de la realidad. El periodista es un prisionero de la actualidad.

Nos ha tocado vivir en una «realidad virtual» trepidante. Casi todas las noticias son excitantes y, en su inmensa mayoría, alarmantes. La «opinión pública» española de 1994 vivió de sobresaltos. En los espacios de prensa y del audiovisual predominaron constantemente los rasgos negros de la política nacional. Absorbidos por el escándalo de cada día, inseguros por el devenir económico, molestos con la estéril crispación política, nadie podía hacer otra cosa que estar atento a lo que podría suceder en cada momento. Los hechos, muchas veces micro-hechos, no muestran el rostro propio del sentido. No aparece claramente su trascendencia. Las gentes viven de conjeturas y de oscuros presagios. Ninguna interpretación es fiable. Como si hubiera que conducir a través de la espesa niebla, pendientes en todo momento del espejo retrovisor.

Esto es lo que entendemos cuando decimos que vivimos atrapados por la actualidad, bajo el peso de un presente redundante. Nos pre-

siona de tal manera que anula cualquier intento de proyecto. Ni futuro ni pasado, exclusivamente el presente, vivido con obsesión. «Vivir la vida» en ese horizonte estrecho significa aprovechar todos los impulsos del instante y buscar las sensaciones más intensas.

El presente son las personas, los psicodramas políticos, el proceso de intenciones, la interpretación del personaje que les atribuimos en el teatro público. El presente es el momento en el que el juego de los focos ilumina al que consideramos protagonista de la escena. Los desafíos comunes pertenecen al futuro. Un porvenir que no interesa hasta que salga a escena nuestro actor favorito. Está claro que las audiencias millonarias se sienten más atraídas por la representación escénica del drama personal de los políticos que por los planteamientos de los problemas comunes. La noticia es la persona, su último gesto, la reacción o respuesta del adversario, la confianza o el desdén para con cada uno de los actores, sin entrar propiamente en el argumento ni en la consideración del proyecto. Las gentes están hoy cautivadas por la fascinación del presente.

## **2. Bloqueados por los «cortoplacistas»**

Los hombres del «corto plazo» han predominado casi siempre en la escena pública española. No se trata sólo de los políticos cuyo futuro no supera los cuatro años. Los emprendedores de cualquier tipo no parecen estar preparados para viajes de largo recorrido. A los empresarios, profesionales y trabajadores les gustan las estaciones de cercanías. La ausencia de pensamiento a largo plazo es endémica en España. Una de las enfermedades más graves de nuestra sociedad. Se habla de este mal como si sólo dañara a nuestro mundo productivo. Por desgracia, impregna nuestra forma de pensar y valorar, nuestra manera de organizarnos y autorregularnos en los comportamientos colectivos. La clase dirigente rara vez transmite otra cosa que impulsos y realizaciones de corto alcance. En el éxito se valora mucho más que se alcance de manera inmediata que el esfuerzo por conseguirlo. Ganar lo más posible en el menor tiempo posible parece ser el eslogan que brilla y deslumbra en el universo ideal de la inmensa mayoría de la población española.

Tres dimensiones fundamentales caracterizan la puesta en marcha de un proyecto a largo plazo: la fe en la perspectiva de futuro por encima de la insatisfactoria dimensión de presente; la preferencia por

los asuntos, de manera que sean éstos los que rijan la elección de las personas; y el empeño por los pactos o contratos de larga duración, venciendo el apego a los frutos inmediatos.

Tengamos en cuenta que un proyecto es por sí mismo una irrealidad, sólo perceptible mediante la acumulación y cruce de conocimientos. La inteligencia humana es creadora de conocimientos y de metas. Su carácter impalpable dificultará su aceptación en el mercado para recabar recursos tanto humanos como económicos. En España no basta tener una gran iniciativa. Nuestros grandes inventores e investigadores tuvieron que acudir a centros extranjeros para ponerla en práctica. Ahora parece que un proyecto sólo es grande cuando logra salir a la plaza pública anunciado por los más sonoros clarines de la celebridad. En nuestro mercado de las ideas rigen las leyes del feudalismo. El trabajo callado, paciente, de fruto a largo plazo, rara vez tiene buena prensa. En los teatros posibles de la sociedad española los sueños grandilocuentes triunfan con más facilidad. Los mecenas cobran en imagen y lógicamente prefieren las apariencias inmediatas. No es justo atribuir en exclusiva esta miopía a los políticos o a los empresarios. Es toda una cultura de la apariencia la que no nos deja ver las verdaderas empresas de futuro.

*La cultura del largo plazo hizo posible la transición a la democracia.* Sin ella no hubieran sido aprobadas leyes que por su misma naturaleza exigen el largo plazo. La Constitución y los Estatutos de las Autonomías son los ejemplos más evidentes. Forman parte del ser y devenir de la nación. Nos sirven de ejemplo y estímulo para recrear el pensamiento de largo alcance.

En estos pactos políticos quedó reflejado el esfuerzo histórico de las élites constituyentes y de todos los españoles para abrir el camino a un pensamiento común duradero. Se hizo un pacto solemne para pensar en común, para seguir reinvertiendo las nuevas experiencias de comprensión y cooperación. Aquel famoso consenso no fue un puro trámite. La Constitución es un gran incentivo, el instrumento de consenso para lograr el consenso. Esto no es un mero juego de palabras.

Aquella supuesta «amnesia colectiva» pactada se justifica plenamente hoy. Las ambigüedades del texto constitucional son puntos de partida, posiciones diferentes que se obligan por ley a ponerse de acuerdo en el futuro. La voluntad de entenderse fue el primer y más importante paso en firme hacia la democracia. Este es el núcleo del gran proyecto a «largo plazo» y lo que da mayor significación histórica al hecho constituyente. La ambigüedad del texto fue aceptada y hasta responsable-

mente pretendida. Todas las fuerzas políticas representadas en aquel momento pusieron en marcha una política de generosidad.

Carece de sentido culpar a la ambigüedad del Título VIII, que ordena la organización territorial del Estado y trata de solucionar el más grave y largo contencioso de nuestra historia moderna. Nadie podrá negar que los artículos de este Título VIII han proporcionado ya a nuestra convivencia nacional el más prolongado período de paz de los dos últimos siglos. Ni entonces ni ahora es justo que alguna de las partes trate de imponer una lectura única. Sencillamente porque cada una de ellas refleja una visión parcial, incapaz de albergar la integración de las diferencias. ¿Qué ha sucedido para que determinadas memorias históricas parciales emerjan ahora con su lectura particular y traten de deslegitimar otras lecturas que caben perfectamente dentro del marco constitucional?

Los grandes pactos políticos con vocación de futuro no deberían ser puestos en cuestión en la lucha partidista. Repasemos los más fundamentales.

— *La voluntad de integración nacional.* Las dos posiciones quedaron bien reflejadas en el texto del artículo 2º de la Carta Magna: dentro del mismo párrafo se afirma «la indisoluble unidad de la Nación española» y se garantiza «el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones». No hay incoherencia, sino dos polos dinámicos en tensión. No se ha pecado contra el principio de no-contradicción. Ningún conflicto se resuelve negando la existencia de uno de los factores. En la Constitución se propone un camino progresivo de «unidad integradora». Se integran las diferencias, no las uniformidades. La historia política, la experiencia democrática y los principios más elementales del derecho demuestran que es quimérica una unidad impuesta por el método de la «asimilación» y del allanamiento de las identidades. La Constitución y los Estatutos tienden a un máximo de autogobierno autonómico como camino adecuado para conseguir un alto nivel de integración. Pero el pensamiento a largo plazo obliga a mantener la mirada puesta en el futuro, superando la insatisfacción presente, para dar preferencia a los asuntos más que a las personas. La lealtad hay que asegurarla con los asuntos pactados y no esperarla únicamente de la voluntad de las personas. Los «cortoplacistas», por el contrario, desconfían del futuro, piensan en una España apocalíptica y rota por el debilitamiento del poder central. Esta gran empresa no está sólo en manos de los políticos. Nadie podrá negar el papel fundamental que en este punto juegan la «opinión pública» y los que intervienen en su formación. Todos viajamos en un tren de largo re-

corrido. No faltan, sin embargo, los que están siempre pensando «yo me bajo en la próxima».

— La Constitución significó también *un gran pacto de las fuerzas sociales*. España se constituyó en «Estado social». El Estado social de justicia es ya un proceso ambicioso. Obliga a actuar en el presente sin perder de vista el largo plazo. No puede legitimarse un progreso económico que aumenta la exclusión. Este es el segundo gran proyecto a largo plazo. Incluye dentro de él otros pactos, todos ellos a largo plazo igualmente: los referentes al sistema de enseñanza —elemental, secundaria, profesional y superior—, al de sanidad y al de pensiones. La arquitectura básica de ese Estado de Bienestar tiene que sostenerse a largo plazo y ser patrimonio común de todos los partidos. Es evidente que aquí el protagonismo no corresponde en exclusiva a los hombres del Estado. Las fuerzas sociales tienen la palabra.

— *La cuestión religiosa*, la tercera de las grandes cuestiones que preocupaban ya a Manuel Azaña en su famoso discurso de las Constituyentes de 1931, quedó perfectamente pactada para siempre en el artículo 16 de nuestra Ley Fundamental. Persisten los defensores del ateísmo de Estado y los nostálgicos del neoconfesionalismo. Los primeros no acaban de ver que el Estado laico no es «laicista», ciego ante los grupos sociales de las confesiones religiosas. Su presencia pública debe ser reconocida y respetada en el marco de las libertades constitucionales. Más aún, el texto constitucional manda a las Autoridades Públicas que mantengan con ellas «relaciones de cooperación». Este gran proyecto de colaboración tiene que ser llevado a la práctica no sólo por los responsables del Estado y de las Iglesias. Abre el camino a todos los actores sociales, a los formadores de opinión, a los profesionales de los medios y a todos los hombres de cultura ciudadana. También aquí abundan los «cortoplacistas», tanto neoconfesionalistas como ateístas.

— El Parlamento español y el Gobierno optaron con un consenso amplio por *nuestra integración en la Comunidad Europea*, hoy Unión Europea. Un análisis objetivo de los resultados en la experiencia a «corto plazo» es ya positivo. La «opinión pública», en cambio, no lo ve así. Un proyecto de tanta envergadura requería una discusión seria en el debate público. Nuestros líderes políticos parecen entender que cuestiones de Estado como ésta no deben discutirse. Nos parece un error. Las cuestiones de Estado no deben formar parte de la argumentación partidista, pero deben discutirse las estrategias, los pactos concretos y los calendarios. ¿No hubiera sido necesario para formar la «opinión pública»?

— Muy relacionadas con la integración se presentan políticas de largo alcance que no podrán llevarse a efecto si no se debaten seriamente en el Parlamento y son ampliamente comentadas y discutidas en la plaza pública. ¿Cómo puede explicarse que cuestiones como la política sobre la energía, sobre la moratoria nuclear, sobre la industria, sobre la adecuación de las instituciones financieras y sobre el medio ambiente sean negociadas sólo por los poderosos, tanto públicos como privados, como si se tratara de sus negocios particulares?

En la mayoría de estas cuestiones seguimos trampeando con soluciones de emergencia. La clase dirigente real (económica, empresarial, social y cultural) prefiere influir valiéndose del secreto de los Consejos de Administración o en los despachos ministeriales. A la «opinión pública» llegan sólo las *politics* y casi nada de las *policies*. Las tendencias dominantes en nuestra vida pública, tanto política como civil, explican por sí mismas esta inseguridad sobre el futuro. Tres nos parecen más importantes:

— *Prioridad del debate de las «formas»*. La democracia no es una estructura; es, sobre todo, una cultura. Claro que interesa el funcionamiento de las instituciones. Son los mecanismos fundamentales del Estado de Derecho democrático: el control parlamentario del ejecutivo, la centralidad del debate parlamentario y la independencia del poder judicial son las garantías del sistema. Dejan de serlo cuando se preocupan más de ellas mismas, cuando se convierten constantemente en noticia, cuando preocupa más su forma de actuar que la democracia a la que deben servir. Lo que define a una orquesta es su funcionamiento de conjunto: si carece de inspiración, se limita a leer la partitura y no la interpretar. No se ha logrado superar, a pesar del discurso contrario, el troceo partidista de órganos fundamentales del poder del Estado. Este *manierismo político* que se encubre bajo la exigencia de democratizar las formas o procedimientos se desautoriza a sí mismo al descubrir la prosaica lucha por el poder de cada partido. La obsesión por el método denuncia el malestar democrático y la decadencia de lo político.

— *Prioridad del debate del poder*. Se discute mucho sobre las personas, sobre quién debe ocupar este o aquel cargo y poco sobre las funciones y los programas o soluciones. Se deja de discutir el cómo y el para qué del poder en una visión de futuro, para debatir únicamente cómo se obtiene o retiene el poder en una visión a corto plazo. No dejan de ser expresivos los grandes éxitos editoriales —con ventas de cientos de miles de ejemplares, algo sin precedentes en España— escritos por periodistas que novelan críticamente las peripecias secretas

de los poderosos para hacerse con el poder o mantenerlo. *Asalto al poder*, *Duelo de titanes*, *Banca y poder*, *El último magnate*, *Los secretos del poder*, *Banqueros de rapiña*, *El César*, *Los hijos del César*, *La revolución silenciosa*, etc., son títulos de *best-sellers* con audiencias tan voluminosas o más que las de la prensa. La intriga del poder se teje alrededor de personas concretas y de su contexto más próximo. El autor presume de conocer hasta sus conversaciones telefónicas. Las cuestiones personales dominan prácticamente los espacios que los medios dedican a la política. Ya ni siquiera se habla de las *politics*. Interesa el psicodrama familiar del personaje y sus amigos. El lamento sobre la clase política y los políticos es general. Si se asegura que es necesario que funcione la alternativa política para bien de la democracia, ¿se trata únicamente de un intercambio de personas? Uno de nuestros vicios colectivos consiste en esperar excesivamente que el Gobierno solucione todos los problemas. Como si los ministros pudieran repartir libertad y prosperidad, no sólo el presidente. Las cuestiones propiamente tales a las que nos referíamos más arriba están prácticamente ausentes de nuestro debate público.

— *El maniqueísmo político suele tener raíces hondas en la misma sociedad civil.* De hecho, define la tercera tendencia dominante ahora en la vida política española. Este maniqueísmo representa la peor de las invasiones del moralismo en la política. En tiempos de turbulencia, de desorientación, se hace más difícil —por no decir imposible— vivir sin referencias claras a normas y certezas. Triunfan aquellos que pretenden sustituir el universo cotidiano, hecho de matices, de signos nunca evidentes y de contradicciones emergentes, por un universo monocolor en el que aparezcan nítidamente las oposiciones y se definan en negro sobre blanco las fronteras que distinguen a los buenos de los malos. Se presentan el bien y el mal como separables en mundos distintos. El maniqueísmo se manifiesta en formas diversas: en la visión simplificadora y dualista de la realidad política; en la esquizofrenia de la ideología, según lo que Nietzsche llamó «la voluntad de no ver». No se quiere ver objetivamente al adversario. Se comienza con el discurso arrogante que ignora o desprecia al adversario, al que se pretende aniquilar no físicamente, pero sí en su prestigio intelectual, moral y político. El adversario deja de ser interlocutor válido, porque se le niega la representación virtual de intereses sociales y de fuerzas políticas vigentes. La obsesión por denunciar la perversidad del adversario se disfraza de conciencia moral y adquiere una capacidad increíble de deslizamiento a todo lo político. La política no puede carecer de moral, pero la absorción de aquélla por ésta es característica de los sistemas inquisitoriales. Cuando se logra configurar públicamente al

adversario como un pervertido, el impugnador se alza como maestro de costumbres. Su discurso se hincha primero como monólogo, después como lección y llega a su engreimiento final asumiendo todos los tonos de la amonestación. Esta utilización de los reproches éticos para la confrontación vacía la política de sus ingredientes específicos. El que se considera moral porque cree conocer las dimensiones totales del hombre ha comenzado ya a no ser moral del todo. No hay moral allí donde no se pretende ayudar al otro ni entablar el diálogo para buscar en común las soluciones que interesan a todos.

Estas tres tendencias son por sí solas suficientes para explicar el ensimismamiento actual, la política de emergencia, de obstrucción y de corto plazo que eleva la crispación a niveles insoportables. El clima que crean es el más opuesto a la política, caracterizada por su naturaleza dialógica. La plaza pública se vuelve inhabitable, como si se dieran cita en ella sólo los vehículos de bomberos y de policía y las ambulancias con sus crispantes sirenas de alarma. El más ideologizado y resentido de nuestros «pícaros», *Guzmán de Alfarache*, convirtió la alegre y humana sátira del *Lazarillo de Tormes* en la moral pesimista del resentimiento. El texto siguiente podría servir para diagnosticar nuestro momento: «*Todos vivimos en asechanza los unos de los otros, como el gato para el ratón o la araña para la culebra que, hallándola descuidada, se deja colgar de un hilo y, asiéndola de la cerviz, la aprieta fuertemente, no apartándose de ella hasta que con su ponzoña la mata*». Guzmán pretende justificar su propia maldad desvelando la de la sociedad en que vive.

Nos desfogamos contra los políticos cuando su comportamiento no es otra cosa que el reflejo de la sociedad en la que actúan. Nuestros pícaros del barroco podrían haberse modernizado. Podrían sumarse a las descripciones de *Guzmán de Alfarache*: «*Todo anda revuelto, todo aprieta, todo marañado*». Y todo son consejos: «*No pongas el pie donde me viste resbalar y sírvate de aviso el tropezón que di*». La ferocidad de la vida política responde a la intolerancia e incluso a los gustos de nuestra sociedad. El moralismo agresivo se aprovecha de la indefensión de una «moral aprendida». Los españoles dicen que prefieren la claridad, como si ésta fuera criterio definitivo de la verdad. «Cantar las cuatro verdades» no es otra cosa que elevar a norma la claridad simplificadora de nuestra verdad subjetiva con terco desprecio de la realidad compleja. En esta sociedad opaca, sin horizontes ilusionantes, prospera el principio de que lo mejor es pensar en uno mismo y no desaprovechar la ocasión para eliminar al competidor.

Sabemos que una sustitución brusca de las élites dirigentes implica necesariamente un cambio de régimen. Pero, a su vez, se conocen

casos en que la mutación de régimen no ha supuesto de hecho sustitución de las élites. La pregunta no se debe circunscribir a los políticos, sino a toda la clase dirigente real o social que detenta el poder económico, mediático, intelectual, popular y político. La sociedad funciona como un suprasistema que todo lo abarca: las conductas de tipo económico, religioso, fraternal, educativo, político, cultural y otras por el estilo. Ninguna de ellas, ni tampoco su conjunto, representa la totalidad de las interacciones. Son partes abstraídas de la masa.

Sin caer en el estructuralismo, se trataría de saber cómo el sistema social preexistente en la dictadura asimiló o se resistió al «evento» histórico de un nuevo régimen democrático. La naturaleza accidental, aleatoria, improbable, singular, concreta, histórica del evento se enfrenta al comportamiento del sistema considerado. La vida política, entendida como un conjunto delimitado de interacciones, se inserta en otros sistemas sociales que la impregnan, la rodean e influyen constantemente en ella. No se dará una verdadera integración sin que los sistemas sociales por sí mismos pongan en marcha su auto-reestructuración.

Podemos habituarnos a los sucesos desdichados –por ejemplo, a los muertos en la carretera–; podemos, a pesar de nuestro rechazo, llegar a convivir con fenómenos muy graves: el terrorismo, las altas tasas de paro en contraste con el porcentaje más bien discreto de población activa, el atávico trampeo con las leyes del mercado. Una investigación como ésta desborda los límites sensatos de este Informe. No obstante, interesa tomar nota de algunas zonas fronterizas entre lo privado y lo público que ponen en evidencia las dificultades para pensar y tomar decisiones a largo plazo, por lo menos aquellas que pudieran optimizar nuestro capital humano, aumentar las expectativas de los jóvenes y de las mujeres, movilizar, en fin, a la sociedad hacia un futuro más ilusionante.

Muchos hombres de negocios experimentan ahora dificultades para entender las posibilidades de actuación en órdenes extensos y abiertos como pueden ser los mercados, la competitividad europea y mundial y otras formas de coordinación de la vida social, cultural y política. No sólo han cambiado los escenarios de actuación. Esta sociedad es el resultado de transformaciones profundas que afectan a las conductas individuales y colectivas. Más arriba nos hemos referido a las desviaciones –creemos que coyunturales– con más incidencia en la vida política. Las reflexiones siguientes se refieren a la sociedad como tal y la mayoría de ellas hunden sus raíces en el pasado.

*En lo que atañe a la economía*, es sabido que la política ha tratado de controlarla. Ahora se tiene la impresión de que la política debe estar al servicio de la economía: de la tasa de crecimiento, de la balanza de pagos, del déficit público... Tal vez se produce una reducción de lo político a lo económico. Se da por supuesto algo que podría producirse en el proyecto a largo plazo, pero no bajo el signo determinista del corto plazo: el desarrollo económico llevaría a un desarrollo social, que a su vez provocaría un desarrollo humano y éste un desarrollo político. Esta indefinición de roles y fronteras entre la vida económica y la política, por una parte, ha multiplicado las posibilidades de corrupción de los agentes políticos y, por otra, ha ensanchado el campo de influencia de los personajes de las finanzas y de la gran industria en la política. Más aún, ha facilitado que criterios y formas de organización y de gestión propios de la sociedad y menos respetuosos con los intereses generales invadan el campo del Estado. Podemos mencionar, a modo de ejemplo, algunas de las tendencias emergentes más características, aunque se hallen enraizadas en hábitos o conductas heredadas.

*Hemos pasado, sin solución de continuidad, de la «eurobeatería» al «euroescepticismo» más profundo.* No se informó suficientemente sobre los inconvenientes y las ventajas de nuestra integración en Europa. Los debates parlamentarios parecían darlo todo por supuesto. Nunca se habló concretamente de los costos sociales, de la limitación de soberanía, del déficit democrático, de los cupos de producción, de nuestra seguridad, de nuestra situación geopolítica periférica... El ingreso se presentaba como obvio, exento de riesgos y sacrificios. La cultura comunitaria llegó a los estratos sociales de los hombres de negocios y de los profesionales, a los eurodiputados y a pequeños círculos en los centros universitarios. Faltó un discurso periodístico común, predominó en los medios el reduccionismo a lo económico, y éste contemplado a través de los intereses locales más cercanos. El discurso europeo optimista de las proyecciones de Maastricht se debilita rápidamente con las turbulencias monetarias y la resurrección de viejos fantasmas nacionales que habían sido silenciados<sup>5</sup>. El seguimiento de las instituciones financieras y empresariales fue puntual, a corto plazo. Nunca concretando las ventajas y sacrificios a largo plazo.

---

<sup>5</sup> Para una información casi exhaustiva sobre este tema puede verse «La Unión Europea en los medios de comunicación» en el *Informe Anual de Fundesco 1994*, editado por Fundesco y la Asociación de Periodistas Europeos.

La posición dominante de las «nuevas clases medias» (60%), surgidas del esfuerzo de la persona para superar su categoría social, está relacionada con el robustecimiento de la cultura del «éxito» inmediato, con el deseo de asegurarse el futuro con «una carrera», con unas «oposiciones» a un puesto de funcionario de alto nivel en la Administración y con el cultivo de amistades como clave de lo que se busca: «triunfar en la vida». Si lo que importa es competir para ganar pronto y a toda costa, sólo podremos movernos en el estrecho horizonte del corto plazo. La cultura del largo plazo está asociada al riesgo de perder.

El sector más dinámico de estas capas sociales provenía de la universidad de los años 60. A la «moral del triunfo» añadían la inquietud reformista. Su presencia en la sociedad española explica muchos de los fenómenos del decenio de los 80. Entre ellos abundaban los que habían completado sus estudios en el extranjero. Economistas, ingenieros, gerentes, juristas... bien pertrechados de conocimientos ocuparon los puestos ejecutivos de las grandes empresas y los cuerpos más altos de la Administración. Llegaron a los niveles de mando en la gran empresa, pero rara vez a los de poder. Estos buenos gestores casi nunca tuvieron la posibilidad de pensar a largo plazo. Les preocupaba mucho más su propia carrera.

En los Consejos de Administración seguían sentándose los mismos apellidos del poder, preocupados también más de ellos mismos, de su patrimonio, de su imagen y de sus relaciones con el poder político que de los intereses de la empresa. La mayoría carecían de visión de futuro. Pudieron pensar que estos «vivos ejecutivos» podrían destronarles. Por empeñarse en mantener todo el poder, no supieron distinguirlo del mando, que correspondía a los profesionales, ahora mejor capacitados. La mayoría de los proyectos de reciclaje que se hicieron fueron de urgencia y a corto plazo. Un fin de semana en un centro de formación empresarial, sin un plan específico de conjunto para la empresa, se convirtió en recurso general. Querían seguir viviendo de manera diferente en sus grandes mansiones de la periferia urbana, situarse en el cruce de influencias del Estado y de los poderes sociales, aunque para ello la empresa tuviera que pagar yates, cacerías y fundaciones de imagen. Cambiaron algunos rostros, pero en el fondo eran los mismos, con sus conductas y su visión del futuro. Su capacidad de adaptación a los distintos gobiernos ha sido extraordinaria. Las autopistas, el gas, el sector eléctrico, los carburantes y las constructoras son monopolios de la banca o del Estado.

Otra consideración importante se refiere al *concepto de profesionalidad*. Los llamados «profesionales» ocupan, como es lógico, los pue-

tos más activos de nuestra clase dirigente: economistas, juristas, ingenieros, médicos, sociólogos y periodistas. La profesionalidad se ha convertido en una exigencia inexcusable para el ejercicio de cualquier oficio, tanto más de aquellos de los que dependen la salud, el bienestar y el patrimonio de todos. Pero lo que abunda es el concepto parcial de la profesionalidad. Se juzga a un profesional por su nivel competencial o por los éxitos que obtiene. Todos sabemos que un buen cirujano no es el más impuesto en el conocimiento y uso de la tecnología quirúrgica, aunque ésta sea fundamental. Tampoco podemos llamar profesional al abogado más experto. El médico y el abogado serán buenos profesionales si, además de su competencia, demuestran su responsabilidad social con el enfermo, con el cliente y con su entorno social. Una verdad tan simple ya no se ve tan clara en el conflicto de valores dentro del cual se debate el profesional. La conciencia moral, la ética profesional, constituye hoy la medida de la profesionalidad.

La necesidad de trabajar en equipo impone un *cambio profundo en el sistema de dirección*. Ya no existen o no tienen futuro los profesionales y empresarios del «orden y mando». Ni la clínica ni el bufete, y mucho menos las organizaciones económicas, admiten el trabajo en solitario. Por otra parte, las clásicas organizaciones poco a poco han dejado de ser significativas adoradoras de sí mismas, enfermas de esclerosis. Las innovaciones tecnológicas han cambiado radicalmente el modo de trabajo, hasta el punto de cuestionar el viejo concepto de «profesión liberal». El médico depende de los analistas, en los bufetes colaboran diversos especialistas, por no hablar del resto de las profesiones que se llamaban «liberales».

La gran cuestión de la permanencia en el tiempo de un proyecto, es decir, del largo plazo, es fundamentalmente de tipo moral. Hemos asistido a la atrofia del sentido del deber. Nuestra tarea moral consiste en rehumanizar el sistema de las relaciones laborales, productivas y profesionales.

*El cambio del modelo de dirección* en las organizaciones económicas requiere una rehabilitación ética. Lo traemos aquí a modo de ejemplo en la organización del trabajo profesional. El modelo de dirección piramidal, reforzado por el control férreo de los objetivos propuestos, por una parte, se ha hecho inviable y, por otra, resulta claramente insuficiente para lograr la «calidad total» del producto. La ampliación del círculo de colaboradores es un requisito indispensable del éxito económico en la actualidad. Ya no sólo importan los accionistas, cuyos derechos se reducían a cobrar periódicamente los legítimos di-

videndos. Los proveedores, los trabajadores, los distribuidores, los competidores, los clientes, las entidades financieras y educativas, en una palabra, toda la sociedad civil y el Estado han pasado a ser los «interlocutores» de cualquier proceso de producción y de la dirección de ese proceso. El concepto de «integración en un proyecto común» es hoy la clave del desarrollo.

El verdadero «capital productivo» es la capacidad de innovar aplicando los nuevos conocimientos. Ahí reside propiamente la novedad del cambio de poder. Por la misma razón que nadie puede delegar su saber en otro, tampoco nadie puede desentenderse de la responsabilidad moral implícita en ese saber. El poder tiene que ser participativo desde la cúspide del organigrama hacia la base de la organización, donde radica el saber. Los usuarios, los distribuidores, los competidores, los obreros y los mandos intermedios tienen mucho que decir sobre el producto. Este cambio de orientación en la dirección de las empresas encontrará la resistencia de los que siguen anclados en el «cortoplacismo». La ética no es una herramienta de *marketing*, como un elemento decorativo de la imagen de la compañía. Por el contrario, si llega a impregnar todo el proceso directivo y todas las áreas funcionales de la vida de la organización, se convierte en el primer factor de la rentabilidad del capital humano. La preocupación por el impacto ambiental y la comunicación de la empresa con la sociedad, basadas en la confianza y en la verdad, son los mejores indicios de este nuevo talante ético.

Las organizaciones económicas están llamadas a desempeñar un papel relevante como configuradoras del futuro y diseñadoras de los fines y valores por los que merece la pena esforzarse. La empresa es una escuela de sociedad civil. El liderazgo o la *auctoritas* en la empresa adquieren un papel relevante que, con las adaptaciones precisas, debería ser trasladado a la comunidad civil y política. La representación democrática tiene que equilibrarse con el liderazgo. Los «estados de ánimo» de una sociedad volátil tienen que ser no pocas veces tranquilizados por la *auctoritas* del líder. Existe una gran diferencia entre los líderes políticos fabricados a golpe de asesores de imagen y aquellos otros capaces de lograr consensos, de fijar metas y prioridades, en una palabra, de generar confianza en las gentes para liberar energías con el fin de alcanzar objetivos comunes, sociales, económicos y políticos. De todo esto cabe esperar poco al margen de la ética y de la responsabilidad moral. El subconsciente colectivo tiende a dejarse llevar por el escepticismo, como si el mundo se moviera a impulsos de acuerdos entre los más poderosos.

Hace ya 70 años que Hans Kelsen señaló como esencia de la democracia el compromiso permanente entre la mayoría y la minoría en los grandes asuntos de la dirección del país. Esta es la gran cuestión moral del sistema democrático. La que permite poner en marcha un país y comprometerlo en la visión larga del futuro. Si esos proyectos no están vigentes, ni siquiera será posible gobernar el presente.

### **3. Soñar como poetas sin confundir la realidad con la ficción**

Ahora conviene recordar una cita de Giovanni Sartori, el más célebre de los politólogos italianos: «La democracia es el nombre redundante de algo que no ha existido nunca»<sup>6</sup>. ¿Se trata, entonces, de un sueño, de una ilusión, de un milagro? ¿Cómo explicar que esta referencia imprecisa y mítica haya llegado a ser en este final de siglo la garantía universal de la convivencia entre los pueblos? La audaz afirmación de Sartori pretende poner de relieve el abismo existente entre la visión ideal de una forma específica de gobierno y su realización práctica. La democracia se enriquece en esa tensión que se da entre el sistema normativo de valores y el modo concreto de organizar el poder político. En tanto que normativo, persigue ideales difícilmente alcanzables; como sistema político particular es una forma nunca perfecta de gobierno: el peor de los sistemas, excluidos todos los demás, según la expresión de Churchill.

No es casual que las críticas se concentren ahora sobre las democracias liberales. Una vez que el modelo económico comunista ha perdido la posibilidad de alternancia, podemos centrar el rigor crítico en los desajustes y en las injusticias del liberalismo capitalista. La democracia es un proyecto, una idea, y, por tanto, una irrealidad. Cada decisión que pueda tomarse debe estar destinada a ser superada por la siguiente. Pero el proyecto es la irrealidad necesaria para transformar la realidad real.

La frontera entre lo real y lo ideal será siempre insoluble. Entre ambas se entabla una dialéctica que lleva en sí misma la necesidad de la distinción. Confundir la ficción con la realidad es una forma de lo-

---

<sup>6</sup> G. Sartori, *Théorie de la démocratie*, París, 1973.

cura. Lo sensato será tratar de mejorar la organización desafiándola desde el sistema normativo. No de otra manera actúa la inteligencia creadora.

Resulta fácil oír las estridencias de la maquinaria político-institucional de la democracia. El declive y la casi marginación del Parlamento ante la emergencia del debate de la opinión en los medios; la burocratización de los partidos, el debilitamiento de su representatividad social y su alejamiento de la sociedad; el proceso de personalización del poder, ayudado por las nuevas tecnologías, que le permiten mantener comunicación directa con los electores sin el debate mediador del partido, convertido ahora en simple oficina general del líder principal para captar votos; la financiación del gran aparato del partido; los sistemas de control del poder; el absentismo electoral; la independencia del poder judicial, etc. Las críticas son generales en la práctica totalidad de las democracias occidentales. España no es una excepción en cuanto a los síntomas disfuncionales de las instituciones democráticas.

Ahora bien, el sistema democrático no puede identificarse solamente con un «código de conducta» de las personas que encarnan a las instituciones. Aunque el juego de las reglas sea esencial, la pretensión de ajustar las conductas personales nos perdería en el mito de Sísifo. Importa mucho más que las instituciones actúen en la legalidad y que su funcionamiento se ordene siempre a los grandes objetivos del sistema democrático. A pesar de la retórica imperante en España, muchos parecen estar encerrados en la visión mecanicista, como si la comunidad política fuera un artefacto cuyos engranajes bastara mantener engrasados y relucientes. El ajuste de cada una de sus piezas, e incluso el funcionamiento mecánico de todo el conjunto, no garantiza por sí el logro de los objetivos democráticos. Si no es suficiente el reajuste como tal, habrá que dedicar mucha más atención a la adecuación entre los medios y los fines. El funcionamiento del Parlamento y de los partidos, la celebración de las elecciones, los mecanismos de control del poder y los tribunales son indicadores aproximativos. Más allá de esta mecánica, la calidad de una democracia se mide por el vigor de sus instituciones, es decir, por el grado de realización de valores normativos tales como la libertad, la igualdad y la justicia.

Aristóteles, Montesquieu y Rousseau no conocen otra degeneración que el reiterado funcionamiento ilegal de las instituciones, si bien esto puede producirse por la generalización de las conductas depravadas de los actores que las encarnan. No creemos que sea éste el caso de España. Abundan las pruebas para demostrar que esto no es

una república bananera. No se pueden identificar las prácticas detestables de determinadas personas al frente de algunas instituciones del Estado con lo que significaría la corrupción de dichas instituciones, el funcionamiento ilegal de las mismas. En todo caso, sería preferible un sistema moral de hombres inmorales a un sistema inmoral de hombres morales.

La democracia es un sistema imperfecto precisamente porque sus instituciones están encarnadas por seres libres que pueden mantener las normas de funcionamiento institucional sin destacarse por conductas ejemplares, sin esforzarse por la justicia y sin dar siempre la primacía a los intereses generales. El término corrupción, tal como es utilizado en las sociedades occidentales, responde a una concepción más estrecha, útil para estigmatizar al adversario al condenar ciertas prácticas, generalmente individuales, de pernicioso intercambio social, secreto y del que se sirven los agentes políticos para cobrar el ejercicio del poder o de su influencia. Nadie puede dudar que dichas prácticas son absolutamente reprobables. Pero esta concepción reducida de la corrupción, sancionable por el Código Penal, corre el riesgo de dejar en la penumbra o incluso perder de vista las verdaderas corrupciones.

El universo político posee reglas propias y excluye argumentos y comportamientos perfectamente legítimos en otras esferas. «Los ciudadanos entran en el foro político exclusivamente con sus argumentos: todos los bienes no políticos (armas, cartera, títulos) deben dejarse fuera, en el vestuario» (M. Walzer). Es verdad que esta afirmación se inscribe en un universo ideal, pero sirve como criterio para diferenciar las conductas democráticas de los hombres políticos: los votos no se compran, todo tipo de violencia está proscrito. Con otras palabras: a falta de construir el mejor de los mundos, todo sistema que se precie de democrático tiene que mostrar claramente la tendencia al logro de estos objetivos, corrigiendo sin cesar las desviaciones y mejorando los resultados.

Es más fácil denunciar los abusos concretos de este o de aquel agente político que la impalpable y lenta degeneración de las instituciones. Ambas corruptelas son inaceptables, pero no puede compararse la gravedad de la segunda con la fácil extirpación de la primera, a pesar de la irritante indignación popular que ésta suele provocar. Sencillamente porque la institucionalización de la ilegalidad deja a los ciudadanos desvalidos ante la inseguridad y las injusticias. En vano esperaremos los efectos enriquecedores de la tensión dialéctica entre lo real y lo ideal, entre la realidad y el proyecto, cuando los me-

canismos institucionales previstos para corregir los abusos ya no son utilizables. Sólo el exceso de partidismo puede explicar la ligereza de identificar la corrupción de las personas con la de las instituciones. Hablar de corrupción del sistema, servirse de comparaciones retóricas con otras repúblicas que llevan la corrupción en el corazón mismo de sus instituciones, es, por lo menos, irresponsable. Si se trata de conquistar la institución del poder convendría no caer en la frivolidad de desprestigiarlo de antemano.

A los españoles nos gusta echar siempre a otros las culpas de nuestras desventuras y, a ser posible, señalarlos con nombres y apellidos. No hemos resuelto casi nunca de manera satisfactoria la tensión platónica entre el espíritu y la materia, entre las ideas y la realidad, entre los principios y los hechos, entre el proyecto ambicioso y los logros modestos, entre los individuos concretos y las instituciones abstractas. Como si perteneciera a nuestro genio hispánico el hábito de resolver los dilemas eliminando uno de sus términos. O nos dedicamos a la realidad presente o intentamos liberarnos de ella dejándonos encantar por la ficción, como si hubiéramos logrado suprimir las tercas barreras que separan la ficción de la realidad.

Las intervenciones de los políticos y los comentarios de los medios recuerdan no pocas veces las justas y torneos de los «caballeros andantes». La genialidad de Cervantes consistió en saber recrear el mito sencillo de la insoluble dialéctica entre lo real y lo ideal. Emerge con facilidad el «pensamiento mágico» y casi se hace señor de nuestra vida política. Se hacen discursos que no están muy lejanos de los «libros de caballería». Toda una retórica en defensa de la democracia ideal, sin analizar los problemas, sin observar la realidad y sin apuntar los remedios concretos a los males de nuestra democracia real. Se da un cierto contenido simbólico al deseo de combatir por el placer mismo de exhibirse. La novela caballescica fue una auténtica realidad social: los caballeros imitaron a los héroes de la ficción y ellos mismos fueron modelos en los que se inspiraron los novelistas. No deberíamos olvidar este juego de nuestros libros de caballerías que se reproduce ahora en el encantamiento de determinadas visiones idealizadas de la democracia.

«El hombre de acción es ante todo un poeta», escribió André Maurois. La frase en sí encierra también la contradicción. Se trata propiamente de revalorizar al sujeto devolviéndole todas sus posibilidades creadoras. No hay desarrollo de la inteligencia humana sin una afirmación enérgica de la subjetividad creadora. Creamos cuando somos capaces de seleccionar la información, de dirigir la mirada sobre la re-

alidad, de guiar la atención, de elaborar un plan y de mantenerlo en la conciencia. Sólo entonces podemos fijar nuestras propias metas. El hombre llega a ser propiamente sujeto cuando el conocimiento de la realidad adquirido le hace capaz de transformarla, de adaptarla a sus necesidades.

Sin poesía, sin imaginación creadora, la acción es corta de vista, se desnuda de proyectos y no vemos más que los tonos grises de la realidad. El político queda convertido en un simple y mediocre gestor, en un contable de pequeños negocios, que se limita a vigilar los *stocks* y reducirlos a cifras para preparar los presupuestos. Pero sin la realidad del día a día, empapados en lecturas de ficción política, enloqueceremos como el caballero de la triste figura.

«Don Quijote, como estaba loco, siguió el itinerario que podía llevar a unas empresas en su siglo ya caducadas; si hubiese estado sano, hubiera hecho lo mismo que tantos otros contemporáneos suyos: desde La Mancha dirigirse a Sevilla, y de allí embarcarse para las Indias, donde era más factible que en Puerto Lápice *meter las manos hasta los codos en esto que llaman aventuras*»<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Martín de Riquer, *Caballeros andantes españoles*, Espasa-Calpe, Madrid, 1967, p. 170.

## **Parte Segunda**

---

# **LA SOCIEDAD ESPAÑOLA DE 1994**

En nuestro Informe anterior<sup>1</sup> subrayamos la importancia de tres «actores sociales estratégicos», mejor situados para influir en los cambios de la sociedad española: «las nuevas españolas», «los hijos de la democracia» y «los profesionales de los medios». Los acontecimientos del año 1994, lejos de desautorizarnos, obligan a considerar tres fenómenos sociales esencialmente relacionados con la estrategia de estos tres actores sociales:

— Los «escándalos» han absorbido la atención de las élites políticas y de los medios de comunicación. Los focos de la escena pública se concentraron en determinados agentes e instituciones fundamentales del sistema democrático. Quedaron en la penumbra otros asuntos públicos de tanto o mayor interés general. Subrayamos este fenómeno como uno de los más característicos del año. Ha cambiado la faz de la vida pública. La función de la opinión pública, la emergencia en ella de determinados asuntos, las variables que influyen en los procesos tendentes a crear un determinado clima de opinión, ocuparán el primer epígrafe de este capítulo.

— Los españoles buscan con afán la familia. Comienzan a plantearse la posibilidad de nuevos modelos: la recomposición de la pareja, en porcentajes aún minoritarios, a través de la experiencia convivencial de sucesivos parentescos distintos, tanto horizontales como verticales, constituye, a nuestro juicio, un hecho significativo y creciente en la sociedad española. No parece que exista una conciencia clara acerca de las trascendentales transformaciones en la familia. Lo que está sucediendo en esta dimensión microsociológica no depende tanto del tamaño ni de su estructura externa, sino de la calidad de las relaciones internas entre sus miembros. Actúan en el engranaje más profundo de configuración de la sociedad.

---

<sup>1</sup> CECS, *España 1993. Una interpretación de su realidad social*, Fundación Encuentro, 1994, pp. 8-65.

— El contraste español entre la solidaridad espectacular y el comportamiento cívico. Los dos concentran la atención en el tercer apartado de esta segunda parte. Los indicios esperanzadores que podrían alentar la cultura de la solidaridad, más sensible a las imágenes catastróficas de pueblos lejanos, no se reflejan a diario en el reconocimiento y respeto de la alteridad cercana. Nuevas formas de intolerancia —particularmente en la vida política— y de insolidaridad han mostrado su rostro más duro durante el año 1994.

Con el estudio de estos rasgos no pretendemos ofrecer el perfil completo de la sociedad española en el momento actual. Tenemos que asumir el riesgo de la simplificación. Este segundo Informe trata de completar el primero. Sus páginas contienen, además, capítulos verticales de análisis dedicados a instituciones económicas, sociales y culturales especialmente desafiadas, cuyas transformaciones consideramos de máxima trascendencia y urgencia.

No nos ocupamos directamente de la vida política, ni de sus instituciones fundamentales. Lógicamente las tenemos en cuenta y valoramos su actuación decisiva en el conjunto de todos los mecanismos que conforman la realidad social. Cada una de ellas podría llenar las páginas de este Informe. Los politólogos y los constitucionalistas se ocupan con más competencia de estudiar, por ejemplo, el funcionamiento del Parlamento, de los Partidos y de la Justicia. Parece evidente que cambian con celeridad los escenarios políticos: se cuestiona el consenso de la transición; se han abierto nuevos interrogantes sobre los partidos, sobre su carácter representativo y democrático, sobre su capacidad para expresar el pluralismo político y servir de instrumento a la participación ciudadana, etc. Para redactar este libro hemos escuchado a más de un centenar de expertos. Pero mantenemos nuestro propósito de ir ofreciendo la interpretación global de la situación fluida que atraviesa la realidad social española.

## I. LA BATALLA POR LA OPINION PUBLICA

Nadie se atreverá a negar la realidad y contundencia de la «opinión pública» en el sistema democrático. Si K. Marx redactara ahora su doctrina de la infraestructura daría más importancia a la «opinión pública» que al mismo sistema económico. En las democracias de nuestro entorno se habla ya de la «tiranía de la opinión pública». En realidad, sería más provechoso identificar los mecanismos que, dentro del régimen de libertades, pueden tiranizar la «opinión pública». Acontecimientos recientes y del año 1994 ofrecen ejemplos abundantes.

### 1. El concepto de «opinión pública»

Algunos expertos se refieren a ella como una «ilusión bien fundada»<sup>2</sup>. Desde la Revolución Francesa se presentó como la aspiración constante que acredita a las sociedades desarrolladas. Sin ella la democracia no es imaginable. A lo largo de los dos últimos siglos, la expresión «opinión pública» se utilizó para referirse a realidades muy diferentes. Los revolucionarios distinguían bien la opinión refleja, elaborada como una doctrina filosófica «sobre lo público», de aquella más espontánea e inculta «opinión de los públicos», expresada en las manifestaciones multitudinarias y en los manifiestos colectivos.

Parece más fácil distinguirla de lo que no es «opinión pública». Tendemos a identificarla con el discurso de los formadores de opinión, líderes políticos y comunicadores, o con los medios de que éstos se valen para difundir o imponer sus propias opiniones: los medios de comunicación, los sondeos de opinión y, por qué no decirlo, las urnas como opinión inapelable.

Es ciertamente difícil distinguir la voluntad de las mayorías, expresada en las urnas, de la «opinión pública». Pero la suma de opiniones individuales tampoco tiene que coincidir necesariamente con las decisiones mayoritarias. En modo alguno se priva de legitimidad a las urnas, como forma institucional de elegir a los representantes del pueblo. Debemos ser capaces de distinguir y matizar los contenidos

---

<sup>2</sup> Champagne, Patrick, *Faire l'opinion. Le nouveau jeu politique*, Ed. Minuit, París, p. 83.

de la voluntad colectiva expresada en la urnas de la opinión que esa misma sociedad se ha formado acerca de sus asuntos públicos.

El gobernante y los líderes democráticos viven ahora pendientes de los sondeos de opinión. Estos, además de servir de instrumento al *marketing* político, se han convertido en los verdaderos moderadores del poder democrático. Con frecuencia y casi a diario consultan el barómetro de opinión a la espera del siguiente. El sondeo supervalora las reacciones instantáneas provocadas por una actuación política o por acontecimientos surgidos fuera de la esfera política. Descubre las emociones colectivas, suma de emocionados espontáneos y anónimos. Una técnica depurada, nacida en los EE UU allá por los años 30, sirve con eficacia para detectar la intención de voto y para formar mayorías en torno a una u otra candidatura. Debe, sin embargo, advertirse que los sondeos no traducen fielmente la sofisticación creciente de la sociedad moderna. Más bien reflejan sus mecanismos primarios. La evolución de la sociedad no navega sin la memoria de sus comportamientos históricos. Obedece más a las ideas, a los conocimientos y a las costumbres sociales dominantes. Digamos que los sondeos sirven bien para detectar el «estado de ánimo» de la sociedad. Muestran con parcialidad sólo un aspecto de lo que debe entenderse por «opinión pública». Digamos también que los sondeos contribuyen notablemente al narcisismo del político que vive pendiente de su popularidad, hasta tal punto que ésta no le deja tiempo para ocuparse de los proyectos propiamente políticos.

A los medios de comunicación y a su función fundamental en la creación de «opinión pública» dedicaremos especial atención en el epígrafe siguiente. Como definición positiva de «opinión pública», podemos aceptar la de E. Noelle-Neumann (1984): forman parte de ella todas aquellas «opiniones sobre temas controvertidos que uno puede expresar públicamente sin temor a quedar aislado». Una opinión adquiere la categoría de pública no por el hecho de ser pronunciada en público, sino cuando es reconocida como algo común compartido, al menos en parte, por la sociedad. El debate es consustancial al concepto «opinión pública». El resultado del intercambio de opiniones y no la mera suma de ellas se acerca a lo que aquí entendemos por «opinión pública».

La «opinión pública» necesita estereotipos que difundan rápidamente asociaciones de juicios de valor, de actitudes afectivas y de líneas de conducta. La función fundamental de los estereotipos es fijar, repetir y reproducir la percepción colectiva (W. Lippmann, 1922). De

ahí la intervención necesaria de los medios de comunicación. Determinar su influencia es ya otra cuestión.

## **2. La «opinión pública» y los medios de comunicación**

Los medios de comunicación actúan como los focos en la moderna escenografía. No es la presencia de los actores en el escenario, sino el chorro de luz que se vierte sobre algunos de ellos, lo que define propiamente la escena. La «espiral del silencio» funciona a través de este juego de intereses que atraen la atención en determinados momentos del proceso sociopolítico.

Los medios de comunicación son imprescindibles. La libertad de expresión tiene que estar garantizada. Incluso para formar la propia opinión sobre un asunto que interesa a los demás necesitamos conocer las opiniones de los otros. No queremos correr el peligro de quedar aislados en la cueva de nuestras percepciones directas de las cosas, sin compartir nuestros juicios con los demás. Los medios graban los estereotipos, valiéndose de repeticiones innumerables. Construyen una «realidad virtual» tangible y poderosa, aunque ofrezcan una imagen simplificada de la realidad.

Lo que más se discute de los medios es su capacidad: desde los que creen que sólo contribuyen a reforzar las opiniones preexistentes a los que les atribuyen el poder de cambiar las concepciones de los individuos. No puede pedirse a los medios que reflejen fielmente una opinión pública previamente existente. Su influencia es más sutil, indirecta y acumulativa. No pueden determinar qué debe pensar su audiencia. Tienen que contentarse con la configuración de la «agenda»: ofrecer información sobre hechos y asuntos en torno a los cuales el individuo adopta posiciones diversas para no sentirse socialmente marginado.

Hoy se habla del riesgo del «pensamiento único». Esta expresión acuñada por los franceses intenta reaccionar contra la repetición monótona de opiniones, gustos y estilos típicos de una sociedad mediática, que por su propia lógica resalta la noticia y deja en la oscuridad infinidad de hechos calificados como «no interesantes» para la audiencia. El debate se hace prácticamente imposible cuando las élites políticas y los medios se dejan dominar por la «cultura del éxito», valorado en volumen de audiencia. «Hoy estamos innegablemente envueltos en todo el mundo por una gran oleada de sofística. Como en

los tiempos de Platón y Aristóteles, también hoy, nos arrastra inundatoriamente la propaganda»<sup>3</sup>.

Apuntemos, finalmente, un acontecimiento importante del lenguaje. Dentro de la lengua misma, asistimos a un poderoso proceso de homogeneización que premia los vulgarismos. Se desvanece la secular diferenciación de estratos lingüísticos en el seno de la sociedad. La comunicación entre los diversos niveles es ahora absoluta. Los principales agentes de esta unificación fueron los predicadores, la escuela y los periódicos.

La contribución de la radio y de la televisión a este proceso ha dejado muy pequeños a los predicadores. La práctica conversacional, propia de estos medios, se extiende hoy a la literatura, a la prensa y a todos los procedimientos de la comunicación humana. La posibilidad y el deseo de las masas de tomar la palabra, de hacer oír sus opiniones, sus críticas, sus anhelos, sin temor al medio y al modo, determina el léxico y las expresiones del presentador, del locutor y del redactor. Los escritores se hacen populares en la medida que saben utilizar la prosa sonora de las expresiones más vulgares. Se crea una complicidad convenida entre el entrevistador y el entrevistado, entre la persona poco formada que habla como sabe y puede –remedando el lenguaje del locutor– y el natural esfuerzo de éste para establecer un clima de confidencialidad.

La «ilusión de la confidencialidad pública» parece habilitarnos para alcanzar la aspiración histórica de conseguir más «opinión pública».

### **3. Protagonismo de la prensa española**

Entre los medios convencionales españoles, la prensa mantiene su protagonismo. Su economía empresarial se ha consolidado, con tendencias relativamente estables de expansión. A pesar del desarrollo de la radiodifusión y la presencia de nuevos canales televisivos, autónomos y privados, el audiovisual estimuló la lectura de los diarios.

En 1993 superamos por fin la barrera de los 100 lectores por mil habitantes. En el año de la crisis económica, con menor poder adquisitivo, nuestra prensa, la más cara de Europa, aumentó su difusión en

---

<sup>3</sup> Zubiri, X., *Inteligencia sentiente*, Alianza Editorial, Madrid, 1980, p. 13.

un 3,47%. Los 103 ejemplares vendidos por cada millar de españoles en 1993 subieron a 108 en 1994 y la previsión para 1995 es de 112, según los controles de la Oficina de Justificación de la Difusión (OJD) para los 82 diarios certificados. Según datos de las empresas, las otras 40 cabeceras no comprendidas en el cálculo de la OJD alcanzarían una difusión de 345.687 ejemplares. Todo ello quiere decir que en 1993 los periódicos españoles, en su conjunto, superaron los cuatro millones de ejemplares de media semanal. Los españoles abandonamos, por tanto, definitivamente la cola de los países miembros de la UE, a la altura de Grecia, y nos acercamos a Italia, cuyo ritmo de crecimiento anual (1,5%) es sensiblemente menor que el nuestro, que se sitúa entre un 3,47% y un 3,75%. Estamos aún muy lejos de los 233 por mil de la media de la UE. Esta distancia avala las esperanzas de crecimiento sostenido. La prensa española afianza su protagonismo. Actúa de manera especial sobre las élites políticas, sociales y culturales.

El Estudio General de Medios (EGM) permite pensar que la audiencia de lectores de prensa españoles supera ya los 12 millones (36%), frente a los 18 de consumidores de radio y los 28 de televisión.

Hay que advertir, sin embargo, que en este crecimiento ponderado de la difusión de ejemplares incluimos a todo el conjunto de la prensa diaria, sumando los diarios especializados en el deporte y en los negocios. Sólo los cuatro periódicos deportivos –*Marca*, *As*, *Sport* y *Mundo Deportivo*– superan juntos con creces el medio millón de ejemplares diarios. En consecuencia, si nos limitamos a los diarios de información general, la famosa cota de 100 por mil desciende cerca de 15 puntos. La media nacional se quedaría en el 85,7 por mil.

Los perfiles de la audiencia lectora permiten contemplar con optimismo el futuro. La introducción de tecnología y la concentración multimedia ayudarán a incrementar la lectura y la difusión de todo tipo de prensa.

*El grueso de lectores* se concentra ya claramente en las clases medias, 12 puntos por encima de la «alta» y «media alta», que en conjunto han perdido 6 puntos. *Las mujeres lectoras* han pasado del 34% al 36,9% sobre el total del medio en el período 1988-1993. En 1993 las mujeres ganaron a los hombres 1,3 puntos dentro del total de la audiencia. La creciente participación de la mujer en la Universidad y en el mercado de trabajo, como ya subrayábamos en nuestro Informe an-

terior<sup>4</sup>, tenía que hacerse notar en los hábitos de lectura. No obstante, el consumo masculino sigue dominando en la prensa diaria con un 63,1% sobre el total del medio.

Se puede advertir durante el mismo sexenio un *débil envejecimiento de la audiencia*: el porcentaje de 14 a 44 años disminuye un 1,3%, en favor del de los mayores de 45 años, que aumenta exactamente en esa misma proporción.

Siete *Comunidades Autónomas* se sitúan claramente por encima del índice 100 por mil: Navarra (170,86), País Vasco (163), Baleares (146), Cantabria (139,61), Canarias (111), Asturias (108) y Madrid (104,31). Si trazamos una línea Salamanca-Madrid-Tarragona, ninguna provincia española situada al sur de la misma, excepto Canarias, alcanza la frontera de los 90 por mil. Se acerca únicamente la provincia de Alicante (86,67).

#### 4. Mensajes y preferencias de la prensa española en 1994

Los titulares de portada ofrecen «unidades textuales» fáciles de procesar, que valen como indicadores de los mensajes deliberadamente seleccionados por la dirección del periódico. Los «libros de estilo» dedican un capítulo especial al arte de titular. Sugieren normas prácticas, precisas, muchas de ellas de tipo gramatical o estilístico. Se emplean todos los recursos para atraer la atención del lector desde la vitrina del quiosco. Del amplio espectro de informaciones que llegan a diario a la redacción de un periódico, sólo se convierte en noticia la novedad actual. La realidad simbólica mediática se construye principalmente con materiales de la actualidad efímera.

A través de los titulares fluye el impulso más caudaloso de la información que se pretende inculcar. Cada día los responsables de un periódico, e incluso de un espacio audiovisual, eligen los titulares que han de ser premiados con los honores de la portada. La portada es un veredicto, el dictamen de la actualidad, que los responsables del medio politizan como reclamo de la audiencia. En el reino de la información gobierna la actualidad, hasta el punto de llegar a ocultar una buena parte de la realidad. El plebiscito diario del quiosco impone esta ley de hierro.

---

<sup>4</sup> CECS, *España 1993*, op. cit.

Aunque se intente distinguir la información de la opinión, la redacción de un periódico se ve obligada a elegir, es decir, a opinar según su propio criterio, entre los despachos de agencia, las declaraciones, los reportajes y las entrevistas. Muchos hechos dejan de ser realidad por no haber sido asumidos por los mecanismos de la conciencia profesional de los comunicadores. La selección de titulares, especialmente los de portada, formulados como noticias objetivas, muestra la opinión del equipo directivo con más eficacia que el mismo texto editorial.

La portada del periódico influye también en los profesionales de otros medios, que encuentran en ella la actualidad jerarquizada. Los espacios informativos del audiovisual emiten previamente su «portada». Los radioyentes y los telespectadores se perderían en la mera relación de los hechos. El audiovisual consigue agrandar y difundir las portadas. Las tertulias radiofónicas nocturnas y algunos espacios televisivos comentan y adelantan las portadas que van a despertar al lector por la mañana. Los estudiosos de los medios reconocen este poder rector o inductor de la prensa de referencia.

Esto quiere decir que si lográramos cotejar metódicamente las portadas publicadas a lo largo del año, obtendríamos un diseño aproximado del conjunto de la realidad simbólica que la prensa reflejó durante 1994.

Para la muestra, elegimos en primer lugar los 8 diarios cuya tirada supera los 100.000 ejemplares. La completamos con otras 14 cabecezas regionales y locales, como puede verse en el gráfico 1.

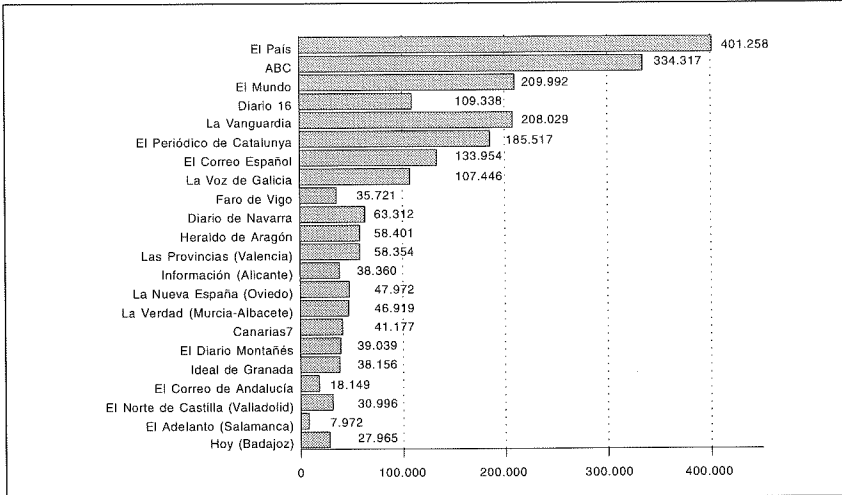
El seguimiento diario se realizó primero del 2 de enero al 15 de agosto, para comprobar los resultados y decidir sobre otras posibles líneas de investigación ulterior. Comenzamos a procesar las 4.928 portadas, correspondientes a 224 días<sup>5</sup>. En el ordenador se clasificaron en dos grandes grupos (titulares de relieve y secundarios) 19.241 unidades textuales.

Inmediatamente aparecieron diferencias notables de tendencias entre las portadas de las cuatro cabeceras de Madrid y las demás cabeceras de la muestra, repartidas por la geografía española. Al agrupar los titulares en doce grupos temáticos, las cabeceras madrileñas mostraban una clara preferencia por destacar en sus portadas las no-

---

<sup>5</sup> El 1 de enero y el Viernes Santo no hay prensa. La huelga del 27 de enero nos dejó sin la mayoría de los diarios.

Gráfico 1 – Muestra de cabeceras elegidas y tirada de las mismas. 1993

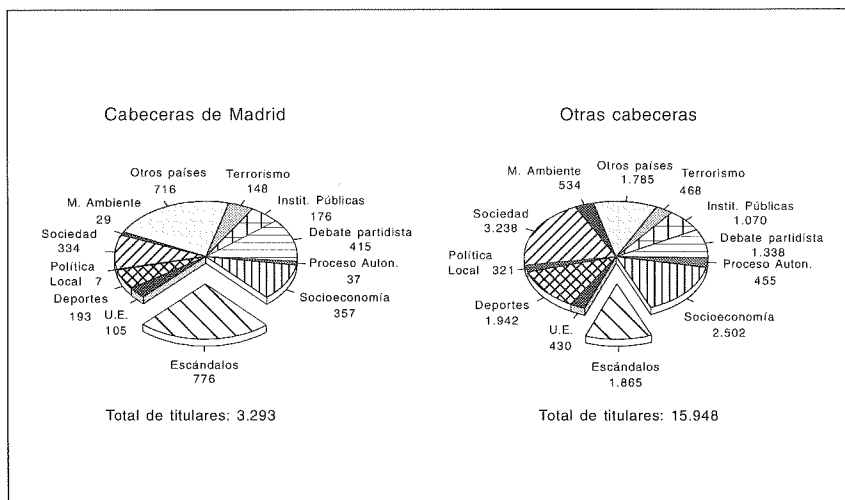


Fuente: Elaboración CECS a partir de *Noticias de la comunicación*, nº 130, 1994.

ticias sobre los escándalos políticos y sobre acontecimientos de otros países. Esto no significa que la prensa regional haya dado menos información sobre esos asuntos que la madrileña o que ésta no se haya interesado en sus ediciones regionales por las noticias locales. Muestra únicamente la diferente sensibilidad de los responsables de cuatro cabeceras madrileñas respecto a sus audiencias. El gráfico 2 da cuenta de las distintas proporciones de titulares en los 4 periódicos madrileños comparados con los otros 18 de la muestra.

En este gráfico no tenemos en cuenta la difusión. Nos limitamos a los números absolutos que resultan del recuento de portadas. Es lógico que la suma total de titulares de los 18 periódicos regionales multiplique por cinco (15.948) la suma total de las 4 cabeceras madrileñas (3.293). Hay que atender a la dimensión de los sectores, equivalentes a porcentajes. En Madrid aumentan los sectores referidos a «escándalos» y «otros países», bastante más pequeños en el resto de la muestra. La sensibilidad por el «debate partidista» es también más acusada en la prensa madrileña. En cuanto a la información «socioeconómica», Madrid dedica más espacio en páginas interiores. La prensa regional prefiere destacarlas en portada. Llamen la atención las pequeñas proporciones de titulares dedicados a cuestiones de la Unión

Gráfico 2 – Número y proporción por grandes grupos de titulares de portada en Madrid y en el conjunto de las demás cabeceras de la muestra (2 enero-15 de agosto)



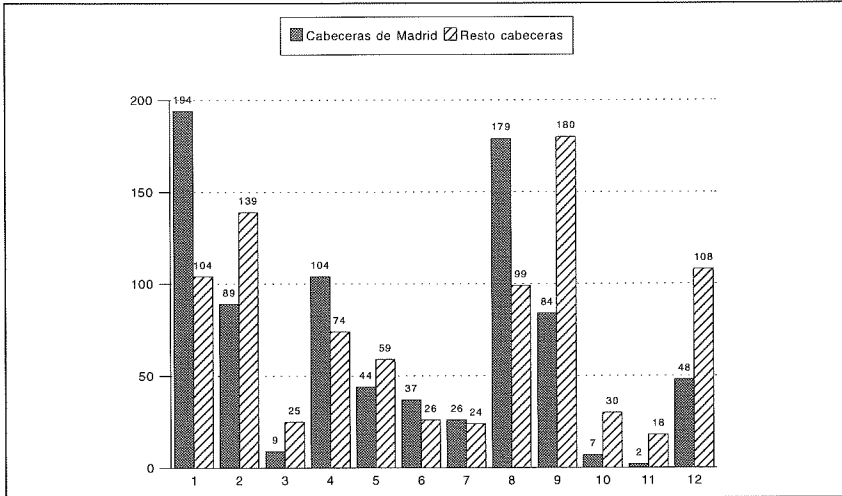
Fuente: CECS, Encuesta de prensa sobre titulares de portada, 1994.

Europea en ambos grupos de prensa. Se explica que las noticias de «sociedad» salgan a portada con mayor frecuencia en la prensa regional y local.

Para que este mismo fenómeno aparezca más claro, proponemos el gráfico 3, en el que presentamos el promedio teórico de titulares que correspondería a cada diario dentro de cada uno de los doce grupos temáticos, si dividimos el total de titulares madrileños por 4 y el resto por 18.

A cada uno de los 4 diarios madrileños correspondería un promedio de 194 titulares de portada en el grupo de los «escándalos», mientras los regionales y locales se quedarían casi en la mitad (104). Las diferencias son más notables en el promedio de titulares de los grupos 8 y 9, sobre «otros países» y «sociedad», respectivamente. Véase también la escasa dimensión de las barras del grupo 3 («proceso autonómico»). Se explica que la prensa regional destaque con más frecuencia las noticias que tocan cuestiones autonómicas, tanto de su propia Comunidad como de las otras. Es lógico que el «debate partidista» absorba más portadas en Madrid, más cerca del poder disputado por los líderes. Las barras dedicadas al «deporte» (G.12) son relativamente altas tratándose de portadas, pero hay que recordar que el año 1994 se significó por los récords de los atletas, tenistas y ciclistas españoles.

Gráfico 3 - Promedio de titulares por periódico según grandes grupos



**Nota:** 1. Escándalos 2. Socioeconomía 3. Proceso autonómico 4. Debate partidista 5. Instituciones del Estado 6. Terrorismo 7. UE 8. Otros países 9. Sociedad 10. Medio ambiente 11. Política local 12. Deportes.

**Fuente:** CECS, Encuesta de prensa sobre titulares de portada, 1994.

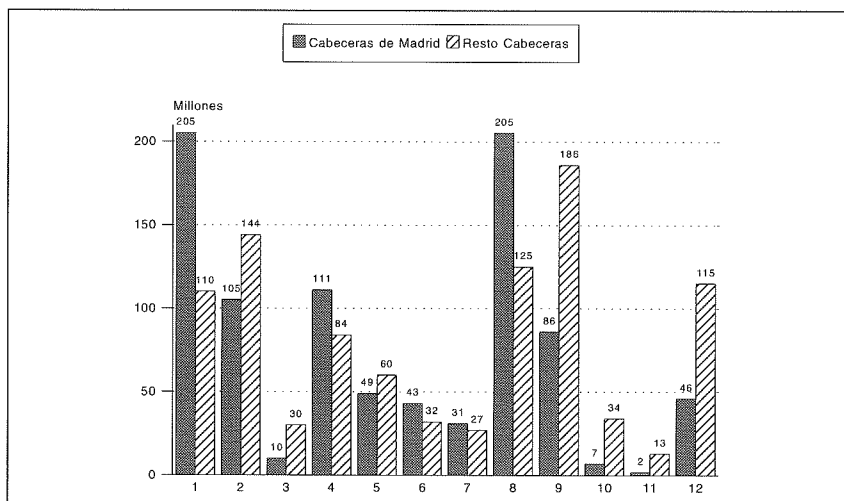
La valoración de estas cifras, volvamos a repetirlo, no debe referirse al volumen de información ofrecido por cada periódico, sino a la sensibilidad por destacar determinadas noticias en portada.

Además de considerar las distintas sensibilidades de cada cabecera, podemos contemplar la difusión de los titulares, teniendo en cuenta la tirada de cada una. En teoría estas cifras revelarían los millones de impactos que han ido recibiendo los lectores a lo largo de 1994. Esto es lo que hemos querido representar en el gráfico 4.

La difusión de las 4 cabeceras madrileñas supera en 100.000 ejemplares el millón<sup>6</sup>, lo que supone algo más de la cuarta parte (el 25,76%) del total de la prensa diaria española, cifrada ya en 4,3 millones. Entre *La Vanguardia* y *El Periódico de Catalunya* suman 393.546 ejemplares. Los demás diarios de información general que componen la muestra llegan a 794.393. El total, pues, de la muestra, correspon-

<sup>6</sup> Según el cómputo directo de la empresa editora, incluyendo las cabeceras asociadas, durante el año 1994 *El Mundo* ha superado ya la media semanal de 250.000 ejemplares. También *El País* aumentó un 5,8% sus ventas, con un total de 412.344 ejemplares de media semanal. Pero estos incrementos elocuentes para ambos diarios no alteran sustancialmente los porcentajes de la prensa madrileña sobre la regional y local.

Gráfico 4 – Difusión de los titulares por grandes temas. En millones. (2 de enero a 15 de agosto)



**Nota:** 1. Escándalos 2. Socioeconomía 3. Proceso autonómico 4. Debate partidista 5. Instituciones del Estado 6. Terrorismo 7. UE 8. Otros países 9. Sociedad 10. Medio ambiente 11. Política local 12. Deportes.

**Fuente:** CECS, Encuesta de prensa sobre titulares de portada, 1994.

diente a las 22 cabeceras elegidas, responde a una difusión media semanal total de 2.242.844 ejemplares, el 52,1% de la prensa diaria de información general.

Madrid ha lanzado a la audiencia nacional, en sus portadas, 205 millones de titulares sobre los escándalos, según la muestra y durante el período estudiado: casi el doble que los otros 18 diarios. Aunque siguen destacados los mismos grupos temáticos, se mantienen las desproporciones entre las cuatro cabeceras madrileñas y las demás.

El fenómeno «madrileño» sobre los escándalos atrajo nuestra curiosidad. Por ello decidimos examinar otra muestra compuesta exclusivamente por las 4 cabeceras de Madrid, ampliándola hasta el 31 de diciembre. El comportamiento de dichos diarios interesaba tanto por la sensibilidad demostrada hacia la dimensión social y política de los escándalos como por su capacidad de penetración en el resto del territorio nacional. El Anuario de Fundesco *Comunicación Social 1994/Tendencias*<sup>7</sup> estudia el fenómeno de penetración de la prensa

<sup>7</sup> Véase el estudio de Bernardo Díaz Nosty, especialmente los epígrafes dedicados a «la prensa de Madrid», pp. 64-ss.

madrileña en las diversas Comunidades Autónomas. La prensa de Madrid, merced a la estrategia de territorializar sus ediciones, mantiene al alza la difusión en Comunidades con un índice de lectura alto y en aquellas otras de estructura editorial más débil. Dicha prensa llega a suponer en Castilla-La Mancha el 64,4% del total de prensa vendida, el 45,6% en Andalucía, el 42,4% en Castilla y León, por encima del 20% en Extremadura, Comunidad Valenciana, Murcia, Baleares y La Rioja, para descender a un 11,5% en Cataluña, a un 9,7% en el País Vasco y a un 7% en Navarra. Estas tres últimas Comunidades ostentan el mayor índice de lectura de prensa. Carece de sentido hablar de una hipotética «opinión nacional». Por el contrario, la prensa de Madrid favorece de hecho el policentrismo de la interpretación, diversificando sus ediciones. El mantenimiento de las portadas madrileñas en dichas ediciones avala nuestra encuesta sobre los titulares.

## 5. Dimensión social del «escándalo político»

El término «escándalo político» admite dos usos diferentes. Por un lado, se aplica a las conductas irregulares concretas de agentes políticos. Y, por otro, dicha expresión se refiere a la reacción social provocada por el conocimiento público de tales prácticas reprobables.

Con razón deben calificarse como «corruptas» no sólo las actuaciones ilegales, constitutivas de delito penal. Cualquier «abuso de poder», aun en el caso de que no llegue a ser claramente ilegal, quebranta normas exigidas al desempeño de un cargo democrático. Conviene, sin embargo, en favor de la claridad, mantener la distinción entre prácticas «patológicas» o condenables y el «escándalo político» propiamente tal, referido a la reacción social de la opinión pública, en cuya producción y socialización intervienen hoy de manera poderosa los medios de comunicación.

El concepto un tanto indefinido de «responsabilidad política», mucho más amplio que el de «responsabilidad penal», resulta hoy habitual en el discurso público. La responsabilidad del que detenta el poder, o del que aspira a conquistarlo, se mide por su capacidad de «responder», de dar cuenta lingüísticamente de sus actuaciones políticas. El discurso del agente político es necesario para dar a conocer sus propias razones y la norma interiorizada que rige en realidad sus actos. La sospecha y la desconfianza social se nutren con el silencio o el sofisma del agente político. En la confianza social se fundamenta la

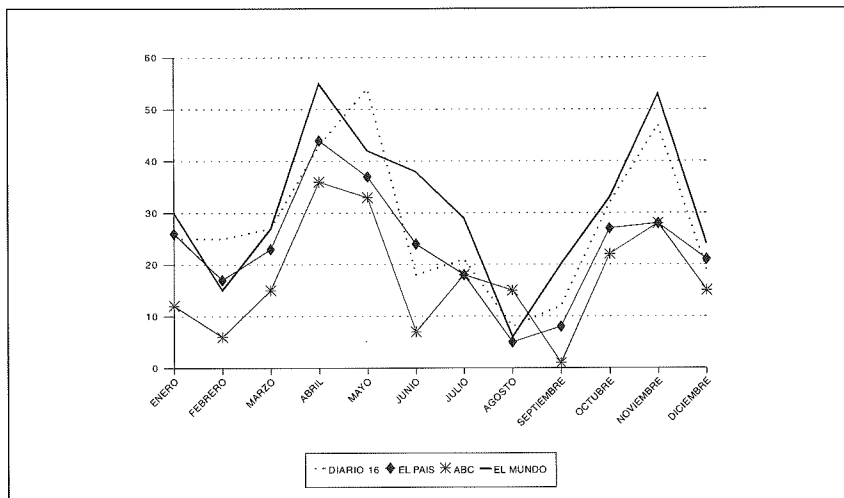
autoridad política democrática de base fiduciaria, consecuencia de la idea de representación. La «responsabilidad política» no puede reducirse a la «responsabilidad penal».

La batalla por la opinión pública tiene su sede natural en el Parlamento. Pero, en una sociedad mediática, no podemos acercarnos al «escándalo político» sin tener en cuenta los intentos de estigmatizar al adversario político que llevan a cabo las élites políticas, los líderes destacados y los creadores de opinión en los medios de comunicación. Ese proceso estigmatizador discurre como el cauce de un río que va recogiendo distintas corrientes, grandes afluentes y arroyuelos sin distinguir las fuentes cristalinas de los desagües más viles. El «escándalo político» en singular normalmente suma o generaliza «escándalos» heterogéneos. A su paso el paisaje se llena de estereotipos orientados contra los mismos agentes políticos e instituciones. No contamos con indicadores seguros para describir el curso de este proceso y medir el nivel de sus aguas en los sucesivos momentos del año 1994. El caso Juan Guerra explotó en 1989. Siguieron, en 1991, Filesa, Ibercorp y Renfe. Durante el bienio 1992-93 se sumaron Torras-KIO, Banesto y el caso Roldán: estos dos últimos iban a acaparar los titulares en la primavera de 1994. Las tormentas arrecian en las campañas electorales de las generales de 1993 y de las europeas de 1994. Se mezclan las conductas irregulares de financieros con las de los agentes políticos.

Arnold J. Heidenheimer distingue tres zonas en el espectro de los comportamientos ilícitos: la «negra», de claro rechazo general, tanto por las élites políticas como por las masas; la «blanca», mayoritariamente tolerada; en la zona «gris» se sitúan corrupciones discutidas, bien por la gravedad social atribuida por la opinión general, bien porque no constan con claridad sus verdaderos autores. Lógicamente, las batallas entre las élites se centran en la zona negra y en la gris. Podemos trazar curvas con los titulares de portada, puramente indicativas, en cada uno de los 4 diarios de Madrid durante 1994, como intentamos hacer en el gráfico 5.

Sobresalen las tormentas de abril-mayo, correspondientes a los casos Roldán y Banesto. El ascenso en el último trimestre se debe a los asuntos PSV y Palomino. El año 1994 comenzó bajo la conmoción de la intervención de Banesto, la más clásica entidad financiera de España, que mantuvo la atención de la prensa en sus portadas durante todo el año.

Gráfico 5 – Evolución mensual por número de titulares de portada sobre escándalos en los diarios madrileños. Enero-diciembre 1994



Fuente: CECS, Encuesta de prensa sobre titulares de portada, 1994.

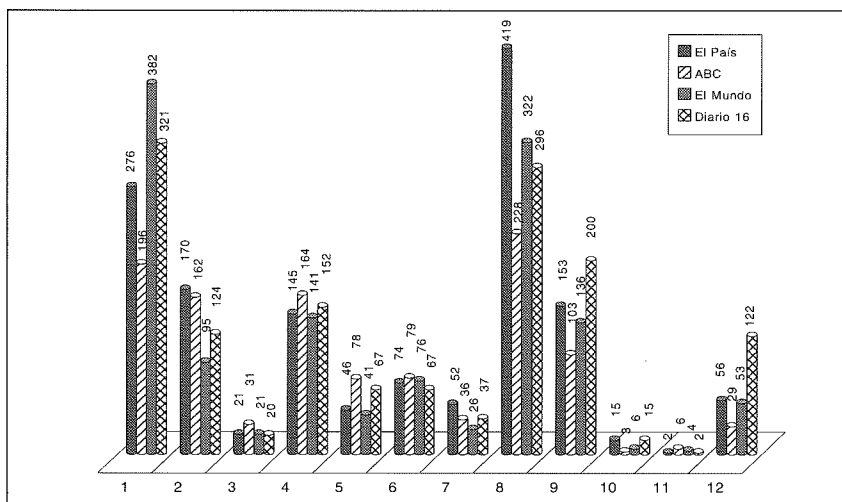
Pero no es el número absoluto de titulares ni el tiempo de permanencia en portada, sino el discurso estigmatizador de agentes políticos lo que produce en realidad el escándalo más destructor. La utilización explicable de estos casos por las élites políticas es determinante para aumentar la alarma y los efectos en la convivencia política. Lo vemos claramente en el caso del ex director de la Guardia Civil, agravado por la relación con la cuestión de los «fondos reservados», que ya había aparecido en el proceso judicial de los inculcados en el GAL. Lo comprobamos también en el caso del ex gobernador del Banco de España, de más corta pervivencia en las portadas. La potencia simbólica de prácticas corruptas realizadas por un agente político es mucho mayor.

Incluso casos como Filesa, Cruz Roja y PSV, que tienden a sumarse en el cauce de la opinión contra la corrupción política, parecen afectar sólo a la periferia del sistema. En octubre se reabre el proceso de instrucción del GAL. Las revelaciones de los dos ex policías condenados y los encarcelamientos de antiguos dirigentes de la lucha contra el terrorismo nos introducen en 1995, con la temperatura más alta del escándalo político.

Podemos ahora comparar el tratamiento de los escándalos en estos mismos diarios con el que hacen de todos los otros asuntos, según los 12 grandes temas establecidos en los gráficos 2, 3 y 4. Esto es lo que trata de representar el gráfico 6, que contabiliza el número de titulares de cada una de las cuatro cabeceras.

La silueta de estas barras, correspondientes a cada uno de los periódicos madrileños de mayor tirada nacional, expresa las preferencias de sus respectivas direcciones. Insistimos: la portada destaca las noticias que, a juicio del diario, son de mayor actualidad. En el editorial se enjuician y valoran. El desarrollo de la información se ofrece regularmente en páginas interiores. En el gráfico 6 destacan claramente dos bloques: el de los «escándalos» (G.1) y las noticias de «otros países» (G.8). En este grupo 8 se reúnen acontecimientos heterogéneos que han conmovido a la opinión pública española y que podrían clasificarse de mayor a menor número de titulares por este orden: la guerra de los Balcanes y las negociaciones de la UE y la ONU, las negociaciones y atentados en Oriente Medio, los problemas políticos y judiciales de Italia, los trágicos sucesos de Ruanda, los acontecimientos de Méjico y Chiapas, Argelia, Ex-URSS, Cuba, elecciones en

Gráfico 6 – Número de titulares por grandes grupos en cuatro cabeceras de Madrid (2 enero-31 diciembre)



**Nota:** 1. Escándalos 2. Socioeconomía 3. Proceso autonómico 4. Debate partidista 5. Instituciones del Estado 6. Terrorismo 7. UE 8. Otros países 9. Sociedad 10. Medio ambiente 11. Política local 12. Deportes.

**Fuente:** CECS, Encuesta de prensa sobre titulares de portada, 1994.

Cuadro 1 - Preferencias en las portadas de los cuatro diarios madrileños

	EL PAIS		ABC		EL MUNDO		DIARIO 16	
1.	Extranjero	416	Extranjero	228	Escándalos	375	Escándalos	321
2.	Escándalos	276	Escándalos	196	Extranjero	314	Extranjero	290
3.	Economía	170	Partidos	164	Partidos	139	Sociedad	200
4.	Sociedad	153	Economía	162	Sociedad	133	Partidos	152
5.	Partidos	145	Sociedad	153	Economía	93	Economía	124
6.	Terrorismo	74	Terrorismo	79	Terrorismo	75	Terrorismo	67
7.	UE	52	Instit. Estado	78	Instit. Estado	37	Instit. Estado	67
8.	Instit. Estado	46	UE	36	UE	28	UE	37
9.	Autonomías	21	Autonomías	31	Autonomías	21	Autonomías	20

Fuente: CECS, Encuesta de prensa sobre titulares de portada, 1994.

EE UU, Reino Unido, Francia y un conjunto variado de otros países. Se explica así la notable dimensión de las barras de este grupo. Podemos establecer el orden de preferencias de cada periódico (cuadro 1). Prescindimos de los grupos 10 («medio ambiente»), 11 («política local») y 12 («deportes»).

Se dan, como puede advertirse, pocas diferencias de orden. Los «escándalos» cubrieron los espacios más amplios y destacados de las portadas en los cuatro periódicos. El debate entre los partidos marca otra de las preferencias: obsérvese el orden de prioridad según las cabeceras. Las noticias autonómicas y las referentes a la Unión Europea llenaron espacios esporádicos y minoritarios. El volumen de noticias de primer interés sobre otros países fue casi totalmente cubierto por las guerras y masacres fratricidas. Afortunadamente los atentados terroristas han exigido muchos menos titulares. Sorprende que la política europea comunitaria no haya merecido tanta atención de las portadas.

## 6. La reacción social estigmatizadora

Damos especial importancia a la emergencia y formación de este juicio colectivo. En realidad, el «escándalo político», originado por prácticas irregulares atribuidas a agentes políticos, no llegaría a ser tal si no consiguiera una viva reacción social de reprobación. Para conseguirlo tienen que darse dos condiciones: el contexto de una cultura sociopolítica homogénea propicia a la condena y a la actuación agitadora de las élites políticas y de los medios de difusión. Estos últimos desvelan públicamente los hechos, las élites políticas los valoran

y dramatizan. A su vez, los medios prosiguen la información, tanto de los hechos en sí como de las distintas etapas de la lucha entre las élites políticas. El papel, pues, de los medios es primordial.

Para comprobar el grado de reprobación conseguido y el de credibilidad de los medios, el CECS realizó una encuesta de calidad con una muestra de 150 personalidades españolas, excluyendo de ella a los periodistas y políticos en activo, acusadores y acusados. A través de cartas personales reclamamos su colaboración para que expusieran un juicio ponderado sobre los tres acontecimientos que, a su entender, fueran de mayor gravedad y trascendencia política y social. Para facilitar su libertad de expresión, lógicamente les garantizamos la discreción y el anonimato. Obtuvimos, por escrito, 109 respuestas. Entre las personalidades que enjuician la situación figuran 51 catedráticos de reconocido prestigio (historiadores, sociólogos, economistas, juristas y filósofos), 8 miembros de distintas Academias, 22 presidentes de grandes empresas, 11 altos ejecutivos, 5 magistrados, 2 letrados de instituciones del Estado, 9 líderes sindicales y un embajador. Nos interesaba especialmente la argumentación y valoración de cada uno de los fenómenos seleccionados por ellos mismos. Queríamos contrastar la información de los medios con la recepción de la misma expresada en juicios de valor formulados por mentes habitadas a la reflexión. Si vale la cualificación, podemos hablar de una «opinión pública culta». Las fechas de las respuestas discurren entre el 26 de septiembre y los primeros días de noviembre.

Aunque la muestra no pretendía representar a la población, ni siquiera a todo el sector más formado, vale como un primer indicador el elenco de acontecimientos y la proporción dentro de los mismos resultante de la encuesta:

— La inmensa mayoría, 75 encuestados, resaltan el «*fenómeno de los escándalos*», su generalización, la importancia de las instituciones afectadas y las consecuencias para el desarrollo de la democracia.

— 49 respuestas valoran los resultados de las *elecciones europeas y andaluzas*, el desplazamiento del voto y la composición del nuevo mapa político. De ellos, 6 critican *la estrategia de los partidos políticos* y sus efectos sobre el sistema.

— 39 dan especial importancia a los *pactos del Gobierno* con los parlamentarios nacionalistas, particularmente al protagonismo catalán y a la «*campaña anticatalana*». 4 de ellos expresan su preocupación por el «*resurgir de los nacionalismos*».

- 28 dedican parte de su reflexión a la *situación económica, el desempleo y la recuperación*.
- 17 se ocupan de la *reforma del mercado de trabajo*.
- 16 destacan, con esperanza, la *emergencia de nuevas formas de solidaridad* promovidas por ONGs.
- 12 critican el *sensacionalismo de los medios de comunicación*.
- 7 apuntan al *retroceso de una cultura progresista*: predominio del economicismo y de la seguridad.
- 5 destacan la *sensibilidad de los españoles respecto al terrorismo y la reinserción de los etarras*.
- 4 se refieren a la *pérdida de interés y confianza en la UE*.

Estas proporciones se aproximan al orden de preferencias de los titulares de portada expuesto en el gráfico 6 y en el cuadro 1. Se puede afirmar que los medios de comunicación, particularmente la prensa, gozan de gran credibilidad entre las élites formadas. Prueba de ello es el alto nivel de preocupación por los efectos sociales de los «escándalos» y el «funcionamiento de los partidos y el debate partidista». Analizaremos especialmente estos fenómenos y los factores que los impulsan, dado que en el tercer apartado de esta parte nos ocuparemos de la solidaridad y la emergencia de las ONGs. El capítulo 4 de este Informe se dedica íntegramente al examen de la reforma del mercado de trabajo.

Si tenemos en cuenta las seis etapas del proceso de formación de la reacción pública señaladas por Lawrence Sherman (1978) —*revelación de diferentes hechos de corrupción, difusión o publicación, defensa de los acusados, dramatización, reajuste institucional y generalización del juicio estigmatizador*—, podemos afirmar que a finales de 1994 se había recorrido y consolidado ya el itinerario completo del proceso, aunque éste permanezca aún abierto a la espera de la comprobación y actuación de la Justicia. La «judicialización de la vida política» seguirá creciendo en la medida en que las decisiones políticas dependan de los procesos de instrucción y de las sentencias de los tribunales.

Nuestros intelectuales encuestados parecen dar por supuesta la comprobación de las conductas irregulares de agentes políticos y financieros. Reflejan el clima de indignación moral estigmatizador que Sherman señala como culminación del proceso. Todo ello es producto de la suma de hechos heterogéneos. Transfieren con facilidad el mal ejemplo de los agentes personales al descrédito de las institucio-

nes por ellos dirigidas. Sus argumentos se apoyan en la evidencia empírica de la «opinión pública» reinante, sin necesidad de entrar en las posibles deformaciones de esa opinión. Su preocupación principal está absorbida por los efectos perversos que todo esto tendrá para nuestro proceso democrático.

Parten de la experiencia generalizada de «desprestigio», «desgaste de la credibilidad», «desmoralización y escepticismo social» e incluso «crisis de la legitimidad del Estado». No pocos advierten que esos agentes políticos son una ínfima minoría. Pero perciben «la creciente conciencia pública de que la corrupción es un fenómeno generalizado y amplio que afecta a todos los partidos y a muchas instituciones».

Diecisiete ponderan la gravedad por el fuerte impacto social en la población. Hay que tener en cuenta que «la moral colectiva ha sido bastante zarandeada en estos últimos años». Otro opina que «la reacción de la sociedad española frente a fenómenos degenerativos en su sistema político básicamente ha sido la de una sociedad sana».

Destacamos un texto crítico que, a nuestro juicio, expresa bien la situación, que tratan de describir la mayoría de las respuestas, en el marco del proceso democrático español: «En el plano socio-político, por las crecientes manifestaciones que han provocado en el ciudadano medio la deslegitimación y distanciamiento con respecto a todas las instituciones, en parte como consecuencia de fenómenos indiscutibles (corrupción, falta de respuesta de dichas instituciones a los problemas reales), en parte inducidas por la crispada e indiscriminada crítica que practican los grupos sociales que, en cualquier ámbito, se disputan el poder o la influencia».

Se recrimina al Gobierno la falta de medidas rápidas de control político: «Incapacidad del sistema para excluir a los corruptos de la vida pública»; «Hay mucha condena social de estas prácticas, pero poco convencimiento de que algo serio se esté haciendo para atajarlas»; «La tendencia a eludir la responsabilidad, rasgo éste que se da también ampliamente en la sociedad»; «La negativa del Gobierno, y de esos y otros partidos, a reconocer esa amarga realidad y actuar enérgicamente en consecuencia». La movilización de la vida política, el eco de las comisiones parlamentarias y la voluntad política para poner fin al empleo de mecanismos irregulares ha sido tardía. «No fue el Gobierno, sino los medios de comunicación los que lo han revelado».

En la *fase de defensa* que suele producirse tan pronto como se devela el escándalo, los acusados se han defendido con los procedimientos clásicos descritos por L. Sherman: negar la fiabilidad de quienes

revelan la información, atacar la legitimidad del modo de desvelarlo sin considerar su verdad o falsedad, negar que la corrupción esté tan generalizada, etc.

Unos y otros entablan la batalla por la opinión pública. Los argumentos de autoridad resultan claramente insuficientes, precisamente porque lo cuestionado es la fiabilidad misma del testimonio de los implicados. Resucitan estereotipos del pasado y en vez de un debate de ideas, más propio del discurso político, se hacen solemnes profesiones de creencias democráticas, bajo las cuales se esconden, no pocas veces, verdaderos apetitos de poder y prestigio. La contienda política se libra más entre apetitos que entre creencias y más entre creencias que entre ideas.

Si los acusados no responden, su silencio es utilizado como prueba de «irresponsabilidad política». La espiral de la agresividad se dispara en un clima más propicio a las sospechas e incertidumbres. Tampoco es seguro que la «investigación política», propia de las comisiones parlamentarias, conduzca el escándalo a buen puerto: las áreas de «investigación política» y de «investigación judicial» se imbrican. Para determinar la responsabilidad política, habrá que arbitrar procedimientos justos; debe obtenerse la garantía de que declaraciones y hechos no probados, conocidos en el seno de la comisión, no sean utilizados por sus miembros para la lucha por la opinión pública que entablan los acusadores.

El tiempo de tensa espera entre la difusión de los hechos sin «respuesta política» suficiente y la determinación de la posible «responsabilidad penal» proporciona infinidad de ocasiones para nuevas informaciones y sospechas de complicidad a los denunciadores de los casos de corrupción.

Los medios de comunicación no pueden quedarse pasivos. Ellos ocupan el espacio natural dentro del cual se hace visible cualquier suceso en el área del poder. Más aún, en una sociedad mediática el poder brota, crece o se agosta en virtud del comportamiento de los medios.

Este protagonismo no es por sí mismo antidemocrático. Porque también a ellos, lo mismo que a las élites políticas, se les puede exigir el ejercicio de la «responsabilidad política»: probar sus acusaciones, respetar el derecho al honor y guardar las reglas de todo debate político que merezca el nombre de tal. La cortesía constitucional obliga a todos. No parece coherente exigir corrección y respeto a las leyes con procedimientos que desacreditan al mismo sistema democrático.

Acusados y acusadores son cómplices del malestar democrático. Y en este sentido, 14 de las personalidades encuestadas critican el comportamiento de algunos medios de comunicación como factores difusores de los escándalos: «Ha sido precisamente en 1994 cuando su divulgación reiterada a través de los medios de comunicación, su concatenación en el tiempo y la extraordinaria gravedad de algunas actuaciones les han concedido especial virulencia». «Llama la atención la diferencia entre lo que publican los medios y determinados libros sobre detalles de ciertas corrupciones, incluíbles en el Código Penal tal y como son contadas, y la escasa *noticia criminis* que de estos casos conocen los Tribunales». «El sensacionalismo de ciertos órganos periodísticos», el que no hayan establecido diferencias «entre los tipos de corrupción» y «la oscura turbulencia en los medios de comunicación» los hacen cómplices del escándalo. «La diferencia que existe entre lo que publican los medios y la escasa *noticia criminis* que de estos hechos tienen los Tribunales no puede menos de hacer recaer otro tipo de sospechas sobre los agentes del discurso acusador».

Pasemos ahora de la apreciación de los «escándalos» descrita por las personalidades encuestadas al comportamiento de los medios. Nos contentaremos con ofrecer unas cuantas pinceladas más indicativas. Los dos asuntos que han suscitado mayor número de titulares y mayor alarma social han sido los del ex director de la Guardia Civil y el de Banesto. El primero, como el del Gobernador del Banco de España, concernía directamente a una institución básica del Estado. Por su propia entidad era de naturaleza política. Afectaba directamente al Gobierno. En el segundo, en cambio, se trataba de una entidad financiera privada, todo lo pública que se quiera, pero cuya responsabilidad sólo de forma mediata atañía a una institución política como el Banco emisor. La responsabilidad de los agentes políticos estaba claramente diferenciada.

*En el caso Roldán*, la desvelación de la sospecha comienza por la investigación de su patrimonio. Los datos aportados por la prensa obligan a intervenir al Congreso, que crea una comisión parlamentaria de investigación. Según el esquema de Sherman, la revelación, la difusión y la defensa desembocaron en cuestión de días en la fase de «procesamiento» y «ajuste». Pero la misma comisión de investigación actuaba como plataforma de «dramatización» del enfrentamiento político.

La mayor parte de los titulares de portada en ese período son textos filtrados por miembros de la comisión, tendentes a extender las complicidades. «L. R. afirma que fue víctima de una conspiración de

generales de la Guardia Civil»; «Corcuera y Barrionuevo abandonan a su suerte a Luis Roldán». Se amplía el escándalo a otro espinoso asunto: «Al menos 28 altos cargos de Interior cobraron de los fondos reservados»; «Los fondos reservados aumentaron 4.000 millones más de lo presupuestado con Roldán». Se suministra material para provocar la indignación moral: «Roldán firmó contratos de obras de la Guardia Civil una vez realizadas»; «Roldán admite que abrió una cuenta en Suiza con dinero de los fondos reservados»; «Solchaga y Corcuera conocían que Roldán adjudicó obras irregularmente». Complicidad con el terrorismo: «HB accedió a los planos de casas cuartel gracias a las adjudicaciones a dedo de Roldán». Se eleva el punto de mira al presidente del Gobierno: «González, responsable ante la opinión pública del nombramiento de Roldán».

El ex director desaparece: «La fuga de Roldán hace tambalearse al Gobierno»; «El ministro del Interior presenta su dimisión en pago por la fuga de Roldán»; «Felipe González tiene obligación ética de dimitir». Comienzan las amenazas del mismo ex director a través de un periódico: «Tengo dos alternativas, o pegarme un tiro o tirar de la manta»; «Roldán reta a Felipe con su amenaza de tirar de la manta»; «El CESID dice que Roldán dispone de datos claves». Más complicaciones: «L. Roldán: he sido basurero de Serra y por consiguiente del presidente».

La búsqueda del ex director sigue promoviendo la incertidumbre desde las portadas de prensa durante todo el año: «Roldán se llevó 70 dossiers con secretos de Estado de los archivos de la Guardia Civil».

*La crisis de Banesto* había saltado a la opinión pública antes de que fuera intervenida esta gran entidad financiera por el Banco de España. La decisión del Banco emisor se materializa el 28 de diciembre de 1993. Durante 1994 los titulares de portada superan con mucho a los de otros escándalos, tanto en números absolutos como en meses de permanencia: una media de 60 durante los cuatro primeros meses de 1994. En los meses siguientes oscila entre 5 y 15 en las cabeceras madrileñas. Constituye, sin duda, la noticia estrella del año.

Las personalidades de nuestra encuesta dan especial importancia al descrédito que haya podido causarse a todo el sistema financiero español. Elegimos el texto del presidente de una gran empresa, que sintetiza el pensamiento de varias respuestas: «La inestabilidad del Sistema Financiero español con la perniciosa actuación del Sr. Conde al frente de Banesto y las irregularidades cometidas durante su mandato, que han tenido una respuesta firme por parte de los poderes pú-

blicos, lo que parece demostrar una complicidad más que sospechosa».

Los contenidos de las portadas se enfrentan a este escándalo social difundiendo noticias tranquilizadoras. Promueven la indignación moral de la sociedad contra los responsables, pero sin mezclar entre ellos a los agentes políticos. Su tono es moderado y demuestran en general cierto interés por limitar el círculo de responsabilidades. La inmensa mayoría de los titulares justifican la actuación del Banco de España.

En la fase de defensa, los esfuerzos del anterior equipo directivo para hacer ver manejos políticos detrás de su destitución no tienen apenas eco en los medios. Elegimos algunos titulares de mayor relieve: «El 60% de los españoles opina que la intervención de Banesto ha sido eficaz»; «Sáenz toma el control de la red de oficinas y se reúne hoy con los 150 directores»; «Sáenz se compromete ante sus ejecutivos a preservar la unidad y la marca Banesto»; «Sáenz descarta una operación acordeón para sanear Banesto»; «El Consejo de Banesto estudia fórmulas para suavizar la reducción de capital»; «El Banco de España quiere una ampliación de 100.000 millones para sanear Banesto»; «Banesto recuperará la normalidad a fin de mes». Al mes de la intervención, respecto al nuevo Consejo gestor, predominaba un clima de tranquilidad en la opinión pública. El 26 abril, cuatro meses después de la intervención, la mayoría de las portadas resaltaban la noticia de la venta al Banco Santander.

Los mismos responsables dimitidos prefieren guardar silencio: «Conde se defiende sin declarar la guerra». La prensa concentra sus ataques contra el presidente destituido: «Conde se protegió con una póliza de La Unión y el Fénix contra la acción social»; «El Banco de España acusa a Conde de actos fraudulentos». «Conde no convence a los diputados de la limpieza de sus relaciones con el grupo Oasis». Sólo un periódico alude confusamente a los agentes políticos: «Banesto fue intervenido porque el sistema no aceptaba un foco de poder incontrolado».

El escándalo Banesto fue de gran calado social. Pero no llegó a crispas los ánimos de la población, entre otras razones, porque, a diferencia de los otros «escándalos políticos», entró rápidamente en la fase de reajuste institucional. Estos dos escándalos, Roldán y Banesto, que batían el récord de titulares en portada durante todo el año, conducen la reacción social de indignación a objetivos distintos. La opinión reacciona en sentidos divergentes. Ambas irregularidades graves serán juzgadas por los jueces. Pero la dilación de la respuesta

al caso Roldán, por tratarse de un agente político, contribuirá a rearmar a la oposición. La comparación de estos dos grandes escándalos confirma la urgencia de dar respuestas y tomar decisiones adecuadas tan pronto como se produce la publicación de una corrupción política concreta.

El silencio o la espera a la resolución de los tribunales no sirve más que para realimentar el escándalo político. Ofrece, además, la posibilidad de que la reacción social estigmatizadora de agentes políticos crezca con sumandos heterogéneos de distinta gravedad, cuya responsabilidad se transfiere con facilidad al Gobierno. La reapertura del proceso sobre el uso de los «fondos reservados» y sobre los crímenes del GAL posiblemente hubiera tomado otro tono menos crispante. Otros casos, como el de las cuentas de la Cruz Roja, la quiebra de PSV, la administración del BOE o el caso Palomino, no tenían por qué contribuir a generalizar una hipotética corrupción del poder político.

## 7. La «corrupción» del debate político

A estas alturas de la experiencia democrática nadie podrá negar que la malversación de fondos públicos, la apropiación indebida y la falsedad en documento público corroen el fundamento fiduciario del poder político. Estas tres prácticas fueron siempre bastante toleradas por la sociedad española. Ahora ha cambiado la sensibilidad. Cualquier práctica corrupta tiene que ser perseguida y extirpada. La acción de la justicia no va a ser suficiente, porque esta patología tiene que ser condenada por la conciencia moral responsable. Ahora bien, ¿cómo reconstruir la «responsabilidad política», si no damos primordial importancia a la veracidad del discurso político? Hay que hacer lo que se dice y cumplir lo que se promete.

Confianza viene de *fides* y tiene mucho que ver con la fidelidad a la palabra dada. El hombre es político por su capacidad de desterrar la violencia de la sociedad con el ejercicio de la palabra. El político es, ante todo, «hombre de palabra». Los griegos caracterizaban la vida política como el espacio por excelencia de la palabra dialogante. Nos preguntamos cómo podremos perseguir las corrupciones económicas de los agentes políticos con un discurso que deja de ser político desde el momento en que degrada la palabra y la incapacita para persuadir y convencer. Si las corrupciones económicas destruyen la credibilidad del gobernante, ¿podemos atribuir credibilidad al que se vale del engaño para sustituirle en el mismo poder?

La corrupción económica desacredita al poder. La malversación del lenguaje toca la esencia misma de la democracia, desintegra su núcleo fundamental y la hace inviable. La crítica del abuso del poder se descalifica por sí misma cuando se vale de la corrupción de la palabra. Propiamente, quien no respeta la palabra tampoco hace crítica. Simplemente dinamita el poder democrático. Tampoco él podrá ocupar lo que ha destruido. El discurso mendaz es una de nuestras catástrofes públicas habituales. La corrupción del debate político nos sitúa en la indefensión frente a todas las otras prácticas corruptas, cuya madre es la mentira. Cuando las palabras se utilizan como proyectiles, no parece excesivo afirmar que nos situamos en la violencia más negadora de la vida social y política. Vivimos la inmoralidad en estado puro.

Prometimos ocuparnos del debate político tal como ha llegado a enfurecerse durante el año 1994. Al agrupar las 109 respuestas de las personalidades encuestadas, nada menos que 88 se referían a la alarma del debate partidista. De ellas, 39 tienen presente, como hecho gravísimo y trascendente, las formas y los efectos de los ataques a los pactos del Gobierno con los grupos parlamentarios nacionalistas. Las otras 49 subrayan el tono descalificador de dicho debate como consecuencia del desplazamiento del voto popular en las elecciones al Parlamento Europeo. Nos ocuparemos por separado de cada uno de estos dos grupos de textos y los compararemos con los titulares de portada correspondientes.

La significación de estos pactos parlamentarios, tal como se ha ido reflejando en el debate político, podría resumirse en los dos textos siguientes:

— «No es posible predecir la resultante. Pero 1994 ha sido el año, después del curso 'constituyente' 1977-1978, en que se ha planteado de modo más explícito, visible y tangible el gran problema interior e histórico, no plenamente resuelto y aún generador de importantes deficiencias y desgarros, que es el de la ordenación estatal que cobije en condiciones de estabilidad aceptable a los pueblos de España», escribe un catedrático de historia.

— Y un alto magistrado observa «el progresivo desentendimiento entre los ciudadanos de las distintas nacionalidades y regiones –concretado especialmente en la incomprensión de las singularidades de las nacionalidades históricas– y una cierta radicalización en la formación de estereotipos».

Este fenómeno se interpreta como un retorno a los estereotipos de las memorias colectivas del pasado, «consecuencia a medio plazo de un proceso de transición democrática basado en un ingente ejercicio de amnesia colectiva que fue al mismo tiempo la clave de la transición y su principal punto flaco» (sociólogo). «El reavivamiento de tensiones nacionalistas, catalanistas y anticatalanistas y, recientemente, vasquistas» (sociólogo). «La conflictividad emergente en torno al problema regional/nacional» (economista). «La violenta reactivación del españolismo atávico en contra del acuerdo CiU-PSOE y del reconocimiento gradual de la realidad plurilingüe, pluricultural y plurinacional de España» (sociólogo).

Otros salen al paso de la falsa interpretación de los pactos, subrayando sus efectos positivos para la vida política: «La cultura del pacto a nivel estatal (PSOE-CiU), como fórmula de funcionamiento político» (economista); «La irrupción de las políticas periféricas en la gobernabilidad del Estado español, y de modo especial el protagonismo creciente de la política catalana, con sus manifestaciones singulares en la opinión pública» (politólogo). Particularmente en la política económica: «Creo que ha sido positiva la reforma del mercado de trabajo a iniciativa de los catalanes, pues la rigidez en esta materia hacía imposible que los empresarios actuales ampliaran sus plantillas y hubiera nuevas vocaciones empresariales. Este pacto con los catalanes es positivo, pues consideramos que el criterio de ellos en materia socioeconómica y laboral será más liberal que el del Gobierno y beneficiará a la economía del país y creará mayores expectativas en las empresas» (empresario); «El papel de los catalanes en el gobierno del Estado, que no solamente buscan sus intereses, sino que han introducido racionalidad en el proceso económico y han impulsado una forma de Estado» (economista).

Las portadas de los diarios que hemos analizado reflejan el permanente hostigamiento de la oposición al presentar este apoyo de los catalanes como «chantaje», «claudicación» u «oportunismo». Elegimos como muestra algunos titulares de más relieve.

Los titulares destacan especialmente las declaraciones de los presidentes del Gobierno y de las Autonomías históricas: «Pujol pide que se acepte 'sin límites' la realidad plurinacional de España» (9/2); «González: La presencia del Estado en todo el territorio no admite discusión» (12/2); «González y Pujol ponen a punto el giro autonómico» (11/2); «González dará más poder a las comunidades históricas» (12/2); «El lehendakari plantea al Rey 'la gravedad' del bloqueo del Estatuto» (15/3); «González logra imponer en su partido la tesis de man-

tener los pactos con los nacionalistas» (21/6); «González ataca a Anguita y le critica por tener una visión paranoica de Cataluña» (13/7); «González advierte que las críticas a PNV y CiU crean tensiones en el país» (15/7); etc.

Del proceso autonómico nos ocupamos en nuestro Informe anterior<sup>8</sup>. La organización territorial del Estado es el cimiento de nuestra convivencia y proceso democrático. Nos sorprende la ausencia de cuestiones específicamente autonómicas en el debate político de 1994. Se parte de ellas (normalización lingüística, sistema de financiación, distribución de los Fondos de cohesión, transferencia de competencias, etc.) para agitar los fantasmas de la historia, para cuestionar las intenciones del adversario, para enfrentarle con la opinión pública, etc. Se argumenta con las personas y sobre las personas: casi nada sobre las cosas. La línea de fuego se identifica con la de la batalla por el poder.

Resulta paradójico quejarse de la falta de interés de la gente por el debate político, cuando los políticos tratan esos asuntos como si pertenecieran a su vida privada o carrera profesional. No es posible debatir con los que sólo pretenden discutir, invocar grandes principios y valores para anular al adversario. Se hacen inútiles todos los esfuerzos para hablar de los asuntos comunes, cuando lo que interesa son exclusivamente las personas.

Los pactos están siempre en el fondo de todos los enfrentamientos. Las leyes aprobadas con el apoyo de la nueva mayoría parlamentaria (reforma laboral, medidas fiscales, fundaciones, etc.) apenas son discutidas en las declaraciones de los líderes. A pesar de su interés general, no afloran en el debate. No son útiles para el fin pretendido: desprestigiar al adversario político. La «espiral de los silencios» rige también en la lucha de las élites políticas por la opinión pública.

*El debate celebrado en el Senado los días 26 y 27 de septiembre constituye una excepción.* El acontecimiento copó las portadas de todos los diarios españoles con titulares de relieve. Incluso diarios como *Egin* y *Avui* se sumaron a esta conmoción de la opinión pública. Los de mayor tirada coinciden en resaltar la idea de la pluralidad desde la lealtad a la Constitución. En la prensa regional se tiende a escoger el titular del texto del discurso de su presidente autonómico. En Barcelona se subraya la propuesta de «reformar la Constitución» y de dar «un

---

<sup>8</sup> CECS, *España 1993*, op. cit.

nuevo impulso autonómico»; «Pujol explica al Senado que no se ha resuelto el encaje de Cataluña». En el País Vasco los titulares de relieve son plurales: «González defiende la pluralidad desde la lealtad a la Constitución»; «González estableció los límites del debate de las Autonomías» (*Egin* a 4 col.). Todavía el segundo día se mantenía como el titular de primera en 9 de los 24 periódicos estudiados. El término «consenso» volvió a dominar la información de la prensa: en cuanto a la creación de una comisión para estudiar la reforma constitucional del Senado y la voluntad de llegar al pleno desarrollo autonómico sin menoscabo de la unidad de España. Otra cosa será el concepto que se tiene de esa «unidad», del desarrollo territorial del Estado y de los hechos diferenciales. Este debate representó solamente una tregua en el fragor de la batalla partidista. Las grandes cuestiones autonómicas regresaron al seno de la Comisión del Senado. En el gran debate público volvió al primer plano el contencioso sobre la estabilidad del Gobierno, su credibilidad para remontar la crisis económica y política.

Las portadas de prensa del último trimestre vuelven a destacar los mismos tópicos anteriores al debate del Senado. La argumentación política vuelve a girar en torno al oportunismo, a los intereses particulares de Cataluña, a las ventajas obtenidas por aquellos partidos que prolongan la agonía de la legislatura. Se habla de «desguazamiento del Estado», se califican los intereses legítimos de un partido como meros «intereses particulares» opuestos a los «intereses generales» del Estado. Incluso se llega a presumir de que sólo los partidos representados en todo el ámbito del Estado son capaces de representar «intereses generales» y mantener la unidad de España.

*Las elecciones europeas* (12-J, 94) constituyen el otro hecho trascendente del año en la vida política. 49 respuestas de nuestra encuesta abierta razonan la importancia del nuevo mapa electoral. Las urnas, destinadas a seleccionar eurodiputados, sirvieron también para elevar la crispación de la opinión pública. No hemos encontrado un solo titular de portada, durante la campaña electoral, que aluda propiamente a las cuestiones que entraban en juego en dichos comicios. Esta desviación de la atención popular no deja de ser significativa, aunque un fenómeno semejante se produjera también en otras democracias vecinas. Nuestra economía agraria, nuestros problemas pesqueros, nuestra situación periférica –más acentuada por la ampliación de la Unión a quince miembros–, los problemas de nuestra propia seguridad, etc., merecían un debate público entre las diversas visiones y proyectos sobre Europa. Una especie de neurosis obsesiva

nacional concentró todo el debate electoral sobre las consabidas cuestiones de política interior.

Las elecciones por sí mismas no cambiaban la composición del Parlamento español. Pero revelaron el vuelco de la opinión pública. Veamos algunos argumentos de las personalidades encuestadas:

— Entre los que tratan de subrayar y explicar la importancia del desplazamiento del voto popular: «El resultado de las elecciones europeas, aunque no es extrapolable a unas hipotéticas elecciones generales, reveló que algo profundo estaba cambiando en el panorama político español. La era de hegemonía clara del PSOE parece estar llegando a su fin» (sociólogo); «La operación de desgaste del gobierno del PSOE llevada a cabo por la derecha española sin reparar en medios, entre ellos la crítica incesante a los contactos PSOE-CiU para desprestigiar a Cataluña y los catalanes»; «desplazamiento del voto hacia la derecha», «cambio de tendencia en el voto», «la primera derrota del PSOE», «crisis en el PSOE, división entre ‘guerristas’ y ‘conservadores’», «revelan el descontento del electorado ante los casos de corrupción», «voto de castigo», «descontento y cansancio del electorado».

— Los que se atreven a interpretaciones más audaces: «fin de la hegemonía política del PSOE en la política estatal», «fin de una época», «la alternancia deja de ser una posibilidad remota y teórica», «consolidación de una alternativa al partido gobernante», «se ha notado claramente que la juventud urbana y buena parte de las clases medias quieren un cambio de partido en el poder», «cambio político con un componente de cambio generacional muy acusado», «clara tendencia al cambio del modo de pensar de un pueblo».

— Alguno se limita a tomar nota de la consecuente crispación del debate político: «Deterioro de la convivencia nacional. Radicalización de la derecha política, alianza de la misma con IU y medios de comunicación antisistema, campaña anticatalana y antivasca».

Y al comprobar los resultados de dichas elecciones europeas, las portadas de prensa responden a la situación crispada de la oposición. Ahora se llega a cuestionar la legitimidad del Gobierno; se reclama con insistencia el «adelanto de las elecciones generales»; se exige al Presidente que presente a la Cámara el «voto de confianza». Una parte de la prensa reproduce los argumentos más patéticos de la oposición: «indignidad nacional», «chantaje catalán», «situación agónica del Gobierno», etc.

No queremos aburrir al lector con titulares que probablemente siguen en su memoria. Cuando se redactaba este Informe, la tempestad seguía creciendo. No podemos terminar este apartado sin expresar las consideraciones que han ido suscitándose en nuestro ánimo al analizar los datos aportados. Sostenemos que la corrupción del debate político es hoy uno de los riesgos más graves y frecuentes de las democracias representativas.

Entendemos que algo se corrompe cuando altera lo que le es propio, su razón de ser y su función justificadora. Dos son, a nuestro juicio, las condiciones esenciales del debate político: su carácter dialógico y su connotación democrática. Con estos dos criterios debemos interpretar la situación española.

Se debate para comunicar, para darse a entender y para tratar de comprender al adversario, a fin de racionalizar la acción política. Si se trata de crear opinión en torno a un asunto de interés general, con vendrá confrontar los planteamientos y las razones que apoyan las distintas visiones o conocimientos sobre él. La reiteración de lo mismo se convierte inevitablemente en una sucesión de monólogos. Si las élites políticas no dialogan entre sí, difícilmente podrán cooperar en la formación de la opinión pública, sin la cual las decisiones políticas no serán comprendidas ni aceptadas. La argumentación cooperativa traza el horizonte ideal del debate político. En la práctica, y por imposición de las técnicas de *marketing* político, predomina la argumentación orientada: aquella en la que se inflan determinados aspectos y se deja de informar sobre otros. El debate será democrático, aunque cada parte desarrolle excesivamente su punto de vista, si lo hace con lealtad a los destinatarios del discurso, que siempre serán los electores y los otros grupos políticos.

La democracia excluye la manipulación intencionada del mensaje, propia de las técnicas de propaganda colectiva, dirigidas casi exclusivamente a la voluntad y a nublar las inteligencias. Es una forma de coacción psicológica propia de los sistemas dictatoriales. La reiteración de mentiras y la de eslóganes publicitarios no respetan la dignidad de los ciudadanos, miran exclusivamente al éxito y tratan de justificar los medios con el fin de conseguir votos. El «todo vale» en la argumentación política constituye una modalidad de la «cultura del pelotazo» tan denostada en el ámbito económico por los mismos que la practican en la vida política. La desinformación es la técnica habitual de la mentira y del truco, una práctica bastante extendida en nuestras latitudes latinas.

La esencia de la democracia, según Hans Kelsen, no reside en el principio de la mayoría, sino en el compromiso permanente de la mayoría y la minoría para conseguir el progreso de un país.

Quien haya seguido de cerca la evolución del debate político –apenas existente en el Parlamento– en buena parte de la prensa y de las tertulias radiofónicas tendrá como nosotros la impresión de asistir a un certamen de voces destempladas sobre adjetivos, capacidad dialéctica, tonos patéticos y señales de alarma para impresionar al elector inerme. Decece visiblemente el interés por la política cuando los debates no pasan de ser discusiones sobre intereses particulares de los políticos. Hablan de sus rencillas y apetitos, todo lo más de sus creencias, pero poco o nada de las ideas.

No podemos dejar de referirnos a la cortesía constitucional. Cuando se oye el discurso político predominante en nuestro país, uno no puede menos de sospechar que nuestros formadores de opinión no han entendido del todo la doctrina constitucional sobre la libertad de expresión y su relación con el derecho al honor. Como es sobradamente conocido, dicha doctrina insiste en el valor prioritario de la libertad de expresión para la formación de una opinión pública libre y para el desarrollo y efectividad del pluralismo político. El Tribunal Constitucional pondera ese valor frente al derecho al honor personal de acuerdo con el principio de interés predominante. Este postulado parece haber llevado a muchos a pensar que, como determinados insultos, en determinadas circunstancias, no constituyen infracción penal, existe pura y simplemente el derecho a injuriar y a difamar. Se olvida que la doctrina de referencia ha sido elaborada, en principio, para deslindar lo punible de lo no punible en el área de la libertad de expresión. Pero de ahí no puede deducirse que todo lo que no es jurídicamente punible en ese área sea ya por ello mismo socialmente admisible. La Constitución en su art. 1 proclama «como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político». La negación práctica del pluralismo no es otra cosa que la descalificación y el desprecio de las personas discrepantes. No creemos necesario introducir en el Código Penal la injuria política. El metavalor del respeto al pluralismo y, lógicamente, a la persona del adversario político acredita o desacredita cualquier discurso público, le confiere o le niega carácter democrático, según la atención que preste dicho discurso a este principio fundamental del sistema democrático.

## II. UNA SOCIEDAD EN BUSCA DE LA FAMILIA

Nuestro anterior Informe, *España 1993*, ofreció ya un primer análisis de la mujer y de los jóvenes como actores sociales, cuya función, en el actual cambio social, consideramos de importancia estratégica<sup>9</sup>. También dedicábamos un apartado especial a los hogares españoles e interpretábamos los indicadores referidos a la cohesión familiar. Nuestro pronóstico final sobre la función de la familia no era precisamente optimista: entre las dos metáforas extremas, ya lanzadas por otros analistas, «familia refugio» y «agencia de bienes y afectos», introducíamos una intermedia, «chalupa de salvamento». Lo común a todas ellas es la actitud de defensa o desconfianza frente al medio ambiente exterior.

Una sociedad hostil al más importante grupo humano primario, una sociedad que no reconoce ni facilita a la familia las funciones de reproducción cultural y de socialización, difícilmente llegará a vertebrarse. Los estudios, debates y múltiples datos que hemos seguido de cerca con motivo de la celebración del Año Internacional de la Familia han hecho posible la interpretación que ofrecemos sobre el momento de su evolución en España.

El presente Informe no hubiera podido incluir este apartado sobre la familia de no haber contado con la explotación de datos, a partir de la extraordinaria *Encuesta Sociodemográfica*, realizada por los estadísticos y sociólogos del Instituto Nacional de Estadística (INE). Las aportaciones de cuatro equipos de investigadores que contemplaron la familia española desde el análisis demográfico, en sus aspectos económicos, en sus relaciones sociales y en el marco legal, coordinados por la catedrática Inés Alberdi Alonso, confirman el interés apasionante de la transformación de la familia española. Aunque no compartimos todas sus apreciaciones, deber nuestro es agradecer el informe, aún no publicado. Sus planteamientos, sus análisis sobre la complejidad de relaciones que entran en juego, significa un paso de gigante en el conocimiento de la realidad social española.

La naturaleza, el estilo y, sobre todo, la finalidad de nuestro Informe, que da preferencia a la visión global, aconseja destacar los rasgos

---

<sup>9</sup> CECS, *España 1993*, *op. cit.*, Madrid, 1994. Parte II, apartado II, «Actores sociales 'estratégicos'»: 1. Las nuevas españolas, pp. 10-29; 2. Los hijos de la democracia, pp. 29-44. Véase también, dentro de la misma Parte II, el apartado IV, «La cohesión en los hogares españoles», pp. 77-85.

más sobresalientes, aquellos que, a nuestro juicio, están influyendo con mayor vigor en la dinámica de toda la realidad social.

No despreciamos los sondeos de opinión sobre la transformación de la familia española. Abundan aquellos más especializados en el comportamiento de los miembros de la familia y son escasos los que consideran al grupo familiar como tal. Por otra parte, lo que piensan los españoles sobre la familia y sus miembros dependerá en definitiva del grado de conocimiento que tengan sobre lo que en realidad está pasando. Nuestro esfuerzo se dirige a enriquecer la conciencia colectiva.

Creemos que la sociedad y los españoles, en su gran mayoría, buscan, con más incertidumbre que en el pasado, la relación familiar. Incluso no pocas de sus expresiones disimulan mal la nostalgia de la familia ideal o aquella que vivieron de niños en décadas pasadas. No sólo la familia tradicional, sino la nuclear misma, no responden ya a los ideales de los individuos.

La adaptación de la familia a la realidad sociológica, profesional, económica y psicológica de nuestro tiempo está sometida a una gran prueba, incluso a un gran desafío. A nuestro juicio, la mayor novedad reside en la creciente posibilidad de que un mismo individuo atravesase, desde su más tierna infancia, por diferentes situaciones familiares. Las de cohabitación juvenil, de permanencia en ella o de vuelta a ella después de la experiencia matrimonial, aunque en porcentajes minoritarios, indican la tendencia creciente a un proceso de experimentación y búsqueda, cada vez más significativa.

La sociedad y los españoles buscan familia. Pero no es menos cierto que la familia busca otra sociedad, más tolerante y acogedora. Tenemos que situarnos ante estas dos realidades sociales que desearían encontrarse. El crecimiento del número de hogares «unipersonales», al que nos referíamos en nuestro Informe anterior<sup>10</sup>, marcaría el porcentaje de estos desencuentros.

No compartimos el pesimismo dominante, que se queda en la denuncia de la destrucción de la familia tradicional. Menos aún nos dejamos llevar por el optimismo ingenuo, que contemplaría pasiva y acríticamente los cambios, como si todos ellos obedecieran a un determinismo ciego, impuesto por el clima social y superior a las iniciativas y proyectos individuales.

---

<sup>10</sup> *Ibíd.*, p. 79.

Comprobamos que los españoles sienten la necesidad de cohesión y solidaridad, dan preferencia al compromiso emocional y a una mayor sinceridad en las relaciones con la pareja. Pero esto no significa que estén dispuestos a desarrollar su propia autonomía a costa de su seguridad, ni que pospongan la responsabilidad asumida a la gratificación inmediata. ¿Estamos en verdad asistiendo al triunfo del amor, como parecen defender algunos?

## **1. Crece el número de hogares y disminuye el de matrimonios**

La distinción entre «hogar» y «familia» es evidente. Por familia se entiende el grupo de personas que cumplen al menos estas tres condiciones: residen habitualmente en la misma vivienda, comparten los gastos comunes y tienen entre ellos algún tipo de parentesco carnal o legal. El hogar, en cambio, mantiene la vivienda y la economía común, pero no requiere ningún tipo de parentesco.

El gran reto de la socialización sigue centrado en la familia. La reproducción social, biológica y cultural tiende a desplazarse ahora hacia la búsqueda de la felicidad. Se mantiene el valor familia, aunque la realización personal y afectiva de la pareja parece prevalecer sobre otras aspiraciones en las redes familiares.

El matrimonio tiende a dejar de ser el hecho fundante de la familia. El concepto de institucionalización se desdibuja. Las parejas estables en convivencia marital reclaman el reconocimiento legal de sus derechos objetivos, sin que en la mayoría de las ocasiones contraigan obligaciones que el orden social exige. Estas formas privadas de institucionalización, por la mera permanencia temporal, para asegurar bienes y servicios comunes, plantean problemas específicos, especialmente los casos de homosexualidad. Más adelante nos referiremos a las uniones de hecho.

Las estadísticas permiten comprobar la disminución del número de matrimonios en España a lo largo de las tres últimas décadas, en contraste con la multiplicación de los hogares. La tabla 1 da cuenta de esta tendencia.

Los porcentajes de crecimiento de la población española han ido disminuyendo: desde un 11,75% entre 1970 y 1980 a un 2,79% entre 1981 y 1991, y a un 0,34% en los tres últimos años (1991-1994). En cuanto al aumento de hogares, no existe cómputo oficial anterior a

Tabla 1 - Crecimiento de la población, los hogares y los matrimonios. 1970-1994

	1970	% de variación respecto a 1960	1981	% de variación respecto a 1970	1991	% de variación respecto a 1981	1994*	% de variación respecto a 1991
Población (en miles)	34.117,6	11,75	37.683,3	10,45	38.733,0	2,79	38.865,9	0,34
Hogares (en miles)	8.853,7	-	10.024,7	13,22	11.299,8	12,71	11.967,5	5,91
Matrimonios	247.492	4,90	202.037	-18,36	218.121	7,96	121.402	-44,34

(\*) Estimación.

Fuente: Elaboración CECS a partir de datos del INE y de la Subdirección General de Registros y Notarías.

1970 y desconocemos, por tanto, el posible porcentaje de crecimiento. A partir de ese año podemos comparar el ritmo de crecimiento de hogares con el de matrimonios. En la década de los 70 el porcentaje de crecimiento de hogares es superior al del aumento de población. Más sorprendente es la multiplicación de hogares en el decenio siguiente: crecen un 12,71%, mientras la población sólo logra un 2,79%. Y la tendencia desequilibrada en favor de los hogares parece mantenerse en los 90.

Si atendemos ahora a la institucionalización eclesiástica o sólo civil de las parejas, tenemos que destacar los descensos casi verticales en el decenio de los 70 (-18,36%) y el que por aproximación, teniendo en cuenta los datos de la Subdirección General de Registros y Notarías, observamos en el primer tercio de los 90 (-44,34%), que contrastan con la multiplicación de hogares en esos mismos períodos. Los moderados porcentajes de crecimiento en las décadas de los 60 (4,9%) y en la de los 80 (7,96) quizá tengan algo que ver con los ciclos de crecimiento económico, aunque sigan manteniendo la desproporción con el aumento de hogares.

Estos datos elocuentes confirman las tendencias europeas de nuestro entorno. Para no cansar al lector, tomamos únicamente como países de referencia a Francia e Italia. Las cifras estadísticas de Eurostat (1994) sobre matrimonios anuales en números absolutos permiten establecer los porcentajes de la tabla 2.

El decenio de los 60 fue de crecimiento, como en España. El nuestro, moderado, más cercano a Italia. En Francia se observa en los 70 una importante caída del número de matrimonios, que continúa casi verticalmente durante la siguiente década. Los analistas galos suelen fijar la fecha de inflexión en 1968. La caída del porcentaje italiano es

Tabla 2 - Porcentajes de movimiento de matrimonios

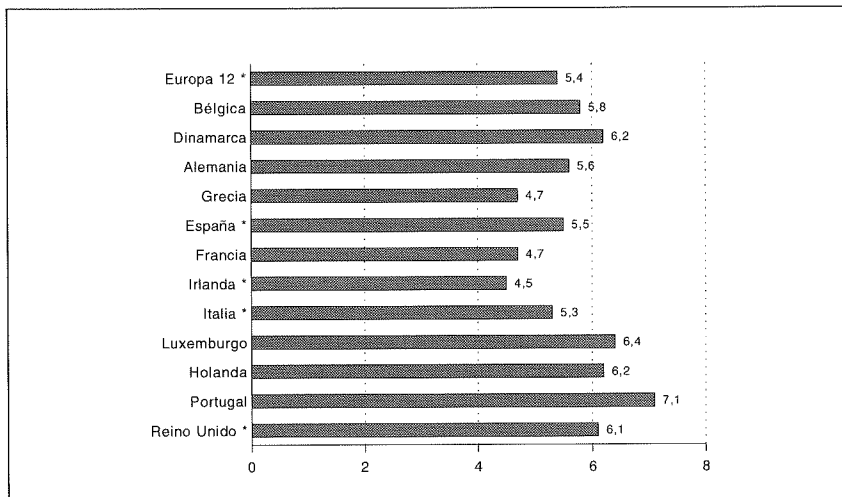
Años	Francia		Italia	
	Absoluto	Variación (%)	Absoluto	Variación (%)
1960	319.944		387.683	
1970	393.685	+ 23,05	396.509	+ 2,02
1980	334.377	- 15,60	322.968	- 18,34
1991	280.175	- 15,19	312.081	- 3,38

**Fuente:** Elaboración CECS a partir de Eurostat, *Demographic Statistics 1994*, Luxemburgo, 1994, p. 106.

aún mayor en el decenio de los 70, en el que coincide curiosamente con el español. La divergencia se produce en la década siguiente, cuando en España logramos un saldo positivo, para caer estrepitosamente en el primer tercio de los 90.

La tasa bruta de matrimonios (por mil habitantes) en la Unión Europea, durante el año 1992, puede contemplarse en el gráfico 7. España se mantiene en la media europea (5,4), juntamente con Alemania, Italia y Bélgica.

Gráfico 7 - Tasas de matrimonios en la Unión Europea. 1992



(1) Tasa de matrimonios: número de matrimonios por cada mil habitantes.

(\*) Datos provisionales.

**Fuente:** Elaboración CECS a partir de datos Eurostat, *Demographic Statistics 1994*, Luxemburgo, 1994, p. 106.

Sin embargo, la pareja sigue actuando como diseñadora y artífice del edificio familiar en la familia moderna. Sumergida en el cauce de un proceso de privatización, por el debilitamiento de la moral sexual, los cónyuges se sienten obligados a elegir entre varios modelos y a improvisar sus propias estrategias de convivencia y socialización. Tenemos, pues, que examinar la tendencia dominante del llamado «matrimonio-contrato».

## **2. Emergencia del «matrimonio-contrato»**

Estamos ya lejos de concebir el matrimonio como una «prótesis cultural» que impide el incesto y asegura la supervivencia del grupo (Levi-Strauss). La transmisión de la vida y de la cultura no se sienten ya tan amenazadas. La función tradicional ha perdido visualización inmediata. La muerte retrocede, la población se desarrolla, el peligro de desaparición se descarta.

Muchos mantienen la ilusión de poder dedicarse a proyectos individuales más ambiciosos en el espacio de la familia. Las raíces de esta tendencia habría que buscarlas en el siglo XVIII. El matrimonio como contrato social tenía que debilitarse con los ideales de libertad, igualdad y fraternidad.

Pero no nos perdamos en el pasado. Las relaciones padres-hijos se han transformado. Los hijos no son el fin del matrimonio, sino una elección. No son necesarios para la explotación del patrimonio familiar, ni siquiera para el apoyo en la vejez. Se tienen como realización propia de la pareja, como gratificación inmediata y como proyecto de conquista de una «tierra prometida». Hay que armarlos para esa conquista con una educación rigurosa y la mejor instrucción posible. Este modelo de familia domina toda la primera mitad de nuestro siglo. Los padres «se sacrifican por los hijos». Las instituciones garantizan la jerarquía de los sexos, se respeta el orden, que ya no se funda sobre las exigencias de la supervivencia, sino sobre la empresa de alcanzar el mayor bienestar. Esta concepción se consolida y generaliza en Europa en los años siguientes a las dos posguerras mundiales.

La radicalidad de los cambios sociales a partir de los años 60 conduce a considerar la familia como «institución del bienestar». Por citar los más importantes, recordemos la emergencia de una nueva imagen de la mujer en la vida profesional, laboral y política; la movilidad geográfica producto del proceso de urbanización; la transformación

del empleo; la implantación de la salarización; el aumento de la esperanza de vida; la generalización de las pensiones de jubilación; los logros del Estado de Bienestar; el reconocimiento de los derechos humanos y el robustecimiento de la «soberanía individual». Todos estos cambios no pueden menos que debilitar el matrimonio-institución.

La sociedad produce un nuevo tipo de familia y ésta contribuye a crear nuevos tipos de relaciones sociales. Más tarde, la crisis económica, el desempleo y la prolongación de los estudios conducen a la juventud a una especie de exilio social, a la vez que se halla instalada en el corazón del consumo y en la afectividad familiar<sup>11</sup>. La baja natalidad, la disminución y retraso de la nupcialidad, la frecuencia del divorcio, la cohabitación juvenil y la recomposición de la pareja crean nuevas redes familiares.

Se sigue valorando la familia como institución primordial de la sociedad, pero cambia la imagen que se tiene de la misma. La pareja no depende ya de la familia. Ocho de cada diez franceses acuden a la familia como recurso inmediato en caso de dificultad. Pero el matrimonio ve debilitado su carácter de hecho fundante.

La idea de la «vida privada» se generaliza. La intervención de las leyes, aceptada sólo en las relaciones sociales, falsea las relaciones familiares. Al Estado se le reconoce únicamente el derecho a «registrar» las decisiones adoptadas por los actores soberanos. Las viejas prohibiciones han perdido su fuerza y la claridad de sus límites.

Los índices de satisfacción familiar en España siguen siendo muy altos. Ese grado de bienestar no se explica sin más por la pluralidad de tipos o formas que comienzan a ser asociados bajo un mismo concepto de familia. Ya no podremos volver a utilizar una definición unívoca, porque hablamos de una entidad nunca «acabada» o definitiva, expuesta a la disolución del vínculo, a la recomposición con otra pareja y con hijos de padres o madres distintos.

Estos serían, a nuestro juicio, los rasgos característicos del «matrimonio-contrato» emergente:

1. Las familias de los contrayentes desaparecen prácticamente como contratantes, al modo como hacían antiguamente en el matrimonio tradicional. El permiso paterno para el matrimonio de los menores de edad ha pasado a ser una cautela legal, una vez comprobadas determinadas situaciones.

---

<sup>11</sup> Véase CECS, *op. cit.*, pp. 29-44.

2. Sólo en casos especiales los esposos acuden al notario para fijar el régimen de sus patrimonios privados. Los cónyuges tienen libertad de pacto antes y durante el matrimonio, y pueden, mediante las llamadas capitulaciones matrimoniales, acogerse al sistema matrimonial que consideren más acorde con sus intereses particulares y comunes. En España no existe tradición de otorgar capitulaciones antes de contraer matrimonio. La mayoría de los matrimonios resultan estar acogidos al régimen legal de gananciales: «A falta de capitulaciones o cuando éstas sean ineficaces, el régimen será el de sociedad de gananciales» (Código Civil, art. 1.316). La reforma del sistema de regímenes económicos matrimoniales<sup>12</sup> introduce la práctica de otorgar capitulaciones, según regímenes distintos del supletorio legal. En los casos de segundas nupcias tras el divorcio, se hace habitual la práctica de otorgar capitulaciones y acogerse a la separación absoluta de bienes, dadas las responsabilidades que normalmente tienen los nuevos esposos con relación a las situaciones familiares anteriores. La libertad de pacto es muy amplia en nuestro ordenamiento jurídico.

3. Dentro del marco legal, de cuyas ventajas disfruta también la familia nuclear, lo que caracteriza al «matrimonio-contrato» es la libertad personal de elección de la pareja. Este proceso de individualización personal no es privativo de la familia. También afectó a la modernización de otras instituciones. El «matrimonio-contrato» es el fruto lógico de la conciencia de «soberanía individual» de los cónyuges. La pasión, la vida emocional, el nivel de satisfacción sexual, la amistad, la fidelidad, la cooperación temporal y, sobre todo, la búsqueda de la felicidad son considerados en el mercado del matrimonio como la conyugalidad, la maternidad/paternidad y el compromiso de educación y socialización de los hijos.

Para completar el marco legal actual, capaz de albergar la pluralidad morfológica de matrimonios-contrato, proponemos a continuación el cuadro 2, en el que se comparan nuestras leyes con las de Francia, que las precedieron en el tiempo.

La Iglesia Católica defendió siempre el matrimonio por amor o libre elección de la pareja, en contra del interés de los linajes. La idea de contrato público es explícita en el Código de Derecho Canónico (1917). La libertad de elección, el compromiso de por vida y la aceptación de los hijos, así como la forma canónica, se convirtieron en condiciones esenciales para la validez del matrimonio.

---

<sup>12</sup> Ley 11/1981, de 13 de mayo.

## Cuadro 2 - Evolución del marco legal en las relaciones conyugales

## EN FRANCIA

1. Desde antes de la Revolución el matrimonio es concebido como un contrato social. En 1804 el Código Civil establece los compromisos financieros –transición entre *l'Ancien Régime* y la Revolución–: reconocimiento del matrimonio civil, que puede ser disuelto, e igualdad de los hijos; reafirma la función social de la familia y la superioridad marital del varón; la mujer es tratada como menor permanente que debe obediencia al marido y es «incapaz de administrar los bienes comunes y contractuales»; se excluyen la familia ilegítima y los derechos de los hijos naturales; necesidad del consentimiento paterno para el matrimonio del hijo antes de los 25 años y de la hija antes de los 21.
2. Explosión de la célula familiar. La revolución industrial y el éxodo del mundo rural, que se intensifica a partir de 1840, refuerzan en un principio el papel del marido; la mujer y los hijos para la mano de obra barata y secundaria; la mujer trabaja en su lugar de vida, mientras que el hombre se desplaza a la fábrica, que constituye un mundo aparte de la familia.
3. Los socialistas utópicos, en la primera mitad del XIX, critican el orden burgués, al que hacen responsable de la crisis social. Reina la «atracción pasional» como garantía de la armonía y del amor, opuesta a la pareja estable. Los niños nacidos de las uniones pasionales deben ser admitidos con los mismos derechos. Los católicos sociales conservadores se lamentan de la individualización de la familia. El ideal se encuentra en el pasado. Los hermanos menores solteros viven con el heredero en condición de subordinados.
4. En la segunda mitad del XIX se asiste a la reconquista social por parte de la familia, en dos ámbitos: en la fábrica, con el paternalismo –que pretende reproducir en las relaciones patrón/obrero la estructura familiar– y en el Estado, con la política familiar.
5. La Ley de 18 de febrero de 1938 reconoce a la mujer el derecho a poseer personalmente el carné de conducir, el permiso de caza, el pasaporte personal, a inscribirse en una sociedad, a ejecutar testamentos y a ser nombrada consejera judicial sin tener que referirse al marido. En la Ley de 1942 el marido sigue como jefe de la familia, pero todas sus funciones deben realizarse en interés común de la unidad familiar. Hasta 1965 no se reconoce la comunidad de bienes gananciales. En general, la vida matrimonial deja de ser regulada por las instituciones. De ahí a considerar el matrimonio como un contrato individual, libre y amoroso no hay más que un paso.
6. El 11 de julio de 1975 se introduce la Ley de divorcio; en Italia había sido introducida el 1 de diciembre de 1970.

## EN ESPAÑA

1. El cambio en la concepción tradicional de la mujer se inició con la Ley de 22 de julio de 1961, sobre derechos políticos, profesionales y de trabajo. A pesar de las buenas intenciones de esta norma, consagra las discriminaciones de la mujer casada establecidas por el Código Civil de 1958, en el que se dice que «el matrimonio exige una potestad de dirección que la naturaleza, la religión y la historia atribuyen al marido». A pesar de esto, la mujer puede ser elegida para cualquier cargo público; puede participar en las mismas condiciones que el hombre en oposiciones, concursos y cualquier otro sistema para la provisión de plazas en las Administraciones Públicas. Se excluyen las Armas y Cuerpos del Ejército y la Administración de la Justicia, como Magistrados, Jueces y Fiscales. En la Ley de 28 de diciembre de 1966 se levanta la prohibición de las funciones judiciales.
2. Por Ley de 2 de mayo de 1975 se modifican determinados artículos del Código Civil y del Código de Comercio, relativos a la situación jurídica de la mujer casada y a los derechos y deberes de los cónyuges. Se suprime la fórmula discriminatoria de la protección como atributo del marido y la obediencia como obligación de la mujer; desaparecen las restricciones a la capacidad de obrar de la mujer, por lo que ningún cónyuge ostenta la representación legal del otro; se suprime la licencia marital que impedía a la mujer decidir por sí misma; se admite que la mujer pueda tener en fase de separación judicial la administración de los bienes gananciales; se prevé la posibilidad de modificar el régimen económico-matrimonial durante el matrimonio.
3. Constitución de 1978: nuevo concepto de familia y matrimonio. El art. 14 consagra la igualdad de todos los españoles ante la ley, sin discriminación de sexo. Es importante que el art. 32 se refiera al matrimonio declarando que el Estado se reserva la regulación del vínculo matrimonial y la posibilidad de su disolución, y estableciendo la igualdad de derechos entre los cónyuges; el art. 39 se dedica a la familia.
4. La Ley de divorcio se publicó en el BOE el 13 de marzo de 1980. La reforma del Código Civil (leyes 11/81, 13 de mayo y 30/81, 7 de julio) recoge en los artículos 66 y 67 la igualdad de derechos del hombre y la mujer casados y el deber de ayudarse y respetarse mutuamente y actuar en interés de la familia. En el art. 154 desaparece la antigua idea de la *auctoritas* paterna; en caso de conflicto por la patria potestad cualquiera de los progenitores puede acudir al juez (art. 156). Lo mismo se puede decir en la reclamación de alimentos (art. 158) y cuando la administración de los padres ponga en peligro el patrimonio del hijo (art. 167).
5. La separación viene regulada en los artículos 81 a 84 del Código Civil, reformados por la Ley 30/1981.
6. La nulidad del matrimonio civil está regulada por los artículos 45 a 50, 73 y 76 del Código Civil.

El 73% de los franceses encuestados<sup>13</sup> estima que no existe una edad límite en cuanto a la prolongación de la convivencia de la pareja sin tener que casarse. Y el 61% considera que el hecho de que los padres no institucionalicen su relación de pareja en modo alguno supone un obstáculo para la educación normal de los hijos.

Estos indicadores de tolerancia son muy superiores a los vigentes en España, donde, según el estudio n° 1.990 (población y familia) del CIS (año 1992), el 74% de los mayores de 18 años aspiran a vivir casados. En pareja antes del matrimonio, el 7%, y en pareja sin proyecto de matrimonio, el 5%.

El estudio *Jóvenes españoles 89*, de la Fundación Santa María, realizado entre jóvenes de 15 a 24 años, apunta a concepciones más o menos liberales. Se reparten en porcentajes casi iguales los que piensan contraer matrimonio, aunque conciben que no lo hagan los demás (46%), y los que personalmente estarían dispuestos a vivir maritalmente sin contraer matrimonio (44%). Desaprueban totalmente esa conducta sólo el 3%.

¿Estamos asistiendo al triunfo del amor? La tolerancia social se habitúa a las siguientes etapas: el hombre y la mujer, jóvenes o adultos, solteros, viudos, divorciados/separados se conocen y se aman sin vivir juntos; después aspiran a vivir en el mismo apartamento, como etapa fundadora de un espacio compartido; el hijo significa un nuevo tramo, que en la mayoría de los casos franquea el umbral del matrimonio. Este no constituye ya la institución fundante del hogar, como sucedía en la concepción tradicional. Es, todo lo más, la meta a la que aspira una pareja estable y afianzada. El hijo contribuye a consolidar la relación de la pareja: se reconoce la importancia afectiva y psicológica del papel pedagógico de la madre y del padre en la evolución del hijo. También se reconoce ampliamente que las relaciones de amor entre la pareja facilitan el desarrollo afectivo y la confianza en sí mismo del hijo.

La inercia folclórica de los ritos sociales, religiosos o civiles (banquetes, regalos, protocolos) se mantiene como una exigencia para cubrir el compromiso social, impuesto por las familias. La realidad, sin embargo, es variada y distinta.

---

<sup>13</sup> Amplia encuesta realizada por SOFRES en febrero y marzo de 1994, publicada en *L' état de l'opinion 1995*, pp. 175-193.

No es fácil calcular el tiempo medio de estabilidad de la pareja española. Se observa una evolución ascendente en las rupturas matrimoniales entre 1986 y 1991: en separaciones se pasa de un 0,71‰ a un 1,02‰; y en divorcios, de un 0,5‰ a un 0,7‰. El año 1992 fue más pacífico en procesos matrimoniales.

La tabla 3 da cuenta de la evolución de las rupturas matrimoniales de 1986 a 1993 en números absolutos, según cada uno de los tres conceptos de «separaciones», «divorcios» y «nulidades». Durante ese período se registra un aumento total de 25.586 rupturas matrimoniales. En España por ahora se sigue prefiriendo el procedimiento de la separación, por otra parte exigible como prueba previa al divorcio. Las separaciones casi han duplicado a los divorcios. La esperanza de recomponer la pareja, la presión social y, sobre todo, el hecho de que gran parte de los separados no piense en principio contraer nuevas nupcias, contribuye a explicar el mayor número, mantenido cada año, de separados sobre el de divorciados.

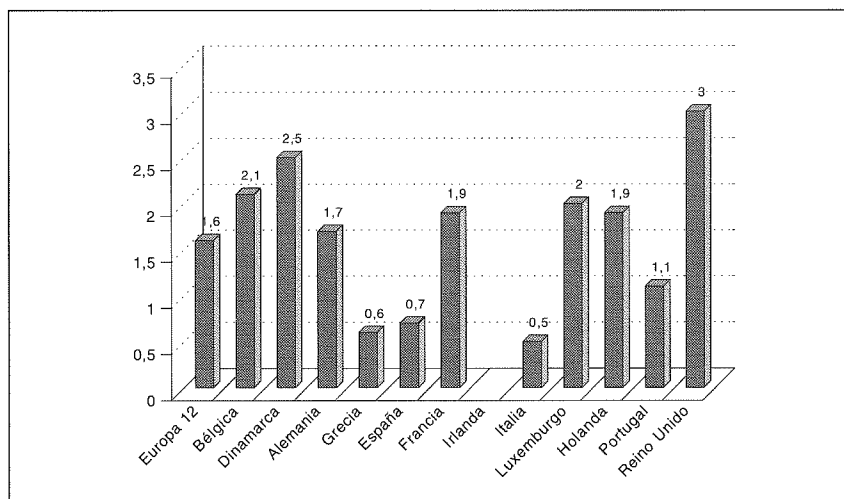
Esta última consideración sobre la tabla 3 no es superflua: las separaciones parecen ser más conflictivas que los divorcios. Son menos los casos que se solucionan «por mutuo acuerdo», con diferencias notables de tendencia decreciente: 5.143 (1986), 4.519 (1987), 3.090 (1988), 2.712 (1989), 2.024 (1990), 928 (1991), 596 (1992) y 421 (1993).

**Tabla 3 - Procesos de familia 1986-1993**

Conceptos	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
<i>Separaciones</i>	27.553	31.153	33.240	34.672	36.272	39.758	39.918	43.491
Por mutuo acuerdo	11.205	13.317	15.075	15.980	17.124	19.415	19.661	21.535
Por causa legal	16.348	17.836	18.165	18.692	19.148	20.343	20.257	21.956
<i>Divorcios</i>	19.234	21.326	22.449	23.063	23.191	27.224	26.693	28.854
Por mutuo acuerdo	7.877	8.629	9.683	9.935	10.017	11.892	12.009	12.796
Sin mutuo acuerdo	11.357	12.697	12.766	13.128	13.174	15.332	14.684	16.058
<i>Nulidades</i>	50	48	72	83	75	79	76	78
Total procedim.	46.837	52.527	55.761	57.818	59.538	67.061	66.687	72.423
Índice por 1.000 habitantes								
Separaciones	0,71	0,81	0,86	0,90	0,94	1,02	1,02	1,11
Divorcios	0,50	0,55	0,58	0,60	0,60	0,70	0,68	0,74

**Fuente:** Elaboración CECS a partir de datos del Consejo General del Poder Judicial, *Memoria del Consejo Superior del Poder Judicial*, varios años; e INE, *Anuario estadístico*, varios años.

Gráfico 8 - Tasas de divorcios (no separaciones) en la UE. 1991



**Nota:** Tasa de divorcios: número de divorcios por cada mil habitantes.

**Fuente:** Elaboración CECS a partir de Eurostat, *Demographic Statistics 1994*, Luxemburgo, 1994, p. 127.

En cambio, los divorcios se resuelven en mayor número por mutuo acuerdo. Las variaciones en este caso son menores y las cifras tienden a mantenerse: 3.480 (1986), 4.068 (1987), 3.083 (1988), 3.193 (1989), 3.157 (1990), 3.440 (1991), 2.675 (1992), 3.262 (1993).

La sociedad española demuestra una gran tolerancia con el divorcio. Las razones que más invoca para justificarlo, según estudios del CIS<sup>14</sup>, tienen que ver directamente con la relación conyugal, de acuerdo con este orden: malos tratos (87%), abandono del hogar (81%), adulterio de la esposa (75%), adulterio del marido (74%), homosexualidad (74%) y falta de amor y armonía conyugal (73%). Las encuestas realizadas a la juventud arrojan grados de acuerdo bastante inferiores, pero, en cualquier caso, claramente mayoritarios (64%).

La evolución del divorcio en España sigue siendo moderada en comparación con la de otros países de nuestro entorno (gráfico 8). A ello puede contribuir la forma legal de realizarlo. El divorcio se concede después de la separación, que puede durar entre dos y cinco

<sup>14</sup> Cruz Cantero, P. y Cobo Bedia, R., *Las mujeres españolas: lo privado y lo público*, CIS, Col. Estudios y Encuestas, nº 24, mayo 1991.

años. Con la separación se consigue la autonomía total de los cónyuges y el convenio regulador de los hijos y de todos los bienes que el matrimonio haya tenido en común. El divorcio sólo añade la posibilidad de volverse a casar.

La negociación y ajuste de la pareja obedece en el fondo a dos modelos: el llamado «de fusión» y el «individualista» o «asociativo».

— *Pareja de fusión*: según Parsons, el marido tiende a asumir un papel instrumental y la mujer un papel expresivo. Esta división de trabajo es sin duda funcional y es más frecuente entre las mujeres de niveles culturales bajos, menos preparadas para competir en el mercado matrimonial. Aunque comience a considerarse esta organización como no igualitaria, llega a niveles altos de solidaridad. La pareja se funde en una unidad basada en la complementariedad asimétrica y en la especialización de funciones. En el interior del hogar domina la esposa y en el exterior el marido.

— *Pareja asociativa*: ambos cónyuges conservan autonomías individualizadas y relativas. Los dos pueden desplegar actividades económicas fuera del hogar. En la toma de decisiones y a la hora de asumir cargas y obligaciones los dos participan de manera más igualitaria.

Ambas clases de pareja son teóricas. No se dan con nitidez en la realidad empírica. Actúan como modelos ideales y lo que se da son graduaciones matizadas entre ambos extremos. En la mayoría de las parejas españolas trabajan los dos cónyuges y la mujer se ve obligada a compartir la doble jornada laboral y doméstica.

En la negociación y ajuste entran en juego los roles conyugales y domésticos, la contribución a las tareas del hogar, la toma de decisiones, los ámbitos de competencia y la división de la autoridad.

También se negocia la procreación, el número de hijos, el calendario de sus nacimientos y el estilo de educación que ha de dárseles. No tiene por qué hacerse de manera explícita, ni ser objeto de discusión, aunque puede llegar a provocar conflictos. La madurez personal, las expectativas del matrimonio, la habilidad de los esposos influyen decisivamente en la negociación y solución de estas cuestiones.

Según el citado estudio del CIS, con datos de 1990, los españoles gradúan por su importancia los factores que contribuyen a la estabilidad de la pareja en el orden expuesto en el cuadro 3.

El orden de estos factores coincide con el tenido como europeo. Descendería al sexto lugar «ingresos adecuados», por debajo de «te-

Cuadro 3 - Factores que contribuyen a la estabilidad de la pareja

1) Respeto y cariño mutuo	97%	8) Tener buena vivienda	76%
2) Fidelidad	96%	9) No vivir con la familia política	70%
3) Entendimiento y tolerancia	95%	10) Compartir tareas domésticas	64%
4) Relación sexual satisfactoria	90%	11) Ser del mismo nivel social	63%
5) Ingresos adecuados	90%	12) Compartir creencias religiosas	54%
6) Tener gustos e intereses comunes	85%	13) Compartir creencias políticas	35%
7) Tener hijos	80%		

Fuente: Cruz Cantero, P. y Cobo Bedía, R., *op. cit.*

ner gustos e intereses comunes» (quinto lugar); y «tener hijos» pasaría al octavo lugar, detrás de «tener buena vivienda». Todos los estudios españoles correspondientes a los años 1981, 1987, 1989 y 1990, así como los europeos, conceden los dos últimos lugares al hecho de compartir las creencias religiosas y políticas: dentro de esta serie de factores, el decimosegundo para lo religioso y el decimotercero para lo político.

Sería aventurado deducir conclusiones de este orden de factores. Una vez más se confirma que la satisfacción personal y las relaciones entre los miembros de la familia presiden los procesos de transformación profunda que están sufriendo tanto la familia nuclear –de presencia casi masiva en nuestra sociedad española– como la «familia recompuesta», a la que nos referiremos a continuación. Una y otra están recorriendo itinerarios de búsqueda a los cuales convendría dedicar el mayor esfuerzo en los análisis.

Sobre el total de la población española que convive en pareja, es elocuente el porcentaje del 98,35% de matrimonios, frente a un 1,65% de «uniones maritales». En Francia, según los datos del INSEE<sup>15</sup>, el porcentaje de parejas no casadas había subido de un 2,9% en 1962 a un 12,4% en 1990. En consecuencia, el porcentaje de parejas casadas descendió diez puntos: de un 97,1% (1962) a un 87,6% (1990).

Nada menos que 11.385.710 españoles viven la experiencia del matrimonio, civil o religioso. Entre ellos domina claramente la «familia nuclear» de 1 a 3 hijos. Sólo uno de cada cinco españoles casados tiene 4 o más hijos.

Del bloque de población que convive en unión marital (102.358) hay que destacar que un 51% no tiene hijos. En este grupo sólo uno de cada doce tiene 4 o más. Los porcentajes de segundas uniones son

<sup>15</sup> INSEE, *La Société Française. Données Sociales*, París, 1993.

muy superiores entre los que no llegaron al matrimonio (casi el 60%) que entre los que fueron a las segundas nupcias o uniones maritales después de estar casados (0,014%).

El matrimonio sigue constituyendo la planta del edificio familiar en España. Lo cual no quiere decir que la relación de pareja goce de buena salud, sometida como está a la transformación relacional impuesta por la «soberanía individualizada» y la emergencia del «matrimonio-contrato».

Las segundas nupcias o uniones maritales de padres y madres, aunque se produzcan en España en porcentajes reducidos, mantienen una tendencia claramente ascendente. Por otra parte, esta minoría, precisamente por ser tal, soporta las dificultades del clima social, que hacen más difícil la socialización de la prole. De ahí la conveniencia de no minusvalorar el fenómeno de la «recomposición» familiar.

### 3. La «recomposición» de la familia en España

Sobre los itinerarios de la «familia recompuesta», a los que se refiere este epígrafe, sabemos muy poco. Conviene apuntar los datos más seguros, que debemos principalmente a la *Encuesta Sociodemográfica* del INE, para acometer después, en visión general, la tipología interna de la actual familia española.

En el rastreo o búsqueda de lo que está sucediendo, la investigación anglosajona de la *stepfamily* o «familia-tramo» lleva ya décadas de investigación. Durante los años 50-60 se comparaba el primer matrimonio con el segundo; fue una forma de mantener como modelo el primero<sup>16</sup>. Para los sociólogos de estas dos décadas que analizaron el segundo matrimonio, la diferencia entre una familia clásica y una *stepfamily* era simple: un padre o madre sustituía al anterior, provocando el estrés y la ambivalencia. Los estudios se centraban en las diferencias, especialmente en los desequilibrios afectivos y en las tendencias violentas de los hijos que habían vivido su niñez y adolescencia en familias reconstituidas. Las virtudes de la familia nuclear dificultaban la solución de los problemas específicos de la familia reconstituida (*reconstituted family*), que pasaban a ser considerados, como «desviaciones», simples frutos de las rupturas matrimoniales.

---

<sup>16</sup> Así ocurre en las encuestas realizadas por dos sociólogos, Bowerman e Irish, en el Estado de Washington (1953) y en Carolina del Norte (1960).

La extensión del divorcio en los años 70 obligó a los sociólogos y psicólogos anglosajones a considerar la «familia reconstituida» en sí misma, dejando de proyectar sobre ella el modelo de la familia nuclear, y a analizar sus particularidades propias en cada uno de los miembros y en las diferentes relaciones de los hijos con los padres-madres biológicos, con los padrastos-madrastras y entre los hermanos de diferente parentesco carnal y político<sup>17</sup>.

Estos estudios van más allá de las categorías jurídicas. Dentro de la familia reconstituida, la realidad sociológica considera tanto las uniones legítimas como las uniones de hecho procedentes de anteriores situaciones familiares. No todos los que se han vuelto a casar forman familias reconstituidas: es necesario que estén presentes en el hogar hijos del anterior matrimonio. Además, no se puede confundir la familia reconstituida por viudos con la formada por divorciados/separados; la experiencia familiar es sustancialmente distinta.

Para enfrentarse directamente con las diferencias, hay que tener en cuenta tres grandes categorías de problemas:

— *La complejidad de la red de parentesco, el peso de la herencia histórica anterior*: los hijos de la primera unión, aportados a la nueva, pueden ser de la madre, del padre o de cada uno de ellos; los nuevos, fruto de la unión más reciente, añaden otro factor particular.

— *La anomia o ausencia de normas reguladoras de la familia reconstituida* complica más la situación: ya no sirven los puntos de referencia anteriores, ni en el lenguaje ni en el sistema jurídico vigente; ¿cómo referirse a los derechos y deberes en las relaciones del «padraastro»/«madrastra» con el «hijastro/a»? Esta cuestión no es únicamente jurídica, porque se trata de pensar la familia más allá de las categorías clásicas de parentesco.

— *El encaje del conjunto familiar*. Los sociólogos y los psicólogos subrayan las dificultades del proceso de reconstitución de una entidad familiar nueva: elementos distintos por su biografía individual, potencialmente conflictivos, tienen que enfrentarse a una tarea ardua de socialización. Tanto los nuevos esposos entre sí como el/la «padraastro»/«madrastra» con el/la «hijastro/a» afrontan un nuevo tipo de relaciones: conflictos de autoridad, de lealtad, de celos rivales, se erigen

---

<sup>17</sup> Burchinal en 1964 y, antes que él, Nyleqq en 1956 habían acuñado la categoría específica *reconstituted family*. Por citar los estudios más conocidos, recordamos a Lucile Duberman (1975), Andrew Cherlin (1978), Coleman y Ganong (1987), etc.

en fronteras que han de ser franqueables; la indeterminación del estatus del «padrastro»/«madrastra» es fuente de disfunciones, de conflictos, de frustraciones y de incomprensiones.

La «recomposición» de la familia es sentida por sus miembros como tarea necesaria y urgente, cuando, en realidad, como todo proceso de socialización, requiere tacto, instrucción y tiempo. Aquí sólo podemos anotar estas dificultades para comprender los procesos incipientes de la situación española. Destacamos los llamados «*períodos sensibles*» del ciclo de recomposición, que podemos reducir a *las relaciones entre adultos e hijos y entre «hermanos»*:

— La familia reconstituida no responde a una organización estática. Es, más bien, un proceso a través del cual los nuevos «miembros» tienen que colaborar en la recomposición de la familia.

— Fruto frecuentemente de rupturas bruscas de parejas, los hijos de diferente parentesco tienen que regularizar sus relaciones con «padrastrós»/«madrastas» y con «hermanastros/as». Siguen, en la mayoría de los casos, actuando los parentescos anteriores con padres y madres que viven fuera del nuevo hogar. Influyen también las relaciones con los abuelos, tanto por parte de la línea biológica como de la «política». ¿Cómo distinguir o identificar los parentescos? ¿Cuáles son las referencias simbólicas que fundamentan estos parentescos? ¿Van a vivir como si no fueran parientes? La confusión imaginaria de los niños es inevitable: ¿quién es mi padre o mi madre?; ¿quién es verdaderamente mi hermano?

— Todos los miembros de la nueva familia se enfrentan a una sucesión de transformaciones: la primera se inaugura con el divorcio, seguido de un período más o menos largo del hijo/a que vive sólo con el padre o la madre biológica, generalmente con la madre; la segunda coincide con la intrusión en la familia del «padrastro»/«madrastra»; la tercera con la impuesta convivencia de «hermanastros/as»; la cuarta con el nuevo matrimonio de su padre o madre biológico/a; y la quinta con el posible nacimiento de un hijo/a fruto de la nueva nupcialidad. Esta última se vive ya como algo irreversible que corona el ciclo de la recomposición familiar.

No hemos hecho más que anotar los rasgos más sensibles del proceso de recomposición. Todo ello para acometer el análisis de la situación actual española, donde la «familia reconstituida» es muy minoritaria, como lo demuestran los porcentajes que se recogen en la tabla 4.

Tabla 4 - Situación de la pareja española en 1991. En porcentajes horizontales

Situación anterior	Situación actual			Total
	Sin pareja	Matrimonio	Unión marital	
Célibes				
Total 27.005,2	33,5	65,8	0,7	100
Viudos				
Total 2.477.000	93,9	4,9	1,2	100
Divorciados				
Total 604.100	80,0	10,0	10,0	100
Unión marital con otra pareja anterior				
Total 120.800	50,0	25,0	25,0	100
Total de la población mayor de 16 años	30.207.100			

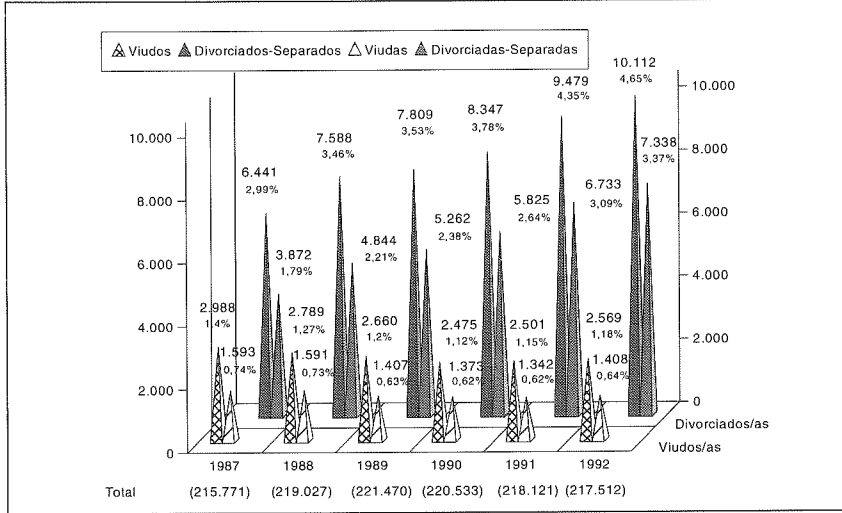
Fuente: Elaboración CECS a partir de INE, *Encuesta Sociodemográfica*, 1991.

En esta tabla se analiza la situación de pareja, según los datos de la *Encuesta Sociodemográfica* del INE, de la población mayor de 16 años –30.207.100 españoles–, y se tiene especialmente en cuenta la situación anterior. La primera columna, referida a la situación actual «sin pareja», da cuenta de los porcentajes de los que se mantienen célibes, de los viudos, divorciados o de los que proceden de otra unión marital de hecho. Destacan claramente los viudos, que permanecen sin pareja en un 93,9% de los 2.477.000 casos censados, frente a porcentajes muy inferiores de matrimonios y uniones maritales. La edad es aquí un factor importante. Es mayor la proporción de matrimonios (10%) y de uniones maritales (10%) de divorciados/as, probablemente también por razones de edad y por la conflictividad generalmente asociada a los procesos de ruptura matrimonial. Los que han vivido experiencias de uniones maritales se reparten por igual entre los que vuelven al celibato y los que consolidan su relación con la misma u otra pareja, ya sea en el matrimonio (25%) o en la unión marital (25%). Lógicamente, domina el porcentaje de matrimonios de solteros (65,8%).

El gráfico 9 ofrece una visión plástica de las diferencias, todas ellas al alza, en la recomposición familiar entre viudos/as y divorciados/as. En ambas situaciones se casan con más frecuencia los hombres que las mujeres. Toleran menos la soledad. Su mercado matrimonial es más amplio, por la pirámide de edades y porque la sociedad admite más fácilmente que el marido tenga bastantes más años que la mujer.

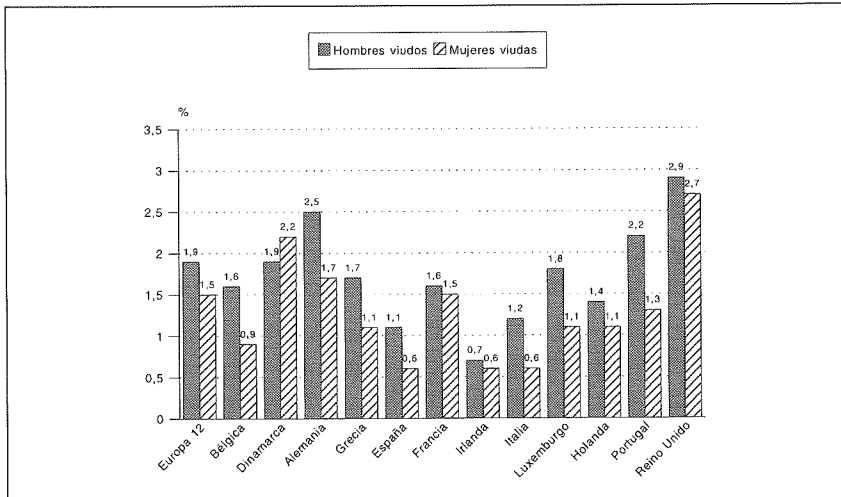
En la recomposición de la pareja viudos/as, España se sitúa por debajo de la media europea: un 1,9% entre los viudos y un 1,5% entre las viudas (gráfico 10). Nuestro país puede agruparse con Italia, Holanda,

**Gráfico 9 – Recomposición de la pareja viudos/as y divorciados/as en España. 1987-1992. En números absolutos y porcentajes sobre el total de matrimonios**



Fuente: Elaboración CECS a partir de INE, *Movimiento Natural de la Población*, varios años.

**Gráfico 10 – Recomposición de la pareja viudos/as en Europa. 1991. En porcentajes sobre el total de matrimonios**



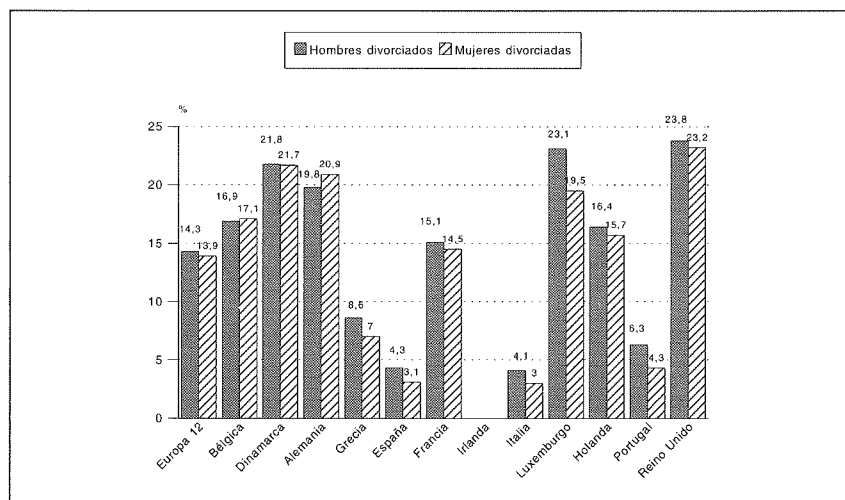
Fuente: Elaboración CECS a partir de Eurostat, *Demographic Statistics 1994*, Luxemburgo, 1994, p. 111.

Francia y Bélgica. Destacan el Reino Unido, Alemania, Portugal y Dinamarca.

También el porcentaje medio europeo de parejas en el que uno de los cónyuges fue divorciado/a o ambos a la vez es mucho más alto que el de viudos/as. Si en la pareja viudos/as nos acercábamos a la media europea, aunque por debajo de la misma, en la pareja divorciados/as el porcentaje medio europeo es tres veces más alto: 4,3% frente a 14,3% en los divorciados y 3,1% frente a 13,9% en las divorciadas (gráfico 11). Sigue destacando el Reino Unido, con un 23,8% para los varones y un 23,2% para las mujeres. Le siguen muy de cerca Luxemburgo, Dinamarca y Alemania. En el grupo intermedio podemos situar a Bélgica, Holanda y Francia. El índice más bajo lo ostentan Italia y España, dos países con menor tradición de divorcio. En cambio, Grecia y Portugal, con menor nivel de vida, tienen porcentajes más altos. En Irlanda no ha sido legalizado el divorcio.

Sabemos que la recomposición de la pareja no coincide siempre con la «familia recompuesta». Como ya hemos indicado, el proceso de recomposición familiar incluye como punto más sensible la relación paterno-filial. No podemos hablar propiamente de «familia recompuesta» si no hay hijos o hijastros. Aquí reside como tal la prueba del

Gráfico 11 – Recomposición de la pareja en Europa cuando uno de los cónyuges estaba divorciado. 1991. En porcentajes sobre el total de matrimonios



Fuente: Elaboración CECS a partir de Eurostat, *Demographic Statistics 1994*, Luxemburgo, 1994, p. 113.

ciclo de recomposición. Y en esa relación, que podemos llamar vertical, en la que actúan también los abuelos y tíos por la línea de cada uno de los nuevos cónyuges, ha de concentrarse nuestra atención y la protección de la sociedad y de los poderes públicos.

*La plurigamia*<sup>18</sup> es un fenómeno menos frecuente en las poblaciones españolas pequeñas que en las mayores: aunque las diferencias no son muy grandes, todos los estratos de municipios con menos de 20.000 habitantes tienen tasas de plurigamia inferiores a la media (1,3% de mayores de 16 años), mientras los de más de 50.000 y las grandes ciudades cabeza de zonas metropolitanas registran tasas superiores a la media. Ceuta/Melilla, con 2,8% y Baleares, con un 2%, destacan en la plurigamia. Se acercan Cataluña (1,9%), Canarias (1,7%) y Asturias y La Rioja (1,6%). Las tasas más bajas corresponden a Navarra (0,7%), Castilla-La Mancha y Extremadura (0,9%).

Para no perdernos en la enorme pluralidad de situaciones de la «familia recompuesta» española, hemos preferido presentar en un golpe de vista (cuadro 4) los porcentajes de las relaciones de parentesco carnal y político de los que conviven o han convivido en una familia de dicho tipo. Con las anotaciones anteriores el lector podrá interpretar esos porcentajes –mínimos en sí, pero de suma importancia– como posibles focos de insatisfacción, de problemas de convivencia e incluso de violencia social.

*Corremos el riesgo de que esta minoría de familias recompuestas no sea suficientemente considerada en sus rasgos particulares y sufra la presión ejemplarizante de familias tradicionales. Los focos de difícil socialización pueden representar a la larga un grave problema social, especialmente si las políticas familiares tienden a fijarse exclusivamente en la familia tradicional.*

#### **4. «Tipología» relacional de las familias españolas**

Dos advertencias son necesarias antes de intentar desarrollar este epígrafe. En primer lugar, el analista no puede evitar la impresión de introducir al lector en una galería descomunal de retratos de familia; reducirlos a tipos es imposible. La segunda advertencia es más trascendente: la definición de la familia por su forma y estructura, es de-

---

<sup>18</sup> Situación de una persona que ha tenido más de una unión conyugal duradera a lo largo de su vida.

Cuadro 4 - Redes familiares: la familia recompuesta

1. CONVIVENCIA CON PADRES: CARNALES, PADRASTROS Y PADRES ADOPTIVOS	<ul style="list-style-type: none"> <li>407.131 españoles mayores de 10 años (1,2%) han tenido padrastro o madrastra</li> <li>Diferencia media de edad respecto al padrastro: 26,5 años</li> <li>Diferencia media de edad respecto a la madrastra: 23,7 años</li> <li>39.928 (0,1%) han tenido padres adoptivos</li> <li>Diferencia media de edad respecto al padre adoptivo: 35,2 años</li> <li>Diferencia media de edad respecto a la madre adoptiva: 32 años</li> </ul>						
2. CONVIVENCIA CON HERMANOS: CARNALES, HERMANASTROS O ADOPTIVOS	<ul style="list-style-type: none"> <li>El 3,3% (1.119.611) ha convivido con hermanastros o hermanastros adoptivos.</li> <li>En el 0,34% de los hogares pluripersonales (34.854) sólo hay hermanastros o hermanos adoptivos.</li> <li>En el 1,25% (128.141) conviven hermanos carnales con hermanastros o hermanos adoptivos.</li> </ul>						
3. HIJOS SEGUN EL NUMERO Y CARACTER DE LA UNION	<p><b>3.1 Una unión</b></p> <p><b>Sin hijos carnales en la unión</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>El 0,06% ha tenido hijos carnales fuera de esa unión, el 0,06% ha tenido hijastros y el 0,12% ha tenido hijos adoptivos.</li> </ul> <p><b>Con hijos carnales en la unión:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>El 0,06% ha tenido hijos carnales en la unión y fuera de la unión, el 0,12% ha tenido hijastros y el 0,06% ha tenido hijos adoptivos</li> </ul>						
	<p><b>3.2 Dos o más uniones</b></p> <p><b>Sin hijos carnales en la unión</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>El 0,002% ha tenido hijos carnales fuera de esas uniones, el 0,006% ha tenido hijastros y el 0,002% ha tenido hijos adoptivos.</li> </ul> <p><b>Con hijos carnales en la unión:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>El 0,97% ha tenido únicamente hijos carnales en ambas uniones, el 0,01% ha tenido además hijos carnales fuera de ambas uniones, el 0,07% ha tenido hijastros y el 0,004 ha tenido hijos adoptivos</li> </ul>						
4. HIJOS CARNALES HIJASTROS E HIJOS ADOPTIVOS SEGUN EL SEXO	<p><b>4.1 Hijos carnales</b></p> <p>Fuera de la unión conyugal: 0,47%</p> <p>Dentro y fuera de la unión conyugal: 0,08%</p> <table border="0" style="width: 100%;"> <thead> <tr> <th style="text-align: center;"><i>Mujeres</i></th> <th style="text-align: center;"><i>Hombres</i></th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Fuera de la unión conyugal: 0,81%</td> <td>Fuera de la unión conyugal: 0,12%</td> </tr> <tr> <td>Dentro y fuera unión conyugal: 0,08%</td> <td>Dentro y fuera unión conyugal: 0,04%</td> </tr> </tbody> </table>	<i>Mujeres</i>	<i>Hombres</i>	Fuera de la unión conyugal: 0,81%	Fuera de la unión conyugal: 0,12%	Dentro y fuera unión conyugal: 0,08%	Dentro y fuera unión conyugal: 0,04%
	<i>Mujeres</i>	<i>Hombres</i>					
Fuera de la unión conyugal: 0,81%	Fuera de la unión conyugal: 0,12%						
Dentro y fuera unión conyugal: 0,08%	Dentro y fuera unión conyugal: 0,04%						
<p><b>4.2 Hijastros</b></p> <p>El 0,28% ha tenido hijastros y el 0,19% hijastros e hijos carnales.</p> <table border="0" style="width: 100%;"> <thead> <tr> <th style="text-align: center;"><i>Mujeres</i></th> <th style="text-align: center;"><i>Hombres</i></th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Hijastros: 0,22 %</td> <td>Hijastros: 0,35%</td> </tr> <tr> <td>Hijos carnales e hijastros: 0,15%</td> <td>Hijos carnales e hijastros: 0,22%</td> </tr> </tbody> </table>	<i>Mujeres</i>	<i>Hombres</i>	Hijastros: 0,22 %	Hijastros: 0,35%	Hijos carnales e hijastros: 0,15%	Hijos carnales e hijastros: 0,22%	
<i>Mujeres</i>	<i>Hombres</i>						
Hijastros: 0,22 %	Hijastros: 0,35%						
Hijos carnales e hijastros: 0,15%	Hijos carnales e hijastros: 0,22%						
	<p><b>4.3 Hijos adoptivos</b></p> <p>El 0,14% ha tenido hijos adoptivos y el 0,04% ha tenido hijos carnales e hijos adoptivos.</p> <table border="0" style="width: 100%;"> <thead> <tr> <th style="text-align: center;"><i>Mujeres</i></th> <th style="text-align: center;"><i>Hombres</i></th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Hijos adoptivos: 0,14%</td> <td>Hijos adoptivos: 0,14%</td> </tr> <tr> <td>Hijos carnales e hijos adoptivos: 0,04%</td> <td>Hijos carnales e hijos adoptivos: 0,05%</td> </tr> </tbody> </table>	<i>Mujeres</i>	<i>Hombres</i>	Hijos adoptivos: 0,14%	Hijos adoptivos: 0,14%	Hijos carnales e hijos adoptivos: 0,04%	Hijos carnales e hijos adoptivos: 0,05%
<i>Mujeres</i>	<i>Hombres</i>						
Hijos adoptivos: 0,14%	Hijos adoptivos: 0,14%						
Hijos carnales e hijos adoptivos: 0,04%	Hijos carnales e hijos adoptivos: 0,05%						

Fuente: Elaboración CECS a partir de INE, *Encuesta Sociodemográfica*, vol.I, tomo II, «Hogar y familia», Madrid, 1993, p. 395.

cir, por sus elementos «visibles», los únicos capaces de ser sometidos a la fría estadística, corre el riesgo de desviar la atención, de no poder apreciar la calidad de las relaciones, que, a nuestro juicio, constituye el factor transformador más importante.

Ya Emile Durkheim (1892) había destacado la evolución paradójica de la familia moderna: la «privatización» de la familia, en razón de la atención creciente a la calidad de sus relaciones interpersonales, y la imparable «socialización», por la igualmente creciente intervención del Estado que afecta directamente a esas mismas relaciones.

Afirmar que la familia nuclear ha existido siempre, aunque ahora domine por sus porcentajes mucho más altos, no significa que esa familia nuclear actual mantenga las mismas relaciones entre los sexos y entre las generaciones. Sus funciones se han transformado. No hay que dejarse llevar por ciertas ilusiones que pueden nacer de una concentración excesiva en la estadística o la demografía de la familia. Con esa visión no llegamos a deducir los contornos fluctuantes de sus actores sociales. Los hombres y las mujeres están ahora mucho más preocupados por la ocupación de su territorio propio dentro de la vida doméstica que por institucionalizar sus relaciones.

La familia contemporánea es *eminentemente relacional*. Nos pegamos a la familia por la relación característica que tenemos con nuestro padre, con nuestra madre, con la pareja o con los hijos. Y esas relaciones están cada vez más determinadas por el grado de satisfacción logrado.

La familia moderna es, al mismo tiempo, *cada vez más privada y cada vez más pública*. Resulta imposible separar estas dos tendencias: la autonomía de las personas y la mayor socialización de la familia. El Estado impone la formación en la escuela, atenúa con centros correccionales algunos conflictos con los hijos, se encarga de asegurar la higiene y la salud, trata de suplir el cuidado de los parientes ancianos, cubre, en alguna medida, con sus prestaciones situaciones especiales e impone a la vez cargas fiscales que modifican las situaciones familiares. En una palabra, la función de reproducción social está más en manos del Estado y de otros agentes sociales (medios de comunicación, centros de diversión, grupo de amigos, costumbres juveniles, artículos de consumo, etc.) que en las de los padres como educadores naturales. Prueba de ello es que el reconocimiento de los derechos de los padres, de los niños y jóvenes, de la mujer y de las transmisiones de patrimonio, se han convertido en una batalla moderna.

Tenemos que tener en cuenta estos procesos históricos, para evaluar algunos de los rasgos más sobresalientes de la familia española, tanto «nuclear» como «recompuesta». Del estudio de la *Encuesta Sociodemográfica* (INE), podemos destacar algunas características de la familia en España.

Respecto a *la convivencia en el hogar por clases de edad*, dejando aparte la creciente proporción de hogares unipersonales –en 1991 eran ya el 13,4% del total–, *la pauta dominante en la familia española es la homogeneidad de edades*. Sólo en el 15,6% de los hogares conviven personas de edad avanzada con jóvenes de 16-24 años. Ese porcentaje desciende al 12,4% con niños menores de 16 años. La convivencia de ancianos mayores de 80 años con niños o jóvenes es muy rara.

*La convivencia de dos generaciones puede tenerse por normal*. En el 69,5% de los 10.192.000 hogares esas dos generaciones son de orden inmediato: padres-hijos y, en algún caso, esposos-suegros. En los municipios de menor tamaño esa estructura bigeneracional típica baja al 60%, frente a una media del 70% y al 80% en algunas periferias metropolitanas. La convivencia de dos generaciones de orden inmediato, abuelos-nietos (sin presencia de padres), sólo llega a un 0,4%.

*Estas bajas proporciones de convivencia entre las clases de edades extremas son la característica más relevante de la composición de edades de los hogares españoles*.

Algunas de las relaciones de parentesco carnal o político han quedado reflejadas en el cuadro de la «familia recompuesta». El 83,5% de los mayores de 10 años conviven con parientes carnales (el 38,6% sólo con parientes carnales) y el 56,6% conviven con parientes políticos (el 11,6% sólo con parientes políticos).

La proporción de convivencia con padre y madre, carnal o político, lógicamente desciende a medida que va avanzando la edad del hijo. Hasta los 5 años llega al 95%; hasta los 10 al 91,6%; hasta los 15 al 86,2%; y hasta los 20 al 73%. En cambio, la convivencia con sólo uno de los padres, que se da en porcentajes pequeños, aumenta con la edad del niño: «sólo con el padre» asciende desde un 0,8% en el primer año de su vida a un 10,4% a los 20; en «sólo con la madre» los porcentajes correspondientes son 0,2% y 3,3%.

El exiguo 0,2% de niños que no convivían ya en el primer año de su vida con padres se triplica a los 5 años (0,6%) y llega al 1,2% a los 10 años. Hay que advertir que este crecimiento de la privación de convi-

vencia con los padres a lo largo de la infancia no es atribuible al fallecimiento de los dos progenitores en edad temprana, porque sólo llegan al 0,4% los huérfanos de padre y madre antes de los 10 años. La separación de los esposos parece ser la causa de que un 3% de los adolescentes entre 10 y 15 años dejen de convivir con sus padres. Una proporción que llega al 12,2% a la edad de 20 años, en lo que podríamos llamar «emancipación prematura».

Síntoma de la calidad de las relaciones hijos-padres es también la edad media de emancipación, que no debe confundirse con la nupcialidad, aunque coincida en muchos casos. Las emancipaciones que se han producido después de 1980 reflejan para los varones 28,5 años y para las mujeres 27,7. Como es sabido, estas edades son mucho más altas que las de los países de nuestro entorno.

Durante el proceso de formación influye de manera importante la *convivencia con mayores y menores, del mismo o de distinto sexo*. Tres de cada cuatro españoles (74,8%) mayores de 10 años han convivido con hermanos de distinto sexo. Casi la mitad (44,6%) lo han hecho con hermanos de distinto sexo y mayores; y una proporción parecida (46,1%) con hermanos de distinto sexo menores que él. Entre 6 y 7 años oscilan las diferencias de edad con sus hermanos mayores y menores de los sujetos que declaran.

*Durante la infancia y juventud* esa convivencia con hermanos tiene mayor importancia. Dos de cada diez han convivido con hermanos de su mismo sexo en edades de 1 a 20 años. Casi la misma proporción sólo con hermanos de distinto sexo. En cambio, la convivencia con ambos sexos en esas mismas edades asciende al 25,3% en el año de su nacimiento, al 38,4% a los 5 años, al 46,5% a los 10 años, al 47,6% a los 15 años y al 32,6% a los 20 años.

### **Síntesis interpretativa**

1. Entre las profundas transformaciones que está experimentando la familia española, que tienden a converger con las de los países de nuestro entorno, merecen especial atención las moderadas por nuestra particular tradición histórica, social, económica y política. En general, podemos afirmar que en la evolución de la familia española sigue siendo predominante la tendencia a mantener la cohesión entre sus miembros. De ahí que esta búsqueda se produzca con un ritmo más acelerado, mezcla de nostalgia y de demandas de ayuda apre-

miantes. La sociedad española no ha renunciado a vertebrarse en torno a la familia.

2. Corremos el riesgo de limitar la definición de la familia a su tamaño, forma y estructura externa, abandonando la visión más profunda de las funciones interactivas de sus miembros, la consideración de su evolución particular. Afirmar que la familia nuclear ha existido siempre y que ahora adquiere entre nosotros presencia predominante es claramente insuficiente. Hay que evitar la concentración exclusiva en el fenómeno de la contracción familiar, para extender la observación a su entorno social y al cambio de sus relaciones externas con la sociedad.

3. Desde el siglo XIX a los años 60, en Europa occidental el modelo de referencia estaba constituido por el amor de la pareja, la división del trabajo entre el hombre y la mujer y la atención preferente a los hijos, a su salud y a su educación. A partir de esa década se critica particularmente el patrón de la mujer en el hogar, disminuye la estabilidad del matrimonio y se desarrolla la cohabitación fuera del matrimonio. En los años 90 la mayoría de las parejas siguen casándose, los roles sexuales no desaparecen, pero pierden rigor legal. La disociación entre la vida conyugal y el matrimonio, y entre éste y la organización de la familia aumenta de manera progresiva.

4. El individualismo contemporáneo desestabiliza la familia sin hacerla inservible. La mujer profesionalizada y soltera está más dispuesta a disfrutar de las ventajas de la conyugalidad sin cargar con sus inconvenientes, no por motivos financieros, sino por encontrar cauces más apropiados para la realización de su identidad individual. La fluidez de los actores sociales dentro de la familia obliga a concentrar la atención en la familia relacional. La afectividad, la satisfacción inmediata crean tensiones entre la independencia y la dependencia, entre el individuo y el grupo familiar.

5. La estigmatización social de la familia rota o descompuesta constituye otro de los grandes problemas actuales. La pretensión de reforzar el poder ejemplarizante de la familia nuclear no parece que sea el remedio contra la descomposición del núcleo familiar. Ciertas normas familiares han perdido su eficacia simbólica. Las nuevas «normas», sacadas de la psicología y del psicoanálisis, se presentan como igualmente constrictivas e ineficaces. El número cada vez mayor de niños y adolescentes en las consultas de los psicólogos no es, sin más, fruto de las rupturas matrimoniales. La emergencia del «ma-

trimonio-contrato» dentro de la familia nuclear aumenta también el consumo de psicología y psiquiatría.

6. La intervención del Estado es a la vez solicitada y vilipendiada. En España hemos asistido a una desfiguración de las políticas familiares durante la democracia. Ha predominado la lógica individualista que favorece los procesos de autonomía individual y la protección a los miembros débiles de la familia: niños y ancianos. El Estado-providencia se encarga de casi todo menos de proteger la cohesión y la unidad familiar. Una forma aparente de neutralidad estatal que no responde a las verdaderas demandas de las mismas familias. Apenas existen políticas eficaces de ayuda a las madres solteras y a las familias monoparentales de viudos/as, divorciados/as y separados/as.

7. La búsqueda del amor, de la felicidad, de la igualdad de derechos y aun de la cohesión familiar obedece más a los niveles de información y maduración de la conciencia moral. Pero ésta es una tarea que desafía directamente a los grupos intermedios y de asociación libre (religiosos, culturales, deportivos...), donadores de sentido y descubridores de nuevos modelos de referencia que sepan armonizar la entrega de sí mismos con el ejercicio de su libertad individual, tanto entre los esposos como en la función principal de socialización de los hijos. Las políticas familiares del Estado no deben, por tanto, dirigirse exclusivamente a socorrer el bienestar de cada uno de los miembros, sino a crear el marco propicio y estimulante de esta unidad social primaria y decisiva de la Sociedad del Bienestar.

### III. ESPECTACULARES EN LA SOLIDARIDAD E INSUFICIENTES EN EL COMPORTAMIENTO CIVICO

Puede sorprender esta confrontación entre solidaridad y comportamiento cívico. Algo de esto se ha hecho más patente en 1994, y puede caracterizar el momento de la sociedad española. Las personalidades encuestadas por el CECS destacan como novedad positiva y trascendente del año el despertar de los españoles a la solidaridad internacional y la pujanza de las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) españolas.

#### 1. Algunos ejemplos o fenómenos de solidaridad de la sociedad española en 1994

— *«El admirable testimonio de solidaridad que amplios sectores de la sociedad civil española han dado con motivo de los trágicos acontecimientos en Ruanda».* «La simultánea afirmación de fuerte solidaridad con los sufrimientos de los pueblos afectados por la tragedia de Ruanda —que sustituye a Bosnia en el papel desencadenante de buenos sentimientos apaciguadores de remordimientos— y la poca efectividad de las medidas tomadas para hacer operativos esos sentimientos de solidaridad en realidad. En definitiva, falta de solidaridad internacional que trata de paliar el gesto de la campaña por el 0,7% y los testimonios individuales de personas receptivas hacia el dolor humano». «La dramática crisis de Ruanda encontró una masiva respuesta de apoyos humanitarios generalizada en toda España».

— *«El despertar de la sociedad civil, y particularmente de la juventud española, requiriendo la participación y solidarizándose en determinados hechos sociales o de ámbito internacional.* Destaco dos ejemplos: solidaridad con Ruanda y participación espontánea y masiva de la juventud catalana en la extinción de incendios acaecidos el pasado verano».

— *«Esta solidaridad —opina otro— indica un giro de nuestra sociedad hacia una mayor solidaridad con los desfavorecidos y hacia una disminución del racismo, del segregacionismo y de la discriminación incluso en el trabajo».*

— *«La pujanza de las ONGs.* Existencia de un potencial de voluntariado. Importancia de los *mass media* como precipitante». «El incremento del prestigio de las ONGs representa una clara tendencia al

cambio en la sociedad. Un prestigio social que se concreta en una nada despreciable captación de fondos de solidaridad y que ha ido acrecentándose merced al intenso impacto informativo en los medios de comunicación de dos graves conflictos: Ruanda y Yugoslavia. En la atención a evidentes necesidades sociales, las ONGs destacan por su eficacia y contrastan con la lentitud del Estado».

— «*La creciente participación de España en los asuntos internacionales*, sobre todo en los de carácter humanitario, cooperativo o mediador, por sus beneficiosos resultados objetivos externos e internos. Entre estos últimos, la elevación perceptible del nivel de autoaprecio y la nueva visión de la sociedad española sobre su posición relativa en el concierto mundial y —específicamente— un cambio visible en la concepción tradicional sobre las fuerzas armadas y, por extensión, de la defensa nacional».

Estos y otros testimonios de nuestros encuestados se refieren a la solidaridad generosa de los españoles con pueblos lejanos, mucho más sorprendente «cuando todavía nuestra situación económica está sólo en comienzo de recuperación; es muy reconfortante saber que los llamamientos de distintas ONGs españolas, cuando los órganos superiores de UNICEF acudieron al Comité Nacional para que aportase el equivalente a 40 millones de pesetas en dólares, durante la campaña de apenas tres meses (de julio a finales de septiembre), se tradujeron en una recaudación superior a los 400 millones. Lo mismo ha ocurrido con otras asociaciones humanitarias: Cáritas, Intermón, Manos Unidas, Médicos sin Fronteras, etc.».

Otro lo atribuye a la conciencia más viva sobre «el abismo creciente que separa a los países por sus diferencias económico-sociales». La idea de que se puede estar gestando una especie de guerra civil a nivel mundial en la «aldea global» puede ir calando en nuestras gentes.

En todo caso, las imágenes espeluznantes ofrecidas por la televisión, los titulares de primera plana en los periódicos y el ejemplo de las religiosas y seglares españoles que fueron distinguidos con el Premio Príncipe de Asturias de Humanismo y Comunicación contribuyeron a que la inmensa mayoría de los «famosos» del espectáculo se ofrecieran gratuitamente para participar en festivales que contribuyeron decisivamente a popularizar este sentimiento de solidaridad.

Nuestra encuesta de portadas clasifica en este tema dos centenares de titulares, 49 de ellos de especial relieve, a tres y cuatro columnas en la primera línea de las 22 cabeceras examinadas. En la primera semana de abril los quioscos españoles comienzan a poblarse de titulares

alarmantes: «El baño de sangre en Ruanda», «Más de 10.000 muertos en Ruanda», «Ruanda, el mayor éxodo del mundo en 75 años», «El cólera mata cada minuto a un refugiado ruandés en el Zaire». El prodigio de la radio consigue que los españoles sigan al día las descripciones de una monja española: «¡Van a entrar a matarnos!», destaca la portada de *El País* (12 de abril). Durante los meses de mayo a septiembre las portadas pregonan los asesinatos de misioneros, algunos de ellos españoles. España asiste atónita a un genocidio de niños, mujeres y adultos que son enterrados en fosas comunes. Pocas veces, en tan breve tiempo, se ha logrado movilizar la opinión pública general con el concurso de las organizaciones privadas y medios de comunicación, y con la ayuda de los organismos oficiales.

Las noticias sobre Sarajevo y Bosnia acaparan en los ocho primeros meses del año 541 titulares de portada en las cabeceras procesadas. Las masacres, los bombardeos sobre la población civil y la presencia de «cascos azules» españoles en la región mantienen el interés y provocan una mezcla de indignación y solidaridad. Nuestras ONGs, con su ayuda gratuita de voluntarios y de provisiones, demuestran también que los españoles saben vibrar con el sufrimiento de pueblos casi desconocidos hasta ahora.

Aquí basta citar los casos que más han contribuido a manifestar esta nueva sensibilidad. Los españoles parecen despertar con fuerza a los *Nuevos Movimientos Sociales*, aunque mantengan su apatía por la política y otros asuntos internos de «interés general». En 1994 hemos asistido a una renovada presencia y efectividad en la sociedad española de Movimientos Sociales que llevaban ya largo tiempo trabajando con singular eficacia. El fenómeno ha contribuido a difundir el conocimiento y como a una puesta de largo de las ONGs españolas.

Destacamos por varias razones la campaña de la Plataforma 0,7, formada por el Movimiento 0,7, otras ONGs y organizaciones diversas: Manos Unidas, Asociación Pro Derechos Humanos, Intermón, Justicia y Paz, Fondo Catalán de Cooperación, Gesto por la Paz, Sindicatos, Consejo de la Juventud, etc. Nos referimos expresamente a este Movimiento Social porque, además del interés espectacular que suscitó en la opinión pública y la movilización, especialmente juvenil, lograda, provocó un verdadero debate sobre la solidaridad y las diferentes formas de entenderla. Fue un auténtico *test* de nuestra cultura de solidaridad.

A principios de 1993 se constituye en España la Plataforma 0,7. Es un Movimiento Social que surge de manera espontánea y pide con

sentido de urgencia un cambio estructural de las relaciones económicas internacionales. El 21 de noviembre de 1992 un grupo de científicos habían firmado un manifiesto en el que demandaban cambios fundamentales en la forma de administrar los recursos del planeta para evitar una catástrofe. La ONU hace una serie de recomendaciones para que todos los países desarrollados contribuyan con un 0,7% de su PIB.

En España, al cabo de un año de esfuerzos infructuosos, la Plataforma 0,7 decide realizar una acción contundente ante la aprobación de los Presupuestos Generales para 1994. Diversas personas llevan a cabo una huelga de hambre del 15 al 24 de octubre, y una segunda del 14 de noviembre al 13 de diciembre de 1993. Termina al comprometerse el Gobierno al 0,4% en 1994, al 0,5% en 1995 y al 0,7% en 1996. A partir de ahí se empiezan a crear comisiones en toda España, hasta llegar a 48.

El 17 de septiembre de 1994 se inicia una campaña frente al Ministerio de Economía y Hacienda y el 17 de octubre dos de sus principales animadores comienzan de nuevo una huelga de hambre, que dura hasta finales de ese mismo mes. El partido del Gobierno les había prometido introducir una enmienda en los Presupuestos Generales del Estado de 1995, para que las ayudas al desarrollo del Tercer Mundo pudieran llegar al 0,5 % apalabrado.

Durante el mes de noviembre, mientras se discutían en el Parlamento los Presupuestos Generales, empiezan a extenderse las acampadas, muy singularmente protagonizadas por gente joven (800 tiendas en Madrid), que rápidamente llegan a 69 ciudades españolas en todas las Comunidades Autónomas. Tres consideraciones se imponen: las demandas concretas que motivan a los acampados, el debate suscitado en los medios y los frutos conseguidos por este Movimiento Social.

La Plataforma 0,7 perseguía concretamente dos objetivos: que se cumplieran las promesas de incrementar el porcentaje de contribución al desarrollo y que en la administración de dichos fondos estuvieran presentes las ONGs españolas.

El mecanismo elegido por el grupo parlamentario del Gobierno dejaba abierta la puerta para que a lo largo del año se pudiera ir incrementando dicha ayuda. En el primer tramo se podría ampliar hasta 32.000 millones de pesetas para financiar proyectos al desarrollo presentados, en particular, por las ONGs. Para acceder a esta ayuda, el proyecto tenía que ser aprobado por la Secretaría de Estado de Co-

peración y autorizado por Hacienda y no por el Consejo de Ministros, como se venía haciendo. De agotarse esta ampliación, la ayuda oficial al desarrollo se elevaría al 0,35% (340.000 millones), frente al 0,28% ya conseguido. Quedaría también abierto otro tramo para los programas que presenten las ONGs y que tendrían ya que ser aprobados por el Gobierno.

En cuanto al seguimiento eficaz de los proyectos, el partido del Gobierno propuso la creación de un Consejo Asesor para la Cooperación, en el que estarían representadas la Administración y las ONGs. En él se fijarían los criterios para las ayudas y el control técnico y seguimiento de la realización de cada proyecto. La Plataforma desea que dicho consejo no sea meramente asesor, que sea necesario su informe previo para los anteproyectos de leyes que se refieran a la cooperación y para elaborar el Plan Anual de Cooperación (PACI), que la mayoría de los miembros de dicho consejo procedan de las ONGs, etc.

*El debate sobre la solidaridad de la Plataforma 0,7.* Merece la pena detenerse en las opiniones publicadas sobre esta campaña. He aquí los principales argumentos esgrimidos en pro y en contra:

— Muchos se suman a la desconfianza de los mismos impulsores de la campaña. La Administración y su burocracia no ofrecen la confianza necesaria para que fije ella los criterios de selección, el seguimiento y el control de los programas. La oposición política teme que el Gobierno se deje llevar por razones ideológicas.

— Otros argumentos de más calado se fijan en la fuente y finalidad de dichos recursos. ¿Por qué el Estado? ¿No sería mejor que fuera la sociedad misma, motivada por estos colaboradores de las ONGs, la que se impusiera a sí misma el sacrificio del ahorro para proporcionar recursos para estas ayudas? Este argumento olvida que se trata de obligar al Estado social a que no se encierre en sus propias fronteras y demuestre oficial y significativamente su identidad con los pueblos que sufren el hambre y el subdesarrollo. Lo que se pide es un cambio estructural, no sólo de una sociedad concreta como la nuestra, sino de las relaciones económicas internacionales. Lógicamente, en ese cambio estructural entra indudablemente la decisión sobre prioridades de nuestros Presupuestos Generales del Estado. Se entra así en un debate político, sacándolo del estrictamente social. Esta iniciativa es tratada con indignidad cuando se la saluda como un gesto generoso del corazón de unos pobres inocentes que desconfían de la libertad de mercado como medio para hacer ricos a los pobres. Y, como no podía ser

menos, se invoca el temor a que por este concepto se tengan que incrementar los presupuestos y las cargas tributarias.

— Nuestro aislamiento histórico, sólo roto plenamente por la democracia, ha generado una indudable dificultad para pensarnos en el mundo y ha hecho que los españoles del siglo XX no hayamos tenido más Tercer Mundo, en nuestro imaginario colectivo, que el «moro» y, de manera más efímera, el negro-guineano. Si a esto añadimos que España no entró hasta hace pocos años en el club de los ricos, y aun ello en el furgón de cola, tenemos un panorama en el que lo fácil es pensar que la caridad bien ordenada empieza por uno mismo.

— Este último punto de vista no tiene por qué considerarse racista. Al contrario, hay en él una respetabilidad inherente. En España faltan muchas infraestructuras, muchas modernizaciones y varias reconversiones. Hay demasiado Tercer Mundo en casa. Pero, con todo ello, España tiene hoy una renta *per cápita* de unos 14.000 dólares, bastante menos que los 20.000 de los países más ricos de la Unión Europea (Alemania, Francia y el Benelux), pero muy lejos de los 160 de Haití, los 200 escasos de Bangladesh y los 300 a 500 que tiene el grupo más numeroso de pueblos del planeta.

— No faltan quienes aducen que este tipo de solidaridad y humanismo es periférico al sistema. No cura la enfermedad del capitalismo. Es como contribuir a un gran ropero, a un gran rastrillo, cuyas buenas intenciones son innegables, pero que no sirven para convertir a los hombres en creadores de su propia historia, sencillamente porque no modifica las condiciones de su existencia. Un humanismo como ése es parcial e inconsecuente; no puede dejar de enredarse en sus propias contradicciones internas, porque no pretende remover las causas últimas del subdesarrollo. Los que así escribían olvidaban el manifiesto de los científicos del 21 de noviembre de 1992. Allí se proponía cambiar a los poderosos que rigen el mundo, revisar el sistema macroeconómico, a fin de suprimir los desequilibrios, las opresiones y las injusticias. Esto no se podrá lograr sin cambiar también la sociedad española y la economía de los Estados industrializados. Una nueva lógica presupuestaria es necesaria para enseñarnos a contemplar de manera distinta el Tercer Mundo, para considerarnos a nosotros mismos en cierta medida responsables de la pobreza de otros pueblos, para definirnos como ciudadanos universales y para prestarlos a una revolución silenciosa que evitará nuevas «Ruandas» y convulsiones internas en los países pobres. Para ello será imprescindible que comencemos a cambiar nuestros propios sentimientos. La solidaridad se aprende con la práctica.

— También se construyen argumentos para demostrar que la cantidad de recursos que generaría ese 0,5% prometido rebasa con mucho las posibilidades de gestión de las ONGs y de la Administración. Esto resulta claramente falso: la Agencia Gubernamental para la Cooperación tiene proyectos urgentes que ha dejado de realizar por falta de recursos económicos.

— Se olvida también que la campaña no trataba exclusivamente de conseguir más dinero, sino de suscitar un aumento de la prestación personal de los españoles a través del voluntariado. De hecho, una veintena de profesores españoles de siete universidades decidieron ofrecerse en noviembre de 1993 para colaborar gratuitamente en cursos de otras universidades del Tercer Mundo. En 1994 llegaban ya a 130 y provenían prácticamente de todas las universidades españolas. Las ONGs actualmente empeñadas en la cooperación, con muy escasa financiación, han germinado como semillas de posibles núcleos altamente eficientes.

Debemos citar, además, otros ejemplos que demuestran la variedad de campos en los que trabaja el voluntariado español.

— Por su reciente actualidad ejemplar, recordamos a los *Mensajeros de la Paz*. Esta organización nació en 1962 en Oviedo y hoy cuenta con 250 casas extendidas por todo el territorio nacional. Su objetivo principal es acoger en hogares funcionales a menores, jóvenes y mayores que se han visto privados de ambiente familiar o han sido abandonados. Entre niños y adolescentes son ya 1.200 personas las que están acogidas actualmente en estas casas. El total de las personas acogidas desde el comienzo de la obra suma ya 17.000. Mantienen un programa de atención a la infancia en «casas de familia», «casas para niños con SIDA», «casas para niños terminales o con múltiples deficiencias», «casas para niños discapacitados psíquicos», «casas de primera acogida» y «centro infantil y guardería infantil». En el programa de atención a la juventud funcionan «residencias juveniles mixtas», «hogares mixtos para jóvenes con medidas preventivas», «centro cerrado de cuatro viviendas unifamiliares», «centro de día para disminuidos psíquicos» y «educadores en medio abierto». Cuando cerrábamos la redacción de este Informe, Mensajeros de la Paz había logrado, en unas semanas, que más de mil familias españolas se ofrecieran para adoptar niños disminuidos psíquicos, con síndrome de Down, con parálisis cerebral o con infección por VIH (Sida). La respuesta de la sociedad española fue rápida y generosa.

— *Manos Unidas* tiene ya 34 años de experiencia y figura entre los fundadores de la Coordinadora de Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo (ONGD). Nació como una campaña puntual contra el hambre, la malnutrición, la miseria, la enfermedad y el subdesarrollo. Su finalidad es doble: sensibilizar e informar a la opinión pública y a los órganos de poder sobre la realidad del Tercer Mundo para impulsar cambios estructurales y de actitudes que promuevan la justicia; y financiar proyectos de desarrollo en Asia, África, América Latina y Oceanía. Durante la Campaña XXXV (mayo 1993-abril 1994) se recaudaron 5.572.766.300 pesetas, con las que se financiaron 931 proyectos de desarrollo en 58 países —algunos de ellos cofinanciados con organismos oficiales—, proyectos de emergencia y 176 microproyectos. La curva ascendente de la recaudación, procedente en un 85 % de sus socios y de la colecta anual que se hace en todas las parroquias españolas, no puede ser más elocuente: desde aquel medio millón de 1960 hasta estos 5.572 millones de la campaña XXXV, que será sin duda superada en 1995.

— *Cáritas* es la organización internacional de la Iglesia Católica cuya red abarca al mismo tiempo al mundo y a cada una de las parroquias. Sus recursos no sólo se invierten en ayudas al necesitado en las comunidades parroquiales o en obras de la comunidad diocesana, sino en programas de desarrollo y casos de catástrofes o emergencias. Promueve estudios y descubre necesidades, a la vez que se ha convertido en auténtica conciencia crítica de la Iglesia Católica y de la sociedad. El importantísimo volumen de recursos económicos de que dispone procede fundamentalmente de las colectas parroquiales y de dos grandes colectas nacionales.

— Es de notar que los católicos españoles distinguen claramente en sus aportaciones personales las cuatro grandes colectas anuales de nivel nacional: *Manos Unidas*, *Cáritas* y el *Domund* o día de las misiones. ¿Por qué esta singular generosidad? Saben muy bien que estas organizaciones no llegan a gastar en su estructura burocrática más de un 5% del dinero recaudado y dedican casi íntegramente sus colectas a pueblos y obras de verdadera necesidad, cuyo gasto está perfectamente controlado.

— La solidaridad generosa de los españoles se demuestra también en el campo de los trasplantes de órganos. La *Organización Nacional de Trasplantes* (ONT) ha demostrado con sus estadísticas que España sigue a la cabeza del mundo: en 1994 de nuevo se ha superado la cifra de donantes e incluso en números absolutos se han trasplantado más órganos que en otros países teóricamente más desarrollados y con

mayor número de habitantes, como Alemania o Francia. Uno de cada diez trasplantes de hígado que se hacen en el mundo se realiza en nuestro país. En 1994 se alcanzó la tasa de 25 donantes por millón de habitantes, manteniéndonos de nuevo en el primer lugar mundial. España recibe solicitudes masivas de extranjeros para operarse en nuestro país; proceden, en orden de mayor a menor, de Italia, norte de África y Sudamérica. Por primera vez en la historia de la organización se ha conseguido hacer descender la lista de espera de trasplante de riñón: de 5.060 a 4.621 (439 menos). Hay que tener en cuenta que de los 250.000 pacientes que hay en todo el mundo pendientes de un trasplante la mitad son enfermos renales. El perfil del donante ha cambiado notablemente y puede relacionarse con el descenso de los accidentes de tráfico: afortunadamente ya no es el joven motorista de 20 años fallecido en carretera, sino el adulto de 40 a 50 años que ha muerto por una hemorragia cerebral.

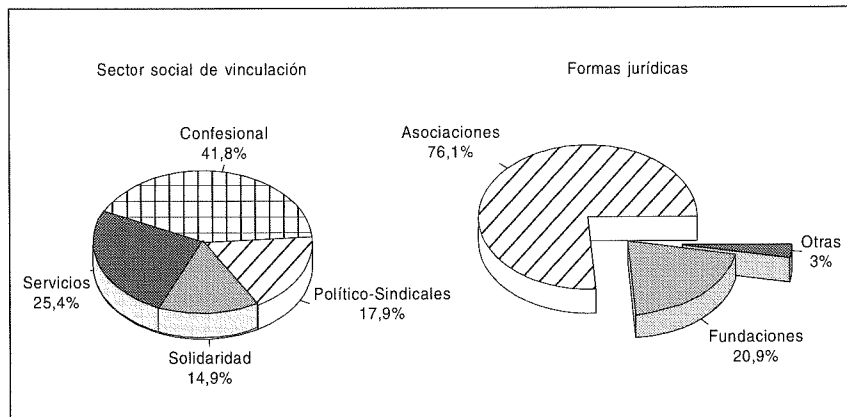
La «solidaridad» con el desconocido se ha convertido en un término familiar dentro de la sociedad española. Entre las ONGs españolas destacan las dedicadas al desarrollo (ONGD). Su número supera las 150 en todo el territorio español, de las que están federadas 82. De 1947 a 1979 se crearon un promedio de 1,2 ONGD cada año. De 1981 a 1990 se crearon 51, es decir, un promedio de 5,1 por año. Esta evolución espectacular se debe al desarrollo económico, a la consolidación de las libertades individuales, al relanzamiento del asociacionismo civil y a nuestra incorporación a la Comunidad Europea.

## **2. Emergencia de las ONGs en España**

El 41,8% de las ONGs federadas son organizaciones del sector social fundadas por la Iglesia Católica. El 17,9% están fundadas por un partido político o una agrupación sindical. Un 14,9% no se vinculan a una confesión religiosa ni a un grupo político; su principio fundacional es la solidaridad en su sentido más amplio. Por último, el 25,4% restante es más difícil de distinguir por sus principios ideológicos; su actividad principal se mueve en el ámbito de la investigación y la formación. En cuanto a su forma jurídica, un 76,1% son asociaciones, un 20,9% son fundaciones y un 3% se define como «otras» (gráfico 12).

En España, a partir de 1990, el crecimiento numérico de participantes en las ONGs y de sus actividades es espectacular. No limitan sus actuaciones a lo establecido en sus objetivos. Gracias a ellos ha sido posible organizar con eficacia y rapidez ayudas de socorro a

**Gráfico 12 - Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo según el sector social de vinculación y la forma jurídica**



**Fuente:** Coordinadora de Organizaciones No Gubernamentales de Cooperación para el Desarrollo, *Directorio ONGD 1994*.

Ruanda, a Bosnia y a otros países. La cooperación entre todas estas organizaciones es otra de sus características. Cruz Roja, Cáritas, Intermón, UNICEF española, Manos Unidas, Médicos del Mundo, Médicos sin Fronteras, Nuevo Futuro, etc., se han puesto de acuerdo con facilidad para sumar recursos y distribuirse el trabajo.

Hemos pasado de lo que parecía una simple ayuda asistencial a un cambio cualitativo de actitudes en nuestro tejido social. Repasando las fichas, por ejemplo, de las ONGD, todas destacan como fines primarios la sensibilización de la opinión pública española, educar para la solidaridad y la justicia, promover estudios, informar, mantener centros de documentación, etc. Su acción social más allá de nuestras fronteras no es simplemente funcional. Se persigue, en primer lugar, el cambio de actitudes y estructuras dentro de nuestra propia sociedad. Quizá pudiera aplicarse a los españoles la observación reciente del etnólogo francés Marc Augé: «Aquí, en nuestras sociedades liberales, sometidas a una masificación acelerada, 'el otro', el más cercano aparentemente, se manifiesta más alejado por sus creencias y sus actitudes que los más lejanos interlocutores tradicionales de la etnología africanista»<sup>19</sup>.

<sup>19</sup> Augé, M., *Le sens des autres. Actualité de l'anthropologie*, Ed. Fayard, París, 1994.

A diario comprobamos que es más fácil respetar la alteridad de culturas distantes que la de aquellos que conviven con nosotros. Estamos dispuestos a recorrer un itinerario más largo, quizá porque en esa «salida» no sentimos tan amenazado el sentido de nuestra propia existencia doméstica. En cambio, la alteridad cultural, ideológica y religiosa de los más cercanos despierta e irrita con más facilidad nuestra conciencia histórica, habituada a la defensa y afirmación de nuestras propias particularidades.

### 3. Asociaciones y Movimientos Sociales

Todo el mundo reconoce ahora la responsabilidad contraída por el Estado-providencia en la reconstrucción de la cohesión social. Más allá de los lacerantes problemas de la financiación y de la gestión, más allá del problema de la distribución eficaz de los recursos, se sitúa ahora el reconocimiento de los derechos sociales cuestionados. La deuda social no se cancela sólo a través de transferencias de renta organizadas, ni de procedimientos estandarizados. Sabemos ya que el Estado no lo puede todo y que es fundamental restaurar la continuidad entre la acción individual y la acción colectiva. Parece necesario pasar de un Estado meramente «compensador» de los desequilibrios, que provoca la disociación de las políticas económicas y sociales, a la exploración de «nuevas formas de solidaridad». La reforma de las estructuras no se puede separar de la reforma de las actitudes individuales, de la moral individual y de la creación de una nueva cultura política.

Tönnies ya analizó la distinción entre comunidad (*Gemeinschaft*) y sociedad (*Gesellschaft*), entre lo comunitario y lo asociativo. Ahora parece llegado el momento de superar este dilema. Las asociaciones, y concretamente las ONGs, como formas organizativas, pueden servir de soporte a los Movimientos Sociales (MS). Estos pueden extender su acción, desencadenar ondas más amplias, si aciertan a conectar con la red de organizaciones.

Conviene tener en cuenta las características de los MS y concretamente de los Nuevos Movimientos Sociales (NMS) que surgieron en la segunda mitad de los años 60. Del movimiento obrero decimonónico y de la lucha de clases en el período de entreguerras hemos pasado a los NMS, especialmente estudiantiles.

Los dos enfoques mayoritarios –y quizá más fecundos– que han terminado por imponerse son «la movilización de recursos», más propia de la sociología americana, y las llamadas «teorías europeas de los NMS». Los primeros parten del análisis de las organizaciones. Más que preguntarse por qué los individuos se suman ahora con más facilidad a los MS o si su comportamiento es racional o irracional, los sociólogos americanos se plantearon básicamente la razón de su eficacia. Los MS, o más bien las organizaciones de los movimientos, emplean los recursos de que disponen (activistas, dinero, conocimientos, etc.) para alcanzar sus objetivos.

Esta perspectiva «organizacional» conduce a poner en primer plano al individuo o grupo de personas que toman la iniciativa en las tareas de organización y movilización, una especie de «empresario o empresa movimentista». Este enfoque no parece, a juicio de los sociólogos europeos, que explique suficientemente la formación de los movimientos: el concepto de racionalidad estratégico-instrumental resulta demasiado estrecho para dar cuenta de todos los problemas con que se enfrenta una sociología de los MS. Por otra parte, no se puede identificar a los MS con las organizaciones: un movimiento es siempre mucho más que las organizaciones a las que logra englobar. A través de este enfoque se hace más difícil distinguir e identificar la «novedad» de los NMS.

¿Los NMS son «nuevos» en algún sentido sustancial? Ciertamente constituyen la manifestación contemporánea de viejísimas aspiraciones de emancipación. Pero son más las rupturas que las continuidades. Recordemos la novedad de algunos acontecimientos:

— En la primera mitad de los 60 se produjo una enorme expansión de la educación universitaria. Esta juventud con una educación superior constituyó la base de los movimientos radicales de aquellos años. En España hemos experimentado dicha expansión en plena década de los 80.

— Igual importancia que la expansión de la educación tiene la crisis económica mundial que se dispara tras la crisis del petróleo de diciembre de 1973. Se pone en peligro la generalización del trabajo asalariado –propia de los métodos desarrollados de producción de masas (tayloristas)– y la universalización del consumo de masas; aumenta la conciencia de escasez de recursos y el Club de Roma plantea la cuestión de los «límites del crecimiento».

— La evidencia de una crisis ecológica global se hace cada vez más incontestable a lo largo de los 70. La nuclearización, la reestruc-

turación mundial del aparato productivo, la microelectrónica y la biotecnología hacen posibles inmensos avances de productividad. El gran «salto adelante» de las sociedades capitalistas provoca una verdadera crisis de civilización.

Jorge Reichmann<sup>20</sup> destaca ocho notas características de los NMS:

1) *La orientación emancipatoria*: ecologismo y pacifismo como movimientos de supervivencia.

2) Tipológicamente se sitúan entre los MS de orientación de poder y los MS de orientación cultural: *autodefensa social frente a la creciente burocratización y mercantilización de la existencia*.

3) Orientación en cierto modo «antimodernista»: no creen en el progreso entendido como desarrollo material; *critican la civilización productivista, sierva de la modernización industrial, el crecimiento económico y la regulación burocrático-estatal*.

4) *Composición social heterogénea*: predominan los profesionales de los servicios sociales y culturales.

5) *Objetivos y estrategias de acción muy diferentes*: «Pensar globalmente y actuar localmente», reza el desiderátum ecologista; para lograr objetivos concretos (legalización del aborto, cierre de una central nuclear, etc.) se intenta alcanzar consensos y mayorías muy amplias alrededor de una reivindicación bien determinada.

6) *Estructura organizativa descentralizada y antijerárquica en forma de red o conexión de redes*.

7) *Politización de la vida cotidiana y del ámbito privado*: «Lo personal es político», rezaba una de las primeras consignas del movimiento feminista; podríamos hablar más bien de una dimensión cultural prepolítica, ya que no tratan de apoderarse del aparato productivo, sino de la cultura social que controla las formas de producción.

8) *Métodos de acción colectiva no convencionales*, como la desobediencia civil, la resistencia pasiva, acciones directas con fuertes elementos expresivos (por ejemplo, desplegar una gran pancarta en momentos y sitios estratégicos), cadenas humanas, grandes manifestaciones con elementos lúdicos, etc.

---

<sup>20</sup> Reichmann, J.-Fernández Buey, F., *Redes que dan libertad. Introducción a los nuevos movimientos sociales*, Paidós, Barcelona, 1994, pp. 61-67.

Esto no significa que los NMS no compartan otras características generales de los MS: colectivos, pero no unitarios; necesariamente movilizados en busca de apoyos más amplios; sin militancia formal; con un alto grado de integración simbólica; necesitados de conseguir una cierta continuidad, etc.

A medida que avanzaban los años 60 se hizo cada vez más evidente que muchos de los aspectos de los Nuevos Movimientos Sociales no se explicaban como rebelión de los sectores marginales, sino como acción colectiva de los mismos sectores del centro. Predominaba la clase media, cuyos miembros eran beneficiarios del orden sociopolítico existente. Las primeras protestas contra las armas atómicas, contra la Guerra de Vietnam no prendían por motivos económicos. En realidad, los objetivos dominantes más distintivos de estos movimientos eran de carácter universalista y no metas atribuibles, en general, a un interés de clase o grupo. Los integrantes de estos movimientos, en su mayoría privilegiados relativos, buscaban bienes colectivos: el ejemplo más evidente fue el del movimiento pacifista.

#### **4. Índices crecientes del asociacionismo en España**

No quisiéramos descarriar al lector con la imprecisión de los términos que estamos utilizando. Comenzamos por invocar diversos acontecimientos del año 1994 que, a nuestro juicio, refuerzan el espíritu de solidaridad de los españoles con los pueblos del Tercer Mundo, con los disminuidos psíquicos de nuestra sociedad, etc. Para ello ha sido necesario hablar de Plataformas, de Organizaciones concretas –como las ONGs y, dentro de ellas, las orientadas al desarrollo (ONGD)–, de Asociaciones y de Movimientos Sociales. Dentro de estos últimos, había que distinguir los Nuevos Movimientos Sociales (NMS), por sus particulares características.

Una vez que hemos intentado definir lo específico de los NMS, como novedad en el amplio fenómeno de los Movimientos Sociales, importa situarlos en el capítulo mucho más extenso y complejo del asociacionismo. Todos los informes manejados coinciden en subrayar el bajo índice de asociacionismo como un elemento característico de la sociedad española. Las organizaciones voluntarias (OOVV) suelen clasificarse en cuatro capítulos: asociaciones, corporaciones de derecho público, fundaciones y otras instituciones. Las organizaciones de hecho que existen en cada uno de los cuatro apartados anteriores pueden estar reguladas tanto por el derecho estatal como por el reconoci-

do de una confesión religiosa. Concretamente, las reguladas por el Derecho Canónico, que forman un grupo numeroso, están registradas, conforme a los Acuerdos Parciales con la Iglesia Católica, en la Dirección General de Asuntos Religiosos del Ministerio de Justicia. Otro tanto hay que decir de las fundaciones, como forma jurídica de dar personalidad civil a un tipo concreto de asociaciones de interés general. Dejamos también aparte las mutuas y mutualidades, orientadas a protegerse de los riesgos relativos a sus bienes, regularmente gestionadas por entidades mercantiles. Las asociaciones de derecho estatal, regidas aún por la Ley 191/1964, figuran en el Registro del Ministerio de Interior. Constituyen un seguro exponente del asociacionismo civil.

De esta manera nos atenemos a datos verificados para comprobar la curva ascendente de los últimos años. La clasificación que se hace de ellas por sus actividades puede dar lugar a alguna duplicación, dada la pluralidad de finalidades de algunas asociaciones. También tenemos que advertir que los datos del cuadro 5 corresponden a las asociaciones de ámbito estatal y no figuran, por tanto, las de ámbito autonómico.

Según cifras del Ministerio de Interior, correspondientes a los finales de año, en 1990 había 113.095 asociaciones, 137.002 en 1992 y 185.741 en 1994. El aumento en el período 1992-1994 (48.739) duplica el registrado entre 1990 y 1992 (24.907).

Conviene también anotar que un número, al parecer, importante de agrupaciones de personas no formaliza su constitución según lo establecido por las normas públicas: nos referimos a hechos tan diversos como las peñas de quinielas, los clubes informales y las espontáneas de seguridad ciudadana autogestionaria. Tampoco es desdeñable el interés social de ciertas agrupaciones que persiguen intereses particulares, como su propia expresión cultural, o tan aparentemente banales como la mera diversión. Las pandillas, las «tribus», los aficionados a un club deportivo y los grupos extremistas, legales o ilegales, podrían sumarse al fenómeno asociacionista.

Si tuviéramos que relacionar los diversos tipos de asociacionismo mencionados, podríamos ordenarlos en círculos concéntricos: en el centro situaríamos a las Agrupaciones (ONGs, fundaciones y asociaciones fuertemente institucionalizadas); en el segundo círculo pondríamos a los Movimientos Sociales que se apoyan en las anteriores; y colocaríamos en el más amplio a toda la ciudadanía. El comportamiento individual de esta última merece un epígrafe especial.

Cuadro 5 - Número de Asociaciones inscritas en el Ministerio de Justicia e Interior

<p><b>Culturales e ideológicas 63.859</b> Culturales (28.689), científicas (1.853), artes y letras (3.666), radioaficionados (1.418), teleclub (57), espectáculos de aficionados (3.242), otros medios de comunicación (1.190), música clásica (2.913), música popular y folclórica (6.082), monumentales y artísticas (830), tradiciones históricas (2.162), etnológicas (353), defensa de los animales y plantas (2.215), defensa del medio ambiente (3.050), naturismo (215), coleccionismo (632), rotarios (175), clubes de leones (151), derechos humanos (1.092), club de opinión (838), de base religiosa (1.826), hermandades militares (183), ideológicas nacionalistas (1.127)</p>
<p><b>Deportivas, recreativas y juveniles 37.259</b> Deportivas (5.410), práctica deportiva (2.171), peñas y asociaciones de seguidores (3.515), ex-deportistas (31), clubes de automovilistas (239), recreativas (11.126), peñas y casinos (3.751), casas regionales (904), peñas taurinas (1.724), sociedades de festejos (3.574), juegos de azar (195), asociaciones excursionistas (1.772), peñas gastronómicas (1.188), juveniles (1.659)</p>
<p><b>Disminuidos físicos y psíquicos 3.484</b> Disminuidos físicos (1.570), disminuidos psíquicos (942), discapacitados psíquicos (341), enfermedades crónicas (631)</p>
<p><b>Económicas y profesionales 11.167</b> Cámaras comerciales, industriales y de navegación (269), clubes financieros (291), centros de iniciativas y turismo (919), ferias y exposiciones (104), prensa, radio y televisión (354), profesiones artísticas y literarias (247), profesiones liberales (702), enseñanza (1.627), sanidad (2.515), técnicas industriales (651), técnicas administrativas (699), especialistas (425), oficios varios (584), agricultura y ganadería (1.265), comercio en general (509).</p>
<p><b>Familiares, consumidores y tercera edad 10.229</b> Padres de familia (864), de protección y orientación familiar (800), otros que afectan a la familia (243), consumidores (1.284), tercera edad (3.676), jubilados y pensionistas civiles (3.344), jubilados y pensionistas militares (18).</p>
<p><b>Femeninas 4.633</b> Amas de casa (717), reivindicativas (2.138), profesionales (136), asistenciales (1.048), deportivas y recreativas (384), diversas (210).</p>
<p><b>Filantropías 9.653</b> Rehabilitación de toxicómanos (1.163), donantes de sangre y órganos humanos (174), servicios sanitarios (546), artísticas y educativas (1.215), fundaciones (37), tercera edad (1.307), marginados sociales (1.095), movimientos migratorios (234), benéficas de carácter general (693), benéficas de raíz extranjera (215), de carácter familiar y social (1.686), infantiles (642), servicios de ayuda en tierra, mar y aire (346), amnistía y ayuda a penados (103), ayuda a los suburbios y construcciones benéficas (66), defensa de la vida humana (131).</p>
<p><b>Educativas 23.889</b> Padres de alumnos, amigos y protectores de centros (20.099), alumnos (1.653), ex-alumnos (1.532), guarderías y jardines de infancia (605)</p>
<p><b>Vecinos 18.345</b> Vecinos y comerciantes (14.720), comunidades de propietarios (2.556), afectados por planes urbanísticos (338), de carácter provincial y municipal (443), desarrollo comunitario (288)</p>
<p><b>Varias 3.223</b> Esotéricas y telúricas (829), de raíz extranjera (2.206), vinculadas a otros organismos (1), vinculadas a organismos internacionales (122), vinculadas a federaciones extranjeras (55), filiales de asociaciones extranjeras (10).</p>
<p><b>Totales: 1990 : 113.095    1992: 137.002    Variación 90/92: 24.907    1994: 187.741    Variación 92/94: 48.739</b></p>

**Nota:** Cada Asociación puede estar inscrita en varias actividades.

**Fuente:** Elaboración CECS a partir del Registro de Asociaciones. Ministerio de Justicia e Interior.

## **5. Algunos indicadores del comportamiento cívico en España**

No confundimos el comportamiento cívico con la solidaridad. El espíritu ciudadano se refiere tanto al ejercicio de la propia libertad como a la observancia estricta de las leyes. Uno y otro aspecto suponen la virtud de la tolerancia. Entre los fines de la ley, quizá el más importante es asegurar la convivencia ciudadana. La cultura cívica sube de nivel en la medida en que ese respeto a los derechos de todos y cada uno es más reconocido y considerado. La tolerancia pasiva no es suficiente. Desde el punto de vista cívico tendría que manifestarse como actitud activa: la que se preocupa por los bienes comunes, por la defensa de los intereses generales y contribuye a crear solidaridad. No basta dejar de hacer daño al otro. Tolerar conductas depravadas por no crearse problemas, sin acudir a los que tienen autoridad para corregirlas, no es precisamente un modelo de ciudadanía, ni de tolerancia activa.

Estas precisiones son necesarias cuando intentamos descubrir algunos indicadores de nuestra cultura cívica. Tenemos fama de devaluar la función de la ley, de franquear con facilidad la frontera de la legalidad, de dar prioridad a los intereses particulares sobre los generales. Pero estos vicios se dan también, con mayor o menor frecuencia, en otros países de nuestro entorno. Si tuviéramos que anotar algo característico del ciudadano español con respecto al de los países vecinos, nos inclinaríamos a pensar que es nuestra propia conciencia transgresora, minimizadora de la legalidad, la que nos lleva a ser excesivamente tolerantes con conductas inciviles de los otros, sobre todo cuando no dañan directamente nuestros propios derechos o cuando incluso de sus prácticas corruptas obtenemos nosotros alguna ganancia.

No contamos con muchos indicadores sociales. Algunos son tan generalmente admitidos como poco analizados: la apatía por la política y los políticos, la persuasión de que el Gobierno tiene la responsabilidad de todos los males, la desconfianza respecto a la administración de la justicia y la desestima de los servicios públicos pertenecen a los males endémicos y fueron ya reseñados en nuestro anterior Informe<sup>21</sup>. Las encuestas que se realizan periódicamente demuestran también que durante 1994 se deterioró notablemente, en sectores

---

<sup>21</sup> CECS, *España 1993, op. cit.*, pp. 72-75.

amplios de la sociedad, la comprensión entre los distintos pueblos de España. A este fenómeno nos hemos referido en el apartado primero de esta misma parte, dedicado a valorar la «batalla por la opinión pública».

Nos fijamos ahora en tres rasgos de la conducta individual ciudadana que tienen que ver directamente con el respeto debido a los derechos individuales de los otros, precisamente porque existen indicios de un cierto progreso de la conciencia en el respeto a los derechos de los demás: en el tráfico rodado, en la propiedad y en el medio ambiente.

### *5.1 Los españoles a examen de las normas de tráfico*

La carretera y la ciudad someten diariamente a examen la conducta cívica de los españoles. De una manera especial en determinados días del año, cuando la carretera tiene que soportar una circulación mucho más densa. Lo demuestran las curvas de accidentes recogidas en el gráfico 13. La vuelta de vacaciones de julio y la salida de agosto (n. 4) y el puente de la Constitución y la Inmaculada (n. 9) acaparan los índices de peligrosidad más alarmantes. La semana de Año Nuevo y Reyes (n. 1), juntamente con la de Navidad y Nochevieja (n. 10), destacan igualmente, aunque con niveles más bajos que las dos anteriores.

Los últimos datos definitivos, suministrados por la Dirección General de Tráfico, corresponden al año 1993. El total de accidentes de ese año ascendió a 79.925. De ellos, el 44,81% se produjo en carretera y el 55,19% restante en zona urbana. Se vieron involucrados 171.284 vehículos y 13.023 peatones. Se alcanzó la cifra de 123.571 víctimas: 6.378 muertos (5,16% del total de víctimas), 36.828 heridos graves (29,8%) y 80.365 heridos leves (65,04%).

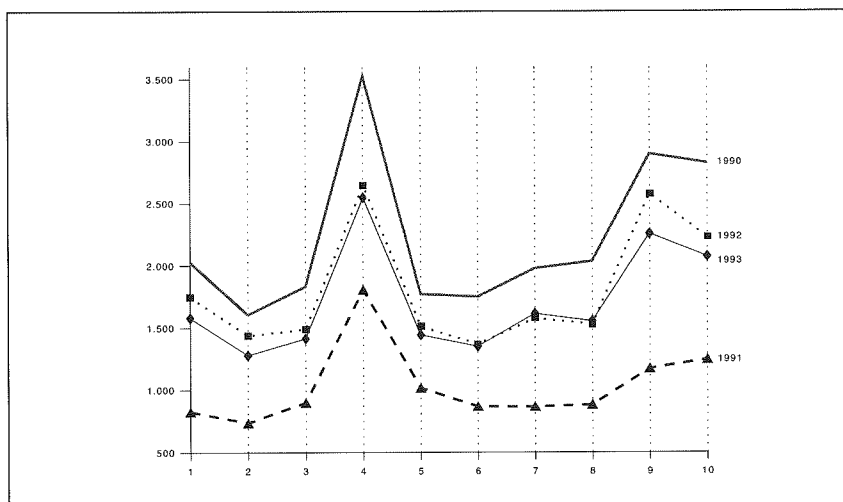
Los índices más altos corresponden a 1990 y los más bajos, curiosamente, al año siguiente, 1991. La nueva Ley de Seguridad Vial entró en vigor en junio de 1992 y pudo influir en el descenso de 1993 con respecto al año anterior: un 8,44% menos en el número de accidentes y un 9,11% menos en el de víctimas. El número de muertos descendió ese año un 8,45%.

Los datos provisionales de que disponemos sobre 1994 ofrecen los siguientes resultados, respecto a 1993: un descenso del 26,77% en los accidentes mortales y del 36,05% en la cifra de muertos. Téngase en

cuenta, además, que desde comienzos de 1993 el cómputo de muertos en accidente se hace con un criterio más amplio, ya que se incluyen los heridos fallecidos hasta 30 días después del suceso. Antes sólo se contaban los fallecidos en el accidente. Esta disminución es significativa y debe ponderarse a la luz de la tabla 5, que nos situaba, en 1990, entre los países de la Unión Europea, en un lugar medio respecto a la tasa de accidentes y en los primeros puestos de víctimas mortales.

Ocupamos el séptimo lugar en cuanto a la tasa de accidentes por cada mil vehículos; en víctimas mortales, el tercero, a la par con Francia y Luxemburgo, sólo superados por Bélgica y Portugal. Observemos que naciones con mejores infraestructuras viarias, como el Reino Unido y Alemania, superan nuestra tasa de accidentes, al tiempo que la de víctimas mortales es sensiblemente menor: 0,09 y 0,10 por mil, respectivamente. Al mismo nivel de imprudencias y con mayores velocidades, la pericia de los conductores y el mejor estado de las carreteras influye indudablemente en el descenso de las víctimas mortales. Bélgica nos duplica en el número de accidentes y apenas nos supera en el de muertos. La misma consideración se puede hacer respecto a los heridos.

Gráfico 13 - Evolución del número de accidentes en momentos relevantes del año. 1990-1993



**Nota:** Los números del eje horizontal corresponden a: 1. semana de Año Nuevo y Reyes, 2. Semana Santa, 3. salida de vacaciones de julio, 4. vuelta de vacaciones de julio y salida de agosto, 5. 15 de agosto, 6. vuelta de vacaciones de agosto, 7. puente de la Virgen del Pilar, 8. puente de Todos los Santos, 9. puente de la Constitución y la Inmaculada, 10. semana de Navidad y Nochevieja.

**Fuente:** Elaboración CECS a partir de datos de la Dirección General de Tráfico.

Tabla 5 - Situación del tráfico en los países de la Unión Europea. 1990

	Accidentes por mil vehículos	Muertos por mil habitantes	Heridos por mil habitantes
Bélgica	14,41	0,20	8,63
Dinamarca	4,81	0,12	2,07
Alemania	8,63	0,10	5,62
Grecia	7,60	0,17	2,71
España	6,85	0,18	3,99
Francia	5,88	0,18	3,97
Irlanda	6,21	0,14	2,68
Italia	5,27	0,11	3,83
Luxemburgo	5,74	0,18	4,63
Holanda	7,27	0,09	3,47
Portugal	12,34	0,24	6,42
Reino Unido	11,05	0,09	6,04

Fuente: Elaboración CECS a partir de datos de Eurostat, *Estadísticas Básicas de la Comunidad*, 1993.

Podemos ahondar nuestro análisis de responsabilidad ciudadana a la vista de la tabla 6, en la que la Dirección General de Tráfico especifica las diversas infracciones de los conductores españoles que han sido causa de accidentes. En cada uno de los años de la secuencia 1990-1993 van descendiendo notablemente casi todos los tipos de infracción. Los hemos ordenado de más a menos –en números absolutos– según los datos de 1993.

El exceso de velocidad y la «conducción distraída o desatenta» alcanzan cifras espeluznantes. La «prisa» es el denominador común de las imprudencias que podrían agruparse en segundo lugar, con cifras que oscilan entre 4.690 y 1.231. Fallamos en el respeto a *stop* y al semáforo; no guardamos la distancia de seguridad; no cedemos el paso ni a los vehículos que tienen preferencia ni a los peatones; invadimos parcialmente el sentido contrario; no respetamos la norma genérica de prioridad; adelantamos al otro sin la debida prudencia y entramos sin la obligada precaución en la circulación. Casi todas estas causas pueden interpretarse como una falta de respeto a los otros conductores. El resto de los incumplimientos que bajan del millar son también claras imprudencias y descuidos, algunos de ellos temerarios, pero no agreden tan directamente a los otros vehículos.

En el descenso de accidentes puede haber influido el mayor rigor de las penas. Como consecuencia de la entrada en vigor de la

Ley de Seguridad Vial observamos el ascenso casi vertical de la curva de las suspensiones de carné decretadas por la autoridad gubernativa, que sigue, a lo largo de los últimos diez años, una dirección opuesta a la de las decretadas por la autoridad judicial (gráfico 14).

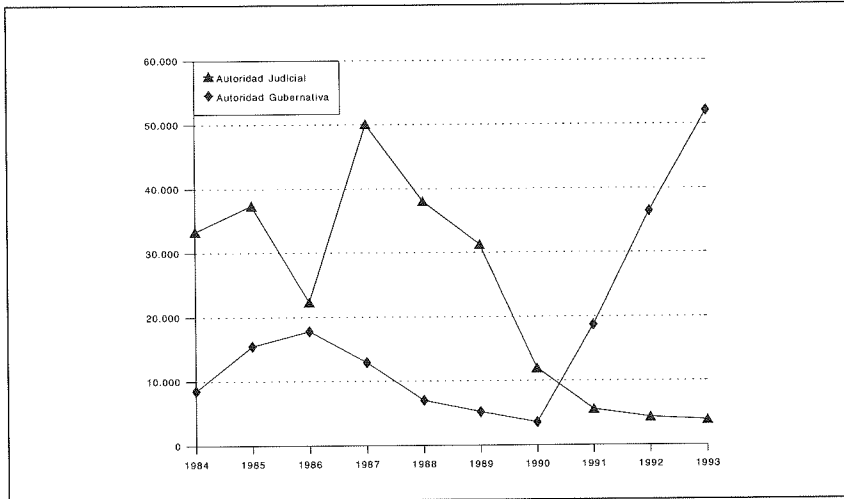
**Tabla 6 – Infracciones prevalentes de los conductores implicados en accidentes. 1990-1993**

	1990	1991	1992	1993
<b>Velocidad</b>				
Velocidad inadecuada para las condiciones existentes	15.438	15.100	12.781	14.773
Sobrepasar la velocidad establecida	5.821	5.398	4.916	4.759
Marcha lenta entorpeciendo la circulación	194	166	188	206
<b>Infracciones más frecuentes</b>				
Conducción distraída o desatenta	n.d.	n.d.	n.d.	18.837
No cumplir la señal de <i>stop</i>	5.231	5.176	4.697	4.690
No mantener el intervalo de seguridad	9.840	9.792	7.633	4.536
Invadir parcialmente el sentido contrario	n.d.	n.d.	n.d.	4.496
No cumplir las indicaciones del semáforo	6.177	6.613	6.179	4.368
Girar incorrectamente	5.561	5.204	4.839	4.094
No cumplir la señal de ceda el paso	3.010	4.111	3.807	3.587
No respetar la norma genérica de prioridad	5.845	6.385	4.945	3.561
Adelantar antirreglamentariamente	5.060	4.623	3.936	3.223
No respetar el paso para peatones	1.185	1.455	1.099	1.424
Entrar sin precaución en la circulación	1.913	1.988	1.909	1.231
Circular por mano contraria o sentido prohibido	4.509	4.498	3.397	992
No cumplir otra señal de tráfico o policía	689	683	577	612
Apertura de puertas sin precaución	413	385	374	390
Parada o estacionamiento prohibido o peligroso	253	226	233	347
No indicar o indicar mal una maniobra	557	483	434	322
Frenar sin causa justificada	555	535	300	289
Circular en zig-zag	730	513	499	239
Ciclista o ciclomotorista circulando fuera pista-arcén	220	192	212	182
Incorrecta utilización del alumbrado	180	135	127	117
Ciclistas o ciclomotores en posición paralela	83	81	92	83
<b>Otras infracciones menos frecuentes</b>	94.668	88.858	81.535	55.764
<b>Conductores implicados sin infracción alguna</b>	72.657	70.298	61.361	38.162
<b>Total conductores</b>	240.789	232.898	206.070	171.284

**Nota:** En los años en los que no se dispone de datos se debe a que la Dirección General de Tráfico los contabilizaba en «Otras infracciones».

**Fuente:** Elaboración CECS a partir de datos de la Dirección General de Tráfico.

Gráfico 14 - Evolución del número de suspensiones y anulaciones de permisos de conducir y licencias de ciclomotores, según la autoridad que las decreta. 1984-1993



Fuente: Elaboración CECS a partir de datos de la Dirección General de Tráfico.

La Fiscalía General del Estado instruyó durante el año 1993 un total de 117.835 diligencias previas por delitos relacionados con el tráfico. Esto supone un aumento del 14,1% sobre el año anterior. La mayor parte de estos expedientes (63,5%) condenaban imprudencias temerarias. Y una cuarta parte de todos los expedientados conducían bajo la influencia de bebidas alcohólicas o de sustancias tóxicas. Si tomamos como año de referencia 1991, los delitos que más han aumentado son los calificados como «desprecio de la vida de los demás» y «conducción temeraria»: 36,2% y 17,7%, respectivamente.

## 5.2 Indicadores de apropiación insolidaria

Es claro que no tratamos aquí de la delincuencia. El Código Penal y la seguridad de nuestros transportes acabaron con el bandolerismo de vieja tradición española. Ahora tiene que enfrentarse con numerosas formas de apropiación indebida, para tipificar nuevos delitos: desde el vulgar atracador al gran estafador de cuello blanco, existe una amplia gama de gentes sin escrúpulos que se apropian bienes culturales, sin respetar los derechos de sus verdaderos propietarios. En la sociedad del conocimiento las formas son más sutiles, difícilmente iden-

tificables y no pocas veces imperseguidos. Pero cualquier forma de apropiación indebida pone de manifiesto preferencias insolidarias.

No es fácil medir el nivel de piratería empresarial. En la encuesta realizada por Vox Pública para BSA<sup>22</sup>, el 43% de los altos cargos directivos encuestados opina que el grado de cumplimiento del conjunto de normas legales que conciernen a la empresa es «muy/bastante elevado». Sin embargo, la mayoría no se muestra tan optimista: el 45% sitúa ese cumplimiento en un grado «medio» y un 7% lo considera «bastante/muy bajo».

Uno de cada cuatro ejecutivos piensa que el fraude más habitual se realiza en el campo tributario, un 16,6% en la contratación de personal y un 12,5% en el pirateo informático. Dejemos de momento el fraude a las instituciones públicas (Hacienda y Seguridad Social), sobre el que es obligado hacer matizaciones específicas.

*En la apropiación de los derechos de autor* hay que considerar tres ámbitos especiales: el editorial, el informático y el videográfico.

— *En el ámbito editorial*, durante 1994, se realizaron, aproximadamente, 26.000 millones de fotocopias. Entre el 10% y el 20% de ellas estaban protegidas por derechos de autor. Es decir, entre 2.600 y 5.200 millones de fotocopias fueron hurtadas a sus auténticos propietarios. Multiplicando el precio del libro, dado el número medio de páginas, por el número de fotocopias, se puede llegar a cifras que oscilan entre 12.012 y 24.024 millones de pesetas como importe total del hurto. Podríamos elevar esa cantidad si pensamos que las fotocopias suelen hacerse de libros científicos, cuyo coste de impresión es mayor.

— *La piratería informática* alcanza cifras mucho más importantes. En 1993 el 88% de los programas que se utilizaban eran copias piratas. Las pérdidas se pueden calcular en 43.186 millones de pesetas. Los expedientes abiertos, de acuerdo con la Ley de Protección Jurídica de Programas de Ordenador (23/12/93), denuncian una piratería mayor en las grandes empresas. La tabla 7 muestra la tendencia al descenso del índice de este tipo de piratería.

— *En el ámbito audiovisual*, el pirateo de vídeo se vigila con más facilidad. Curiosamente disminuye el pirateo de vídeo doméstico y

---

<sup>22</sup> El trabajo de campo se llevó a cabo del 28 de diciembre de 1994 al 13 de enero de 1995. Los encuestados fueron 377 altos cargos directivos de empresas de más de 100 empleados. Tiene un error muestral del 5,35%, para un nivel de confianza del 95,5%.

tiende a aumentar el de vídeo comunitario, de líneas de autobuses y similares (tabla 8).

*Los fraudes a las instituciones públicas.* Dos campos distintos, de estimación diversa, deben tenerse en cuenta al juzgar este tipo de fraude: las irregularidades de la empresa o del trabajador con el sistema de Seguridad Social y el llamado fraude fiscal a Hacienda.

— *Las sanciones impuestas por el Servicio de Inspección de Trabajo y Seguridad Social* no responden siempre a un fraude económico propiamente dicho. Pueden corresponder a situaciones irregulares en relación con la legislación de empleo o higiene en el trabajo. Pero la inmensa mayoría de estas corruptelas tratan de obtener un mayor beneficio económico a costa del engaño a otras personas y al Estado. La tabla 9 da cuenta del número de actas y del importe de las sanciones durante el bienio 1991-1992.

**Tabla 7 - Evolución de las pérdidas del sector informático por piratería. 1988-1993**

Año	Índice de piratería (%)	Pérdidas (en millones)
1988	97	60.487,20
1989	94	65.040,00
1990	90	70.243,20
1991	88	48.780,00
1992	86	47.088,96
1993	88	43.186,56

**Nota:** El índice de piratería es el porcentaje de programas pirateados respecto al total.

**Fuente:** Burson Marsteller S.A. (BSA).

**Tabla 8 - Evolución de la cuantía del fraude videográfico. En millones de pesetas. 1990-1994**

Año	Vídeo doméstico	Vídeo comunitario
1990	4.500	3.300
1991	3.750	3.750
1992	2.100	4.200
1993	1.700	4.550
1994	1.400	4.000

**Nota:** Los datos de 1994 son estimados.

**Fuente:** Federación Antipiratería (FAP).

**Tabla 9 - Sanciones e importe de las sanciones impuestas por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social**

	Número			Importe económico (en millones)		
	1991	1992	Variación	1991	1992	Variación
<b>Actas de infracción</b>						
<b>Empleo</b>						
Empresas	18.968	18.583	-2,03	3.623,3	4.333,1	19,59
Trabajadores	9.175	8.028	-12,50			
Emigración y extranjeros	918	902	-1,74	834,1	380,0	-54,44
<b>Seguridad Social</b>						
Régimen general	66.525	66.644	0,18	4.985,6	5.198,1	4,26
Regímenes especiales	6.037	5.001	-17,16	360,4	319,2	-11,43
Relaciones laborales	7.715	7.425	-3,76	2.072,0	1.965,5	-5,14
Seguridad e higiene	24.764	22.359	-9,71	3.552,0	3.190,0	-10,19
<b>Actas de obstrucción</b>	9.198	9.353	1,69	924,8	1.042,5	12,72
<b>Actas de liquidación</b>	121.796	124.367	2,11	96.333,0	86.671,0	-10,03
<b>Total</b>	265.096	262.662	-0,92	112.685,3	103.099,4	-8,51

Fuente: Elaboración CECS a partir de datos de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

— Podemos comparar estos datos con los *resultados obtenidos por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en el año 1994*, que recogemos en el cuadro 6.

El reajuste económico y la reforma del mercado de trabajo, a la que dedicamos un capítulo especial en este Informe, explican el aumento de sanciones en el último bienio.

**Cuadro 6 - Actuaciones de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en 1994**

1. Sanciones a empresas	5.839	(75% más que en 1993)
Importe de las sanciones en millones de pesetas	2.484	(50% más que en 1993)
2. Trabajadores		
Trabajadores no dados de alta en la Seguridad Social	34.503	
Número de prestaciones fraudulentas por desempleo	10.967	
Extranjeros sin permiso	1.570	
3. Actas de obstrucción	5.711	(27,02% más que en 1993)
4. Cuotas nuevas recuperadas	93.497	(42,2% más que en 1993)

Fuente: Elaboración CECS a partir de datos de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

### 5.3 *El fraude fiscal*

Es claro que, desde el punto de vista legal, no es lo mismo la omisión de actos impositivos que la evasión de tributos. La libertad da más facilidades para no incurrir en hechos impositivos. Existe una evasión legal, porque los sujetos tienen, dentro de ciertos límites, libertad de elección y pueden escoger las que les produzcan menos gravamen tributario. Entre las dos conductas, la legal y la ilegal, no hay una separación nítida. El juicio moral que podemos hacer sobre la conducta tanto de los que evaden capitales en busca de una tributación más benigna como de los que defraudan ilegalmente a la Hacienda Pública puede ser igualmente insolidario.

Teniendo en cuenta que la Administración española oculta parte de sus descubrimientos para no desmoralizar al ciudadano que paga, pensamos que se queda corta cuando confiesa que el fraude fiscal anual en España asciende a tres billones de pesetas, un 5% o un 5,5% del PIB, frente al 2,5% o el 3% en Estados Unidos.

— La evasión es ahora más alta, en cuantía global, que hace unos años, probablemente porque la presión fiscal ha crecido de manera importante.

— Esto es compatible con la tendencia decreciente del fraude, porque la evolución de éste se calcula como porcentaje respecto al PIB.

— Los tres billones considerados quizá no colocan a España en posición desequilibrada respecto a otros países mediterráneos de la Unión Europea.

Más que estas estimaciones cuantitativas, nos interesa conocer la opinión de los españoles respecto al hecho tributario. El concepto que tienen de él ciertamente no debe identificarse con el nivel de su cultura solidaria. La opinión generalizada de que la presión tributaria es excesiva, las noticias que desacreditan a los agentes públicos como principales abusadores del uso y gestión de estos fondos y la persuasión de que todo el mundo engaña a Hacienda, por lo que el Gobierno ya cuenta con ello, contribuyen a poner en duda si el pago correcto de los tributos corresponde verdaderamente al grado de conciencia solidaria de los ciudadanos. Los estudios del CIS confirman las razones que suelen invocar los españoles evasores de tributos (tabla 10).

Entre ese 15% que aprueba la ocultación de la renta «porque eso no perjudica a nadie» y el 73,3% de acuerdo con el principio de que

**Tabla 10 – Diversas opiniones relativas a los impuestos y al fraude fiscal. En porcentajes horizontales. 1994**

	Más bien de acuerdo	Más bien en desacuerdo	No sabe	No contesta
A la mayoría de la gente no le queda más remedio que pagar impuestos, porque cobran por nómina	84,7	6,9	8,2	0,2
La mayoría de la gente paga todos sus impuestos, porque es un deber ciudadano	49,9	39,6	9,8	0,6
Si la gente no engaña más a Hacienda es por miedo a la inspección	80,0	11,1	8,5	0,4
Casi todo el mundo engaña algo al pagar sus impuestos y el Gobierno ya cuenta con ello	55,0	26,3	18,1	0,5
En realidad no está tan mal ocultar parte de la renta, porque eso no perjudica a nadie	15,0	70,9	13,0	1,1
Los impuestos son tan altos que es lógico que se intente pagar menos de lo que se debe	51,8	34,6	12,6	1,0
Engañar a Hacienda es engañar al resto de los ciudadanos, que tendrán que pagar más impuestos si algunos de los que tienen que pagar no lo hacen	73,3	15,6	10,6	0,5

**Fuente:** Centro de Investigaciones Sociológicas, *Opinión Pública y Política Fiscal*, Estudio nº 2.111.

«engañar a Hacienda es engañar al resto de los ciudadanos, que tendrán que pagar más impuestos, si algunos de los que tienen que pagar no lo hacen», transcurre un pensamiento mayoritario, en principio más solidario, pero falseado sin duda por esa inmensa mayoría de asalariados controlados que no tiene más remedio que pagar.

#### 5.4 Sensibilidad cívica respecto al medio ambiente

La opinión pública española no ha llegado a sentir en general la conservación del medio ambiente como condición de supervivencia. La sabiduría popular sólo aprende por choque, estrellándose contra la enormidad de los hechos y sufriendo en su propia carne las consecuencias de las catástrofes que ella misma provoca o cuya probabilidad se niega a admitir. Como en las primeras industrializaciones, nos hemos preocupado del ambientalismo obrero, de la higiene en el trabajo y de la capacidad destructiva de las fábricas, aunque la búsqueda de beneficios altos e inmediatos entorpezca nuestra sensibilidad medioambiental.

La I Conferencia Mundial del Medio Ambiente Humano –Estocolmo (1972)–, que preparó el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), apenas influyó en nuestra política indus-

trial. Incluso las conclusiones de la Conferencia de Río de Janeiro (1992) no han llegado a interesar verdaderamente a nuestros medios de comunicación. La organización internacional Greenpeace, que hace más de 20 años inició sus primeras campañas, estrechamente vinculadas a las pruebas nucleares en Alaska y el Pacífico, a impedir la caza de ballenas y los vertidos radiactivos, abrió su sección española en 1984. Tras un período de crecimiento sostenido (1986-1993), con tasas de variación positivas que oscilaban entre el 20% y el 50%, en 1994 se ha producido un estancamiento claro, con un aumento del 2%. Los «verdes» en España no han logrado representación alguna como fuerza política autónoma ni en las Cortes Generales ni en los parlamentos autonómicos. El movimiento ecologista se ha notado en cuestiones muy concretas:

— la campaña para revisar el Plan Energético Nacional (PEN), a favor de la investigación de energías renovables y de una política fiscal de precios que grave a cada fuente de energía con sus verdaderos costes ambientales;

— la denuncia de la industria papelera, que genera el 27% de los residuos tóxicos producidos en España y es uno de los agentes que diezman nuestros bosques;

— la campaña contra las industrias químicas del cloro (Solvay y Atochem) que vierten residuos en el Mediterráneo;

— las campañas contra los vertidos industriales y urbanos, contra el actual tratamiento de las aguas residuales, contra la incineración de residuos urbanos;

— la campaña a favor del cierre de centrales nucleares y de la moratoria sobre la construcción o ampliación de centrales térmicas;

— la sensibilización sobre el cambio climático, para que el Gobierno rebaje las emisiones de CO<sub>2</sub> en el año 2000 hasta los niveles de 1990; España debe ratificar la Convención sobre el Cambio Climático y prohibir de forma inmediata la fabricación de CFC, HCFC, halones y bromuro de metilo, que deterioran la capa de ozono.

Debemos reconocer el comportamiento vacilante de los medios de comunicación y el escepticismo de la opinión pública. El desarrollo económico, la creación de empleo y la crisis económica preocupan mucho más al ciudadano medio. Las relaciones de Greenpeace con la Secretaría de Estado para el Medio Ambiente son positivas. Greenpeace ha presentado un programa alternativo al Plan Hidrológico Na-

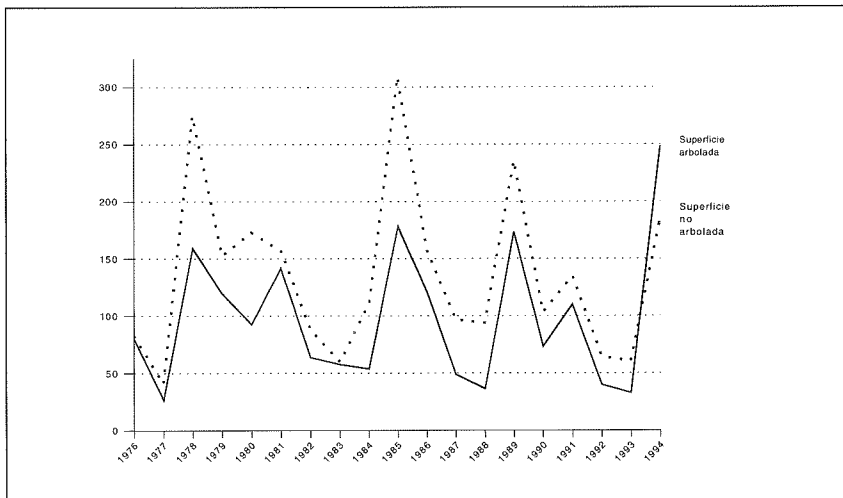
cional y otro al Plan de Reordenación del Sector Eléctrico. Se han celebrado varias reuniones sin resultados inmediatos.

Como indicadores de nuestra sensibilidad ecológica sólo podemos referirnos a dos acontecimientos medioambientales que han llegado a preocupar especialmente a la opinión pública española: el fuego de nuestros bosques y la escasez y calidad de nuestras aguas.

### Arden nuestros bosques

La piel de nuestra geografía, arbolada y no arbolada, ardió con exceso durante el verano de 1994. Dos hechos han agravado la situación: las hectáreas de bosque quemado han superado las de cualquier otro año de las dos décadas anteriores; por primera vez se ha perdido más masa forestal que superficie no arbolada. Las dos curvas del gráfico 15 describen el ritmo de incendios en España calculado en miles de hectáreas. 1994 es el año en el que más superficie arbolada ardió, al menos desde 1976. Y en cuanto a la superficie no arbolada, sólo los años 1978, 1985 y 1989 superaron la desertización del año al que se refiere este Informe.

Gráfico 15 - Evolución de la superficie quemada. En miles de hectáreas. 1976-1994



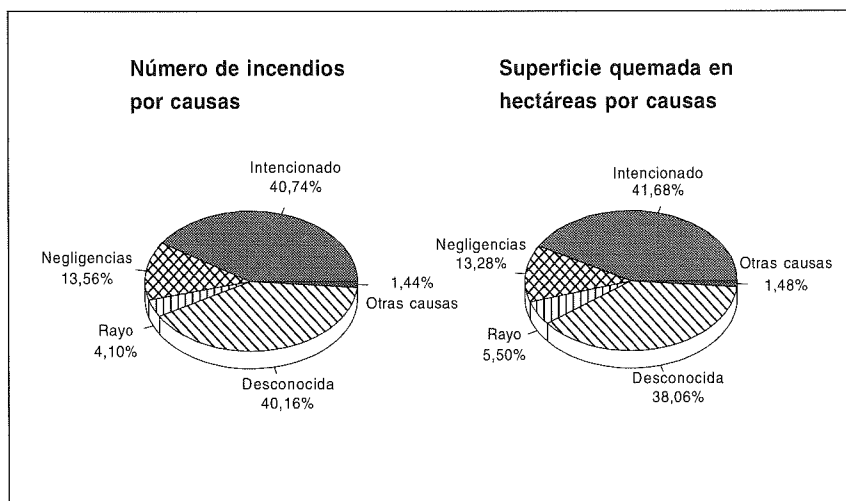
Fuente: Elaboración CECS a partir de Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Medio Ambiente, *Medio Ambiente en España 1993*, y datos del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

La superficie arbolada quemada en 1994 ascendió a 248.215 hectáreas y la no arbolada a 183.844. Se registraron 19.215 incendios, la mayoría de ellos (63,62%), por fortuna, arrasaron no más de una hectárea.

Los hechos son tan graves que nos obligan a indagar las causas. La suma de porcentajes de los incendios «intencionados» y los «debidos a negligencias» supera el 50% del total: un 54,30% del número de incendios; lo mismo sucede con las hectáreas quemadas, donde la suma de ambos factores alcanza un 54,96% (gráfico 16). Estos datos muestran claramente el elevado grado de culpabilidad ciudadana.

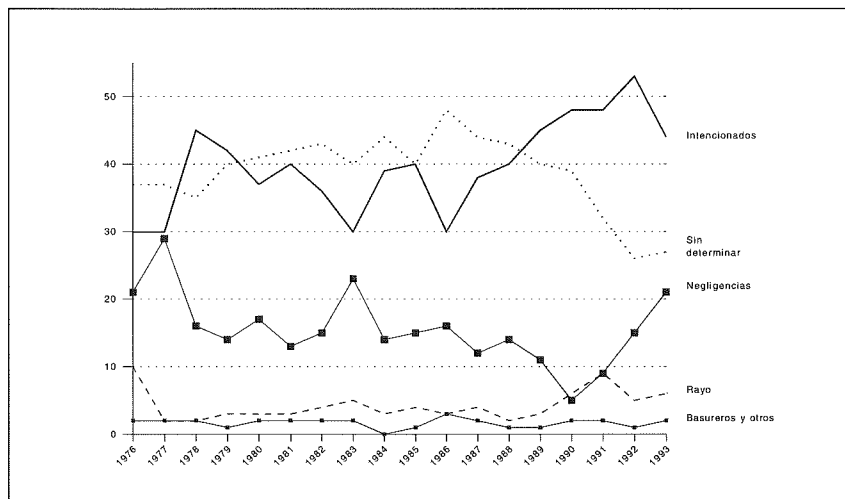
Los porcentajes de causas fortuitas («rayo»+«otras causas») no son significativos: 5,41% en el número de incendios y 6,98% en el número de hectáreas. En cambio, los porcentajes de causa «desconocida» aviva más nuestra curiosidad: 40,18% en el número de incendios y 38,06% en el número de hectáreas. Conviene, por tanto, comparar la evolución de estos dos porcentajes mayores: el debido a la intencionalidad y negligencia con el de causas desconocidas. Lo hacemos en el gráfico 17.

**Gráfico 16 - Causas de los incendios. En porcentajes sobre el número de incendios y sobre el número de hectáreas quemadas. 1983-1992**



**Fuente:** Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

Gráfico 17 - Evolución de las causas que provocan los incendios. En porcentajes. 1976-1993



**Fuente:** Elaboración CECS a partir de Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Medio Ambiente, *Medio Ambiente en España 1993*.

Preocupa especialmente la divergencia notoria entre los incendios intencionados y aquellos cuyas causas no han sido conocidas. Los años 1978, 1986 y 1992 son los más elocuentes. Cuando aumenta el porcentaje de incendios intencionados, disminuye notablemente el de causas desconocidas. Este dato acentúa la sospecha de que una buena parte de la masa quemada «por causa desconocida» pueda atribuirse también a la acción del hombre.

Dado que se ha incrementado la investigación, la tendencia ascendente de los intencionados refuerza esta misma presunción. Los incendios intencionados pasaron del 50% en 1992, aunque la cifra disminuyó en 1993 a los niveles de 1989.

Los debidos a negligencia venían disminuyendo desde 1977 –con la excepción de 1983–, para comenzar a elevarse en 1991. Esto quiere decir que después de veinte años seguimos siendo igual de negligentes en nuestras salidas al campo.

Por regiones o Comunidades Autónomas, la zona más castigada se extiende por toda la franja mediterránea. Destaca la Comunidad Valenciana, donde se produjeron 739 incendios, tres veces menos que en Castilla y León y once veces menos que en Galicia. Pero la superficie

quemada asciende a 1.387,755 Km<sup>2</sup>. Se quemó casi el 6% de la superficie de la Comunidad Valenciana. Las otras dos Comunidades más afectadas fueron Cataluña y Murcia.

En el extremo opuesto se sitúan el País Vasco, Extremadura, La Rioja y Madrid. La superficie quemada en cada una de estas Comunidades no llegó al 0,2% de su extensión total.

En Galicia se reúnen los dos extremos: es la Comunidad con mayor número de incendios y con menor superficie quemada por incendio.

Sin duda hay que tener en cuenta el clima, como es el caso del País Vasco. Pero el anterior análisis de las causas nos obliga a pensar en el factor humano. La densidad urbana de la zona mediterránea, recargada especialmente en los meses veraniegos por el turismo, obliga a las familias a pasar el día en los pinares. Esta familiaridad con la naturaleza, lejos de ser un argumento contra la cultura ecológica de estos pueblos, tendría que exigir normas preventivas más rígidas de vigilancia, de limpieza del bosque y de severa ordenación del territorio en cuanto a las urbanizaciones, para desincentivar los intereses económicos de los incendios intencionados. Hay que desterrar la tesis de que se queman los bosques para elevar el precio de los terrenos. Una vez más, el desarrollo económico tiende a disminuir la sensibilidad ecológica.

A pesar de la gravedad de estos incendios, nuestra encuesta sobre los 22 periódicos demuestra que sólo llegaron a las portadas de los mismos 246 titulares, de los cuales sólo la tercera parte fueron considerados dignos de la primera línea. En las cuatro cabeceras madrileñas sólo encontramos 18, casi todos ellos referidos a las vidas humanas que estaban en peligro. La prensa regional y local, con escasas excepciones, dedica sus titulares de portada a los incendios cercanos.

### **Cooperación cívica en el vertido de residuos**

Las asociaciones ecologistas y las Administraciones Públicas se ponen de acuerdo para eliminar los residuos sólidos urbanos. En España se ocasionan al año 270 millones de toneladas de residuos, de los que 3,5 millones son altamente peligrosos. Es necesario recuperar los suelos ya contaminados y avanzar en la depuración de las aguas residuales. En nuestro país existen 4.500 áreas industriales, de las que más del 50% son limítrofes a núcleos urbanos.

La Directiva de la UE (91/271) manda que todos los núcleos urbanos superiores a 15.000 habitantes dispongan de sistemas de colectores y depuración secundaria antes del 31 de diciembre del año 2000. Para los núcleos urbanos que tengan entre 2.000 y 15.000 «habitantes-equivalentes» el plazo se prolonga hasta el año 2005. El concepto de «ciudadano-equivalente» sirve para unificar la contaminación producida por los habitantes y la industria en una misma población. Dicho de otra manera, antes del año 2006 todas poblaciones con más de 800 habitantes tendrán que disponer de estos medios de depuración.

*Ahora sólo el 40% de la población española depura sus aguas de acuerdo con las exigencias de la UE.* Cuando redactamos este Informe se están construyendo 200 plantas depuradoras. La disminución del caudal de los ríos por la sequía ha hecho aumentar su nivel de contaminación. Hasta ahora, donde más ha invertido el MOPTMA en limpieza de ríos ha sido en Asturias. El Gobierno ha destinado 600.000 millones de pesetas para la depuración de aguas en los próximos diez años.

La sequía de estos últimos años ha provocado los conocidos incidentes de los trasvases que nuestros diarios investigados recogieron con 193 titulares, de los que únicamente 85 merecieron la primera línea. Sólo doce veces llegaron a las portadas de las cuatro cabeceras madrileñas: todas ellas para destacar declaraciones de los gobiernos autonómicos en conflicto. El resto de los titulares de portada pertenecen a los diarios de las regiones afectadas por los trasvases del Tajo-Segura y del Ebro. El conflicto político suscitó más interés que el análisis de los hechos y decisiones, sin tocar apenas el problema permanente de un bien cada vez más escaso, al mismo tiempo que despilfarrado por el usuario.

Bajo este epígrafe del comportamiento cívico interesan especialmente los residuos domésticos, como indicadores del comportamiento vecinal. Tenemos que considerarlos de manera particular. En 1993 se calcula que este tipo de residuos alcanzó la cifra de 14.255.923 toneladas, aproximadamente un kilo por habitante y día. Respecto a 1992 crecieron un 3,1%, mientras la población sólo aumentó un 1,41%. Interesaría saber cómo colabora el ciudadano, en particular el urbanita.

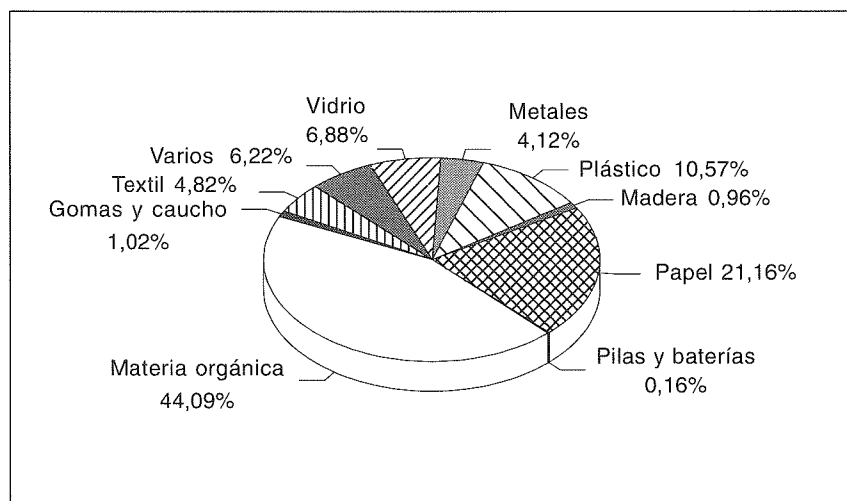
Son, pues, dos las cuestiones que se suelen plantear, ambas relacionadas entre sí: por una parte, el comportamiento cívico en la retirada de residuos y en la limpieza del medio urbano y, por otra, su sensibilidad respecto al gran problema global del medio ambiente. Los

residuos arrojados por la gente en el campo requieren también la cooperación de los ciudadanos y de las entidades públicas –sean éstas locales, regionales o estatales– propietarias de las zonas verdes. Las Administraciones Públicas realizan esfuerzos para poner a disposición de los ciudadanos contenedores y papeleras donde puedan depositar dichos residuos.

Dentro de la gran ciudad contemplamos no sólo la incivil destrucción de papeleras, sino el hábito, casi generalizado, de arrojar al suelo cualquier papel u objeto que nos molesta. Todavía parecen ser excepción aquellos propietarios de animales domésticos que se preocupan de no manchar las aceras. Estos comportamientos no son fáciles de cuantificar y tenemos que acudir a la masa total de residuos arrojados a la calle en los núcleos urbanos.

La recogida de basuras es una industria, al parecer rentable, objeto de concesión por parte de las entidades correspondientes. La eliminación de las mismas en vertederos más o menos cercanos a la ciudad ya es otra cuestión: plantea problemas medioambientales y de reciclado, cuya solución depende también de la cooperación ciudadana. La recogida selectiva, ya en nuestra propia casa, para ser depositada en contenedores específicos, ayudaría notablemente al reciclado de

Gráfico 18 - Composición de los residuos domésticos



Fuente: Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Medio Ambiente, *Medio Ambiente en España 1993*.

seable y evitaría el efecto nocivo que tiene para el suelo la descomposición de algunos elementos, tales como los plásticos y metales, que al ser enterrados pueden contaminar las aguas subterráneas. La composición de dichos residuos domésticos puede contemplarse en el gráfico 18.

En 1993 se depositó en los vertederos el 84,64% de este tipo de residuos. De ellos podemos hacer la clasificación que ofrecemos en el gráfico 19. La mayoría de ellos están controlados y un 11,34% corresponde a compostaje. Sigue preocupando esa casi tercera parte de vertidos incontrolados y plantea problemas de intoxicación de la atmósfera el 1% que es incinerado.

Actualmente se practica el reciclado del vidrio, del papel y de la chatarra. También hay empresas que en 1994 han comenzado a reciclar pilas. El porcentaje de materias recuperables podría llegar al 42,89% del total de residuos.

La tabla 11 muestra la *evolución del reciclado de vidrio* doméstico en el período 1990-1993.

Como puede apreciarse, los avances han sido significativos. Más del 80% de la población tiene a su alcance contenedores especiales para vidrio. El aumento de kilos recogidos ha ido en paralelo al de

Gráfico 19 - Sistemas de eliminación de residuos sólidos urbanos. 1993

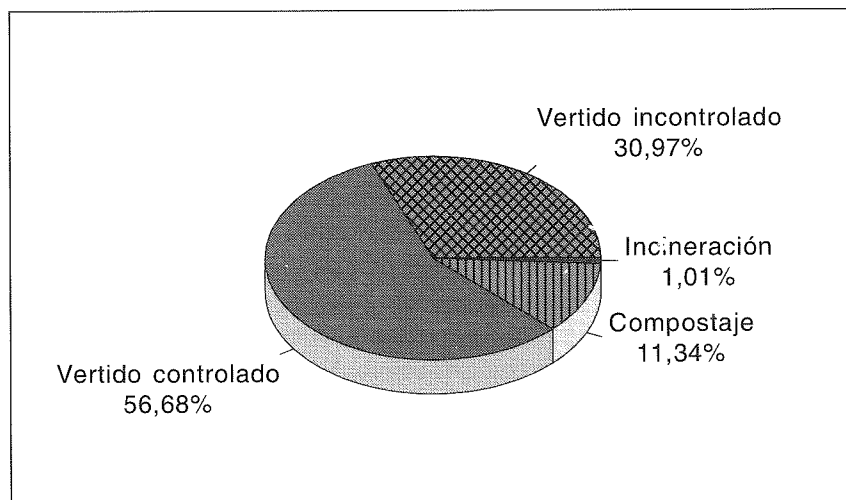


Tabla 11 - Evolución del reciclado de vidrio doméstico en España. 1990-1994

	1990	1991	1992	1993	1994	% Variación
Puntos de recogida	9.619	13.507	18.800	23.401	28.778	199,18
Habitantes	22.694.749	26.271.008	29.635.486	30.713.069	31.809.092	40,16
Kg. recogidos	65.131.568	86.407.483	104.751.647	137.841.639	158.668.353	143,61
Kg. por habitante	2,87	3,29	3,53	4,49	4,99	73,87
Kg. por punto	6.771,14	6.397,24	5.571,90	5.890,42	5.513,53	-18,57
% población	58,36	67,58	75,72	77,19	81,26	39,24

Fuente: Elaboración CECS a partir de datos del Centro del Envase de Vidrio (CEVI).

puntos de recogida. La cantidad recogida por habitante se incrementó en dos kilos en los últimos años. Sin embargo, en 1993 sólo llegamos a recoger el 12,13% del vidrio doméstico, aunque el salto fue notable, ya que en 1992 ese porcentaje sólo llegaba al 8,84%. Esto nos ha permitido ahorrar en 1994 casi 445.000 toneladas de materia prima, lo equivalente a más de 42.000 toneladas de petróleo. Por otro lado, los ayuntamiento se han ahorrado unos 2.970 millones de pesetas por no tener que eliminar el vidrio recogido como una basura más.

Esta tasa nacional de reciclado de vidrio nos sitúa en el octavo lugar en la Unión Europea, después de haber estado en el séptimo en 1989. Sólo Grecia recicla menos vidrio que nosotros. Reino Unido, Irlanda y Portugal están en nuestro mismo nivel.

En cuanto a la *recogida de papel*, llegábamos en 1992 al 39%, muy por debajo de Holanda, Bélgica y Alemania, que recogen más del 50%. En cambio, el 51% del papel que utilizamos en España es reciclado, frente al 50% en Holanda, el 43% en Alemania y el 47% en Italia. En la fabricación de una tonelada de papel reciclado se ahorran 180.000 litros de agua, aproximadamente 5.000 kilovatios/hora de energía y casi 2,5 hectáreas de bosque. A pesar de este ahorro, seguimos tirando a los vertederos la mitad del papel y cartón usado, susceptible de ser recuperado. Con todo, hay que tener en cuenta la desproporcionada competencia de la industria extranjera. Resulta mucho más barato el papel reciclado fuera de España.

El *reciclado de plásticos y de chatarra* se practica todavía menos en España. En 1992 se llegó a reciclar el 9,72% del plástico de desecho y en 1993 se logró subir al 11%. En cuanto a la chatarra, en 1993 se reutilizó el 3,6%, menos de lo que logramos en 1992, un 4,35%.

## 6. Reflexiones finales

Queremos ayudar al lector a releer los datos y consideraciones de este apartado, dedicado a interpretar algunos rasgos, aparentemente contradictorios, de la sociedad española: la solidaridad y el comportamiento cívico. Los dos correrían el riesgo de convertirse en tópicos, si no los valorásemos en el marco del debate general, característico de las democracias occidentales, sobre lo que se ha dado en llamar la cultura de la solidaridad.

Todos hablamos de la crisis de valores. En los países democráticos de nuestro entorno se percibe el «malestar democrático» en el espacio de la política, las enormes carencias del sistema económico dominante y un comportamiento cívico deficiente al comprobar que allí donde el Estado de Bienestar realiza mayores esfuerzos para organizar la solidaridad crece la insolidaridad ciudadana. La política aparece manchada de intereses personales o de partido, de tráfico de influencias y otras prácticas corruptas. En el sistema macroeconómico se muestra la gran división de la «aldea mundial» entre el Norte y el Sur, entre los países industrialmente avanzados y los del subdesarrollo, y, dentro de los primeros, entre los instalados y los excluidos. El comportamiento cívico se deteriora, entre otras causas, porque la burocracia asistencial parece eximir de la asistencia personal: los servicios públicos actúan no pocas veces como freno del impulso solidario de los ciudadanos. La moral se presenta entremezclada con los asuntos políticos, las decisiones económicas y los comportamientos sociales. Por todas partes se invoca la ética pública como solución.

Los españoles seguimos manteniendo nuestro característico impulso de «sociabilidad». La mayor potencia del turismo acoge anualmente un número mayor de visitantes que el total de su población. Se busca la amistad, la afectividad y formas lúdicas de ocio y convivencia. Este capital originario de nuestro pueblo no se ha perdido. Se siente desafiado por la conquista de la «autonomía individual», la búsqueda –sin reparar en los medios– del éxito personal y el deseo de exhibir ante los demás la propia superioridad del *status* social conseguido.

Las ciencias sociales han tomado el término «crisis» del mundo de la salud: se refiere a aquel momento de la enfermedad en que se decide si las fuerzas del organismo lograrán recuperar o no la salud. El cambio siempre sucede a través de una «crisis», de una nueva manera de entender el orden y la integración. En la crisis cultural entran en juego las grandes «matrices» donde se fragua el sentido social y per-

sonal. El formidable desarrollo de la ciencia y de la técnica moderna, con las revoluciones industriales y el desarrollismo económico, ha llevado a la sociedad por el camino de la producción y el consumo. De manera quizás inconsciente, se reduce todo a mercancía. Se debilitan las relaciones inter-personales, de donación, de gratuidad, de servicio y de solidaridad.

Como ya hemos anotado, los Nuevos Movimientos Sociales triunfan en la medida en que logran sensibilizar a la sociedad sobre el riesgo de la supervivencia. Critican el productivismo, el militarismo, la deforestación y la muerte de las especies no tanto porque triunfen los valores espirituales, cuanto porque demuestran que corre peligro la existencia de la humanidad. Definen un cuadro clínico en que prueban que lo que está enfermo en la sociedad moderna es la cultura: los elementos orientadores de la vida, social e individual.

En España han prendido con fuerza los Nuevos Movimientos Sociales dedicados al Desarrollo (ONGD). Tratan, como hemos visto, no sólo de ayudar a los países necesitados, sino de sensibilizar a los ciudadanos y crear solidaridad entre ellos y con los otros pueblos.

Nuestra sensibilidad ecológica es todavía débil: la crisis económica e industrial, el desempleo y la competitividad con Europa no contribuyen a reforzar los mecanismos de prevención de la contaminación, de la depuración de aguas, suelos y residuos. Hemos comprobado ciertos avances lentos.

Nuestro desafío sigue situándose en la cultura política o, con otras palabras, en la construcción y formulación de los auténticos «intereses generales», para que éstos sean preferidos a los grupales o particulares. En los capítulos siguientes, en la parte tercera de este Informe, analizaremos detenidamente los que se refieren a nuestro aparato productivo (energía, sistema financiero, reforma del mercado de trabajo y emergencia de las PYMEs); en la parte cuarta, las organizaciones que afectan al bienestar (la Universidad, el futuro de las pensiones y la nueva organización del ocio). Como es habitual en nuestro informe, en la quinta parte abordaremos los problemas de convivencia social que se plantean en torno a la ordenación del territorio: infraestructuras, núcleos urbanos y transformación del mundo rural.

**Parte Tercera**

---

**PRODUCCION Y COMPETITIVIDAD**

## Capítulo I

---

# LA ENERGIA COMO RETO ECONOMICO Y SOCIAL BASICO

## I. TESIS INTERPRETATIVAS

### 1. El «pobre» debate sobre la energía

La energía es un bien básico para el bienestar y el desarrollo económico de nuestra sociedad; la necesitamos para vivir. Además, nuestro desarrollo económico-social va unido a mayores consumos energéticos. La disponibilidad de energía, su calidad, su precio, su impacto medioambiental... son cuestiones primordiales para el presente y el futuro de la sociedad española.

La energía es, desde otro punto de vista, uno de los sectores fundamentales de la estructura económico-financiera, socio-laboral y científico-tecnológica de España. El sector energético representa entre el 5% y el 6% del PIB y da empleo directo a más de 100.000 personas. Las inversiones previstas en el sector para el período 1991-2000 rondan los dos billones de pesetas y los gastos anuales en Investigación y Desarrollo superan los once mil millones de pesetas. La capitalización bursátil de las empresas energéticas supone, por otra parte, más del 25% del total de la Bolsa<sup>1</sup>.

Por lo tanto, las decisiones energéticas son decisiones económicas y sociales estratégicas, especialmente las más básicas, ya que condicionan el desarrollo socioeconómico de nuestra sociedad, determinan la propia disponibilidad de energía, la calidad y el precio de la misma, así como su impacto medioambiental. De ahí la importancia de las medidas que se tomen en relación a cuestiones como:

- la estructura de abastecimiento de la energía primaria, es decir, el *mix* o combinación de recursos (petróleo, gas natural, energía nuclear, energías renovables, etc.) para satisfacer las necesidades energéticas actuales o futuras de nuestro país;
- el marco regulador en el que se debe desarrollar la actividad energética.

En la sociedad española el de la energía ha sido, sin embargo, un mercado y un debate cautivo. Las decisiones energéticas, incluso las más básicas, han estado reservadas al ámbito estrictamente técnico o

---

<sup>1</sup> Datos del INE, Plan Energético Nacional 1991-2000 y Comisión Nacional del Mercado de Valores.

político, sin que haya habido la necesaria participación social responsable e informada. El debate social, cuando ha existido, ha sido sobre aspectos muy particulares –sin considerar el conjunto– y, muchas veces, desde posiciones sesgadas.

La participación responsable presupone y exige un cierto conocimiento sobre la cuestión objeto de decisión, al menos en sus contenidos mínimos. Nuestra sociedad presenta también lagunas importantes de información en este punto, puesto que el conocimiento de los aspectos relativos a la energía es, en general, escaso y en muchas ocasiones erróneo.

El debate sobre la energía debe ser permanente y en el momento actual se hace apremiante. Nuestra sociedad debe afrontar a corto y medio plazo decisiones energéticas que van a marcar nuestro desarrollo futuro. La participación de todos es, sin duda, el primer reto al que se enfrenta este país en este tema que nos afecta de forma tan vital.

## **2. El desafío de la competencia**

El sector energético en España está viviendo, al igual que en los países de nuestro entorno, profundas transformaciones. El diagnóstico de estas transformaciones y de la situación de la energía sólo es posible dentro del contexto de las tendencias europeas y mundiales, ya que la actual evolución en relación a las decisiones que afectan a las opciones energéticas se distingue, entre otros factores, por la creciente interdependencia regional.

Por otro lado, no debemos olvidar que las decisiones energéticas que se tomen en los países desarrollados van a condicionar –incluso determinar– la capacidad de los países en vías de desarrollo para asegurarse la disponibilidad de energía suficiente a precios asequibles. En la medida en que, por ejemplo, los países del Primer Mundo continuemos incrementando el consumo de las fuentes de energía más baratas y tecnológicamente menos exigentes (petróleo o gas), las más asequibles para los países menos desarrollados, estamos limitando el desarrollo de estos países.

El cambio radical que vive el mundo de la energía es debido a múltiples y diversos factores de naturaleza política, económica y técnica, tal como podemos comprobar si nos fijamos en los países europeos económica y socialmente más avanzados. Entre estos factores desta-

can la mayor eficiencia energética, la protección medioambiental y, especialmente, la mayor competencia en el mercado de la energía, la mejor garantía de energía suficiente en condiciones competitivas de coste y calidad.

Esta competencia emergente supone el desvanecimiento de la cultura clásica en la generación y distribución de la energía, propia de mercados protegidos, en la que la oferta creaba su propia demanda. Es el camino adoptado por la Unión Europea; sin embargo, este proceso no lleva el mismo ritmo en los diferentes países ni en los distintos subsectores energéticos.

Es evidente que un desarrollo económico y social sostenido va unido a una actitud más responsable en la gestión y conservación de la energía. Hay que hacer un uso más eficiente de la misma, que minimice, además, el impacto medioambiental. Para conseguirlo, es necesario un esfuerzo de innovación tecnológica y un cambio de actitudes. Los usuarios deben ser informados sobre el impacto ambiental de su consumo energético, para que puedan modificar sus pautas de comportamiento hacia un uso más eficiente y limpio.

El análisis de la situación española en relación con estos puntos nos presenta un escenario complejo, con importantes retos a los que hacer frente:

— El marco normativo institucional en España ha sido históricamente intervencionista y los mercados han estado muy protegidos. Las modificaciones que se han realizado en los últimos tiempos en dicho marco han servido para introducir algunos elementos de competencia y corregir ciertos desequilibrios existentes; no obstante, no se puede hablar de verdadera competencia, al menos no en todos los subsectores energéticos. Las empresas públicas siguen teniendo un enorme peso en la estructura empresarial del sector, como ocurre en el subsector del petróleo; en otros, como el eléctrico, el incremento del peso relativo de las empresas públicas es un fenómeno más reciente.

— La eficiencia española en la producción de energía, excepto en el subsector del carbón, es comparable, al menos en términos de tecnología utilizada, a la de los países de nuestro entorno. Somos, en cambio, menos eficientes en los hábitos de comportamiento como usuarios de energía.

— En cuanto al impacto medioambiental de las actividades energéticas, nuestro nivel de emisiones es inferior al de los países de nuestro entorno. La razón principal de esta posición favorable no es tanto

una actitud respetuosa con el medio ambiente, sino nuestro menor consumo de energía, derivado de un menor nivel de desarrollo.

### 3. Un encuentro social por construir

España tiene ante sí retos importantes a corto, medio y largo plazo en el ámbito de la energía. Sin duda, el primero es el encuentro de la sociedad española con las opciones y decisiones energéticas fundamentales, que requieren acuerdos a largo plazo compartidos por todos.

Es preciso que adquiramos verdadera conciencia de la importancia de la eficiencia, del ahorro en la producción y uso de la energía, y del respeto al medio ambiente. Una política de precios que refleje adecuadamente la totalidad de los costes (incluidos los ecológicos) podría ser un mecanismo muy útil para avanzar en esta línea de mayor eficiencia y respeto medioambiental. Se trata, en última instancia, de impulsar a los actores económicos (individuos, familias, empresas...) a que actúen de acuerdo con criterios de libertad y responsabilidad.

Es necesario hacer frente de una vez por todas, de manera seria y responsable, al gran debate pendiente en nuestra sociedad en el ámbito de la energía: el de la estructura de abastecimiento de la energía primaria, el *mix* o combinación de energías que queremos y estamos dispuestos a pagar. Un punto fundamental debiera ser, sin duda, el de la energía nuclear, una de las grandes controversias hurtadas a nuestra sociedad.

La producción y distribución de energía necesita unas reglas de juego socialmente compartidas y estables que garanticen la competencia. Hay que evitar los males del intervencionismo proteccionista. Debe existir regulación, pero siempre y cuando sirva para mejorar la competitividad, la relación calidad-precio, y garantice el suministro.

Es la sociedad, a través de sus instituciones y de los procedimientos establecidos, quien debe decidir entre los retos con los que nos enfrentamos. Estas decisiones están –en el orden práctico– condicionadas por dos conjuntos de factores relativamente autónomos:

- los recursos existentes y las tecnologías disponibles para su explotación y uso;
- las normas de relación económico-social para el aprovechamiento de la energía.

El primero de estos conjuntos hace relación, principalmente, a la competencia técnica y material; el segundo se refiere, fundamentalmente, a la condición moral y ética. Estos dos ámbitos enlazan con la división clásica entre medios y fines, entre recursos técnicos y objetivos éticos.

Tenemos, por tanto, un *doble criterio técnico y ético-social*, que constituye el fundamento de las opciones energéticas en las sociedades económica y socialmente más avanzadas. Desde él han de ser abordados los retos a los que se enfrenta la sociedad española en el campo de la energía.

Los profesionales del mundo de la energía, los científicos, los responsables políticos, los medios de comunicación social, etc., deben contribuir desde sus campos respectivos a que las decisiones energéticas se basen en este doble criterio, y, de este modo, encontrar las soluciones mejores (técnicas, sociales, legales y ecológicas) para el conjunto de la sociedad española.

## II. RED DE LOS FENOMENOS

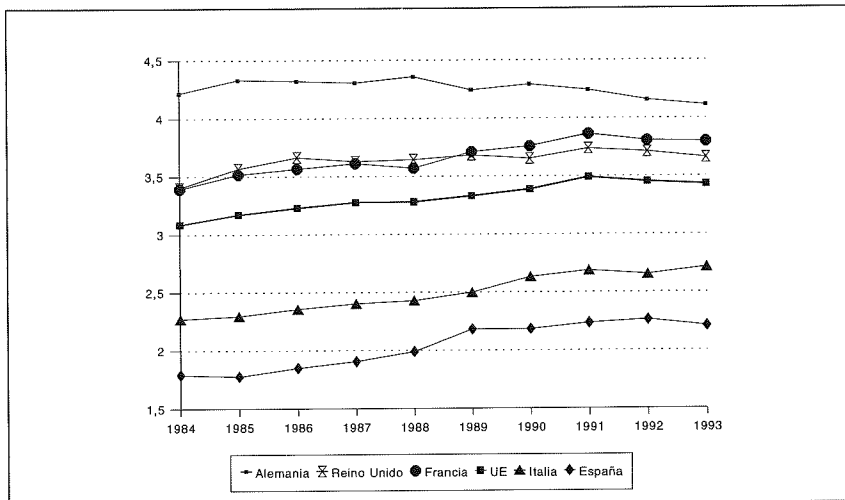
### 1. Una demanda muy exigente

#### 1.1 Demanda creciente

La sociedad española va a demandar en los próximos años cantidades crecientes de energía. El consumo de energía *per cápita* en España ha sido y es inferior al de los países más avanzados de nuestro entorno, lo que está, sin duda, relacionado con nuestro menor nivel de desarrollo (gráfico 1). En los próximos años el pretendido acercamiento a los niveles comunitarios supondrá inevitablemente mayores necesidades y consumos energéticos.

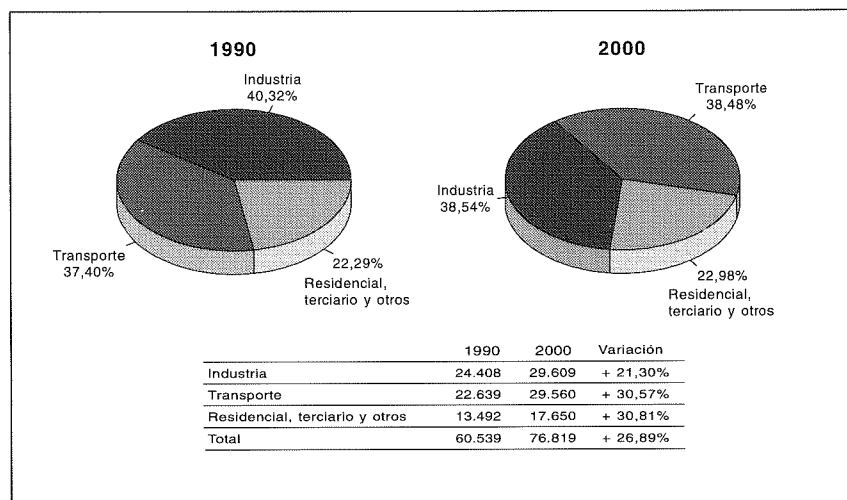
Parece, sin embargo, que este crecimiento de la demanda no va a ser uniforme, sino que afectará de diversas formas a los distintos sectores de consumo y a las fuentes de energía. Respecto a la demanda de energía final –la demanda de los consumidores finales– por sectores

Gráfico 1 - Evolución del consumo de energía *per cápita* en la Unión Europea. En toneladas equivalentes de petróleo (tep)



Fuente: Elaboración CECS a partir de Eurostat, *Rapid Reports*, varios números.

Gráfico 2 - Demanda de energía final por sectores de consumo. En valores absolutos –kilotoneladas equivalentes de petróleo (ktep)– y en porcentajes



Fuente: Elaboración CECS a partir de Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, *Plan Energético Nacional 1991-2000*, Madrid, 1991.

de consumo (gráfico 2), el Plan Energético Nacional 1991-2000 (PEN) prevé que:

- en términos absolutos, crecerá la demanda en todos los sectores;

- en porcentaje sobre la demanda total, disminuirá el peso de la industria (del 40,32% al 38,54%) y aumentará el del sector transporte (del 37,40% al 38,48%). También se incrementará, aunque en menor medida, el del sector residencial, terciario y otros (del 22,28% al 22,98%).

En cuanto a la demanda de energía final por tipos de energía (gráfico 3), el PEN prevé que en esta década:

- las demandas de electricidad y gas natural crecerán tanto en términos absolutos como en porcentaje sobre la demanda total (del 18,13% al 20,36% y del 7,48% al 9,42%, respectivamente);

- la demanda de productos petrolíferos aumentará en términos absolutos, pero disminuirá en porcentaje sobre la demanda total (del 67,33% al 65,43%);

— la demanda de carbón disminuirá incluso en términos absolutos.

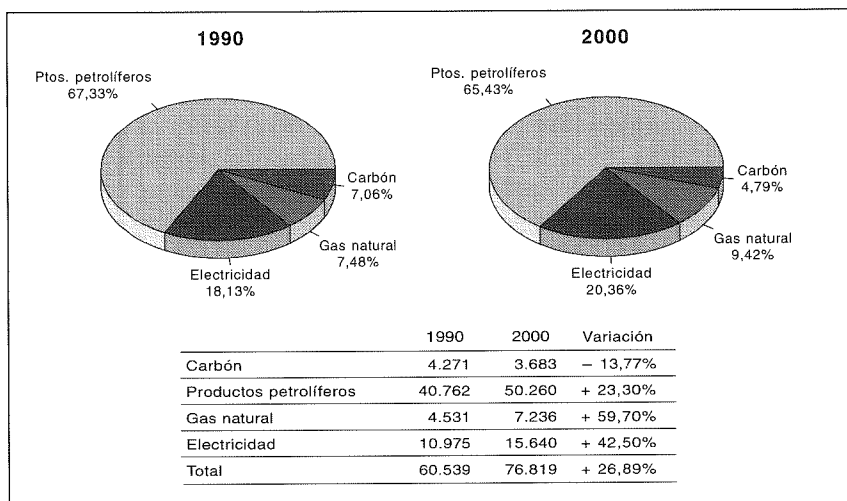
Los productos petrolíferos continuarán siendo la parte principal de la demanda de los consumidores finales. Es preciso advertir que esta demanda es muy resistente a la baja, al menos actualmente. Su principal consumidor es el sector transporte –casi el 55% del consumo total– y el margen de sustitución por otros combustibles al día de hoy es muy limitado.

En cualquier caso, la energía eléctrica (cuyo uso se reparte prácticamente a partes iguales entre los usos industriales, los sectores doméstico y terciario) y el gas incrementarán su participación relativa en la estructura de demanda de energía final, en la que el carbón perderá peso.

Por lo que se refiere a la demanda de energía primaria –la demanda total, que incluye la demanda de los consumidores finales más los consumos del propio sector en los procesos de producción, transporte y distribución de energía final– (gráfico 4), el PEN prevé:

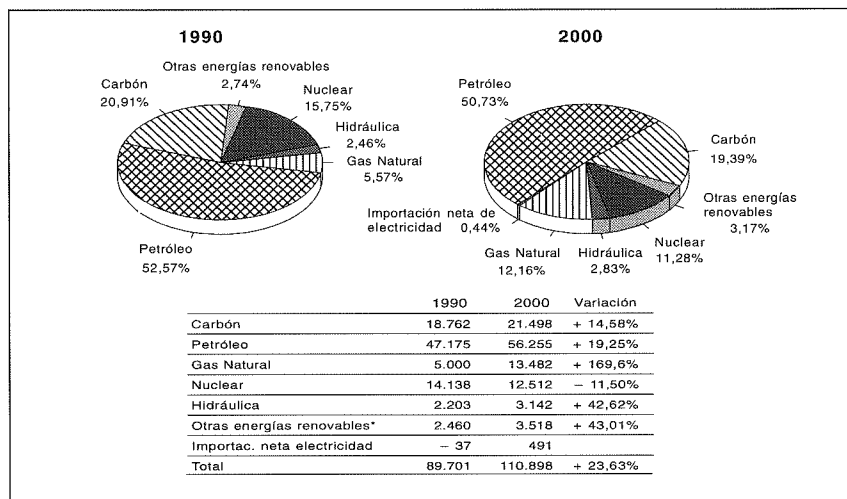
— en términos absolutos, un crecimiento de todas las energías, excepto la nuclear;

**Gráfico 3 – Demanda de energía final por energías. En valores absolutos –kilotoneladas equivalentes de petróleo (ktep)– y en porcentajes**



**Fuente:** Elaboración CECS a partir de Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, *Plan Energético Nacional 1991-2000*, Madrid, 1991.

Gráfico 4 – Demanda de energía primaria. En valores absolutos –kilotoneladas equivalentes de petróleo (ktep)– y en porcentajes



(\*) Biomasa, residuos, geotermia, solar y calores residuales usados por los autoprodutores para usos finales y en la generación de electricidad. La minihidráulica se incluye en hidráulica.

Fuente: Elaboración CECS a partir de Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, *Plan Energético Nacional 1991-2000*, Madrid, 1991.

— en porcentaje sobre la demanda total, un crecimiento del gas natural (del 5,57% al 12,16%), de la generación hidráulica, en menor medida (del 2,46% al 2,83%), y de las otras energías renovables (del 2,74% al 3,17%); disminuirán la energía nuclear (del 15,75% al 11,28%), el petróleo (del 52,57% al 50,73%), y el carbón (del 20,91% al 19,39%).

En consecuencia, el petróleo continuará siendo el componente principal de la estructura de consumo. Destacan el aumento del gas y el descenso de la energía nuclear (que, aun así, será el 11,28% del total en el año 2000). El peso de las energías renovables, aunque aumenta, continuará siendo muy pequeño.

## 1.2 Calidad-precio y protección medioambiental

Nuestra sociedad no admite, sin embargo, que esa demanda creciente sea satisfecha de cualquier manera, sino en condiciones competitivas de precio-calidad y respetando el medio ambiente.

En el precio de la energía, sobre el que frecuentemente se escuchan quejas, inciden diversos factores, entre los que podemos destacar los impuestos que se aplican, los costes de las empresas productoras y distribuidoras y las pautas de consumo de los españoles. Sin embargo, la posibilidad de ofrecer a largo plazo energía en condiciones competitivas de precio está condicionada de manera decisiva por nuestra estructura de abastecimiento de energía primaria y por nuestro nivel de competitividad en la producción y distribución de la energía (que está relacionado, a su vez, con el grado de competencia del sistema). En nuestro país, como veremos en los siguientes epígrafes, hemos tomado decisiones que no ayudan a conseguir precios competitivos.

La calidad de la energía es un aspecto menos debatido que el anterior en la sociedad española. Se define por los siguientes elementos:

- disponibilidad y continuidad; los consumidores y usuarios deben tener la garantía de disponer de energía donde y cuando lo soliciten; además, debe cumplir unas determinadas características técnicas;

- un conjunto de servicios complementarios, particularmente los de atención al cliente.

En lo que se refiere al respeto al medio ambiente, la posición de España en la actualidad es preocupante, si la comparamos con los países de la UE. Es cierto, como señala el PEN, que las emisiones de gases contaminantes *per cápita* y por km<sup>2</sup> de España son sensiblemente inferiores a la media comunitaria. Pero este hecho se debe, sobre todo, a que nuestro nivel de desarrollo y consumo de energía es menor. De hecho, el nivel de emisiones en relación al consumo es superior a la media comunitaria.

### 1.3 Eficiencia energética

Es necesario, por último, hacer una referencia al aspecto de eficiencia energética. España es, en términos generales, uno de los países menos eficientes de la Unión Europea. La intensidad energética española –el consumo de energía por unidad de PIB, indicador que se utiliza habitualmente para comparar la eficiencia energética de los distintos países– es superior a la de Francia, Alemania e Italia. Esta mayor intensidad energética se debe al tipo de estructura industrial,

con un alto peso de sectores intensivos en energía, pero también a unos hábitos de consumo de energía menos eficientes.

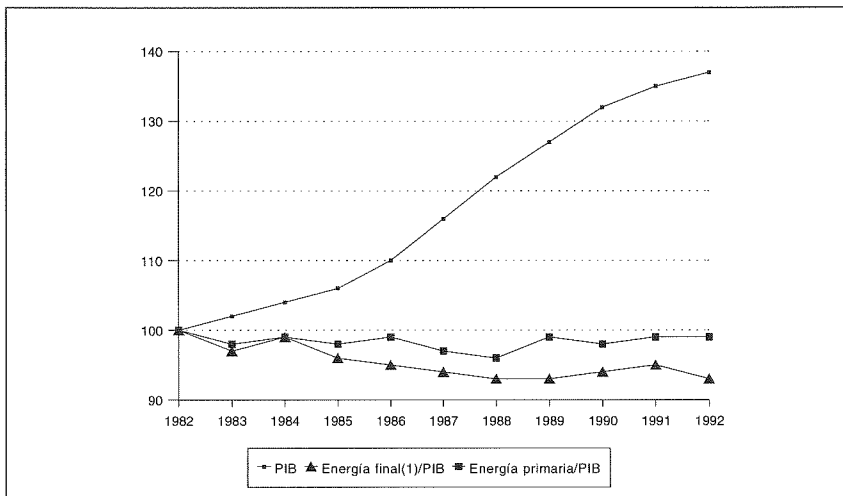
Además, como se puede observar en el gráfico 5, desde los años 86-87, con el *boom* económico, se ha paralizado el proceso de mejora de la eficiencia energética que se había producido en los años previos. En efecto, a partir de los años 86-87 se invierte la tendencia registrada desde 1982 hasta 1986 y la intensidad energética vuelve a aumentar. En cualquier caso, el ritmo de mejora había sido –y es– inferior a la media comunitaria.

## 2. La estructura del abastecimiento: un problema eludido

### 2.1 Diversificación y autoabastecimiento

Hemos descrito un escenario en el que la demanda de energía es creciente. La pregunta surge espontáneamente: ¿podemos confiar razonablemente en que dispondremos de energía suficiente para sa-

Gráfico 5 – Evolución de los índices de consumo de energía final y energía primaria por unidad de PIB. 1982-1992. Metodología Agencia Internacional de la Energía. Base 1982=100



(1) No incluye energías renovables.

Fuente: Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, *Un Panorama de la Industria Española*, Madrid, 1993.

tisfacer nuestra demanda? Los expertos mundiales opinan que el abastecimiento energético no es un problema prioritario en Europa Occidental<sup>2</sup>.

Nuestra disponibilidad de energía está asegurada para las próximas décadas a través, principalmente, de una adecuada estrategia de diversificación y del establecimiento de sólidos vínculos a largo plazo con los productores. Por otra parte, se considera que Europa Occidental está en condiciones de tener acceso y aplicar los avances tecnológicos que pueda haber en este campo. Nuestras prioridades deben ser, a juicio de dichos expertos:

- la mejora de la eficiencia en la producción,
- la mejora de la eficiencia en el consumo,
- la mayor protección medioambiental,
- la contribución debida a los países en vías de desarrollo para que dispongan de la energía necesaria.

España es un país con recursos energéticos limitados. Nuestro grado de autoabastecimiento está por debajo del de los países de nuestro entorno europeo, especialmente en gas (gráfico 6). Además, si bien el grado de autoabastecimiento de carbón es parecido a la media comunitaria, el carbón español es más caro y de peor calidad.

La mayor participación del gas prevista en el PEN 1991-2000 aumentará el grado de diversificación de nuestro *mix* de recursos y nos acercará a la estructura de abastecimiento de los países comunitarios, aunque conlleva la disminución del grado de autoabastecimiento. También en la UE se aprecia una disminución del autoabastecimiento, especialmente en gas natural y carbón.

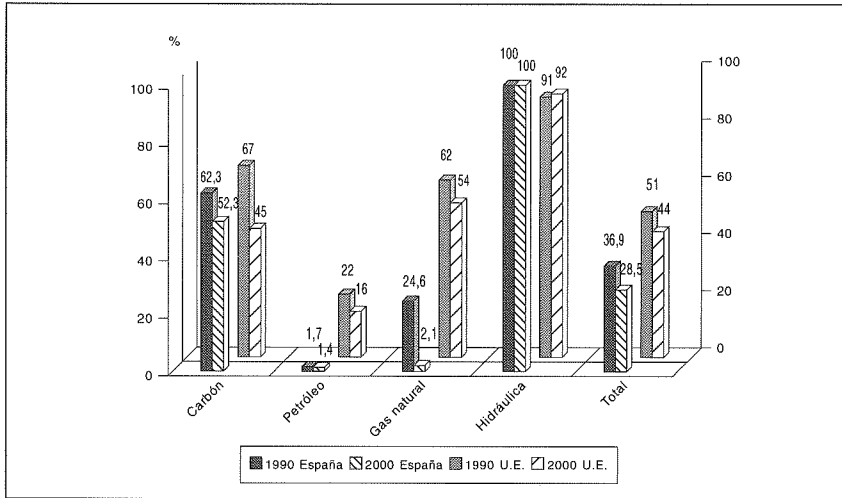
## 2.2 *Sí al gas, no a la energía nuclear*

Los responsables políticos españoles en materia de energía han tomado, por lo que refleja el PEN, dos decisiones importantes en relación con la estructura de abastecimiento de energía primaria: la estabilización de la producción nuclear y el incremento de la participación del gas natural.

---

<sup>2</sup> Consejo Mundial de la Energía, *Energía para el mundo del mañana*, 1993.

Gráfico 6 – Niveles de autoabastecimiento de energía en España y en la Unión Europea



**Notas:** Sólo se contabiliza la producción interior. Si se incluyera la producción nacional en el exterior, el valor medio correspondiente al periodo 1990-2000 sería del 16%. No se incluyen la energía nuclear y las renovables por ser su nivel de autoabastecimiento el 100%.

**Fuente:** Elaboración CECS a partir de Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, *Plan Energético Nacional 1991-2000*, Madrid, 1991.

La energía nuclear es una cuestión compleja. Ha habido opiniones a favor y en contra desde hace mucho, y es razonable pensar que existen buenos argumentos por ambas partes. Sin embargo, no se ha realizado un debate serio y responsable. Es significativo que el PEN, pilar de la política energética española, no recoja las razones por las que se decide estabilizar la producción nuclear. La Ley de Ordenación del Sector Eléctrico establece la paralización definitiva de las centrales nucleares en moratoria. Este sería un buen momento para afrontar un debate pospuesto demasiado tiempo.

¿Qué ocurre mientras tanto en el mundo? El Consejo Mundial de la Energía, en sus estimaciones hasta el 2020, prevé un incremento de la participación de la energía nuclear, siempre y cuando se resuelvan una serie de problemas que preocupan a la opinión pública: la seguridad en la explotación, la profesionalidad en la gestión, el control y la supervisión internacionales y la creación de almacenamientos perma-

nentes para los residuos radiactivos. Según el Consejo, a largo plazo, si no se desarrolla la energía nuclear, posiblemente tendrá que sustituirse por carbón. El uso del carbón a nivel mundial está, en cualquier caso, llamado a incrementarse. Pero exigirá, si no queremos aumentar las emisiones contaminantes, avances importantes en la tecnología de su combustión.

En el caso del gas natural, el PEN sí señala las razones por las que se aumenta la participación: diversificar el aprovisionamiento energético, reducir el impacto medioambiental, disminuir los costes en la generación de electricidad y ofrecer a los sectores consumidores una variedad de energías comparable a la existente en el resto de la Unión Europea<sup>3</sup>.

El gas natural tiene la ventaja de ser un combustible de alto contenido energético con múltiples aplicaciones, de buena eficiencia térmica y muy poco contaminante. Sin embargo, todavía no está creada una infraestructura de transporte y consumo; además, queda sin resolver suficientemente la cuestión del precio y la garantía en el suministro. A tenor del Protocolo de Intenciones firmado este año entre Enagas y las compañías eléctricas, el gas importado va a servir principalmente para sustituir al carbón de importación en la generación de electricidad, con lo que se incrementarán los costes.

### 2.3 *Las energías renovables*

El PEN prevé, asimismo, un incremento de la aportación de las energías renovables a la «cesta energética». Es evidente que nuestra sociedad no puede ni debe prescindir de ellas, y es necesario realizar un esfuerzo tecnológico y económico para desarrollarlas. Pero también hay que desterrar algunos de los mitos que existen en la opinión pública.

— no son energías ilimitadas, al menos a corto y medio plazo; su contribución en los próximos años será modesta en términos relativos (el 6% de la demanda de energía primaria en el año 2000, según las previsiones del PEN);

---

<sup>3</sup> PEN 1991-2000, p. 113.

— no son baratas; su desarrollo nos exigirá pagar los altos costes de investigación e implantación implícitos en este tipo de energías;

— por último, se plantean dudas en torno al menor impacto ambiental de algunas de ellas una vez se supere la fase experimental y sea necesario poner en marcha más instalaciones (por ejemplo, las muertes de aves por los aerogeneradores para producción de energía eólica).

## *2.4 Competitividad de las empresas de energía españolas*

El nivel tecnológico y la productividad de las empresas españolas de producción y distribución de energía están, excepto en el caso del carbón, homologados con los de los países más avanzados de nuestro entorno. El modo en que se está llevando a cabo en la práctica el aumento de la participación del gas en la estructura energética española puede suponer, sin embargo, cierto parón tecnológico. En las previsiones del PEN 1991-2000 el aumento del gas natural suponía una oportunidad para la innovación tecnológica, a través de la aplicación de las tecnologías de cogeneración y ciclo combinado. Actualmente esta oportunidad no se está aprovechando, ya que la mayor parte del gas se va a utilizar para la generación clásica, lo que supone una mera sustitución del combustible.

La «salud financiera» de las empresas de energía españolas, particularmente las eléctricas, es peor que la de sus competidoras europeas. Esto es debido, en gran medida, a los comparativamente elevados tipos de interés vigentes en España, que afectan a sectores, como el energético, altamente intensivos en capital. En el caso de las compañías eléctricas, este problema se ha visto agravado por el endeudamiento originado por las inversiones afectadas por la moratoria nuclear y por el excesivo volumen de deuda en moneda extranjera.

La minería del carbón es, como ya hemos dicho, una excepción a la competitividad técnico-productiva de las empresas de energía españolas. El conjunto de empresas, tanto públicas (la más importante Hunosa) como privadas, que forman parte de este sector están llevando a cabo un proceso de profunda reestructuración en los últimos tiempos para ser más competitivas. Este proceso de reestructuración está ocasionando un grave problema social en determinadas regiones de España que viven de y para la mina.

### 3. El difícil incremento de la competitividad

#### 3.1 *La emergencia de la competencia*

El sector energético en España, como en muchos países de nuestro entorno, ha sido tradicionalmente un sector muy intervenido por el Estado. La demanda de energía ha estado guiada, incluso determinada, por la oferta, que era decidida, a su vez, por los responsables de la política energética. Partiendo de unas previsiones de la energía que sería necesaria, los responsables de la política energética adoptaban decisiones sobre la estructura de abastecimiento de energía primaria—esto es, el *mix* de recursos— y hacían que la demanda se adecuara a esa oferta a través, principalmente, de la tarifa y de la disponibilidad/no disponibilidad de determinados tipos de energía.

Actualmente los países desarrollados caminan hacia una mayor competencia, por la interacción de múltiples y diversos factores políticos, económicos y técnicos: los principios económicos de la Unión Europea, los desarrollos tecnológicos que disminuyen las barreras de entrada de nuevos competidores en estos sectores, mercados más informados que demandan mayor eficiencia, etc.

Sin embargo, este proceso no lleva el mismo ritmo en los distintos países europeos ni en los diferentes subsectores energéticos. El sector del petróleo tiene, por ejemplo, un nivel de competencia relativamente alto, mientras que, en el otro extremo, el sector del carbón se distingue por un elevado grado de protección. Los sectores eléctrico y gaseista son los más conflictivos. Existen, a juicio de algunos, serias trabas económicas, técnicas y jurídicas a la competencia. El carácter de monopolio natural de algunas de sus actividades (el transporte y la distribución, por ejemplo) o el elevado nivel de inversiones requerido explican las características específicas de estos sectores.

Las fuerzas de la competencia están, no obstante, ahí. La energía está pasando de ser entendida como un *servicio público* a ser entendida como un *servicio al público*, que debe ser suministrado por aquel que la garantice en mejores condiciones de coste, calidad y seguridad. El propio Consejo Mundial de la Energía afirma que «si se pretende mejorar a escala mundial la eficiencia energética, diversificar las fuentes y formas de energía, y reducir el impacto medioambiental, los gobiernos deberán establecer una política de precios de coste total y un marco que garantice la competencia efectiva en los mercados, asegu-

rando que ambos, precio y competencia, se aplican de manera justa y equitativa»<sup>4</sup>. El Consejo señala, asimismo, que el desarrollo tecnológico se consigue, en general, de forma más efectiva por medio de las fuerzas competitivas del mercado.

Estos cambios suponen necesariamente una redefinición de la función del Estado y de las condiciones públicas en las que debe desenvolverse la actividad del sector energético. El Estado tiene la responsabilidad ineludible de garantizar el abastecimiento de energía a la sociedad en las mejores condiciones económicas y de seguridad. Al mismo tiempo, es responsable de que se den las condiciones públicas para la adecuación de los recursos existentes a las demandas y necesidades. El papel de la Administración será más efectivo cuanto mejor sea, en la práctica, la materialización de tres puntos:

- la estructura del abastecimiento de la energía primaria (el *mix* de recursos energéticos que sirvan para satisfacer las necesidades energéticas actuales y futuras);
- la transformación de las energías primarias y la distribución de las energías finales, a través de las necesarias instalaciones de generación, refino y transformación, así como de transporte y distribución;
- el consumo final de energía y su utilización eficaz.

España parte de una situación histórica en la que se entendía que la mejor forma de dar respuesta a las demandas derivadas de los tres puntos citados era con un mercado intervenido y protegido. En los últimos tiempos se han producido cambios en el sector energético, tanto en el marco normativo-institucional como en la estructura empresarial. Pero ¿dónde estamos realmente?, ¿cuál es la tendencia?

### 3.2 *Alta participación empresarial del sector público*

Es un hecho que la Administración interviene no sólo a través del establecimiento de las condiciones públicas en las que se mueve el sector (particularmente el marco normativo institucional), sino también a través de la participación en las empresas de producción y distribución de energía.

En el sector petrolífero, antiguo monopolio en manos del Estado, Repsol, de mayoría pública, es la empresa líder en refino y distribu-

---

<sup>4</sup> Consejo Mundial de la Energía, *op. cit.*, p. 78.

ción, con una cuota de mercado de más del 60%. Cepsa (en la que tiene una participación importante la compañía francesa Elf-Aquitaine) y British Petroleum son sus principales competidoras.

El sector eléctrico ha vivido en los últimos cuatro años un intenso proceso de concentración empresarial y de incremento de la participación del Estado a través de Endesa. En este momento, Endesa –sector público– e Iberdrola –sector privado– son las dos principales compañías eléctricas de generación y distribución (alrededor del 40% cada una), con Unión Fenosa e Hidrocantábrico como «tercera pata» del sector.

El sector del gas ha vivido también un proceso de concentración empresarial. El Estado tiene igualmente una importante participación. En 1991 se constituyó Gas Natural, mediante la fusión de Catalana de Gas, Gas Madrid y los activos gasistas de Repsol Butano. En 1994 se ha producido la fusión entre Gas Natural y Enagas, cuyo resultado es una sociedad que domina el mercado del gas y que está participada significativamente por Repsol.

### 3.3 *Los «cambios» en las condiciones públicas del sector energético*

En el sector del petróleo la liberalización está más avanzada; por tanto, el mercado es más competitivo. No obstante, al controlar el Estado la compañía líder (Repsol) y ostentar una posición privilegiada (red comercial instalada...) derivada de la antigua situación de monopolio, sus competidores difícilmente pueden quitarle cuotas de mercado significativas.

En el sector eléctrico, la Administración tiene un alto grado de intervención; lleva a cabo la planificación centralizada, la explotación unificada y la regulación de la tarifa única –de forma similar a un modelo de monopolio de empresa única de propiedad estatal, con la diferencia de que aquí se aplica sobre un sistema de varias empresas en las que las privadas representan el 60% del sector–.

Es indiscutible que se han producido cambios normativos que han reducido algunas de las singularidades/privilegios que ha disfrutado Endesa en los últimos años. Pero también es cierto que esta empresa se ha beneficiado suficientemente de ellos, generando recursos con los que ha adquirido una parte importante del sector privado.

La nueva Ley de Ordenación del Sector Eléctrico, cuya entrada en vigor se prevé para 1995, introduce nuevos elementos de competencia. Por ejemplo, la creación de un sistema independiente en el que el productor y el cliente negocian directamente, o el mecanismo de subasta para nuevas instalaciones de generación.

Estas medidas siguen siendo muy limitadas, de importancia relativa y de resultados inciertos, ya que, entre otros factores:

— en los próximos años apenas se van a construir nuevas unidades de generación;

— se han dejado para el desarrollo reglamentario cuestiones importantes en relación con ese sistema independiente;

— la mayor parte del sistema continúa bajo el control público, a través de la planificación centralizada, la explotación unificada, la regulación de la tarifa única y la posición privilegiada de Endesa.

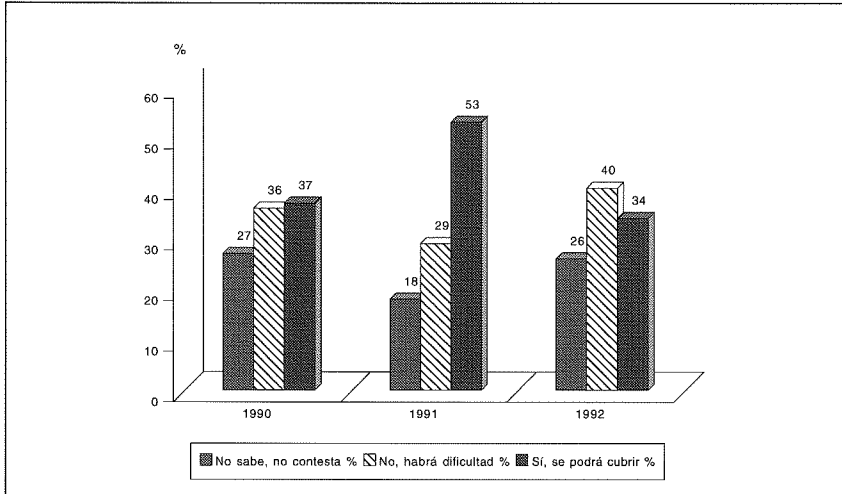
La Administración debería quedar sólo para salvaguardar los intereses generales y supervisar el buen funcionamiento del sistema. No obstante, no parece que aquí se apueste por la iniciativa privada y la eficacia, por medio del mercado y la competencia. Seguimos en la línea de mantener el papel del Estado, los aspectos de planificación y gestión centralizadas, con lo que de algún modo se limita la responsabilidad de las empresas a la de simples agentes subsidiarios de los responsables políticos de la energía. Cuando el mercado energético sea más competitivo, un sistema como éste no podrá mantenerse.

#### **4. La irresponsabilidad social acerca de la energía**

Pese a la importancia de la energía para el bienestar y el desarrollo económico de nuestra sociedad, el conocimiento que los ciudadanos españoles tienen sobre este tema es escaso y con frecuencia equivocado, como reflejan las diversas encuestas e investigaciones que existen al respecto.

El pilar de la política energética del país, el PEN, es un profundo desconocido. La mayoría de los ciudadanos ni siquiera sabe que existe. A la pregunta «¿Ha oído usted hablar del Plan Energético Nacional?» (han existido cuatro en España: 1975, 1979, 1983 y 1991), el 65% de los encuestados respondía que no había oído hablar de él,

**Gráfico 7 – ¿Considera usted que en los próximos años en nuestro país se podrán cubrir las necesidades de demanda de energía o, por el contrario, tendremos dificultades para ello?**



**Fuente:** Elaboración CECS a partir de CIS, *Estudio 1.904*, Madrid, 1990; *Estudio 1.976*, Madrid, 1991; *Estudio 2.043*, Madrid, 1992.

mientras que sólo un 35% se manifestaba en sentido afirmativo<sup>5</sup>. Este es, sin duda, el ejemplo más significativo de la falta de integración social de las decisiones energéticas más básicas.

Los ciudadanos no tienen un criterio claro ante cuestiones tan fundamentales como, por ejemplo, si la sociedad española podrá cubrir en los próximos años sus necesidades de demanda de energía (gráfico 7). Son muchos los que señalan que no lo saben. Además, comparando los años, se observan cambios y contradicciones en las respuestas. Por otra parte, los españoles no consideramos que la garantía de energía sea uno de los objetivos más importantes del mundo<sup>6</sup>, cuando, a juicio de los expertos, es una de las cuestiones primordiales para el futuro de los países menos desarrollados.

En las encuestas, los ciudadanos españoles tienen una opinión más clara sobre el impacto ambiental (limpia/contaminante) o sobre la seguridad en el uso (peligrosa/segura) de una determinada fuente energética que sobre su coste (cara/barata).

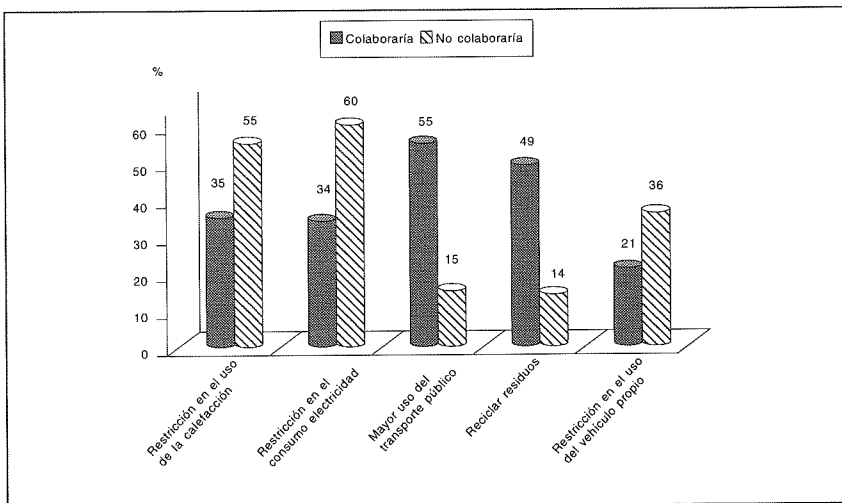
<sup>5</sup> CIS, *Estudio 1.904*, 1990.

<sup>6</sup> Así se desprende de las encuestas que mensualmente realiza CIRES.

El grado de definición varía también según la fuente de energía que tomemos en consideración. Las posiciones están, por ejemplo, menos definidas en relación con el gas y más en el caso de la energía nuclear, que es considerada como muy contaminante y peligrosa. La nuclear es, en este sentido, la energía de la que prescindiría un mayor porcentaje de encuestados, justificándolo por su peligrosidad (el riesgo de explosión). En cualquier caso, algunas de esas opiniones ponen de manifiesto confusiones importantes, sobre todo en lo que al coste (se cree que las energías renovables son muy baratas) o a la peligrosidad de las diversas fuentes se refiere.

La importancia del ahorro de energía no es suficientemente valorada por nuestra sociedad, lo cual es preocupante. Según el *Estudio 1.904* del CIS, sólo el 52% de los encuestados contestó afirmativamente a la pregunta «¿Cree usted que la solución del problema energético será básicamente realizar programas de ahorro de energía?» En relación con las campañas de ahorro de energía, somos más reacios en colaborar en aquellas que se formulan o se entienden como restricciones que afectan directamente a nuestro comportamiento (gráfico 8).

Gráfico 8 – ¿Colaboraría usted en una campaña de ...?



**Nota:** La utilización del término «restringir» al formular la pregunta puede condicionar la respuesta negativamente.

**Fuente:** Elaboración CECS a partir de CIS, *Estudio 1.904*, Madrid, 1990.

Esta situación se debe, sin duda, a múltiples y diversos factores, entre los que se encuentran, por ejemplo, los flujos informativos que ponen en circulación los medios de comunicación social, el sistema de enseñanza o la actitud de los partidos políticos:

— el eco en los medios de comunicación social de las cuestiones energéticas más básicas y fundamentales, como la eficiencia en la producción y uso de la energía, es relativamente bajo; es representativa, en este sentido, la escasa referencia a estas cuestiones en la línea editorial de la prensa;

— el sistema de enseñanza tiene también su parte de responsabilidad; es significativo cómo es tratada la energía en los libros de texto, donde, por ejemplo, apenas se destaca la importancia del ahorro energético;

— los partidos políticos, sindicatos y asociaciones empresariales tampoco han contribuido a que exista un verdadero debate y un acuerdo sobre este sector, básico para la sociedad española.

### III. INDICADORES

En los anteriores epígrafes se contienen diversas afirmaciones sobre el consumo de energía, la estructura energética, el grado de autoabastecimiento y el nivel de emisiones de gases en España. Los indicadores que se ofrecen a continuación muestran más detalladamente la situación relativa de España en el contexto europeo en relación a dichos aspectos.

Las tres primeras tablas recogen datos comparativos sobre el nivel y la estructura del consumo de energía primaria en los diferentes países de la Unión Europea. La tabla 1 compara el consumo *per cápita* de energía en cada uno de los países, un indicador significativo de su respectivo desarrollo económico. El consumo *per cápita* español está sólo por encima del de Portugal y Grecia. La tabla 2 nos muestra cuánto supone el consumo de cada país respecto del total de la UE. El consumo de España supone el 7,26%, frente al 27,87% de Alemania, el 18,37% de Francia, el 17,82% del Reino Unido o el 13% de Italia. La tabla 3 detalla qué combinación de energías primarias utiliza cada país, una de las decisiones energéticas más básicas en cualquier sociedad. Nuestro país está por encima de la media comunitaria en petróleo crudo y por debajo en gas natural. El uso de la energía nuclear en España (16,22%) se sitúa prácticamente en la media comunitaria (14,31%); el recurso a esta energía en los distintos países comunitarios es muy diferente, y va desde el 40,09% de Francia hasta el 0% de Italia, pasando por el 11,25% de Alemania o el 9,34% del Reino Unido.

La tabla 4 muestra la tasa de dependencia energética (esto es, el volumen de importaciones sobre el consumo) de cada país de la Unión Europea, en total y por tipos de energía. España está por encima de la media comunitaria.

La tabla 5 compara la intensidad energética, es decir, el consumo de energía por unidad de PIB, en los diferentes países de la Unión Europea, un indicador significativo de la eficiencia energética global de cada uno de ellos. Como refleja la tabla, España precisa más energía por unidad de PIB que la media comunitaria.

La tabla 6 se refiere a los niveles de emisiones de gases contaminantes en los países de la Unión Europea y muestra el total de emisiones de CO<sub>2</sub>, SO<sub>2</sub> y NO<sub>x</sub>, así como el nivel de emisiones de CO<sub>2</sub> por unidad de consumo de energía final y por habitante. Nuestro nivel de emisiones de CO<sub>2</sub> por unidad de energía final está por encima de la media comunitaria.

En la tabla 7, por último, se recogen las opiniones de los ciudadanos españoles en relación a las diversas fuentes de energía. Son, como señalábamos anteriormente, representativas del deficiente conocimiento sobre estos aspectos en nuestra sociedad.

**Tabla 1 – Evolución del consumo *per cápita* de energía primaria en los países de la Unión Europea. En toneladas equivalentes de petróleo (teps)**

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Alemania	4,22	4,33	4,32	4,31	4,36	4,24	4,29	4,24	4,16	4,11
Bélgica	4,26	4,29	4,54	4,57	4,67	4,71	4,74	5,08	5,06	4,82
Dinamarca	3,22	3,76	3,67	3,78	3,46	3,33	3,23	3,68	3,49	3,56
España	1,79	1,78	1,85	1,90	1,99	2,18	2,18	2,23	2,26	2,21
Francia	3,39	3,52	3,57	3,61	3,57	3,71	3,76	3,86	3,81	3,80
Grecia	1,63	1,68	1,71	1,69	1,82	1,98	1,97	2,08	2,09	2,04
Holanda	4,17	4,21	4,36	4,41	4,35	4,29	4,44	4,63	4,50	4,45
Irlanda	2,35	2,49	2,56	2,42	2,64	2,69	2,72	2,86	2,83	2,84
Italia	2,27	2,3	2,36	2,40	2,43	2,50	2,63	2,69	2,65	2,71
Luxemburgo	8,27	8,47	8,32	8,19	8,55	9,02	9,33	9,73	9,59	9,57
Portugal	1,05	0,97	1,14	1,16	1,26	1,44	1,48	1,57	1,73	1,69
Reino Unido	3,40	3,57	3,67	3,63	3,64	3,68	3,65	3,74	3,71	3,66

**Fuente:** Elaboración CECS a partir de Eurostat, *Rapid Reports*, varios números.

**Tabla 2 – Evolución del consumo de energía primaria en los países de la Unión Europea. En porcentajes respecto del total de la Unión Europea**

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Alemania	26,03	25,90	25,28	25,02	25,14	24,17	29,39	28,13	27,63	27,87
Bélgica	4,22	4,12	4,30	4,28	4,35	4,29	4,00	4,20	4,21	4,07
Dinamarca	1,67	1,95	1,80	1,85	1,67	1,58	1,40	1,57	1,49	1,55
España	6,95	6,72	6,86	7,03	7,26	7,82	7,17	7,22	7,33	7,26
Francia	18,83	19,02	18,94	19,08	18,75	19,19	17,88	18,24	18,06	18,37
Grecia	1,54	1,55	1,64	1,69	1,71	1,84	1,67	1,76	1,77	1,78
Holanda	6,07	5,99	6,09	6,13	6,02	5,87	5,59	5,77	5,65	5,71
Irlanda	0,85	0,86	0,86	0,82	0,89	0,86	0,81	0,84	0,83	0,85
Italia	13,06	12,85	12,94	13,08	13,13	13,27	12,81	12,86	12,73	13,00
Luxemburgo	0,30	0,29	0,30	0,28	0,30	0,30	0,29	0,31	0,32	0,32
Portugal	1,06	0,98	1,06	1,13	1,22	1,37	1,29	1,28	1,41	1,40
Reino Unido	19,42	19,77	19,93	19,61	19,56	19,44	17,70	17,82	18,57	17,82
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Total  
(millones de teps) 991,5 1.021,4 1.042,8 1.059,1 1.062,9 1.083,7 1.106,2 1.205,1 1.195,7 1.189,6

**Fuente:** Elaboración CECS a partir de Eurostat, *Rapid Reports*, varios números.

**Tabla 3 – Evolución del consumo de energía primaria por fuentes en la Unión Europea. En porcentajes**

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
<b>Alemania</b>										
Hulla	22,07	21,75	20,86	20,12	19,56	19,79	15,87	16,80	15,82	15,51
Lignito	10,43	9,61	8,80	8,35	8,17	8,44	21,77	17,39	15,58	14,39
Petróleo crudo	41,78	40,70	42,75	41,42	41,74	39,30	35,16	37,50	38,94	40,03
Gas natural	15,83	15,17	15,55	17,01	16,26	17,46	15,66	16,98	17,26	17,95
Energía nuclear	8,88	11,84	11,00	12,03	13,23	14,02	10,86	10,61	11,71	11,25
Energía eléctrica primaria y otras	1,01	0,95	1,02	1,06	1,05	0,99	0,69	0,71	0,69	0,87
	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
<b>Bélgica</b>										
Hulla	24,64	22,80	19,64	19,07	19,26	20,43	21,78	19,96	18,54	15,88
Lignito	0,00	0,00	0,22	0,00	0,00	0,00	0,00	0,20	0,20	0,21
Petróleo crudo	40,67	41,09	43,30	41,24	41,56	40,22	38,27	41,11	41,62	42,27
Gas natural	17,46	17,34	14,51	16,41	15,58	17,20	17,34	17,19	17,75	19,38
Energía nuclear	16,75	18,53	21,88	23,28	23,38	22,15	22,62	21,15	21,10	21,24
Energía eléctrica primaria y otras	0,48	0,24	0,45	0,00	0,22	0,00	0,00	0,40	0,79	1,03
<b>Dinamarca</b>										
Hulla	34,55	40,20	38,30	38,97	38,98	34,50	35,54	42,86	37,78	39,13
Lignito	0,00	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Petróleo crudo	62,42	53,77	55,85	52,31	50,85	51,46	50,60	47,09	48,33	46,74
Gas natural	0,61	3,02	5,85	7,18	7,91	8,77	9,64	9,52	10,56	11,96
Energía nuclear	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Energía eléctrica primaria y otras	2,42	3,02	0,00	1,54	2,26	5,26	4,22	0,53	3,33	2,17
<b>España</b>										
Hulla	19,04	20,99	19,41	22,30	17,38	19,24	19,20	19,52	20,36	18,77
Lignito	7,12	6,85	6,28	3,92	2,98	3,54	3,42	3,10	3,05	2,78
Petróleo crudo	57,85	53,94	53,91	52,43	54,22	52,54	52,41	51,21	52,26	52,95
Gas natural	2,91	3,50	3,63	3,78	4,67	5,55	6,12	6,89	6,67	6,60
Energía nuclear	8,72	10,79	13,55	14,46	16,86	17,24	16,25	16,42	15,61	16,22
Energía eléctrica primaria y otras	4,36	3,94	3,21	3,11	3,89	1,89	2,59	2,8	2,04	2,67
<b>Francia</b>										
Hulla	12,76	12,15	9,87	8,81	8,69	9,29	9,03	9,05	8,59	6,50
Lignito	0,43	0,36	0,56	0,45	0,30	0,43	0,43	0,36	0,28	0,32
Petróleo crudo	45,84	43,10	42,84	42,91	42,44	41,29	41,09	40,70	40,74	39,59

**Sigue Tabla 3 – Evolución del consumo de energía primaria por fuentes en la Unión Europea. En porcentajes**

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Gas natural	12,55	12,87	12,30	12,59	11,80	11,69	11,91	12,69	12,86	13,27
Energía nuclear	26,43	29,61	32,71	33,45	34,96	37,01	37,12	36,93	36,93	40,09
Energía eléctrica primaria y otras	1,98	1,91	1,72	1,79	1,81	0,29	0,43	0,27	0,60	0,23
<b>Grecia</b>										
Hulla	6,79	6,55	7,02	6,74	4,97	4,02	4,55	4,74	6,54	6,13
Lignito	25,31	27,38	29,24	32,58	34,25	33,67	33,84	31,28	31,78	31,60
Petróleo crudo	64,20	63,69	60,82	58,43	59,12	60,80	60,10	62,09	60,28	60,38
Gas natural	0,62	0,60	0,58	0,56	0,55	0,50	0,51	0,47	0,47	0,47
Energía nuclear	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Energía eléctrica primaria y otras	3,09	1,79	2,34	1,69	1,10	1,01	1,01	1,42	0,93	1,42
<b>Holanda</b>										
Hulla	10,98	10,47	10,08	12,09	12,52	12,89	13,31	12,07	11,60	12,22
Lignito	0,00	0,16	0,16	-	-	-	-	-	-	-
Petróleo crudo	35,61	33,88	36,38	33,80	37,56	35,69	37,22	36,21	37,00	35,05
Gas natural	51,25	52,86	51,18	52,09	47,57	48,90	46,75	49,14	48,46	49,48
Energía nuclear	1,50	1,64	1,73	1,40	1,41	1,57	1,36	1,15	1,47	1,47
Energía eléctrica primaria y otras	0,67	0,98	0,47	0,62	0,94	0,94	1,36	1,44	1,47	1,77
<b>Irlanda</b>										
Hulla	11,90	12,50	16,67	24,42	24,47	23,66	21,88	21,78	21,00	18,81
Lignito	17,86	21,59	13,33	16,28	18,09	15,05	14,58	13,86	12,00	11,88
Petróleo crudo	46,43	43,18	53,33	44,19	39,36	39,78	42,71	44,55	47,00	46,53
Gas natural	22,62	21,59	15,56	15,12	17,02	20,43	19,79	18,81	19,00	21,78
Energía nuclear	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Energía eléctrica primaria y otras	1,19	1,14	1,11	0,00	1,06	1,08	1,04	0,99	1,00	0,99
<b>Italia</b>										
Hulla	10,52	10,98	10,38	9,51	10,04	9,12	9,70	8,70	7,76	6,66
Lignito	0,23	0,23	0,22	0,22	0,22	0,21	0,20	0,13	0,13	0,13
Petróleo crudo	61,18	60,37	60,49	60,64	59,40	59,57	59,27	58,93	59,39	58,34
Gas natural	20,49	20,73	21,42	23,97	24,46	25,68	25,81	26,69	26,86	28,72
Energía nuclear	1,47	1,52	1,78	0,00	-	-	-	-	-	-
Energía eléctrica primaria y otras	6,11	6,17	5,71	5,66	5,88	5,43	5,02	5,54	5,87	6,14

**Sigue Tabla 3 – Evolución del consumo de energía primaria por fuentes en la Unión Europea. En porcentajes**

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
<b>Luxemburgo</b>										
Hulla	46,67	44,83	41,94	36,67	34,38	36,36	32,35	29,73	26,32	26,32
Lignito	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	–	–	–	0,00	–
Petróleo crudo	33,33	34,48	38,71	43,33	40,63	42,42	47,06	48,65	50,00	50,00
Gas natural	10,00	10,34	9,68	10,00	12,50	12,12	11,76	10,81	13,16	13,16
Energía nuclear	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Energía eléctrica primaria y otras	10,00	10,34	9,68	10,00	12,50	9,09	8,82	10,81	10,53	10,53
<b>Portugal</b>										
Hulla	3,81	7	9,91	13,45	15,38	16,22	17,65	16,88	18,24	19,76
Lignito	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Petróleo crudo	86,67	81	81,08	77,31	73,85	79,05	76,47	77,27	77,65	74,85
Gas natural	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Energía nuclear	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Energía eléctrica primaria y otras	9,52	12	9,01	9,24	10,77	4,73	5,88	5,84	4,12	5,39
<b>Reino Unido</b>										
Hulla	24,34	30,96	31,84	33,22	32,02	30,88	30,56	29,47	26,85	24,29
Lignito	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Petróleo crudo	45,55	37,73	37,04	35,30	37,60	38,53	38,20	37,85	41,64	38,35
Gas natural	22,57	23,44	23,18	23,68	21,86	21,47	22,68	23,65	22,70	26,98
Energía nuclear	7,38	7,67	7,55	7,17	7,80	8,41	7,83	7,87	7,77	9,34
Energía eléctrica primaria y otras	0,16	0,20	0,38	0,63	0,72	0,71	0,72	1,16	1,03	1,04
<b>Total Unión Europea</b>										
Hulla	18,22	19,66	18,81	18,77	18,2	18,05	17,89	16,87	16,14	14,65
Lignito	3,9	3,68	3,41	3,13	3,08	3,17	3,09	5,88	5,32	4,96
Petróleo crudo	47,69	44,65	45,34	44,54	44,94	44,21	44,4	43,17	44,06	43,81
Gas natural	17,82	18,06	17,91	18,79	17,98	18,44	18,79	19,15	19,23	20,49
Energía nuclear	10,31	11,99	12,69	12,83	13,71	14,52	14,15	13,28	13,57	14,31
Energía eléctrica primaria y otras	2,06	195	1,84	1,95	2,1	1,61	1,67	1,65	1,68	1,77

**Fuente:** Elaboración CECS a partir de Eurostat, *Rapid Reports*, varios números.

Tabla 4 – Evolución de la tasa de dependencia energética de la Unión Europea. En porcentajes

	1985	1990	1995	2000
<b>Alemania</b>				
Sólidos	0,4	2,4	17,3	30,0
Petróleo	95,8	95,2	96,9	97,9
Gas natural	69,7	75,9	75,7	82,0
Total	42,6	46,6	57,1	64,5
<b>Bélgica</b>				
Sólidos	56,3	93,0	96,3	96,9
Petróleo	97,3	98,4	100,0	100,0
Gas natural	99,4	100,6	100,0	100,0
Total	70,0	83,4	79,5	80,3
<b>Dinamarca</b>				
Sólidos	104,3	102,0	100,0	100,0
Petróleo	74,0	32,4	35,9	36,4
Gas natural	-70,0	-51,9	-50,9	-39,9
Total	81,5	49,9	48,2	46,8
<b>España</b>				
Sólidos	26,0	36,5	49,2	56,4
Petróleo	94,9	99,6	97,5	98,4
Gas natural	90,9	74,2	81,0	87,0
Total	63,0	67,0	70,0	73,2
<b>Francia</b>				
Sólidos	51,5	65,0	71,3	77,2
Petróleo	93,8	96,1	98,3	98,9
Gas natural	83,2	98,0	91,6	96,7
Total	57,1	55,9	56,2	57,5
<b>Grecia</b>				
Sólidos	20,2	12,0	13,7	21,9
Petróleo	86,8	93,1	94,7	98,3
Gas natural	0,0	0,0	0,0	97,7
Total	63,6	64,1	66,7	70,4
<b>Holanda</b>				
Sólidos	100,1	104,6	100,0	100,0
Petróleo	83,4	87,7	89,9	90,4
Gas natural	-84,2	-77,2	-76,2	-84,6
Total	6,3	22,7	17,2	14,7

Sigue Tabla 4 – Evolución de la tasa de dependencia energética de la Unión Europea. En porcentajes

	1985	1990	1995	2000
<b>Irlanda</b>				
Sólidos	48,9	59,2	67,7	72,9
Petróleo	97,0	108,5	100,0	100,0
Gas natural	0,0	0,0	0,0	61,3
Total	60,6	70,4	69,9	82,7
<b>Italia</b>				
Sólidos	97,4	94,2	97,8	99,8
Petróleo	96,8	97,2	84,8	95,2
Gas natural	59,0	64,9	69,8	74,6
Total	84,1	85,6	83,6	83,7
<b>Luxemburgo</b>				
Sólidos	100,0	100,0	100,0	100,0
Petróleo	101,6	100,7	100,0	100,0
Gas natural	100,0	100,0	100,0	100,0
Total	99,5	99,4	99,0	99,0
<b>Portugal</b>				
Sólidos	140,9	108,1	97,7	100,0
Petróleo	95,8	101,2	100,0	100,0
Gas natural		100,0	100,0	100,0
Total	89,5	96,5	93,2	94,1
<b>Reino Unido</b>				
Sólidos	10,5	14,2	28,9	38,8
Petróleo	-62,4	-10,7	-16,6	-10,5
Gas natural	24,2	13,1	16,6	23,8
Total	-15,5	3,4	5,9	13,0
<b>Total Unión Europea</b>				
Sólidos	21,1	26,9	40,5	50,0
Petróleo	68,9	78,4	77,9	80,4
Gas natural	33,2	39,8	40,9	48,9
Total	41,4	48,2	51,5	55,9

Nota: Tasa de dependencia energética =  $\frac{\text{Importaciones} - \text{Exportaciones}}{\text{Consumo interior bruto} + \text{Reservas}}$

Fuente: Comisión de la UE, *Energy in Europe*, septiembre 1992.

**Tabla 5 – Evolución de la intensidad energética en la Unión Europea. En toneladas equivalentes de petróleo por millones de ecus (base 1985)**

	1985	1990	1995	2000
<b>Alemania (*)</b>				
En términos de energía primaria	323,5	284,3	269,8	255,8
En términos de energía final	216,5	188,2	178,0	167,5
<b>Bélgica</b>				
En términos de energía primaria	412,4	384,7	375,8	348,5
En términos de energía final	271,8	248,9	246,1	228,5
<b>Dinamarca</b>				
En términos de energía primaria	243,2	205,5	210,6	198,7
En términos de energía final	182,7	153,5	148,5	140,5
<b>España</b>				
En términos de energía primaria	321,8	316,6	308,3	294,2
En términos de energía final	200,0	195,8	193,5	185,6
<b>Francia</b>				
En términos de energía primaria	280,0	267,1	263,8	254,7
En términos de energía final	175,9	157,7	157,7	151,3
<b>Grecia</b>				
En términos de energía primaria	400,1	453,0	466,2	480,2
En términos de energía final	265,7	292,3	302,2	307,1
<b>Holanda</b>				
En términos de energía primaria	367,6	349,2	347,9	324,9
En términos de energía final	254,1	224,8	228,5	212,1
<b>Irlanda</b>				
En términos de energía primaria	354,4	335,2	326,7	308,4
En términos de energía final	247,3	233,2	227,7	215,6
<b>Italia</b>				
En términos de energía primaria	235,7	231,6	227,1	218,2
En términos de energía final	167,2	164,9	163,4	155,2
<b>Luxemburgo</b>				
En términos de energía primaria	681,2	626,5	607,0	557,9
En términos de energía final	645,5	585,5	563,5	519,2
<b>Portugal</b>				
En términos de energía primaria	380,7	447,3	425,7	424,1
En términos de energía final	276,7	279,6	277,5	279,7
<b>Reino Unido</b>				
En términos de energía primaria	337,9	299,4	303,5	287,3
En términos de energía final	208,8	191,5	195,7	188,1

Sigue **Tabla 5 – Evolución de la intensidad energética en la Unión Europea. En toneladas equivalentes de petróleo por millones de ecus (base 1985).**

	1985	1990	1995	2000
<b>Total Unión Europea (*)</b>				
En términos de energía primaria	307,6	286,0	280,7	267,7
En términos de energía final	202,1	185,1	183,0	174,2

**Nota:** Intensidad energética = consumo de energía por unidad de PIB.

(\*) No está incluida la antigua República Democrática Alemana.

**Fuente:** Comisión de la UE, *Energy in Europe*, septiembre 1992.

**Tabla 6 – Evolución de las emisiones de CO<sub>2</sub>, SO<sub>2</sub> y NO<sub>x</sub> en la Unión Europea**

	1985	1990	1995	2000
<b>Alemania (*)</b>				
Total emisiones CO <sub>2</sub>	1.049,3	1.005,0	979,6	1.037,4
Total emisiones SO <sub>2</sub>		4,5	2,4	1,6
Total emisiones NO <sub>x</sub>		3,3	2,6	1,9
Emisiones CO <sub>2</sub> por consumo energía final	4,1	4,0	4,0	4,0
Emisiones de CO <sub>2</sub> per cápita	12,0	11,6	11,7	11,8
<b>Bélgica</b>				
Total emisiones CO <sub>2</sub>	104,6	112,0	118,2	121,7
Total emisiones SO <sub>2</sub>		0,3	0,3	0,2
Total emisiones NO <sub>x</sub>		0,4	0,3	0,2
Emisiones CO <sub>2</sub> por consumo energía final	3,6	3,6	3,5	3,5
Emisiones de CO <sub>2</sub> per cápita	10,6	11,3	11,8	12,1
<b>Dinamarca</b>				
Total emisiones CO <sub>2</sub>	61,4	53,1	62,7	65,5
Total emisiones SO <sub>2</sub>		0,1	0,2	0,2
Total emisiones NO <sub>x</sub>		0,2	0,2	0,2
Emisiones CO <sub>2</sub> por consumo energía final	4,4	4,2	4,5	4,5
Emisiones de CO <sub>2</sub> per cápita	12,0	10,3	12,1	12,7
<b>España</b>				
Total emisiones CO <sub>2</sub>	184,7	210,7	235,0	259,8
Total emisiones SO <sub>2</sub>		2,8	2,5	2,1
Total emisiones NO <sub>x</sub>		1,1	1,0	0,8
Emisiones CO <sub>2</sub> por consumo energía final	4,2	4,0	3,9	3,9
Emisiones de CO <sub>2</sub> per cápita	4,8	5,4	6,0	6,5

Sigue Tabla 6 – Evolución de las emisiones de CO<sub>2</sub>, SO<sub>2</sub> y NO<sub>x</sub> en la Unión Europea

	1985	1990	1995	2000
<b>Francia</b>				
Total emisiones CO <sub>2</sub>	378,1	365,7	404,5	431,4
Total emisiones SO <sub>2</sub>		1,2	1,2	1,2
Total emisiones NO <sub>x</sub>		1,9	1,7	1,3
Emisiones CO <sub>2</sub> por consumo energía final	3,1	2,9	2,9	2,9
Emisiones de CO <sub>2</sub> per cápita	6,9	6,5	7,0	7,3
<b>Grecia</b>				
Total emisiones CO <sub>2</sub>	58,2	73,7	83,6	96,6
Total emisiones SO <sub>2</sub>		6,5	5,2	46,0
Total emisiones NO <sub>x</sub>		2,6	2,4	1,9
Emisiones CO <sub>2</sub> por consumo energía final	5,0	5,4	5,2	5,3
Emisiones de CO <sub>2</sub> per cápita	5,9	7,3	8,2	9,4
<b>Holanda</b>				
Total emisiones CO <sub>2</sub>	145,4	157,3	170,4	178,1
Total emisiones SO <sub>2</sub>		1,1	1,0	1,0
Total emisiones NO <sub>x</sub>		5,2	4,0	3,0
Emisiones CO <sub>2</sub> por consumo energía final	3,4	3,7	3,6	3,6
Emisiones de CO <sub>2</sub> per cápita	10,0	10,5	11,1	11,3
<b>Irlanda</b>				
Total emisiones CO <sub>2</sub>	26,2	30,8	33,9	36,0
Total emisiones SO <sub>2</sub>		0,1	1,5	0,2
Total emisiones NO <sub>x</sub>		0,9	0,9	0,6
Emisiones CO <sub>2</sub> por consumo energía final	4,3	4,4	4,4	4,3
Emisiones de CO <sub>2</sub> per cápita	7,4	8,7	9,4	9,8
<b>Italia</b>				
Total emisiones CO <sub>2</sub>	351,5	402,4	424,5	464,0
Total emisiones SO <sub>2</sub>		2,2	1,8	1,6
Total emisiones NO <sub>x</sub>		1,7	1,5	1,2
Emisiones CO <sub>2</sub> por consumo energía final	3,7	3,8	3,6	3,6
Emisiones de CO <sub>2</sub> per cápita	6,2	7,0	7,3	7,9
<b>Luxemburgo</b>				
Total emisiones CO <sub>2</sub>	12,0	12,5	13,3	13,7
Total emisiones SO <sub>2</sub>		0,0	0,0	0,0
Total emisiones NO <sub>x</sub>		0,0	0,0	0,0

Sigue Tabla 6 – Evolución de las emisiones de CO<sub>2</sub>, SO<sub>2</sub> y NO<sub>x</sub> en la Unión Europea

	1985	1990	1995	2000
Emisiones CO <sub>2</sub> por consumo energía final	4,1	3,8	3,6	3,5
Emisiones de CO <sub>2</sub> per cápita	33,2	33,1	35,3	36,4
<b>Portugal</b>				
Total emisiones CO <sub>2</sub>	26,1	39,9	46,7	57,0
Total emisiones SO <sub>2</sub>		0,3	0,3	0,3
Total emisiones NO <sub>x</sub>		0,2	0,2	0,2
Emisiones CO <sub>2</sub> por consumo energía final	3,5	4,2	4,1	4,1
Emisiones de CO <sub>2</sub> per cápita	2,7	4,1	4,7	5,7
<b>Reino Unido</b>				
Total emisiones CO <sub>2</sub>	553,8	579,2	603,1	614,1
Total emisiones SO <sub>2</sub>		3,4	2,8	2,4
Total emisiones NO <sub>x</sub>		2,4	20,0	1,6
Emisiones CO <sub>2</sub> por consumo energía final	4,4	4,3	4,1	4,0
Emisiones de CO <sub>2</sub> per cápita	9,8	10,1	10,4	10,4
<b>Total Unión Europea (*)</b>				
Total emisiones CO <sub>2</sub>	2.951,6	3.042,3	3.175,5	3.375,3
Total emisiones SO <sub>2</sub>		15,6	11,1	9,0
Total emisiones NO <sub>x</sub>		12,1	10,5	7,9
Emisiones CO <sub>2</sub> por consumo energía final*	3,9	3,8	3,8	3,7
Emisiones de CO <sub>2</sub> per cápita*	8,2	8,5	8,9	9,2

(\*) No está incluida la antigua República Democrática Alemana.

Fuente: Comisión de la UE, *Energy in Europe*, septiembre 1992.

Tabla 7 – Opiniones de los españoles sobre las distintas fuentes de energía. En porcentajes

	Carbón		Energía nuclear		Petróleo		Energía hidráulica		Gas		Energía solar							
	1990	1991	1992	1990	1991	1992	1990	1991	1992	1990	1991	1992						
Cara	25	27	20	50	59	48	78	74	78	36	28	28	52	48	47	28	23	21
Barata	48	51	44	17	18	19	7	17	8	35	51	42	31	41	34	43	56	46
No sabe/No contesta	27	22	36	33	22	33	15	9	14	29	21	30	17	11	19	29	21	33
Limpia	21	25	17	12	15	11	6	6	4	65	80	71	27	37	35	79	87	80
Contaminante	65	70	65	71	79	74	82	90	85	14	10	8	57	58	47	5	7	5
No sabe/No contesta	14	5	18	17	6	15	12	4	11	21	10	21	16	5	18	16	6	15
Anticuada (1)	81	-	-	4	-	-	29	-	-	24	-	-	26	-	-	5	-	-
Moderna	5	-	-	81	-	-	53	-	-	52	-	-	55	-	-	79	-	-
No sabe/No contesta	14	-	-	15	-	-	19	-	-	24	-	-	19	-	-	16	-	-
Peligrosa (2)	-	19	19	-	91	85	-	59	60	-	12	12	-	78	65	-	7	5
Segura	-	75	60	-	4	3	-	34	24	-	77	66	-	18	20	-	84	76
No sabe/No contesta	-	6	21	-	5	12	-	7	16	-	11	23	-	3	15	-	9	19

(1) Este ítem sólo figura en el Estudio 1.904.

(2) Este ítem no figura en el Estudio 1.904.

Fuente: Elaboración CECS a partir de CIS, Estudio 1.904, Madrid, 1990; Estudio 1.976, Madrid, 1991; Estudio 2.043, Madrid, 1992.

## Capítulo II

---

# BANCOS Y CAJAS ANTE SU PROPIA PROBLEMÁTICA Y EL RETO DEL DESARROLLO ECONOMICO

## **I. TESIS INTERPRETATIVAS**

### **1. La crisis desvela y agudiza debilidades estructurales**

Los tiempos de crisis suelen tener, junto a dolorosas secuelas personales, un efecto depurador del organismo económico en general. También en los ciclos recesivos que han precedido a este último el sistema financiero experimentó dicha depuración. Hace poco más de una década la crisis arrastraba a cincuenta y seis o cincuenta y siete bancos, así como a numerosas cajas rurales, y creaba serios problemas a varias cajas de ahorros. Algunos de los bancos afectados tenían un tamaño importante y una acreditada solera.

La profunda recesión que hemos sufrido estos últimos años ha coincidido con una situación de cambio y con una apertura y liberalización no digeridas todavía. Esta coincidencia ha tenido, además de directas y durísimas consecuencias para algunos bancos en concreto, la virtualidad de poner de manifiesto que, al margen de evoluciones más o menos cíclicas y de su inevitable incidencia en los resultados a corto plazo, hay una serie de problemas estructurales larvados que afectan a muchas entidades financieras. No es procedente hablar de «crisis» estructural, pues podría malinterpretarse el término, ya que la solvencia del sistema financiero español es elevada como conjunto. Tampoco es conveniente dejar de mencionar que, si no se atajan con rapidez los males que afectan a bastantes entidades, el desarrollo del país puede verse frenado por insuficiencia de medios financieros adecuadamente canalizados. Para algunas entidades, la superación de las debilidades que ocultan celosamente puede suponer no ya una adecuación a medio plazo, sino sencillamente un reto de supervivencia.

Las crisis pasan, pero uno de sus efectos es que desvelan verdades y dejan menos tiempo que el previsto para hacerlas frente. Las entidades básicamente sanas –aunque sufran también en sus cuentas de resultados los efectos del cambio y de la recesión– pueden enfocar todo su potencial en la dirección adecuada y adaptar sus estructuras y funcionamiento a las nuevas exigencias de la sociedad en un plazo relativamente corto. Las entidades afectadas por una problemática más antigua, más amplia y más profunda que la derivada del cambio tienen que concentrarse en dar soluciones a cuestiones que se convierten en perentorias a causa de la crisis, difiriendo para mejor oca-

sión el abordar temas de adaptación de estructuras, con el riesgo de que ese momento más oportuno nunca llegue.

Los problemas que afectan con carácter casi general –aunque con distinta intensidad– a las entidades financieras se derivan de unas superestructuras y de un estilo de gestión típicos de épocas de proteccionismo ya superadas. Se dan con frecuencia las siguientes situaciones:

- exceso de oficinas,
- plantilla sobrante,
- organizaciones excesivamente centralizadas,
- inversiones demasiado arriesgadas y concentradas,
- retribuciones y dietas exageradas,
- gastos corrientes difíciles de frenar,
- falta de motivación del personal, etc.

La justificación siempre se busca en la historia, en el equipo anterior, en los bruscos cambios de la economía, en la competencia desleal, en la falta de flexibilidad de los mercados laborales... y pocas veces en la falta de previsión y en los defectos inherentes a las propias organizaciones.

Cuando los compromisos liberalizadores no tienen marcha atrás, cuando los mercados cautivos han soltado sus amarras, cuando las plusvalías ya se han agotado, y en esas circunstancias se presentan la recesión y la crisis, afloran los defectos y los problemas que se habían mantenido celosamente ocultos en espera de una mejor ocasión para solucionarlos.

## **2. Bancos y cajas: hacia una inquietante confusión de modelos y estrategias**

Bancos y cajas de ahorro tienen evidentes diferencias, tanto por lo que respecta a su personalidad jurídica y a la titularidad de su patrimonio, como en lo tocante a la composición de sus órganos colegiados. Sin embargo, el enjuiciamiento que se ha hecho de los bancos ha sido más crítico que el correspondiente a las cajas, por aquello del mayor o menor «espíritu social» de éstas, y también porque la ambigüedad de su carácter –público y privado– hace que se las considere un poco «de todos».

No obstante, desde el punto de vista de la operatividad apenas hay diferencias. Parece que en los bancos y en algunas cajas existe un cla-

ro deseo de emular ciertas características y de seguir líneas estratégicas consideradas más típicas «del otro modelo». Esta aproximación de modelos y objetivos ha supuesto un cambio más en el escenario donde se mueven las entidades crediticias, al desaparecer cualquier vestigio de tácito consenso y mutuo respeto a determinadas parcelas del mercado. Arrecian los esfuerzos de los bancos para conquistar el mercado de los particulares, sueñan con el ahorro de las economías domésticas, con la seguridad de los préstamos hipotecarios para vivienda y con la imagen social y cultural de las cajas. Por su parte, las cajas tratan de consolidar su posición dominante en este mercado, al que miman con nuevas y atractivas ofertas de productos y servicios; sin embargo, añoran la agilidad de los bancos en la contratación y la movilidad de sus equipos directivos, así como su mayor experiencia e implantación en el extranjero.

Las distintas entidades (bancos o cajas) establecen sus estrategias no tanto condicionadas por su situación jurídica, sino atendiendo a criterios derivados de su tamaño, de su vocación o de su particular visión de la sociedad y del futuro. Respecto a la justificación económica de la existencia de cada entidad, los parámetros por los que habrá de ser medida serán similares sea cual fuere el modelo en el que se enmarque. Por ello, cuando en este trabajo hablemos de «la banca», lo haremos en sentido genérico, queriendo englobar ambos tipos de entidades. (Nos referimos a las *cajas de ahorro*, y no a las cajas que tienen el carácter de cooperativas de crédito).

### **3. Banca y empresa: un compromiso insoslayable**

El contencioso entre banca y empresa, que parece estar latente en todo momento en este país, adquiere mayor virulencia al comenzar los primeros síntomas de una recesión; se llegan a intercambiar descalificaciones rayanas en el absurdo.

El tema roza en ocasiones el ridículo, cuando personas que forman parte de los consejos de administración de entidades financieras y son al mismo tiempo altos directivos, propietarios o accionistas importantes de empresas industriales o de servicios se permiten denostar en otros foros lo que ellos mismos propugnan o apoyan en el seno de la banca. Y a la inversa, cuando son los banqueros los que critican las deficiencias del sistema financiero sentados a la mesa del consejo de una empresa industrial.

El anterior comentario quiere reseñar la excesiva visceralidad y sesgo que muy a menudo presiden determinadas manifestaciones, ya sean en un sentido u otro, en ataque o defensa de las entidades financieras. Lo cierto es que concebir el desarrollo de un país sin una estrecha entente entre la banca y las empresas no tiene mucha base. La banca es un actor más de la economía, pero no es protagonista único y requiere del gesto, del diálogo, del movimiento y del esfuerzo del resto de la compañía para que su papel tenga razón de ser. Una economía en la que las empresas no sigan un desarrollo constante, y se generen y regeneren con dinamismo, es una economía estancada en la que todos los agentes terminarán en la mediocridad; incluso ese gran intérprete del desarrollo económico que en la historia más reciente ha sido la banca.

Por eso, la discusión sobre si la banca debe apoyar o no a la empresa es una disquisición bastante abstrusa. De lo que se trata es de saber si la empresa tiene motivos para exigir y esperar de su banco (o caja) un trato más adecuado que el que recibe habitualmente o si tiene alternativas de financiación más convenientes, bien a través de nuevas fórmulas, bien merced al recurso a otras entidades foráneas, que desde que se dio paso a la liberalización financiera son accesibles. Y se trata también de saber si la banca puede reducir relativamente su relación de negocio con las empresas, sustituyéndola por otro tipo de clientela más rentable. Pero todo ello hay que considerarlo desde la convicción de que, hoy por hoy, ambos agentes económicos se necesitan y probablemente seguirán necesitándose durante mucho tiempo, aquí y en todas partes.

Entre las muchas cuestiones que la banca se plantea en su relación con las empresas, una muy actual es la relativa a su participación directa en el capital de aquéllas. La historia de buena parte de la gran banca de este país se escribe en paralelo al desarrollo de grandes proyectos industriales con riesgo compartido. Sin embargo, las tendencias que hoy se perciben parecen seguir el camino opuesto.

La Unión Europea considera que la participación accionarial de las entidades financieras en otras empresas implica un riesgo adicional. En consecuencia, penaliza esta política al asignar a este activo un mayor peso relativo en la ponderación del riesgo que tienen todas las inversiones de las entidades financieras. La mayor ponderación conlleva una mayor exigencia de fondos propios. De esta forma, se obliga a una estricta selección de las inversiones que la banca realice por vía de participación. Han de ofrecer unas expectativas de dividendo y/o de plusvalía claramente superiores al coste de obtención y de retribu-

ción de los fondos propios adicionales inmovilizados por la participación.

No es fácil saber, por ahora, el grado de influencia que la aludida disposición ha ejercido en la política de desinversiones y de adquisiciones seguida por las entidades financieras de aquellos países miembros que históricamente han practicado con profusión la política de tomar parte del capital de las empresas a cuya promoción han contribuido. Tampoco se conoce la incidencia que en entidades financieras de países no comunitarios tendrán algunas de las restricciones que se han establecido para la UE; probablemente será positiva, porque todo lo que suponga limitación para el competidor y no para uno mismo no deja de ser una ventaja comparativa.

En el caso español –bien porque se ha seguido esta «recomendación», bien porque la necesidad de reforzar con plusvalías las cuentas de resultados también lo ha «recomendado»– está a la orden del día la venta de participaciones industriales de entidades financieras españolas a grupos inversores extranjeros, a menudo multinacionales. Estas ventas se vienen sólo parcialmente compensando con la adquisición de nuevas participaciones en grupos pertenecientes a sectores emergentes o en los que se prevé un rápido desarrollo. En consecuencia, la banca y algunas grandes empresas van perdiendo las sinergias que en otras épocas consiguieron con su estrecha colaboración, de la que se derivaron beneficios para ambas partes. (Otra cosa distinta es si en todos los casos esta situación fue debidamente aprovechada para potenciar un desarrollo a largo plazo, o si dio pie a que algunos grupos o personas se enriquecieran a costa de arruinar el futuro).

La política descrita puede considerarse correcta en la medida en que suponga materializar plusvalías, salirse de sectores maduros y reinvertir en sectores con mejor futuro que los abandonados. Esta línea es evidentemente apoyada por los defensores de una estricta ortodoxia financiera de las entidades, que identifican con la ausencia total de intereses accionariales, para de este modo mantener una independencia y apertura totales, incluso ante empresas competidoras entre sí.

Ahora bien, en el caso de que no se sustituyan por otras las posiciones de la banca española en los grandes grupos empresariales españoles o las nuevas alianzas tengan carácter minoritario y se establezcan con grupos internacionales, es posible que se produzca a medio plazo una penetración más intensa de la banca extranjera en la economía española. Es frecuente el caso de importantes entidades ex-

tranjeras entre cuyas estrategias se encuentra la de «acompañar» (muchas veces sin participar accionarialmente) a sus buenos clientes en sus incursiones en el exterior. De este modo, con las sinergias que pueden conseguirse, es posible obtener una presencia significativa en el país de destino de las inversiones, que en nuestro caso sería España. Tiene su lógica esta actuación, ya que con el soporte básico –como clientes– de algunas importantes empresas de su misma nacionalidad, una entidad financiera puede permitirse entrar en otros sectores y segmentos de mercado a los que el acceso por otras vías (como puede ser la adquisición de bancos de tamaño medio) resulta arriesgado y costoso.

De este modo, algunas ventas de participaciones pueden contribuir al proceso de colonización económica del país, tanto desde el punto de vista industrial y de servicios (industria, alimentación, turismo, grandes superficies...) como desde el financiero. La valoración de este fenómeno depende de la perspectiva que se adopte y, sobre todo, de los objetivos que a largo plazo persiga un país. Sin embargo, a medio plazo puede ir en detrimento de la banca española, que no goza de muchas oportunidades paralelas en el exterior.

#### **4. La ambigua batalla de la imagen**

La imagen de prosperidad que habitualmente trata de proyectar la banca suele dar pie (sobre todo en épocas de vacas flacas) a que el sector en su totalidad sea considerado privilegiado por buena parte de la población. Esta no comprende por qué, cuando la crisis es general, hay empresas mercantiles (las bancarias) que parecen quedarse al margen de su influjo.

De esta percepción son responsables algunas entidades empeñadas en aparentar o en airear grandezas, como si con ellas no fueran las dificultades que afectan al resto de los sujetos económicos. Así es frecuente y comprensible la acusación de que la banca, en vez de ayudar a superar las situaciones de crisis, tiende a agudizarlas. No sólo porque parte de sus beneficios –se argumenta– proceden del excesivo precio del dinero, sino también porque escapa de aquellas empresas que atraviesan dificultades financieras. El viejo dicho de que presta el paraguas cuando no llueve encierra una ácida crítica no siempre carente de sentido.

Sin embargo, paradójicamente, cuando se vislumbra algún tipo de dificultad en una entidad financiera, surgen voces alarmadas que reclaman un estricto control del riesgo y una mayor fortaleza de los bancos, para que su solvencia nunca quede en entredicho y se eviten posibles conflictos sociales y la pérdida de prestigio a nivel internacional que de su insolvencia se podrían derivar. El rigor en el control implica, precisamente, alejarse de las empresas que atraviesan dificultades; la solvencia y fortaleza se consiguen con una cuenta de resultados positiva. Estas paradojas nacen tanto de la distinta postura que las personas adoptamos en una determinada situación –según sean positivos o negativos los efectos que de forma directa nos produce–, como de las simpatías o antipatías que *a priori* experimentamos ante determinadas manifestaciones del poder económico.

Desde una posición personal, actuando y pensando como particular que defiende sus propios intereses, la visión que se tiene de una entidad financiera concreta es distinta según sea uno receptor de un préstamo o ahorrador que busca rentabilizar sus depósitos. Se genera así una ambigua sensación, que ocasionalmente va del amor al odio y a menudo de la alabanza al ataque verbal e indiscriminado a los consejeros, a los altos directivos e incluso, a veces, a todo el colectivo de empleados, cuya situación –que se considera estable y segura– es con frecuencia envidiada y deseada por muchos.

Cuando el juicio proviene de pequeños y medianos empresarios o de los directivos de algunas grandes empresas con dificultades, la crítica puede ser más exacerbada, en la medida en que se considera que la banca –con sus precios y recortes de riesgo– contribuye al deterioro y crisis de sus empresas escapándose de unos compromisos que, moralmente –dicen–, debería asumir, ya que en tiempos de bonanza obtuvo pingües beneficios a costa de esas mismas empresas.

Se puede reprochar a estas críticas su elementalidad y superficialidad, su falta de justificación en algunos casos y el carácter indiscriminado con que se lanzan contra todo el sistema crediticio, recelando lo mismo del beneficio que de la pérdida. Ahora bien, en el fondo están expresando un interés –que en algunos casos es necesidad– por conocer en cada momento el estado de la banca y sus perspectivas, para prever el apoyo con el que cada uno contará o las penurias financieras por las que tendrá que pasar. En definitiva, estas críticas reconocen de forma implícita o indirecta la importancia de la función bancaria.

Sin embargo, las críticas de otras muchas personas, cuya actitud hacia la banca llega a ser despectiva o despechada, denotan una pe-

culiar percepción de los bancos (y cajas). Son vistos como unas entidades poderosas, cuasi-públicas, privilegiadas, dispensadoras de servicios necesarios, que tienen la obligación de incorporar en sus organizaciones los más sofisticados avances de la tecnología de la información. Esta visión no implica, a su modo de entender, que tenga que darse como contrapartida una correspondencia en forma de fidelidad de clientela.

Esta falta de fidelidad, si se extendiera como fenómeno generalizado, dejaría a cada banco o caja en concreto expuesto/a a los múltiples ataques que en los más diversos frentes le pueden dirigir no ya las entidades competidoras mejor preparadas en un producto o zona geográfica –lo cual entra en los cánones definitorios del libre mercado–, sino:

— las entidades que, por una mala gestión, estén imperiosamente necesitadas de un crecimiento rápido;

— las numerosas «empresas de piso y teléfono» que la liberalización de los mercados financieros ha hecho posible;

— las entidades extranjeras que desean introducirse en un país a base de condiciones «promocionales», jugando y arriesgando en un mercado que no dominan y que, por ser marginal para ellas, no afecta sustancialmente a sus núcleos fundamentales de clientela y de beneficio.

Ante este panorama en el que conviven críticas y adulaciones en un mercado al que acceden sin grandes restricciones advenedizos de última hora al reclamo de un negocio en apariencia fácil, no sólo es comprensible, sino casi obligado que las entidades más sanas y solventes intenten desmarcarse del conjunto. Por eso, potencian una imagen sólida, ágil, internacional y próxima al mismo tiempo, de apoyo social y de calidad, características todas ellas atractivas para el gran público y en las que se consideran dominantes.

Es igualmente lógico, en una economía de mercado en la que la publicidad tiene una influencia tan decisiva, que otras entidades con menos atributos internos que exhibir intenten arrojarse bajo una imagen genérica de «entidad financiera» y procuren por todos los medios la indiferenciación de los productos y de los servicios, que casi siempre son fáciles de copiar o imitar.

La batalla de la imagen tiene, en consecuencia, un frente exterior claro, aparentemente común: conseguir un mayor precio social; pero tiene, a la vez, otros frentes interiores más solapados, en que se tien-

de, con mayor o menor sutileza, a desmarcarse de la competencia, sobre todo de alguna competencia.

## **5. El cambio fuerza nuevos enfoques de la banca**

La economía occidental, afectada por el profundo cambio que el mundo viene experimentando, busca un modelo que, sin perjuicio de la libre iniciativa, evite patologías (como el paro) derivadas de un progreso que, por definición, debiera ser liberador.

Durante décadas se ha tenido la impresión de que la banca contribuía a solucionar los problemas de la economía, ya que partía de una posición privilegiada que parecía mantenerla al margen, quizás porque su función era clara y su concurso imprescindible. Hoy las cosas empiezan a ser o parecer diferentes y los problemas generales la afectan directamente, igual que a cualquier tipo de empresa.

La función bancaria sigue siendo crucial en muchos aspectos, pero ha dejado de serlo, o lo es menos, en otros. Los espectaculares avances que seguirá deparándonos el mundo de la informática pueden llegar a oscurecer algunas de las que han sido consideradas siempre como misiones básicas de la banca, en áreas como la canalización del ahorro y el mantenimiento de los circuitos de pagos. La comercialización de productos financieros ajenos (la llamada «desintermediación») aumenta día a día y supone un cambio muy profundo en el modelo de funcionamiento tradicional, ya que los fondos así recogidos de los clientes de siempre pasan a disposición del emisor de los activos financieros (Estado, Autonomía, empresa u organismo de que se trate). La gestión de fondos de inversión colectiva, orientados frecuentemente a cubrir las previstas carencias de los sistemas de cobertura social, suponen otro capítulo de creciente importancia en la actividad de las entidades financieras; se acentúa de este modo, cada vez más, su carácter comercial y su dependencia del mercado de los particulares. La regulación supranacional, la liberalización de establecimiento y de operatoria y la creciente internacionalización de la economía y, sobre todo, de los flujos financieros añaden complejidad a la gestión y fuerzan a la adopción de estrategias y modos de actuación extraordinariamente flexibles, adaptables a unos escenarios brusca-mente cambiantes. Esta nueva situación hace que se generen dudas sobre la esencia de la función bancaria en el futuro; dudas que, aunque traten de disimularse con discursos macroeconómicos, son percibidas por muchas personas.

El para qué de la banca, en estos momentos, está en proceso de revisión y, se quiera o no, esa nueva realidad se palpa al observar algunos de los fenómenos que mejor definen el momento actual del sistema crediticio.

La paulatina reactivación que ha ido manifestándose a lo largo de este año a través de diversos índices no ha tenido un reflejo positivo en los resultados de la banca. Esto hace pensar que en 1994 las entidades financieras han sufrido buena parte de los efectos generados por la crisis que en el 93 continuaba todavía con virulencia. Situaciones problemáticas, generadas o manifestadas en el ejercicio anterior, han madurado en éste.

Al mismo tiempo, puede decirse que en 1994 las entidades financieras han sentado algunas bases para apoyar con más vigor a la economía a partir de 1995. Los programas de reconversión o de adaptación a los nuevos escenarios han continuado manifestando en muchas de ellas su clara preferencia por el mercado de los particulares.

Las cuestiones que quedan sobre la mesa son muchas. Entre ellas nos interesan especialmente dos:

— Saber si la banca española tiene suficiente capacidad financiera para apoyar con firmeza el desarrollo de la economía española, y colaborar así al cumplimiento de las condiciones de convergencia de Maastricht. (Hay que recordar, al respecto, el comentario de los expertos del Foro Económico Internacional, que han puesto en duda dicha capacidad y han hablado de «debilidad» o insuficiencia del sistema financiero español para acompañar dicho desarrollo).

— Saber si la banca española quiere destinar el grueso de su potencial a la indicada finalidad, o si quiere dedicar una parte importante de dicho potencial a otro tipo de objetivos, evidentemente lógicos en el contexto de una economía de mercado abierta.

## II. RED DE LOS FENOMENOS

### 1. La crisis golpeó con dureza a la banca

#### *1.1 Banesto y las fuerzas del mercado*

La España financiera abre sus puertas a 1994 con la crisis de Banesto como acontecimiento central que polariza buena parte de los afanes de autoridades y banqueros durante la primera mitad del año.

La profundidad de la crisis de una entidad emblemática como ha sido Banesto planteó a la autoridad monetaria y a las cúpulas directivas de los grandes bancos el dilema de dejar su solución a las fuerzas del mercado o proceder, con esfuerzo compartido, a un plan de salvamento. Esta última fue la solución rápidamente elegida, abrumados como estaban unos y otros por las posibles repercusiones externas e internas si se producía una pérdida de confianza en el sistema financiero español. Esta preocupación prevaleció por encima de la consideración del coste que habría de suponer, tanto para el erario público como para las entidades financieras, el plan de salvación diseñado.

La crisis y la solución que se le ha dado han supuesto un esfuerzo importante para el conjunto del país, han reforzado en sus tesis a los escépticos que dudaban del efectivo funcionamiento de las leyes del mercado y han puesto de relieve la existencia de mejores y de peores profesionales, así como la de banqueros con más mentalidad de negocio que de banca o empresa. Las soluciones finalmente acordadas han permitido o facilitado la homogeneización del equipo directivo del BBV y el desarrollo en plenitud del equipo que provino del Banco de Vizcaya.

#### *1.2 El profundo mensaje de la crisis*

La factura que la recesión económica ha pasado al sistema crediticio no termina con el *affaire* Banesto. De 1994 se hablará también por ser el año en el que con más nitidez se advierte que bancos y cajas, sin excepciones, están experimentando el impacto directo de una crisis que ha afectado en los últimos tiempos a toda la economía. Podrá incluso decirse que «gracias a la crisis» se han puesto de manifiesto al-

gunos defectos y debilidades estructurales que afectan particularmente a determinadas entidades financieras (no a todas o no en grado similar) y que en tiempos de bonanza pueden disimularse con relativa facilidad. A menudo se trata de la pervivencia en algunas entidades de los defectos heredados de una historia rica en proteccionismos, en improvisaciones económicas, en prácticas cortoplacistas.

Muchos de estos puntos débiles han de ser tratados con criterios empresariales, no privativos de una entidad financiera, sino similares a los que se siguen en otros tipos de empresa:

- racionalización de medios,
- aumento de la productividad,
- cambio en la mentalidad de directivos y personal, asumiendo unas coordenadas similares a las de otras empresas, lejos de las intocables grandezas y privilegios a que han estado habituados.

Como específicos de entidad financiera, quedarían los problemas derivados de una inadecuada consideración y tratamiento de los riesgos.

### **La necesaria individualización de los problemas**

No debe caerse en la tentación de generalizar los comentarios y aplicarlos indiscriminadamente a todas las entidades de crédito. Al contrario, la crisis ha enseñado que es bueno acotar los sujetos y los objetos de las afirmaciones; que no es justo ni conveniente para la salud económica contribuir al «despiste» del público no iniciado con mensajes que enturbian la claridad de visión que sería deseable tuviera todo el mundo a la hora de decidir en qué entidad confiar para depositar sus ahorros, resolver sus necesidades financieras o pedir asesoramiento al respecto.

Todo esto ya se había dicho con reiteración antes de la crisis. Personas competentes, que propugnaban un mayor control de la veracidad de las informaciones y su divulgación, habían dado voces de alerta. Pero el eco de las recomendaciones no había sido excesivo, ya que algunos medios de comunicación parecían más preocupados por otros aspectos que por considerar serenamente la realidad y actuar e informar en consecuencia. Mensajes de esta índole requieren de una especial actitud receptiva para que calen. Tal actitud la provoca la crisis, con las angustias que, transitoria o duraderamente, genera en

muchas personas, afectadas en su economía personal o temerosas de serlo.

En definitiva, hay un hecho claro: hoy el gran público es más consciente que hace unos años de que no hay sectores –ni tan siquiera la banca– que escapen a la recesión y que hay empresas concretas, unas mejor gestionadas que otras y, por ello, capaces o incapaces de superar las situaciones de crisis general.

Sin perjuicio de sus singularidades, las entidades de depósito se encuentran con una problemática similar a la que afecta a cualquier empresa y ya no pueden aparentar ser islotes cuyos resultados no se ven afectados por la coyuntura. Consiguientemente, la cobertura que ofrece el nombre genérico «banco» o «caja de ahorro», aun siendo esencial por lo que supone de exigencias básicas y de vigilancia administrativa, tenderá a perder importancia a los ojos del gran público. Mientras, adquirirán relevancia creciente la razón social identificativa de «la empresa concreta» que se alberga en esa entidad y los nombres de los dirigentes que la gestionan. Como ya hemos dicho, habrá muchas personas que se moverán casi exclusivamente por razón de las ventajas competitivas que ofrezcan las distintas entidades y no por fidelidad a la marca. Pero esos movimientos tendrán lugar entre entidades cuya imagen haya superado un listón que cada día se situará a mayor altura. La parte del sistema financiero que representan las entidades de depósito no se mirará ni se juzgará en el futuro como un todo, sino como suma-resta de individualidades, unas positivas, otras no.

### *1.3 La banca española retrocede en la calificación internacional*

Los expertos financieros de otros países están percibiendo estas disfuncionalidades del sistema bancario español. En manos de aquéllos está a menudo la llave tanto para realizar determinadas emisiones a nivel internacional, como para entrar en determinados circuitos financieros, atraer inversores a la bolsa, etc.

Las agencias de calificación de entidades financieras más influyentes a nivel mundial han endurecido, en general, sus juicios sobre las entidades españolas, que en bastantes casos descienden en las calificaciones de sus riesgos, tanto a corto como a largo plazo. La prensa ha venido recogiendo en pequeñas noticias las «letras» –la calificación suele hacerse a base de letras– asignadas a diversas entidades. Se advierten retrocesos en el abecedario (cambios a peor); sin embargo, va-

rias de las principales entidades de nuestro país mantienen la letra A (símbolo de buena calificación, sobre todo si está repetida).

Por otra parte, la revista *Euromoney* suele realizar unos completos análisis de los balances y del posicionamiento de las entidades financieras de todo el mundo, con los que elabora y publica periódicamente un *ranking* o clasificación de las cien mejores entidades financieras del mundo. En el último, las entidades españolas que aparecían descendían de puesto. La mejor clasificada de las seis era el Banco Popular, que pasaba del puesto 2 al 4, mientras La Caixa (la más retrasada de las seis en el *ranking* citado) caía desde el 54 hasta el 96. El Banco Santander pasaba del puesto 5 al 23, el BBV del 10 al 49, Cajamadrid del 32 al 46 y Argentaria del 26 al 59. Hay que destacar, pese a ello, que las seis entidades citadas continuaban dentro de ese grupo de las cien mejores a nivel mundial. Tanto en 1993 como en 1994, encabezaba la clasificación JP Morgan, nombre bien conocido hoy por todos los españoles (tabla 1).

Tabla 1 – Las 100 mejores entidades financieras del mundo

Ranking 1994	Ranking 1993	Nombre del Banco / País	Beneficio neto (en m.\$)	Rentabilidad sobre fondos propios (%)
1	1	JP Morgan–EE UU	1.586,00	16,09
2	6	Bank One Corporation–EE UU	1.139,98	16,21
3	3	Union Bank of Switz. Group–Suiza	1.523,64	10,84
4	2	Banco Popular Español–España	405,21	21,89
5	11	Wachovia Corporation–EE UU	492,10	16,31
6	16	Norwest Corp–EE UU	653,60	18,32
7	–	HSBC Holdings–RU	3.056,95	18,98
8	8	Lloyds Bank Group–RU	1.025,39	19,25
9	4	Deutsche Bank–RFA	1.289,95	10,67
10	–	Fifth Third Bancorp–EE UU	196,45	16,40
11	15	Swiss Bank Corporation–Suiza	917,01	9,82
12	9	Bank America Corporation–EE UU	1.954,00	11,40
13	12	Crédit Suisse Group–Suiza	980,83	10,35
14	–	Citicorp–EE UU	2.219,00	11,40
15	19	Crédit Agricole Group–Francia	929,73	10,35
16	14	Suntrust Banks–EE UU	473,73	13,12
17	24	Halifax Buildings Society–RU	865,26	15,74
18	13	Bankers Trust N.Y. Corporation–EE UU	995,00	23,97
19	18	Rabobank–Holanda	576,66	7,31
20	22	NBD Bancorp–EE UU	301,21	10,96

Sigue Tabla 1 – Las 100 mejores entidades financieras del mundo

Ranking 1994	Ranking 1993	Nombre del Banco / País	Beneficio neto (en m.\$)	Rentabilidad sobre fondos propios (%)
21	21	National Australia Bank–Australia	735,92	12,61
22	17	Republic New York–EE UU	301,21	10,96
23	5	Banco Santander–España	544,58	15,07
24	–	Northern Trust Corporation–EE UU	167,90	14,58
25	50	Keycorp–EE UU	709,93	16,16
26	27	Generale Bank–Bélgica	319,66	10,55
27	–	Huntington Bankshares–EE UU	236,91	19,48
28	33	ABN Amro–Holanda	1.039,32	10,58
29	52	First Bank System–EE UU	298,00	13,27
30	–	First Corporation–EE UU	204,29	17,67
31	30	Dresdner Bank–RFA	612,71	8,35
32	94	Nationsbank Corporation–EE UU	1.051,00	15,04
33	–	Golden West Finan. Corporation–EE UU	273,90	13,26
34	7	Abbey National–RU	576,23	11,52
35	–	Chemical Banking Corporation–EE UU	1.604,00	14,37
36	36	Kredietbank–Bélgica	315,02	13,55
37	–	Wells Fargo & Company–EE UU	612,00	14,18
38	–	First Interstate Bancorp–EE UU	736,72	20,76
39	86	ING Bank–Holanda	421,07	10,30
40	42	PNC Bank Corporation–EE UU	726,00	16,79
41	44	Société Générale–Francia	657,64	8,04
42	61	Bank of Nova Scotia–Canadá	535,21	12,09
43	84	First Union Corporation–EE UU	817,52	15,70
44	34	Crédit Communal de Belgique–Bélgica	176,24	10,04
45	–	TC Ziraat Bankasi–Turquía	570,73	40,37
46	32	Caja de Madrid–España	221,09	10,71
47	29	Bank of Montreal–Canadá	531,47	12,30
48	84	National Westminster Bank–RU	950,03	10,91
49	10	Banco Bilbao Vizcaya–España	606,66	11,72
50	87	First Fidelity Bancorp–EE UU	396,46	14,48
51	–	Bank of New York Company–EE UU	559,00	13,73
52	–	Standard Chartered Bank–EE UU	338,35	17,12
53	–	Meridian Bancorp–EE UU	157,80	13,31
54	64	Bayerische Vereinsbank–RFA	336,05	7,65
55	–	Amsouth Bancorp–EE UU	211,75	10,41
56	40	Corestates Financial Corp.–EE UU	211,75	10,41

Sigue **Tabla 1 – Las 100 mejores entidades financieras del mundo**

Ranking 1994	Ranking 1993	Nombre del Banco / País	Beneficio neto (en m.\$)	Rentabilidad sobre fondos propios (%)
57	65	Leeds Permanent Building Society–RU	190,14	12,95
58	31	Cassa di Risparmio. Prov. Lombarde–Italia	186,14	3,06
59	26	Argentaria (Corp. Bancaria de España)	587,80	11,41
60	58	National City Corp.–EE UU	404,00	14,62
61	–	South Trust Corporation–EE UU	150,54	14,31
62	–	First Chicago Corp.–EE UU	804,00	18,86
63	–	State Street Boston Corporation–EE UU	179,83	16,27
64	56	Boatsmen's Bankshares–EE UU	317,42	14,88
65	60	Allied Irish Banks–Irlanda	204,33	11,54
66	–	Barnett Banks–EE UU	421,00	14,65
67	–	Deutsch.Pfandbrief und Hypotheken- bank–RFA	71,54	6,33
68	–	Fleet Financial Group–EE UU	488,00	13,41
69	–	IMI–Istituto Mobiliare Italiano–Italia	297,89	6,97
70	47	Sanwa Bank–Japón	828,57	4,65
71	41	Toronto–Dominion Bank–Canadá	207,46	5,48
72	81	Bank Brussels Lambert–Bélgica	185,77	9,73
73	85	Den Danske Bank–Dinamarca	353,68	11,99
74	67	Cheltenham & Gloucester Build. Society–RU	194,88	15,26
75	73	CA Banking Group–Austria	168,18	6,86
76	62	Bank Austria Banking Group–Austria	120,28	5,26
77	–	Schroders–RU	211,28	20,88
78	25	Bayerische Landesbank Girozentrale–RFA	169,35	5,61
79	83	Shizouka Bank–Japón	190,43	5,43
80	80	Barclays Bank–RU	462,46	5,89
81	–	Bank of Ireland–Irlanda	276,21	20,27
82	20	Commonwealth Bank Australia–Australia	301,34	8,04
83	75	Bank of Scotland–RU	275,71	10,15
84	–	Chase Manhattan Corporation–EE UU	966,00	11,89
85	–	Kreditanstalt für Wiederaufbau–RFA	196,11	7,49
86	93	Mellon Bank Corp.–EE UU	361,00	10,90
87	23	Landesk. Baden–Württemberg–RFA	72,78	3,96
88	89	Royal Bank of Scotland Group–RU	275,71	10,15
89	–	Canadian Imperial Bank of Com.–Canadá	547,21	9,18
90	55	Nationwide Building Society–RU	204,15	8,15

Sigue Tabla 1 – Las 100 mejores entidades financieras del mundo

Ranking 1994	Ranking 1993	Nombre del Banco / País	Beneficio neto (en m.\$)	Rentabilidad sobre fondos propios (%)
91	–	Crestar Finacial Corp.–EE UU	140,49	13,22
92	–	Cera Bank–Bélgica	241,03	16,71
93	28	Svenska Handelsbanken–Suecia	203,80	7,90
94	51	US Bancorp–EE UU	257,90	14,18
95	78	Gruppo Bancario Credito Romagnolo–Italia	98,49	6,78
96	54	C.A. y Pensiones de Barcelona–España	333,93	13,53
97	–	Banca CRT–Italia	55,39	3,79
98	92	Woolwich Building Society–RU	206,49	10,63
99	–	Westdeutsche Land. Girozentrale–RFA	276,62	4,14
100	77	Royal Bank of Canada–Canadá	224,88	3,78

Fuente: *Euromoney*.

A comienzos de septiembre, el Foro Económico Internacional, una prestigiosa organización privada con sede en Suiza, asignaba a la economía española el puesto 25º en lo que se refiere a competitividad, entre una serie de países pertenecientes tanto a la OCDE como al grupo de los llamados «en vías de desarrollo». Entre las causas de esta mediocre posición señalaba –además de la corrupción, el excesivo intervencionismo y otras– la insuficiencia o debilidad del sistema financiero (tabla 2).

## 2. El declive de los resultados contables

El deterioro progresivo de las cuentas de resultados de buena parte de los bancos y de las cajas está obligando a sus dirigentes a una profunda reflexión sobre las claves en que deberá apoyarse la rentabilidad de sus entidades. Después de muchas décadas de conseguir unas cuentas de resultados casi por definición crecientes de año en año –muy al contrario de lo que sucedía en otro tipo de empresas– la mayoría parecen haber experimentado en su propia carne los efectos de unos cambios que han dejado de ser futuribles para convertirse en realidad presente.

En los años más recientes, si a las ganancias de bastantes entidades se les hubieran detraído los ingresos atípicos y los ocasionales

Tabla 2 – Clasificación de los países según su competitividad.1994

Países OCDE		Países en vías de desarrollo	
PAIS	INDICE	PAIS	INDICE
1. ESTADOS UNIDOS	100,00	22. CHILE	63,90
2. SINGAPUR	94,90	23. THAILANDIA	62,30
3. JAPON	87,50	24. COREA	53,00
4. HONG KONG	86,40	25. ESPAÑA	52,50
5. ALEMANIA	83,80	26. MEXICO	52,40
6. SUIZA	83,50	27. ARGENTINA	50,50
7. DINAMARCA	78,10	28. PORTUGAL	50,50
8. HOLANDA	75,90	29. TURQUIA	50,10
9. NUEVA ZELANDA	75,70	30. COLOMBIA	49,90
10. SUECIA	75,40	31. INDONESIA	49,60
11. NORUEGA	74,10	32. ITALIA	48,40
12. AUSTRIA	74,10	33. FILIPINAS	47,40
13. FRANCIA	73,50	34. INDIA	47,20
14. REINO UNIDO	71,50	35. SUDAFRICA	43,10
15. AUSTRALIA	71,30	36. REPUBLICA CHECA	40,80
16. CANADA	71,30	37. GRECIA	40,60
17. MALASIA	70,80	38. BRASIL	38,20
18. TAIWAN	69,40	39. HUNGRIA	36,00
19. IRLANDA	69,20	40. VENEZUELA	33,10
20. FINLANDIA	68,40	41. POLONIA	33,00
21. BELGICA/LUXEMBURGO	68,00		

Fuente: World Economic Forum, *The World Competitiveness Report*, Lausanne, 1994.

(plusvalías por venta de valores e inmuebles, devaluación de la peseta y similares), que fueron los que en realidad les permitieron presentar unos beneficios importantes y aparentar elevadas rentabilidades, se habría puesto de manifiesto que los resultados de la actividad típica eran bastante raquíticos, como se puede observar en la tabla 3.

En 1992 el conjunto de plusvalías por venta de valores e inmuebles más otros resultados no ordinarios de las cajas ascendía a 89.000 millones, sobre un resultado neto de 217.000 millones; las cifras equivalentes para los bancos eran de 101.000 millones sobre 403.000 millones de beneficio neto. En 1993 los mismos conceptos sumaban 58.000

**Tabla 3 – Influencia en el resultado de los ingresos por plusvalías y otros no ordinarios. Cifras en miles de millones de pesetas. 1992-1994**

	1992	1993	1994
<b>BANCOS</b>			
Resultado bruto	551	495	468
Resultado neto	403	341	347
Plusv. y otros no ordinarios	101	126	162
<b>CAJAS</b>			
Resultado bruto	285	303	321
Resultado neto	217	227	247
Plusv. y otros no ordinarios	89	58	85

**Fuente:** Elaboración CECS a partir de datos de la Confederación Española de Cajas de Ahorro (CECA) y Asociación Española de Banca (AEB).

y 227.000 millones para las cajas, y 126.000 y 341.000 millones para la banca, esto es, más de un tercio del resultado neto. En 1994 las cifras correspondientes se elevaban a 85.000 millones para 247.000 millones de beneficio neto en las cajas y a 162.000 para 347.000 de beneficio neto en los bancos, sin incluir Banesto.

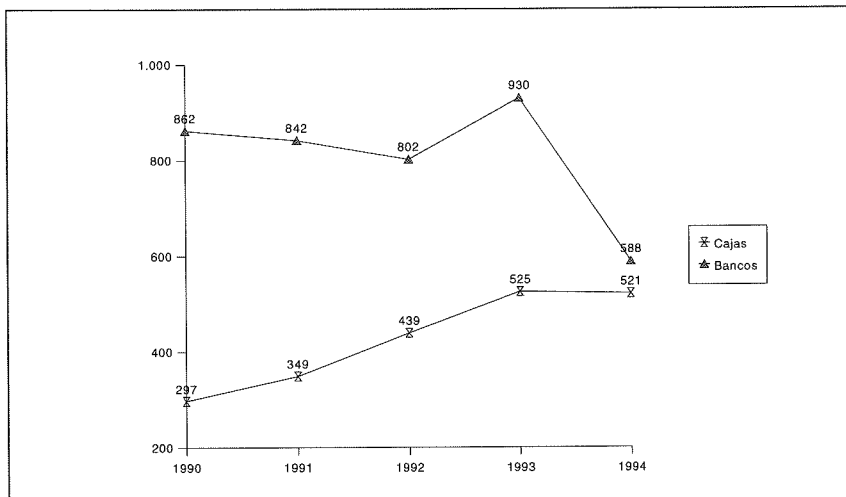
En todo caso, hay que señalar que la comparación con el beneficio neto no está teniendo en cuenta la influencia que los resultados atípicos puede tener en la determinación del impuesto de sociedades, por lo que no cabe restar sin más consideraciones una cifra de la otra para llegar a conclusiones definitivas. También hay que recordar que, como se ha indicado ya, estas cifras son la resultante de todas las entidades de cada grupo (bancos y cajas), por lo que no proceden las generalizaciones, pero sí parece oportuno indicar las tendencias que se advierten.

Desde hace ya varios años no todo son facilidades y beneficios en la banca, lo haya o no reconocido públicamente. Aunque las auditorías son públicas, estos informes suelen ser lo bastante complejos como para que los no iniciados no se entretengan en interpretarlos. La crisis ha forzado a que la situación de cada entidad se vaya clarificando de día en día (gráfico 1).

## 2.1 *Un primer semestre gris oscuro*

Como acaba de señalarse, las cuentas de resultados de bancos y cajas mostraron un claro declive en la primera parte del ejercicio 94,

Gráfico 1 – Evolución del margen de explotación de bancos y cajas. En miles de millones de pesetas. 1990-1994



Nota: En 1994 no se incluye Banesto.

Fuente: Elaboración CECS a partir de datos de la CECA y de la AEB.

aunque ni todas las entidades redujeron sus beneficios netos, ni la pendiente de las que descendieron fue similar, según se deduce de la información facilitada por la Asociación Española de Banca (AEB) y por la Confederación Española de Cajas de Ahorro (CECA) (tabla 4).

Tabla 4 – Evolución de los resultados en los primeros semestres. En miles de millones de pesetas

	CAJAS			BANCOS		
	1993	1994	Var. %	1993	1994	Var. %
Producto financiero	1.745	1.552	-11,10	3.081	2.687	-12,80
Costes financieros	-1.125	-957	-14,90	-2.312	-1.913	-17,20
Margen de intermediación	620	595	-4,10	769	774	0,60
Otros productos ordinarios	84	102	21,50	185	202	9,60
Margen ordinario	704	697	1,00	953	976	2,30
Gastos de explotación	-433	-460	6,20	-646	-656	1,60
Rtdos. ordinarios antes dot.	271	237	-12,50	307	319	4,00
+/- Otros resultados	-89	-75	15,70	57	-43	-176,10
Resultados antes de impuestos	183	162	-11,00	364	276	-24,20
Resultados después de impuestos	132	128	-3,20	256	202	-21,00

Fuente: Elaboración CECS a partir de datos de la CECA y de la AEB.

Veintiocho bancos (entre pequeños, extranjeros y Banesto) contabilizaban pérdidas al 30 de junio y otros 24 daban beneficio inferior a 50 millones de pesetas. Tan sólo 36 bancos mejoraban su resultado en relación al conseguido en el mismo período de 1993, mientras 57 bancos (aparte de los 28 con pérdidas) experimentaban reducciones de diversa magnitud (tabla 5). Por lo que respecta a las cajas de ahorro, el resultado antes de impuestos del primer semestre, comparado con el mismo período del 93, era 20.000 millones menor (-11%).

Esta bajada de resultados está motivada, en parte, por causas concretas y conocidas, como ha sido la caída del precio de la deuda. Para algunas entidades, probablemente pocas, no será nada más que una situación transitoria, de la cual se recuperarán con rapidez.

**Tabla 5 – Evolución del beneficio en el primer semestre en 75 entidades españolas. 1993-1994**

Banco o Caja	1993	1994	% de variación
Argentaria	40.767	47.063	15,44
Banco Bilbao Vizcaya	41.585	30.434	-26,81
Banco Santander	27.357	28.742	5,06
Banco Central Hispano	38.412	26.922	-29,91
La Caixa	14.249	21.087	47,99
Banco Popular	19.041	20.397	7,12
Caja de Madrid	18.153	19.001	4,67
Banco Exterior	15.903	11.221	-29,44
Banco de Crédito Local	7.004	9.930	41,78
Bankinter	10.305	9.910	-3,83
Banco Hipotecario	6.562	8.868	35,14
Caixa Galicia	8.903	8.859	-0,49
Caja Postal	6.499	8.776	35,04
Morgan Guaranty Trust	4.473	7.820	74,83
Banco de Fomento	-987	7.766	
Bilbo Bizcaia Kutxa	6.451	7.204	11,67
Caja Catalunya	5.958	5.987	0,49
Caja de Gipuzkoa y San Sebastián	5.488	5.661	3,15
Banco de Sabadell	5.822	5.455	-6,30
Banco de Andalucía	5.465	4.881	-10,69
Bancaja	6.134	4.559	-25,68
Unicaja	3.731	4.071	9,11
Ibercaja	3.551	3.872	9,04
Banco de Castilla	3.034	2.865	-5,57

*Sigue* **Tabla 5 – Evolución del beneficio en el primer semestre en 75 entidades españolas. 1993-1994**

Banco o Caja	1993	1994	% de variación
Caja de Navarra	3.518	2.768	-21,32
Banco Pastor	3.606	2.662	-26,18
Caja de Salamanca y Soria	4.198	2.514	-40,11
Caja del Mediterráneo	4.337	2.430	-43,97
Caja de Murcia	2.420	2.365	-2,27
Banco Industrial de Bilbao	764	2.295	200,39
Caja de Ahorro Inmaculada	2.272	2.291	0,84
Banco de Galicia	2.037	2.128	4,47
Caja San Fernando		2055	
Caja de Asturias	2.992	1.881	-37,13
Barclays	2.557	1.841	-28,00
Cajasur	1.759	1.812	3,01
Banco Herrero	2.277	1.786	-21,56
Caja Municipal de Burgos	1.523	1.761	15,63
Caja de Extremadura	2.359	1.749	-25,86
Caja de Avila	1.729	1.660	-3,99
Deutsche Bank	1.948	1.652	-15,20
Caja de Granada	1.895	1.644	-13,25
Caja Castilla-La Mancha	2.383	1.537	-35,50
C.C. Obrero de Burgos	1.584	1.840	16,16
Banco Atlántico	1.593	1.463	-8,16
Caja de Badajoz	2.110	14.52	-31,18
Banco de Comercio	3.545	1.433	-59,58
Caja de Huelva y Sevilla	1.680	1.411	-16,01
Banco de Valencia	2.398	1.382	-42,37
Chemical Bank	6.245	1.382	-77,87
Vital Kutxa	1.490	1.357	-8,93
Caja General de Canarias	771	1.303	69,00
Bankers Trust	553	1.284	132,19
Caja de Sabadell	1.299	1.184	-8,85
Caja de Vigo	1.104	1.169	5,89
Caixa Balears	1.253	1.105	-11,81
Caja de Córdoba	753	1.044	38,65
Banco Urquijo	871	1.007	15,61
Banco Guipuzcoano	2.063	944	-54,24
Caja de Canarias	1.106	943	-14,74
Caja del Penedés	1.242	933	-24,88

Sigue Tabla 5 – Evolución del beneficio en el primer semestre en 75 entidades españolas. 1993-1994

Banco o Caja	1993	1994	% de variación
Caja Terrasa	822	848	3,16
Negocios Argentaria	684	840	22,81
Banco de Vasconia	732	808	10,38
Banco de Crédito Agrícola	718	803	11,84
Caja Tarragona	1.244	777	-37,54
Caja Segovia	884	753	-14,82
Caja Girona	674	740	9,79
Caja de Santander y Cantabria	1.776	701	-60,53
Caja Layetana	615	684	11,22
Citibank, N.A.	3.218	644	-79,99
Banco Simeón	589	633	7,47
Caja Orense	1.148	554	-51,74
Banco de Alicante	503	534	6,16
Banco Popular Industrial	987	505	-48,83

**Nota:** En el caso de Argentaria se ha tenido en cuenta el resultado de todo el grupo y el de cada una de las entidades.

**Fuente:** Elaboración CECS a partir de datos de la AEB y de la CECA.

## 2.2 La escalada de la competencia. Los nuevos intermediarios

Para bastantes entidades, esta inflexión en la tendencia de los resultados significará que comienzan a sufrir directamente el efecto lógico y natural de una competencia creciente que está rompiendo barreras, traspasando fronteras, cambiando esquemas y barriendo cualquier tipo de *statu quo*. Es una competencia febril y acelerada, que se agita en el seno de un mercado que no crece –ni tiene por qué hacerlo– al ritmo que sería necesario para alimentar a todo el entramado de intermediarios que se ha instalado en el país.

Al abrigo de la liberalización se han ido creando numerosas empresas de estructura muy simple, que ofrecen servicios financieros especializados. Algunas de estas empresas tienen un evidente interés, en la medida en que son un acicate para que las grandes entidades no descuiden la competitividad de cada producto y servicio. Otras ofrecen sofisticados servicios, ligados en ocasiones a colocaciones más o menos opacas de dinero que no está fiscalmente controlado.

Así, entre la mayor agresividad de la leal competencia y la solapada incursión de los no tan leales intermediarios, los márgenes y las comisiones tienen que reducirse necesariamente.

### 2.3 *La difícil sustitución del margen de intermediación*

En una aproximación al significado de margen de intermediación o financiero, podríamos decir que es la diferencia entre lo que la banca ingresa en concepto de intereses procedentes de sus diversas colocaciones (entre ellas, con fuerte peso, los intereses de los créditos que conceden) y lo que la banca paga (o devenga) por intereses sobre el total de fondos ajenos de que dispone (entre ellos, los depósitos de clientes).

La banca trata, por un lado, de frenar esta progresiva reducción del margen de intermediación y, por otro, de compensar su menor aportación con otros ingresos de diferente naturaleza. Pero no es fácil; el ritmo del descenso ha sido rápido en los últimos años (tabla 6). Esta celeridad en la bajada sólo ha podido ser neutralizada en parte, mediante la introducción o elevación de comisiones sobre operaciones tradicionales y la generación de nuevas fuentes de beneficio (nuevos productos y servicios). El riesgo es que el mismo fenómeno descrito se repita con las comisiones, ya que todas las entidades plantean fórmulas de solución muy similares (o copian las que las demás introducen).

**Tabla 6 – Evolución del margen de intermediación. En porcentajes sobre balance medio. 1990-1994**

	BANCOS (1)	CAJAS
1990	4,00	4,06
1991	3,73	4,01
1992	3,35	4,04
1993	3,01	3,87
1994	3,02	3,89

(1) Bancos privados españoles. En 1994 no se incluye Banesto.

**Fuente:** Elaboración CECS a partir de datos la CECA y de la AEB.

**Tabla 7 – Evolución de «otros productos ordinarios». Importe en miles de millones de pesetas, porcentaje sobre Activos Totales Medios (ATM) y porcentaje de variación anual. 1990-1994**

	BANCOS (1)			CAJAS		
	Importe	% ATM	% Variación	Importe	% ATM	% Variación
1990	314	0,73	–	59	0,27	–
1991	341	0,70	8,50	72	0,29	22,00
1992	482	0,92	12,00	130	0,48	80,50
1993	558	0,89	15,70	183	0,59	40,70
1994	363	0,78	34,95	183	0,58	–

(1) Bancos privados españoles. En 1994 no se incluye Banesto.

**Fuente:** Elaboración CECS a partir de datos de la CECA y de la AEB.

El crecimiento de los llamados «otros ingresos ordinarios» –buena parte de los cuales corresponde al cobro de comisiones– ha sido notable, incluso espectacular, si se expresa en porcentaje (tabla 7). Sin embargo, la base sobre la que se calcula la variación es todavía baja en comparación con el margen financiero, por lo que en términos absolutos tales ingresos distan todavía mucho de ser una alternativa suficiente de aquél, aunque suponen, sin duda, una contribución esencial a la cuenta de resultados. De hecho, el resultado ordinario de muchas entidades en los ejercicios inmediatamente pasados habría sido negativo, a no ser por la aportación del capítulo de prestación de servicios.

Es significativo que, en el aludido primer semestre del 94, incluso aquellas pocas entidades que presentaban incrementos positivos en sus resultados netos tuvieron en realidad importantes retrocesos en sus márgenes financiero, ordinario (margen financiero más ingresos obtenidos por comisiones) y de explotación (el anterior menos los costes de transformación, principalmente gastos generales y de personal). Así pues, los aumentos en sus resultados netos no fueron debidos a que su cuenta de explotación había mejorado, sino más bien a que el retroceso en los ingresos obtenidos de las actividades ordinarias fue neutralizado o compensado por:

- la recuperación de dotaciones para mora realizadas en ejercicios anteriores,
- la materialización de plusvalías de algunos activos vendidos,
- unas menores exigencias de amortizaciones y dotaciones,
- un menor pago de impuestos, en algunos casos.

Con la excepción de muy pocas, aunque significativas, entidades que quedarían al margen de esta evolución, éste era el panorama que

las entidades financieras ofrecían en la primera parte del año, desde el punto de vista de los resultados económicos.

### **3. Rentabilidad o seguridad: un dilema en cuestión**

#### *3.1 La oferta de «productos» de la banca*

La consideración, más allá de lo anecdótico, del dinero como mercancía y la propia nomenclatura al uso –«producto»– para todo lo que se ofrece y se demanda, está contribuyendo a que cada entidad financiera empiece a parecer una especie de supermercado. En él pueden adquirirse diversos artículos financieros y parafinancieros, seguros, etc., cuya venta se incentiva con la simultánea oferta a precios de ocasión de bicicletas, cacerolas, vajillas, mantelerías, viajes y otros muchos prácticos productos y servicios.

Este fenómeno, constatable a través de la publicidad en prensa y, sobre todo, de la publicidad directa recibida a domicilio, nace de:

- la banalización de los conceptos de ahorro e inversión,
- la indiferenciación de los productos financieros (sólo matizada por los ropajes secundarios con que se les adorna),
- la existencia de una garantía o tutela oficial que, de derecho para los pequeños y de hecho para todos, han venido prestando las autoridades monetarias a los depositantes, a través de los Fondos de Garantía.

Desde esta perspectiva, no hay razón de peso para no adquirir el producto que mejor retribución ofrezca o menor coste tenga (según se trate de entregar o de recibir dinero) allá donde se encuentre, si se piensa que el riesgo es pequeño y que la fidelidad sirve de poco. En consecuencia, todas las entidades se verán finalmente abocadas a entrar en la guerra de precios, tanto de pasivo como de activo, hasta llegar al umbral de su rentabilidad o, incluso, en ocasiones, a traspasarlo.

#### *3.2 La imagen de solvencia*

Sin embargo, situaciones como las de Banesto, Ibercorp, BEF, BISF y otras no dejan de ser desazonantes para sus accionistas y depositantes. Porque, pese a la protección a los depositantes, a nadie le

gusta sufrir la incertidumbre y, en todo caso, la falta de liquidez que durante bastante tiempo acompaña a estos procesos.

Por lo tanto, hablar de indiferenciación de productos no significa ignorar por completo la calidad de las entidades que los ofrecen. Quiere decir que, entre entidades que gocen de una imagen de solvencia –aunque ésta no se corresponda con la realidad de la situación interna de algunas de ellas–, muchas personas se moverán indiferentemente de una a otra, guiadas exclusivamente por razones de retribución o de coste.

A la vista de las campañas publicitarias que diversas entidades vienen desarrollando, se confirma que este fenómeno de la indiferenciación va ganando terreno entre una población que en su mayoría es una clientela potencial para cualquier entidad. En contrapartida, se trata, al mismo tiempo, de una clientela cada vez más volátil, menos fiel a marcas financieras concretas. En coherencia con esta visión, las campañas publicitarias de determinados productos están adquiriendo una gran importancia.

### *3.3 Profesionalidad y coyunturalismo*

El fenómeno que acaba de enunciarse puede ser consecuencia, en parte, de las contradicciones que se dan en el sistema crediticio, quizá inevitablemente, debido a las implicaciones públicas que tiene. Por un lado, la liberalización del sector ha sido muy amplia, pero, por otro, sigue estando sujeto a una estricta regulación y al control de las autoridades en determinadas materias. Esta dualidad es inevitable en la medida en que la banca cumple funciones básicas para la economía.

Sin embargo, es cuando menos cuestionable si el principio de tutela, que se justifica en el buen funcionamiento del sistema, ha de tener tal alcance que llegue a impedir la libre acción de las fuerzas del mercado. Estas, moviéndose en libertad, deberían ir depurando el sector, como ocurre en otros supuestos.

Parece muy conveniente que las reglas del juego sean nítidas y, en su caso, rígidas, con el fin de desalentar el coyuntural acceso a la cúpula de entidades financieras, grandes o pequeñas, de personas carentes de profesionalidad bancaria. Proceden, a menudo, del mundo de los negocios de corto plazo, con mucha frecuencia especulativos, y no siempre saben hacer compatible una lícita ambición personal con el prioritario respeto y defensa de los intereses ajenos, encomendados

a la gestión de la entidad de que se trate. Este es un hecho indeseable, pero real, ante el que es necesario potenciar, por todos los medios, los valores de profesionalidad y de honestidad en el servicio de los intereses ajenos.

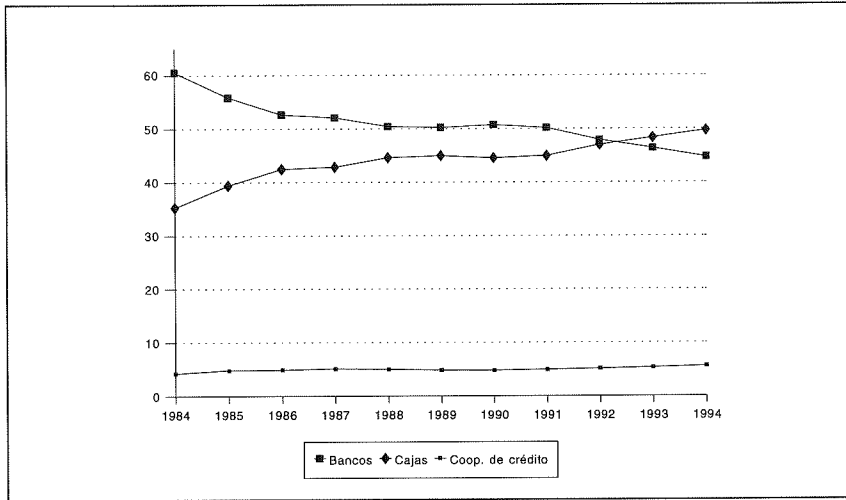
#### 4. «Guerra» en el mercado de particulares

Los bancos, de forma claramente perceptible, están siguiendo políticas muy agresivas para elevar sus cuotas de participación en el amplísimo mercado de los particulares. Han destacado en los primeros meses del año sus ofertas de préstamos hipotecarios para la adquisición de vivienda, que ha sido históricamente uno de los campos de actuación más típicos de las cajas de ahorro. En cambio, esos mismos bancos parecen limitarse a mantener, con altibajos, sus relaciones crediticias con las empresas, a las que sí ofrecen, por contra, sofisticados servicios de contenido diverso. Se produce, de esta forma, un claro desplazamiento en el objeto de la financiación, que va perdiendo importancia relativa en lo tocante a las actividades productivas, a la vez que la gana entre los particulares. En bastante medida, este alejamiento de las empresas será coyuntural, motivado por el crecimiento de la mora y los recortes en el riesgo a que la crisis obliga. Pero es evidente que responde también al cambio de interés producido en la banca, con clara preferencia, actualmente, por el mercado de los particulares.

Por su parte, las cajas defienden con lógico y encomiable ardor su tradicional feudo, integrado principalmente por los segmentos de particulares de rentas medias y bajas de la correspondiente región. Tratan no sólo de mantener, sino de aumentar sus cuotas de participación, que en muchos casos alcanzan el 50% de los depósitos de su zona geográfica de influencia (gráfico 2) y porcentajes mucho más significativos aún de los créditos hipotecarios para vivienda (gráfico 3).

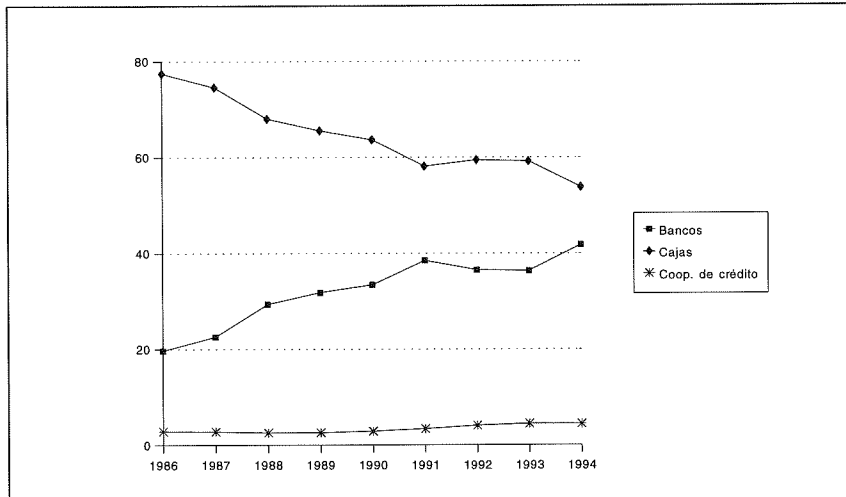
Bastantes cajas –no como réplica a la incursión de los bancos en «su» mercado, sino por un deseo de presencia significativa en todos los sectores de la economía– se han planteado el aumento de su cuota tanto en empresas de tamaño medio-grande como en el mundo de las PYMEs, segmento en el que tradicionalmente han estado presentes. En el caso de las empresas grandes y medianas han llegado incluso a adquirir participaciones, muchas veces a instancias de los gobiernos autónomos, que han visto en estas entidades un instrumento de gran valor para apoyar determinadas políticas económicas de carácter regional.

Gráfico 2 – Evolución de los depósitos del sector privado. En porcentajes respecto al total. 1984-1994



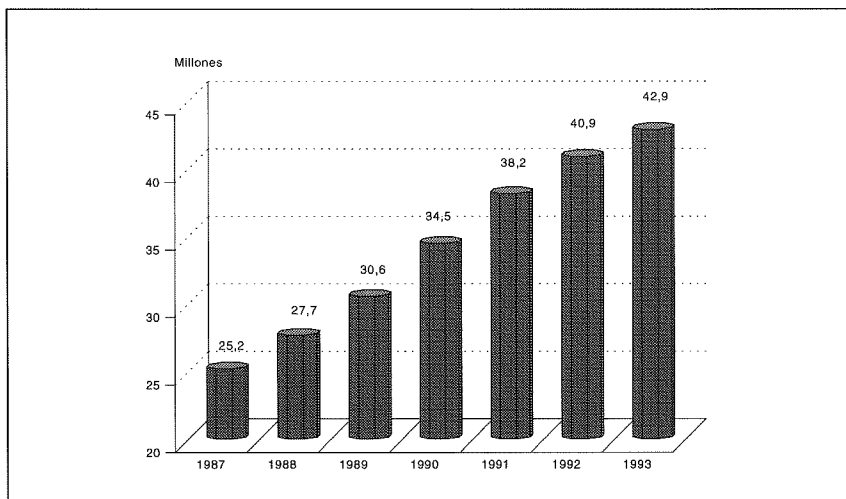
Fuente: Elaboración CECS a partir de Banco de España, *Boletín Estadístico*.

Gráfico 3 – Evolución de los préstamos con garantía real. En porcentajes sobre el total de los importes. 1986-1994



Fuente: Elaboración CECS a partir de Banco de España, *Boletín Estadístico*.

Gráfico 4 – Evolución de la renta familiar disponible. 1987-1993



Fuente: BBV, *Informe Económico 1992*, Bilbao, 1993; *Informe Económico 1993*, Bilbao, 1994.

En cualquier caso, este movimiento de aproximación de las cajas a las empresas no tiene parangón con la ya mencionada «persecución» de la que es objeto el mundo de los particulares por parte de bancos y cajas. Este fenómeno es un efecto más de los profundos cambios que se están produciendo en nuestra economía y en nuestra sociedad. A pesar del elevado paro existente, la renta disponible de muchas familias aumenta cada año (gráfico 4), la formación que reciben las personas es mayor día a día, la calidad de vida (medida con los criterios al uso) se eleva continuamente y, como consecuencia, aparecen nuevas necesidades y se multiplican las existentes. De manera adicional, el temor cada vez mayor a un desplome de los mecanismos oficiales de cobertura de los futuros retiros ha empujado a muchas personas a reunir a nivel personal reservas para el día de mañana. De todo esto se deriva un mercado real y potencial cada vez más dinámico, con peso económico creciente; un mercado ávido de recibir ofertas adecuadas, que se nutre de un variopinto catálogo de productos financieros, parafinancieros y otros, disponibles hoy en todas las entidades financieras.

No hay que olvidar, además, un aspecto muy importante que influye decisivamente en la indicada inclinación que la banca manifies-

ta hacia las economías domésticas: la mejor rentabilidad (cuando menos a corto plazo) que puede obtenerse de este mercado en comparación con el de las empresas. La formación cada día más sólida de los componentes de los equipos directivos de las empresas las convierte a menudo en clientes incómodos y poco atractivos desde el punto de vista de la rentabilidad. Cuentan en muchos casos con expertos en materia financiera, poco dispuestos a ceder puntos a la banca o, lo que es igual, dispuestos a encontrar las ofertas más beneficiosas existentes en cada momento, con una clara tendencia a ignorar la fidelidad de cliente, que en otros tiempos tenía una fuerte vigencia y justificaba más de un regalo mutuo.

La tabla 8 refleja el fenómeno que venimos describiendo. Las cifras destinadas a la financiación de actividades productivas siguen una evolución suave, con altibajos; por contra, el crédito a las personas físicas muestra un crecimiento continuado, notable en algunos años y particularmente llamativo en el segundo trimestre del 94. Destaca, en-

**Tabla 8 – Financiación por finalidades de las entidades de depósito. Incluye cooperativas de crédito. En miles de millones**

	Actividades productivas	Personas físicas *	Adquisición de vivienda propia
1985	11.216	2.655	1.408
1986	11.745	3.280	1.720
1987	12.974	4.242	1.991
1988	14.457	5.558	2.495
1989	16.823	7.000	3.178
1990	18.745	7.866	3.982
1991	22.235	8.931	4.948
1992	23.750	10.118	5.644
1993 I	23.363	10.327	5.812
1993 II	23.166	10.855	6.118
1993 III	23.200	11.102	6.312
1993 IV	23.196	11.879	6.918
1994 I	23.162	11.984	7.185
1994 II	23.416	13.710	8.729
1994 III	23.413	13.998	9.063

\* En las cifras de esta columna se incluyen las correspondientes a los créditos hipotecarios de la siguiente columna.

Fuente: Banco de España, *Boletín Estadístico*, Madrid.

tre los diversos componentes del mencionado crédito a personas físicas, el correspondiente a la adquisición de vivienda propia, cuya evolución se presenta también en el citado cuadro.

## **5. La compra de bancos: un polémico camino de expansión de las cajas**

En este ambiente de competencia, que impulsa la aproximación de las estrategias de bancos y cajas, no puede pasar inadvertida la adquisición por parte de algunas cajas de bancos (en general pequeños), con el fin de acelerar su expansión en aquellas regiones de las que han estado ausentes, o por razones de complemento de marca u otras.

La supresión de la limitación territorial, que condicionó hasta tiempos recientes la expansión de las cajas de ahorro, abrió esta posibilidad que, sin embargo, no se utilizó hasta 1991. Desde entonces han sido varias las cajas que voluntariamente han adquirido bancos. En un par de casos la adquisición ha venido forzada por la imposibilidad de recuperación de créditos concedidos con anterioridad.

Según una relación elaborada por el diario *Expansión* (25-7-94), a esa fecha las cajas habían invertido casi 100.000 millones en comprar bancos. Figuran en dicha relación Cajamadrid (Banco de Crédito y Ahorro), La Caixa (Isbanc y Banco de Europa), Bancaja (Banco de Murcia y Banco de Valencia), Caja de Cataluña (Banco de la Exportación), Unicaja (Banco Europeo de Finanzas-BEF), Cajacantabria (Bancantabria, antiguo Ibercorp). Se mencionan también adquisiciones de oficinas del Fomento realizadas por Bancaja, Caja España y Caixa Galicia.

Al finalizar agosto se conocía que La Caixa había adquirido el 1,47% de Banesto, compra casi coincidente en el tiempo con la venta al Santander del 0,76% de Telefónica, operación esta última que supuso una importante plusvalía para La Caixa. A mediados de noviembre la prensa recogía la noticia de la adquisición por la BBK de una ficha bancaria en Francia, que daba lugar a la apertura de ARCA Banco del País Vasco.

La indicada adquisición de pequeños bancos por parte de cajas de ahorro –fenómeno de extensión todavía limitada y que, por tanto, no permite generalizaciones gratuitas– puede servir como argumento de

peso a quienes propugnan la operación inversa, esto es, la adquisición de cajas por bancos. Estas adquisiciones implicarían forzosamente el cambio de naturaleza jurídica y de *status* de las cajas, que terminarían por convertirse, con matizaciones, en sociedades anónimas. Más de un dirigente de las cajas y muchos políticos son partidarios de esta conversión de las cajas en sociedades anónimas, quizá por entender que el modelo de designación de los consejeros y el dividendo en forma de obra sociocultural pertenecen a épocas superadas; o quizá también porque en ocasiones los cambios de modelo se plantean a partir de las características y apetencias personales de quienes pueden decidir dichos cambios y sacar alguna ventaja de ellos.

En definitiva, el hecho es que la competencia está planteada en todos los campos, en todas las zonas y entre todas las entidades de depósito, y que, aunque cajas y bancos conservan todavía ventajas comparativas, las tendencias apuntadas irán haciendo que desaparezcan con relativa rapidez.

Las cajas corren, en consecuencia, el riesgo de perder lo esencial de ese «espíritu social» –cierto o pretendido– que ha estado en el trasfondo de su éxito, y que, al menos en apariencia, sigue siendo hoy en día muy valorado en nuestro país. Esta valoración se muestra en que, al margen de lo que pueda estar sucediendo en otras partes, en España las cajas progresan en la captación de depósitos a un ritmo mayor que los bancos. Al finalizar el ejercicio pasado las cifras globales de depósitos se repartían prácticamente al 50% entre ambos tipos de entidades, cuando hace 7 u 8 años la relación era aproximadamente de 60 a 40 entre bancos y cajas. No hay por qué atribuir necesariamente el logro de este superior crecimiento a esta imagen social que desprenden las cajas ante el público en general (frente a una imagen más avasalladora que se tiene de la banca), ya que puede también deberse a un mayor acierto en las estrategias comerciales seguidas. Pero no parece aventurado pensar que tiene una influencia evidente a la hora de atraer las simpatías populares, supuesta, naturalmente, la solvencia de la entidad.

¿Qué sucedería si se cambiara un día el *status* actual y las cajas fueran percibidas como sociedades anónimas? ¿Seguirían manteniendo su atractivo «social»? Son preguntas que quedan para que sociólogos y economistas profundicen en el tema y traten de dar algunas respuestas, antes de que los hechos se consumen.

## 6. Insuficiente apoyo bancario a la empresa

### 6.1 *Abandono de la banca en las empresas industriales*

El abandono de las participaciones industriales viene produciéndose en la banca hace ya bastantes años. No obstante, en 1994 ha adquirido especial relevancia, no sólo por las salidas procedentes de la cartera de la Corporación Banesto, sino porque también otros importantes grupos bancarios han vendido participaciones muy significativas, que en otros tiempos y circunstancias habrían sido consideradas intocables.

Basta con leer los titulares de la prensa diaria para comprobar la realidad de estas afirmaciones. En unos casos la noticia ha ido complementada con explicaciones sobre las importantes plusvalías conseguidas. En otros se han levantado críticas, principalmente oficiales, por considerarse más o menos «estratégicos» los sectores a que pertenecen algunas de las empresas que han pasado a manos extranjeras.

Este proceder se justifica unas veces por razones de «vocación estrictamente financiera» y siempre bajo el argumento de la penalización en la ponderación de riesgos que establece la correspondiente normativa comunitaria. De cualquier manera, es evidente que el abandono de la banca deja en algunos casos a las empresas no ya sin soporte financiero (que puede continuar, aunque por vías diferentes, o sustituirse por el de otra entidad), sino sin el apoyo estratégico que habitualmente supone para la empresa y su equipo directivo la presencia accionarial de un banco o de una caja.

Sin embargo, también es verdad que este apoyo es especialmente válido y oportuno para negociar con fuerza con grupos importantes (a menudo extranjeros). Es a éstos precisamente a quienes la banca vende su participación, de modo que lo que en realidad sucede es que se anticipan, aceleran o alteran las posibles estrategias negociadoras que pudieran tener los equipos directivos de las empresas en cuestión, a los que se les ofrece el hecho consumado y, a veces, un futuro profesional más incierto que el anterior.

No es fácil determinar si, por la vía de adquisiciones en el sector servicios, la banca está compensando o neutralizando este desembarco en las antiguas empresas participadas. Probablemente no.

## 6.2 Apoyo crediticio a la empresa

### Dependencia del crédito bancario

La empresa española tiene una dependencia importante del crédito bancario, aunque ésta no sea significativamente mayor que la que se da en otros países comunitarios. En cambio, donde sí se advierte cierta diferencia es en la proporción de créditos a largo y a corto plazo que reciben las empresas. En España la dependencia del corto plazo es mayor que en otros países en los que el crédito a largo parece estar más extendido.

De cualquier manera, es diferente el citado recurso al crédito bancario y su plazo en el caso de las empresas grandes y de las pequeñas. En un artículo que publica el *Boletín Económico* del Banco de España<sup>1</sup> se ofrecen datos interesantes sobre la composición y plazos de la deuda de un conjunto de empresas consideradas a lo largo de una serie de años: «la deuda bancaria representa una proporción superior a las tres cuartas partes del endeudamiento total... el endeudamiento bancario es mayor en las empresas grandes, lo cual puede indicar que existen restricciones a la financiación bancaria en las empresas pequeñas» que «compensan con mayor financiación, vía proveedores y *leasing*». Este aspecto se analiza más pormenorizadamente en el capítulo dedicado a las PYMEs en el presente Informe.

### Financiación a largo plazo

El plazo de un año, elegido por el Plan Contable para establecer la frontera entre el largo y el corto plazo, no parece un criterio adecuado para calificar el crédito bancario a las empresas. En muchas ocasiones, las empresas necesitan no sólo un plazo de vencimiento final dilatado, sino, sobre todo, un período inicial relativamente largo sin obligación de amortizar cuotas del principal. Las cifras correspondientes a créditos a largo plazo manejadas en diversos análisis adoptan como criterio la citada frontera del año, sin considerar el vencimiento medio, el plazo de carencia inicial y otras condiciones difícilísimas de conocer con generalidad para sacar conclusiones firmes,

---

<sup>1</sup> Ocaña, C., Salas V. y Vallés J., «Un análisis empírico de la financiación de la pequeña y mediana empresa manufacturera española», mayo 1994.

pero que reflejarían mejor la visión que del plazo se tiene en una empresa.

En relación con la financiación a largo plazo, la banca descansa en bastante medida en los programas de apoyo a la inversión que, de forma regular, vienen estableciéndose, tanto por parte de diversas Comunidades Autónomas como por parte de entidades oficiales con las cuales colabora. En unos casos estas financiaciones están subvencionadas por los gobiernos autónomos, pero concedidas y financiadas por las entidades financieras. En otros están tramitadas y garantizadas en parte por éstas, pero financiadas con cargo a fondos de entidades oficiales.

La suscripción por la banca de obligaciones emitidas por empresas es una importante vía de apoyo financiero a largo plazo a la que, hoy por hoy, no pueden acceder en la práctica las empresas pequeñas, salvo supuestos de agrupación difíciles de materializar. En cualquier caso, las empresas –sobre todo las PYMEs– entienden que son insuficientes los apoyos financieros a plazo a los que pueden acceder en condiciones comparables a las que disfrutaban empresas competidoras de otros países. Este es un factor más que las deja en inferioridad de condiciones a la hora de competir con aquéllas, particularmente en concursos de suministros importantes que incluyen el ofrecimiento de condiciones financieras al comprador.

### **Consolidación financiera de las empresas**

No puede afirmarse que depender en gran medida del crédito bancario sea bueno ni malo por definición. Sin embargo, y sin perjuicio de admitir excepciones, el excesivo recurso a la financiación ajena a corto plazo puede y suele dejar a las empresas en situación precaria tan pronto como aparecen los primeros síntomas recesivos.

Una de las asignaturas pendientes de este país es conseguir equilibrar los balances de las empresas desde el punto de vista de su exigibilidad y de sus plazos de vencimiento. Es necesario para ello fomentar e incentivar fiscalmente el crecimiento de recursos propios y, en sustitución provisional de aquéllos, proporcionar recursos a largo y en condiciones de precio ventajosas, que den tiempo a que pueda generarse una autofinanciación suficiente que paulatinamente sustituya a la financiación ajena. Así se irían consolidando las estructuras financieras de las empresas, de tal forma que su capacidad para soportar los embates de nuevas recesiones sería mayor que la que han teni-

do en esta última. Es justo, no obstante, reconocer que la estructura financiera de las empresas en la reciente recesión no era tan mala como en la anterior crisis. También hay que decir que algo se viene avanzando en el establecimiento de fórmulas que favorezcan la mencionada consolidación, como es el caso de los créditos participativos, figura que puede dar una respuesta, siquiera parcial, a esta necesidad.

### **Interés, rentabilidad y apalancamiento**

La cuestión del interés o precio del crédito no necesita de grandes desarrollos teóricos para su interpretación. Cuando para una empresa dicho interés sea más alto que el que soporta su competencia exterior, tal empresa tiene ya por lo menos un elemento en contra de su competitividad.

Además, si el precio del dinero es mayor que la rentabilidad obtenida por la empresa, la retribución de los fondos propios será insuficiente, porque resultará menor que la que puede obtenerse colocando los fondos en otras inversiones más seguras. En consecuencia, se desalentará la captación de nuevos capitales. (Este fenómeno es precisamente el opuesto al conocido como «apalancamiento», que se da cuando, por ser el coste del dinero inferior a la rentabilidad de la empresa, el recurso al crédito supone potenciar la rentabilidad calculada sobre los fondos propios).

### **El diferencial del precio del dinero**

Aun cuando se han producido notables bajadas en el precio del dinero en España y se ha reducido el diferencial con los países de la Unión Europea más avanzados (tabla 9), éste sigue siendo importante, porque dicho diferencial debe ser relacionado con el nuevo nivel de interés vigente, que es más bajo en términos absolutos. Consiguientemente, la reducción real del diferencial es menor que la aparente; dicho de otra forma, sigue manteniéndose una diferencia que, aunque sea notablemente menor que antes en términos absolutos, es menos significativa cuando se calcula en porcentaje.

El mayor precio del dinero en España es un fenómeno permanente, constatable y pernicioso. Es difícil atribuir su responsabilidad a una sola causa o parte, ya que en su generación pueden tener algo que ver algunas prácticas de la banca y determinadas actitudes de las propias empresas; pero, sobre todo, tienen mucho que ver la Administra-

Tabla 9 – Evolución de los tipos de interés interbancario a tres meses en mercados nacionales

Países	1989	1990	1991	1992	1993	1994	% de Variación
OCDE	9,2	9,5	9,1	6,8	5,3	5,8	-37,0
Unión Europea	10,8	11,6	10,9	11,0	8,5	6,8	-37,0
SME	9,2	10,2	10,1	10,4	8,4	6,0	-34,8
SME Banda Estrecha Original	8,0	9,2	9,3	9,7	9,7	5,5	-31,3
Alemania	7,0	8,4	9,1	9,4	7,2	5,3	-24,3
Bélgica y Luxemburgo	8,7	9,8	9,2	9,3	8,1	5,2	-40,2
Dinamarca	9,7	11,0	9,8	10,6	10,1	6,0	-38,1
España	15,0	15,2	13,2	13,3	11,7	8,2	-45,3
Francia	9,1	10,1	9,5	10,1	8,3	5,8	-36,3
Grecia	17,1	19,6	22,1	22,3	22,9	17,6	2,9
Holanda	7,2	8,5	9,2	9,2	6,7	5,3	-26,4
Irlanda	9,5	11,1	10,3	11,6	8,6	6,1	-35,8
Italia	12,6	12,2	12,0	13,9	10,1	9,0	-28,6
Portugal	14,1	16,1	17,7	16,4	12,6	10,4	-26,2
Reino Unido	13,8	14,7	11,5	9,4	5,7	6,2	-55,0
Estados Unidos	9,2	8,2	5,8	3,6	3,1	6,3	-31,5
Japón	5,3	7,6	7,2	4,4	2,9	2,3	-56,6
Suiza	6,8	8,7	8,0	7,7	4,7	3,9	-42,7

Fuente: Banco de España, *Boletín Estadístico*, Madrid.

ción Pública y el déficit público. Sea cual fuere la causa, en tanto no desaparezca tendremos a la hora de competir el lastre de una carga financiera superior a la que soporta la competencia, desventaja que habrá que compensar con una mayor productividad.

### El crédito y la mora

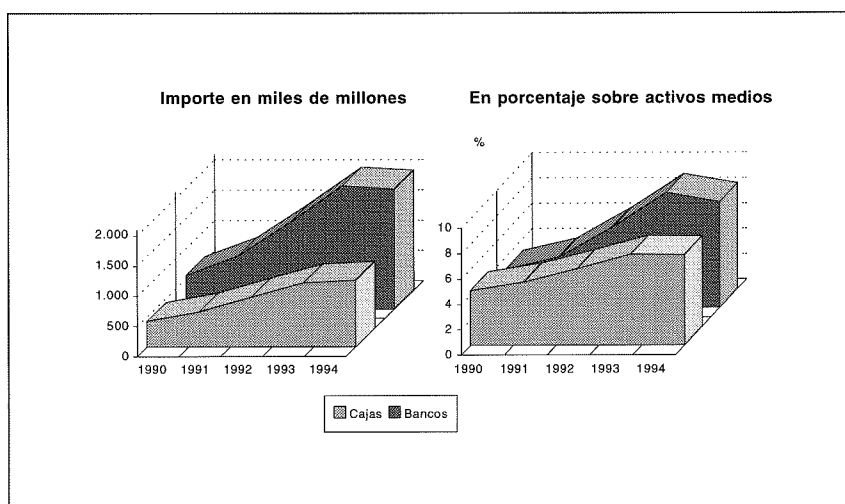
Las variaciones en la calidad de las operaciones crediticias tienen, como es lógico, una gran incidencia en la evolución de las cifras de crédito concedido. Las naturales cautelas que la banca adopta habitualmente se ven reforzadas tan pronto aumentan las devoluciones de papel, se retrasa la amortización de cuotas o dejan de pagarse los intereses. En semejantes circunstancias las delegaciones de riesgo se merman, los circuitos de autorización se hacen más largos y pesados y, como resultado, se reduce el ritmo de crecimiento del riesgo y a veces incluso el volumen total concedido. Los recortes suelen llegar a

casi todas las empresas, incluso a muchas de las consideradas preferentes.

En el primer semestre de 1994 la evolución de la mora no ha seguido el ritmo creciente del 93, pero tampoco ha iniciado una clara tendencia descendente (gráfico 5). En consecuencia, aunque las políticas de riesgo se han animado algo y se produce un crecimiento de la inversión crediticia, ésta se materializa principalmente en operaciones de financiación del consumo e hipotecarios para financiar viviendas. En definitiva, se sigue mirando con cierta prevención no sólo el despegue de la economía –que hay que aceptar si se aceptan las grandes cifras macroeconómicas–, sino también la evolución de las empresas, muchas de las cuales han quedado muy debilitadas durante la pasada recesión general y no han salido todavía de su crisis particular.

Tres billones cien mil millones de pesetas de operaciones en mora es una cantidad demasiado importante como para que pueda decirse con mayor o menor ligereza que la crisis ya está superada. Harán falta mucho esfuerzo y más austeridad que aquella a la que estamos acostumbrados en este país para que la recesión sufrida se olvide y para que la convergencia con los países fuertes de la Unión Europea sea posible.

Gráfico 5 – Evolución de la mora



Fuente: Elaboración CECS a partir de datos de la CECA y de la AEB.

## **Destino del crédito bancario**

La clasificación por finalidades del crédito de las entidades de depósito pone de manifiesto las naturales reticencias de la banca a ampliar sus límites de riesgo a las empresas o, alternativamente, la lentitud del despegue y la falta de demanda de crédito de aquéllas. A lo largo de 1993 se advierte un claro retroceso en la financiación de actividades productivas, que se prolonga en el primer trimestre del 94, para cambiar de signo en el segundo trimestre de dicho año 94 (tabla 8).

Mientras los préstamos para adquisición de vivienda propia pasan de un saldo de 6,312 billones al finalizar el tercer trimestre de 1993 a 9,063 billones en la misma fecha de 1994, la financiación de las actividades productivas se mueve de un saldo de 23,200 billones a 23,413 en ese mismo período. Es decir, que mientras los préstamos para vivienda han experimentado en un año un aumento en el saldo de 2,751 billones de pesetas, la financiación de actividades productivas (en términos generales, la financiación a empresas) experimentaba prácticamente un estancamiento, al crecer en sólo 213.000 millones de pesetas.

## **Las quejas de las PYMEs**

Preocupadas por sus propias dificultades, en particular por el crecimiento de las operaciones en mora, las entidades financieras no parecen haber tenido, salvo pocas excepciones, ni la capacidad ni la serenidad necesarias para llevar a cabo un análisis de la coyuntura de los diferentes sectores económicos y de la situación interna de empresas tradicionalmente vinculadas a ellas por una correcta relación de clientela. Un estudio riguroso habría permitido, probablemente, distinguir dos tipos de empresas:

- las que están bien planteadas y tienen un futuro razonablemente claro, si consiguen superar la fase recesiva;
- las que, con crisis o sin ella, están abocadas al cierre, bien por estar mal dimensionadas, bien porque sus productos han quedado obsoletos, bien porque sus directivos no se han preocupado a tiempo de innovar e incorporar nuevas tecnologías, así como criterios y estilos de gestión actuales.

Es comprensible que en situaciones recesivas la banca practique cierta política restrictiva del crédito, si se razona desde el punto de vista de su seguridad y de sus resultados a corto plazo. Pero la radicalidad e indiscriminación con las que suelen aplicarse dichas políticas son muy perjudiciales para el conjunto del tejido económico, que ve bruscamente truncados algunos de sus circuitos financieros habituales.

Este fenómeno, particularmente intenso en las pequeñas empresas, ha provocado un cierto alejamiento entre este segmento del mundo empresarial y el mundo financiero, situación nada deseable, ya que algo más del 90% de las empresas de nuestro país son PYMEs y son ellas principalmente las que crean nuevos puestos de trabajo.

En este escenario revuelto, en un ambiente tenso, surgen desde las empresas voces de protesta contra las entidades financieras, a las que se acusa de no haber prestado el apoyo debido, de no trasladar con celeridad a sus clientes los movimientos a la baja de los tipos de interés y de no facilitar financiaciones a largo plazo cuando las empresas las necesitan. Los testimonios al respecto son numerosos, y buena prueba de ello son los informes de las patronales y de las sociedades de garantía recíproca ante sus respectivas asambleas, que recogen con frecuencia las anteriores críticas. Arguyen que, en términos generales, las entidades financieras ignoran las verdaderas necesidades de las pequeñas y medianas empresas. Este desconocimiento produce un alejamiento entre ambos sujetos económicos, del que se deriva una falta de comprensión mutua y la consiguiente carencia o insuficiencia de adaptación de los instrumentos financieros a las necesidades reales de las PYMEs.

A la vista de todo ello, habrá que preguntarse si la banca está en disposición de ofrecer a las empresas lo que éstas demandan en las condiciones que reclaman, o si lo que piden escapa a las posibilidades de la banca española y tendrán que buscarlo por otras vías.

## **7. La difícil redefinición del modelo bancario**

### *7.1 Síntesis de la problemática*

La compleja problemática del sector bancario, que se está exponiendo sólo en algunas de sus más inmediatas y evidentes manifesta-

ciones , puede resumirse en los siguientes retos a los que ha de hacer frente:

— Atender a las nuevas demandas de la clientela actual y potencial. Estas nuevas demandas son el resultado de una mayor información, de una mejor formación y de la aparición de necesidades y apetencias distintas de las tradicionales.

— Fuerte caída del margen financiero, provocada por la feroz competencia que la liberalización de la economía y la internacionalización del sistema financiero han impuesto.

— Dificultad para «fidelizar» a la clientela, debido a la creciente indiferenciación de productos y servicios; de esta dificultad se deriva la necesidad de encontrar segmentos de mercado, ámbitos geográficos y servicios sofisticados en los que sea posible hacer valer la imagen de marca.

— El sobredimensionamiento y rigidez de las estructuras de las entidades financieras españolas, con especial referencia al número de personas empleadas y a la proliferación de oficinas en todo el territorio.

— La fuerte y brusca bajada de los tipos de interés, aspecto coyuntural, pero no por ello menos importante.

La reducción de tipos afecta negativamente a los resultados de la banca de forma inmediata, ya que no puede reducirse el coste de los pasivos baratos y la bajada de costes de los pasivos caros compensa sólo parcialmente la caída de los rendimientos de los créditos. Además, en una época expansiva, como la que parece haberse iniciado, las entidades financieras están obligadas a moverse con celeridad bajo estrategias de penetración, de posicionamiento en los mercados emergentes y de incremento de la inversión, con la consiguiente adopción de nuevos riesgos, lo que supone abandonar las actitudes evasivas de las épocas de recesión.

## 7.2 *Acciones emprendidas o previstas*

De las declaraciones y discursos de presidentes y manifestaciones públicas de portavoces de las entidades financieras se desprenden las líneas de fuerza que éstas están siguiendo o tienen intención de iniciar. En todas estas intervenciones se parte de un contexto caracterizado por:

- una economía globalizada, donde, a efectos financieros, la distancia geográfica cuenta ya muy poco;
- un gran exceso de capacidad instalada;
- un avance continuo de la tecnología, que permite liberar personal (aunque más propiamente podríamos decir que se sustituye personal por mecanización);
- una clientela actual y potencial que cada día estará más informada y mejor formada y cuyas necesidades y gustos cambian continuamente.

En estas circunstancias, resulta obligado adoptar urgentes medidas de corrección y de adaptación a los nuevos escenarios y plantear aquellas estrategias que cada entidad entienda más adecuadas para garantizarse un futuro rentable. Y, como acaba de indicarse, quieren hacerlo desde la convicción de que los desarrollos tecnológicos, las necesidades de los clientes y, en consecuencia, los escenarios en los que habrán de moverse seguirán en continuo y acelerado cambio.

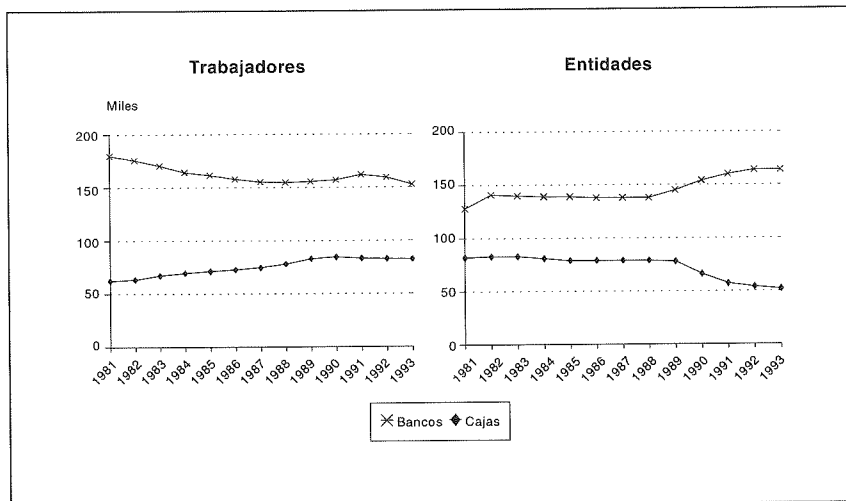
Una primera respuesta interna a los retos planteados pasa por:

- la racionalización de las estructuras,
- la mejor utilización de la red de sucursales,
- la potenciación de otras fuentes de ingresos.

La organización de las entidades financieras más veteranas es a menudo pesada y soporta un considerable exceso de personal. Están así, en este aspecto, en desventaja con la nueva competencia, que dispone de plantillas mucho más reducidas y móviles. La pesadez de los circuitos de decisión puede aligerarse introduciendo nuevos métodos de gestión y un moderno estilo de dirección, pero el exceso de plantilla no es fácil de corregir, si no es con un coste muy alto. En cualquier caso, algunas entidades, cuyas cuentas de resultados lo permiten, están procediendo a incentivar la jubilación anticipada y la llamada «prejubilación» a partir de los 55 años de edad. La alternativa de reciclar al personal excedente y capacitarlo para desempeñar nuevas funciones es una vía que está siendo utilizada principalmente para personal joven.

Según puede verse en el gráfico 6, el número de empleados de los bancos viene reduciéndose sensiblemente, pese a que en algunos años se produce un ligero crecimiento, motivado con toda probabilidad por la implantación en España de bancos extranjeros. Si se observa la serie del número de bancos operantes en España, se advierte que, a pesar de las fusiones y absorciones que han tenido lugar, el número de entidades bancarias se mueve de 128 en 1981 a 164 en 1993, en tanto

Gráfico 6 – Evolución del número de entidades y empleados de bancos y cajas de ahorro. 1981-1993



Fuente: Elaboración CECS a partir de datos del Banco de España.

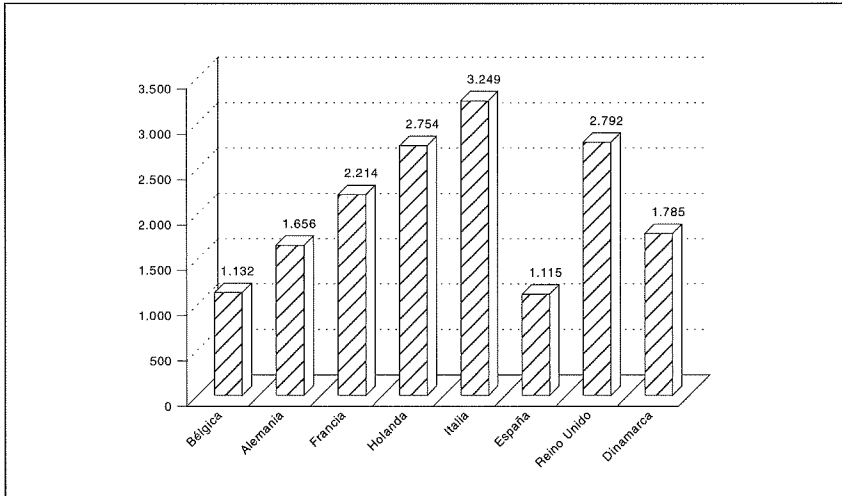
que el número de empleados pasa, para los mismos años, de 179.697 a 152.830

En las cajas de ahorro, por el contrario, sólo en los años más recientes se advierte el inicio de una política de reducción de personal, aunque el proceso de fusiones se manifieste claramente en la continua reducción del número de cajas operantes en España, que pasan de 83 en 1983 a 52 en 1993. Esta disminución del número de entidades no ha tenido un reflejo paralelo en la evolución del número de empleados hasta hace muy pocos años. De 62.307 en 1981, se pasa a 84.609 en 1990; a partir de ese año comienza una ligera reducción que hace que 1993 se cierre con 82.710 empleados.

Por otra parte, las redes bancarias en España son muy extensas. La denominada «bancarización» (número de oficinas en relación con el número de habitantes) es superior a la europea (gráfico 7).

Desmontar una oficina implica una serie de costes e inconvenientes, y venderla a la competencia no siempre es posible ni oportuno. La alternativa que con carácter general se viene propugnando es llenar de contenido cada punto de venta, añadiendo a los tradicionales productos y servicios bancarios otros de nueva generación o, aunque no

Gráfico 7 – Número de habitantes por oficina bancaria en países de la Unión Europea. 1990

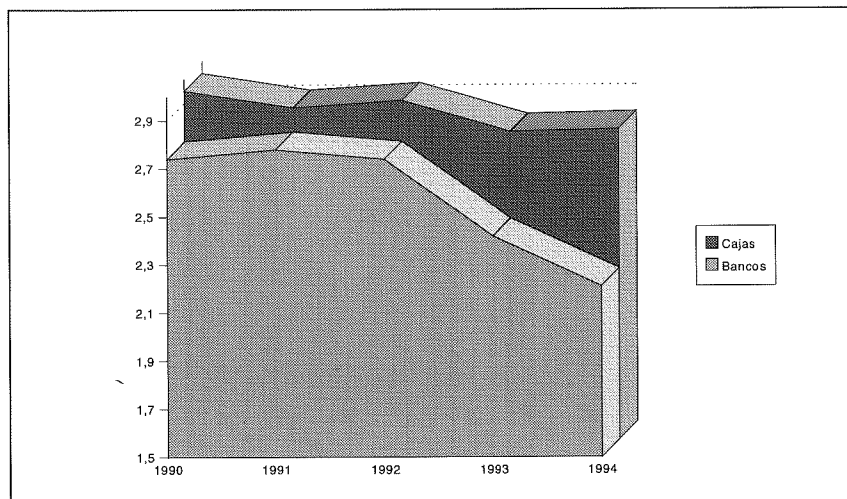


Fuente: Elaboración CECS a partir de Moroto Acin, J. A., «El proceso de concentración de Bancos y Cajas de Ahorro en España», *Papeles de Economía Española*, nº 58, 1994, p. 95.

lo sean, que cumplan simplemente la condición de ser compatibles con las características de los locales y del personal que ha de gestionarlos. También, como antes se ha señalado, se han generalizado comisiones (como las de administración y mantenimiento) que pocas entidades aplicaban y se han revisado al alza la práctica totalidad de las tarifas. Sin embargo, se tiene el temor de que, en la implacable competición que mantienen entre sí todas las entidades para captar clientes importantes, comiencen a ofrecerse reducciones de tarifa y se yugule el crecimiento de ingresos previsto para esta fuente, ya que la concesión de condiciones especiales tiende, cada día más, a contaminar la totalidad de las operaciones. Pese a este «riesgo», el cobro de comisiones es un camino que se potenciará hasta los límites que el mercado soporta.

Con estas y con similares acciones se trata, en definitiva, de conseguir una reducción de los costes unitarios y la consiguiente mejora de la competitividad. Quizá en toda circunstancia, pero ciertamente en la etapa que la banca atraviesa, una de las claves del éxito está en la capacidad para controlar rigurosamente la evolución de los costes, y muy en concreto para reducir relativamente los gastos generales (gráfico 8).

**Gráfico 8 – Evolución de los gastos de explotación. Expresados como porcentaje de los activos medios. 1990-1994**



**Fuente:** Elaboración CECS a partir de datos de la CECA y de la AEB.

Las acciones que tienen una proyección externa más visible se refieren a:

- la *determinación de la dimensión óptima* en función de los objetivos perseguidos,
- los *planteamientos de expansión internacional*.

Cada entidad está obligada a definir sus preferencias geográficas, los mercados en los que pretende alcanzar altos niveles de influencia y los productos y servicios que aspira a liderar. En función de ese ejercicio previo de definición habrá de establecer su concreta dimensión óptima y la estrategia más adecuada para alcanzarla.

Cuando del análisis se deduzca la necesidad de conseguir con urgencia una mayor dimensión, una de las vías para alcanzarla con rapidez, así como para contribuir a la racionalización de estructuras y al cambio cultural de una entidad financiera, es su *fusión* con –o absorción de– otra entidad. Es también un modo de resolver problemas estructurales y de riesgo que afectan a una de las partes fusionadas y no tanto a la otra. No obstante, no hay que olvidar los efectos traumáticos que para el personal pueden llegar a tener las fusiones y ab-

sorciones, así como el elevado porcentaje de fracasos que se han cosechado en la historia reciente, según datos de los expertos.

El proceso de fusiones tuvo en el último lustro un momento culminante, para luego pasar meses aparentemente ralentizado. Sin embargo, de nuevo se perciben tensiones, se adivinan problemas serios, se rumorean insistentes sugerencias... que hacen pensar en que el fenómeno ha resurgido y alcanzará a entidades de diverso tamaño y condición jurídica.

Por su parte, el *acceso a los mercados internacionales* es anunciado por varios banqueros como uno de los principales retos de la banca española. No puede pensarse, sin embargo, que la solución a los problemas de la banca lleguen de su expansión en el extranjero, salvo casos y supuestos singulares.

En el acceso a los mercados internacionales la dimensión de la entidad adquiere gran relevancia. Las alianzas con entidades de otros países tenderán a generalizarse, pues la penetración en mercados ajenos es compleja y costosa para todos. De ahí que algunas entidades muy importantes, sin abandonar otros campos, centren su principal estrategia en el dominio de los mercados locales, tratando de aprovechar los aspectos positivos que ofrece una extensa red de sucursales, particularmente por su cercanía al cliente. Es evidente que si para la banca española resulta lento, costoso y de dudosa eficacia el establecimiento en otros países, lo mismo les ocurre a las entidades extranjeras que quieran instalarse en el nuestro. La ventaja de la previa implantación no puede olvidarse.

### III. INDICADORES

En este apartado ofrecemos una información estadística más pormenorizada de algunos de los fenómenos señalados a lo largo de este capítulo. Podemos dividirla en dos grandes bloques.

En el primero (tablas 10-14) detallamos más los datos referentes a algunas de las magnitudes básicas del negocio de bancos y cajas que ya comentamos en la Red de los Fenómenos: evolución de la cuenta de resultados de ambos tipos de entidades (tablas 10 y 11), evolución de los depósitos y de los préstamos con garantía real –tanto en porcentajes sobre el total como en valores absolutos– (tablas 12 y 13) y evolución de la mora –en importe y en porcentajes sobre activos medios–, esta vez en relación con otros sectores residentes (tabla 14).

El resto de los indicadores dan cuenta de aspectos concretos de la estructura de la banca en nuestro país e ilustran acerca de lo que hemos denominado «necesaria redefinición del modelo bancario».

La tabla 15 se limita a recoger los datos a partir de los cuales se construyó el gráfico 6 en la Red de los Fenómenos. Consideramos útil disponer de ellos, independientemente de la información intuitiva e inmediata que proporciona el gráfico.

Las tablas 16 y 17 completan los gráficos 7 y 8, respectivamente. Es interesante destacar que existe una mayor desproporción entre los países europeos en lo que se refiere al número de habitantes por oficina bancaria que respecto al número de habitantes por empleado (tabla 16). Esto se explica por el menor número de empleados por oficina en las entidades españolas, con unas redes muy extensas. A pesar de no ser el país que tiene menor número de habitantes por empleado, sí somos el de menos depósitos por empleado, lo cual es una manifestación de la baja productividad del sistema bancario español.

Respecto a la distribución geográfica y demográfica de bancos y cajas (tablas 18 y 19), es digna de mención la superior presencia de las cajas en Comunidades Autónomas como La Rioja, Cataluña y Castilla-La Mancha. En general, es superior el índice total por mil habitantes en aquellas Comunidades con un índice más alto de cajas. Los bancos presentan una distribución territorial más uniforme (tabla 18). En la tabla 19 podemos observar el predominio de las cajas en las poblaciones pequeñas y de los bancos en las ciudades.

En el gráfico 10 se aprecia la evolución del número de oficinas de bancos y cajas en el período 1970-1993. Desde una posición de equilibrio en los primeros años de la década de los 70, los bancos expandieron notablemente su red entre 1975 y 1980. A partir de entonces las diferencias con las cajas se han ido acortando, a la vez que los incrementos son cada vez más exigüos, especialmente en los últimos años.

Finalmente, en la tabla 20 se recogen los principales grupos bancarios españoles, con los correspondientes porcentajes de participación de la entidad matriz en cada una de las entidades del grupo, a 31 de diciembre de 1993. Obviamente, Banesto no aparece aún en la órbita del Banco Santander. Muchos de los bancos regionales citados en los distintos grupos acabaron en manos de las grandes entidades tras la profunda crisis que vivió el sistema bancario español la década pasada.

**Tabla 10 – Evolución de la cuenta de resultados de las cajas de ahorro. 1990-1994**

	1990		1991		1992		1993		Jun-94	
	Importe	%	Importe	%	Importe	%	Importe	%	Importe	%
P. Financieros	2.382	11,09	2.731	11,12	3.004	11,01	3.457	11,06	1.552	9,19
G. Financieros	1.510	7,03	1.748	7,12	1.901	6,97	2.246	7,19	957	5,67
M. Intermed.	871	4,06	984	4,01	1.102	4,04	1.211	3,87	595	3,52
O. Pdtos. Ord.	59	0,27	72	0,29	130	0,48	183	0,59	103	0,61
M. Ordinario	930	4,33	1.056	4,30	1.232	4,52	1.394	4,46	697	4,13
G. Explotación	633	2,95	707	2,88	793	2,91	869	2,78	460	2,72
Personal	377	1,76	419	1,71	476	1,74	521	1,67	280	1,66
Generales	196	0,91	211	0,86	233	0,85	254	0,81	130	0,77
Amortizaciones	61	0,28	77	0,31	85	0,31	95	0,30	50	0,30
M. Explotación	297	1,38	349	1,42	439	1,61	525	1,68	238	1,41
Vta. Val.-Inm.	34	0,16	33	0,13	41	0,15	30	0,10	30	0,18
Snmtos. e Ins.	-56	-0,26	-123	-0,50	-176	-0,65	-279	-0,89	-88	-0,52
O. Snmtos. y Dot.	-56	-0,26	-32	-0,13	-67	-0,25	-1	0,00	-42	-0,25
R. Extraord.	-19	-0,09	16	0,07	31	0,11	20	0,06	20	0,12
O. Ade. y Abon.	13	0,06	12	0,05	17	0,06	8	0,03	5	0,03
R. Bruto	212	0,99	255	1,04	285	1,04	303	0,97	163	0,96
Prov. Imp.	-46	-0,21	-60	-0,24	-68	-0,25	-76	-0,24	-34	-0,20
R. Neto	166	0,77	195	0,79	217	0,80	227	0,73	129	0,76
Cash-Flow	385	1,79	487	1,98	613	2,25	678	2,17	343	2,03

**Nota:** El importe está expresado en miles de millones y los porcentajes se han calculado sobre el beneficio medio.

**Fuente:** Elaboración CECS a partir de datos de la CECA.

Tabla 11 – Evolución de la cuenta de resultados de los bancos privados españoles. 1990-1994

	1990		1991		1992		1993		Jun-94	
	Importe	%	Importe	%	Importe	%	Importe	%	Importe	%
P. Financieros	5.323	12,31	5.788	11,85	5.949	11,39	7.082	11,24	3.085	8,59
G. Financieros	3.591	8,30	3.968	8,12	4.197	8,03	5.186	8,23	2.307	6,42
M. Intermed.	1.732	4,00	1.820	3,73	1.752	3,35	1.896	3,01	778	2,17
O. Pdtos. Ord.	314	0,73	341	0,70	482	0,92	558	0,89	321	0,89
M. Ordinario	2.046	4,73	2.161	4,42	2.234	4,28	2.454	3,89	1.099	3,06
G. Explotación	1.184	2,74	1.319	2,70	1.431	2,74	1.524	2,42	757	2,11
Personal	725	1,68	794	1,63	877	1,68	937	1,49	469	1,31
Generales	385	0,89	440	0,90	450	0,86	465	0,74	226	0,63
Amortizaciones	74	0,17	85	0,17	104	0,20	122	0,19	62	0,17
M. Explotación	862	1,99	842	1,72	802	1,54	930	1,48	342	0,95
Vta. Val.-Inm.	136	0,31	193	0,40	60	0,11	112	0,18	61	0,17
Snmtos. e Ins.	-152	-0,35	-264	-0,54	-345	-0,66	-455	-0,72	-141	-0,39
O. Snmtos. y Dot.	-116	-0,27	-59	-0,12	-7	-0,01	-107	-0,17	-58	-0,16
R. Extraord.	-53	-0,12	-22	-0,05	38	0,07	4	0,01	38	0,11
O. Ade. y Abon.	0	-0,01	-2	0,00	3	0,01	10	0,02	8	0,02
R. Bruto	672	1,55	686	1,40	551	1,05	495	0,79	250	0,69
Prov. Imp.	-189	-0,44	-185	-0,38	-148	-0,28	-154	-0,24	-75	-0,21
R. Neto	483	1,12	502	1,03	403	0,77	341	0,54	175	0,49
Cash-Flow	1.014	2,34	1.094	2,24	1.007	1,93	1.179	1,87	511	1,42

**Nota:** El importe está expresado en miles de millones y el porcentaje se ha calculado sobre el beneficio medio.

**Fuente:** Elaboración CECS a partir de datos de la AEB.

Tabla 12 – Evolución de los depósitos en el sector privado. En miles de millones de pesetas. 1984-1994

Año	Bancos		Cajas		Cooperativas de Crédito		Total Importe
	Importe	Cuota en %	Importe	Cuota en %	Importe	Cuota en %	
1984	11.641	60,54	6.778	35,25	811	4,22	19.230
1985	11.138	55,83	7.854	39,37	959	4,81	19.951
1986	10.909	52,63	8.801	42,46	1.016	4,90	20.726
1987	11.621	52,06	9.565	42,85	1.137	5,09	22.323
1988	12.438	50,42	11.000	44,59	1.229	4,98	24.667
1989	13.633	50,22	12.204	44,95	1.311	4,83	27.148
1990	15.746	50,71	13.824	44,52	1.482	4,77	31.052
1991	17.603	50,17	15.756	44,90	1.729	4,93	35.088
1992	17.880	47,90	17.538	46,98	1.913	5,12	37.331
1993	19.054	46,35	19.858	48,31	2.194	5,34	41.106
1994	19.658	44,62	21.921	49,75	2.481	5,63	44.060

**Fuente:** Banco de España, *Boletín Estadístico*, Madrid.

**Tabla 13 – Evolución de los préstamos con garantía real. En miles de millones de pesetas. 1986-1994**

Año	Bancos		Cajas		Cooperativas de Crédito		Total
	Importe	Cuota en %	Importe	Cuota en %	Importe	Cuota en %	Importe
1986	531	19,64	2.096	77,51	77	2,85	2.704
1987	778	22,56	2.573	74,62	97	2,81	3.448
1988	1.382	29,37	3.202	68,04	122	2,59	4.706
1989	2.009	31,79	4.146	65,60	165	2,61	6.320
1990	2.586	33,43	4.927	63,69	223	2,88	7.736
1991	3.611	38,46	5.460	58,16	317	3,38	9.388
1992	3.983	36,48	6.490	59,44	446	4,08	10.919
1993	4.512	36,32	7.357	59,22	555	4,47	12.424
1994	6.671	41,67	8.618	53,83	720	4,50	16.009

Fuente: Banco de España, *Boletín Estadístico*, Madrid.

**Tabla 14 – Evolución de la mora. Otros Sectores Residentes. En miles de millones de pesetas. 1990-1994**

	CAJAS		BANCOS	
	Importe	% sobre activos medios	Importe	% sobre activos medios
1990	430	4,35	560	3,04
1991	588	5,02	881	4,01
1992	830	6,08	1.438	6,36
1993	1.067	7,21	2.040	9,08
Jun. 1994	1.109	7,17	1.987	8,35

Fuente: Elaboración CECS a partir de datos de la CECA y de la AEB.

**Tabla 15 – Evolución del número de entidades y empleados de bancos y cajas de ahorro. 1981-1993**

	Bancos		Cajas	
	nº entidades	nº empleados	nº entidades	nº empleados
1981	128	179.697	82	62.307
1982	141	175.672	83	63.355
1983	140	170.512	83	67.085
1984	139	164.330	81	69.438
1985	139	161.621	79	71.042
1986	138	157.805	79	72.707
1987	138	155.334	79	74.530
1988	138	154.696	79	78.023
1989	145	155.658	78	83.026
1990	154	157.010	66	84.609
1991	160	161.987	57	83.359
1992	164	159.281	54	82.900
1993	164	152.830	52	82.710

**Fuente:** Elaboración CECS a partir de datos del Banco de España.

**Tabla 16 – Densidad de la red y productividad del personal en el sector financiero. 1990**

	Nº de habitantes por oficina		Nº habitantes por empleado	Depósitos por empleado (Miles de ecus)
	Total sector	Bancos		
Bélgica	1.132	2.816	124	1.975
Alemania	1.656	11.901	101	1.356
Francia	2.214	5.542	123	1.582
Holanda	2.754	6.598	138	1.648
Italia	3.249	7.251	178	1.312
España	1.115	2.328	156	1.298
Reino Unido	2.792	3.956	106	1.470
Dinamarca	1.785	-	94	1.345

**Fuente:** Maroto Acín, J. A., «El proceso de concentración de Bancos y Cajas de Ahorro en España», *Papeles de Economía Española*, nº 58 (1994), p. 95.

Tabla 17 – Evolución de los gastos de explotación. En miles de millones. 1990-1994

CAJAS	1990		1991		1992		1993		1994	
	Importe	%	Importe	%	Importe	%	Importe	%	Importe	%
Personal	377	1,76	419	1,71	476	1,74	521	1,67	527	1,67
Generales	196	0,91	211	0,86	233	0,85	254	0,81	257	0,81
Amortizaciones	61	0,28	77	0,31	85	0,31	95	0,30	95	0,30
Gtos. Explotación	633	2,95	707	2,88	793	2,91	869	2,78	879	2,79
<b>BANCOS PRIVADOS ESPAÑOLES</b>										
Personal	725	1,68	794	1,63	877	1,68	937	1,49	818	-1,37
Generales	385	0,89	440	0,90	450	0,86	465	0,74	392	0,66
Amortizaciones	74	0,17	85	0,17	104	0,20	122	0,19	103	-0,17
Gtos. Explotación	1.184	2,74	1.319	2,70	1.431	2,74	1.524	2,42	1.314	-2,21

Fuente: Elaboración CECS a partir de datos de la CECA y de la AEB.

Tabla 18 – Distribución por Comunidades Autónomas del número de oficinas y de oficinas por 1.000 habitantes de bancos y cajas de ahorro. Septiembre 1994

Comunidades Autónomas	Bancos	Cajas	Total	Población	Bancos por mil hab.	Cajas por mil hab.	Total por mil hab.
Galicia	1.458	917	2.375	2.720.445	0,54	0,34	0,87
Asturias	591	187	778	1.098.725	0,54	0,17	0,71
Cantabria	297	177	474	530.281	0,56	0,33	0,89
País Vasco	787	564	1.351	2.109.009	0,37	0,27	0,64
Castilla y León	1.258	1.242	2.500	2.562.979	0,49	0,48	0,98
Navarra	293	266	559	523.563	0,56	0,51	1,07
La Rioja	162	234	396	267.943	0,60	0,87	1,48
Aragón	539	645	1.184	1.221.546	0,44	0,53	0,97
Cataluña	3.039	3.682	6.721	6.115.579	0,50	0,60	1,10
Madrid	2.569	1.136	3.705	5.030.958	0,51	0,23	0,74
Castilla-La Mancha	624	795	1.419	1.651.833	0,38	0,48	0,86
Comunidad Valenciana	1.898	1.401	3.299	3.923.841	0,48	0,36	0,84
Murcia	373	391	764	1.059.612	0,35	0,37	0,72
Extremadura	456	451	907	1.056.538	0,43	0,43	0,86
Andalucía	2.208	2.032	4.240	7.040.627	0,31	0,29	0,60
Baleares	558	332	890	745.944	0,75	0,45	1,19
Canarias	524	330	854	1.637.641	0,32	0,20	0,52
Ceuta y Melilla	24	9	33	136.878	0,18	0,07	0,24
Total	17.658	14.791	32.449	39.433.942	0,45	0,38	0,82

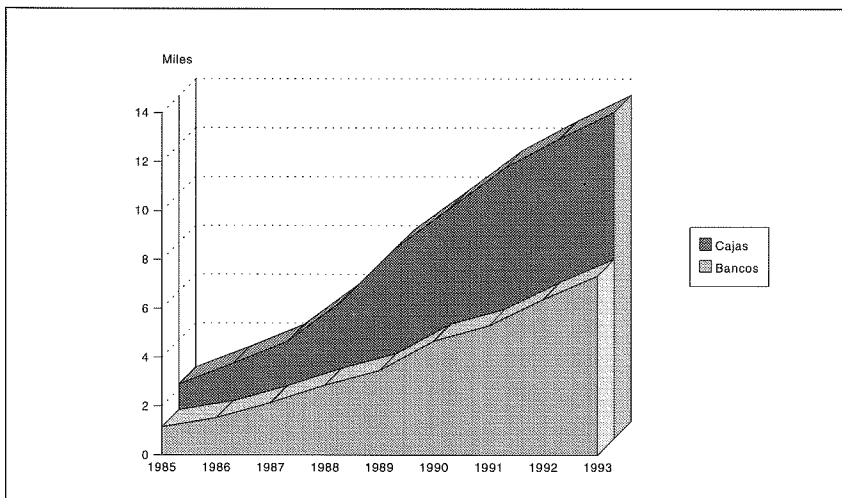
Fuente: Elaboración CECS a partir de Banco de España, *Boletín Estadístico*, diciembre 1994.

**Tabla 19 – Distribución del número de oficinas en función del tamaño de la población. 1993**

	Total	<10.000	10.001 a 50.000	>50.000
Bancos	17.580	4.425	3.981	9.174
%	100	25,17	22,65	52,18
Cajas	14.254	5.574	2.737	5.943
%	100	39,10	19,20	41,70

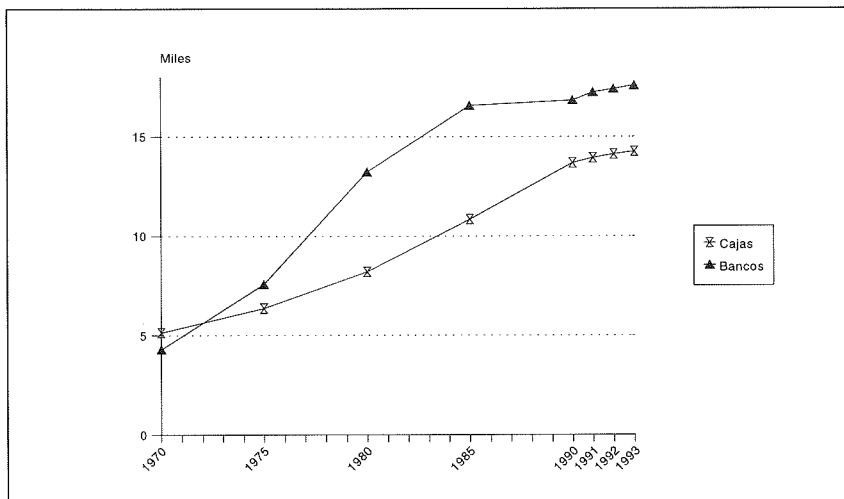
**Fuente:** Elaboración CECS a partir de CECA, *Anuario Estadístico 1993*, Madrid, 1994.

**Gráfico 9 – Evolución del número de cajeros automáticos. 1985-1993**



**Fuente:** Elaboración CECS a partir de datos de la CECA y de la AEB.

Gráfico 10 – Evolución del número de oficinas de bancos y cajas de ahorro. 1970-1993. En miles



Fuente: Elaboración CECS a partir de CECA, *Anuario Estadístico 1993*, Madrid, 1994; AEB, *Anuario Estadístico de la Banca en España 1993*, Madrid, 1994.

Tabla 20 – Principales grupos bancarios españoles a 31/12/1993. En porcentajes de participación

<b>Corporación Bancaria de España</b>	Matriz	<b>Banco Santander</b>	Matriz
Banco Exterior de España	69,24	Banco Santander de Negocios	100,00
Caja Postal	100,00		
Banco Hipotecario de España	100,00		
Banco de Crédito Local	100,00		
Banco de Crédito Agrícola	100,00		
Gestión e Inversión Financiera	69,05		
Banco de Alicante	52,46		
Banco Simeón	59,10		
Banco Directo	68,43		
Banco de Negocios	69,19		
<b>Banco Central Hispano</b>	Matriz	<b>Banco Popular Español</b>	Matriz
Banco Mercantil de Tarragona	100,00	Banco de Andalucía	70,83
Banif de Gestión Privada	100,00	Banco de Castilla	93,51
Banco de Fomento	64,02	Banco de Crédito Balear	56,30
Banco de Valencia	23,71	Banco de Galicia	90,03
Banco Internacional de Comercio	99,93	Banco de Vasconia	94,69
		Banco Popular Industrial	98,42

Sigue Tabla 20 – Principales grupos bancarios españoles a 31/12/1993. En porcentajes de participación

<b>Banco Español de Crédito</b>	Matriz	<b>Banca March</b>	Matriz
Banco de Vitoria	87,37	Banco Urquijo	98,71
Bandesco	97,92		
Banco General	100,00		
<b>Banco Bilbao Vizcaya</b>	Matriz	<b>Banco de Sabadell</b>	Matriz
Banca Catalana	95,43	Multibanca Sabadell	100,00
Banco de Barcelona	100,00		
Banco de Crédito Canario	100,00		
Banco de Promoción de Negocios	99,66		
Banco de Comercio	99,98		
Finanzia, Banco de Crédito	55,00		
Banco Industrial de Bilbao	99,88		
Banco Industrial de Cataluña	100,00		
Privanza Banco Personal	100,00		
Banco Meridional	100,00		
Bilbao Merchant Bank	100,00		
Banco Occidental	100,00		
<b>Banco Zaragozano</b>	Matriz	<b>Banco de Alcalá</b>	Matriz
Banco de Toledo	100,00	Banco de Jerez	100,00
		Banco de Granada	99,05
<b>Banco 21</b>	Matriz	<b>Caja Madrid</b>	Matriz
Banco Gallego	99,51	Banco de Crédito y Ahorro	100,00
<b>National Westminster (Reino Unido)</b>	Matriz	<b>Caixa de Catalunya</b>	Matriz
Natwest España	99,50	Banco de la Exportación	98,51
Banco de Asturias	90,10		
<b>Credit Lyonnais (Francia)</b>	Matriz	<b>Unicaja</b>	Matriz
Credit Lyonnais España	100,00	Banco Europeo de Finanzas	70,30
Banca Jover	96,87		
<b>Deutsche Bank (Alemania)</b>	Matriz	<b>Caixa de Pensions</b>	Matriz
Deutsche Bank Credit	100,00	Caixabank	100,00
Bancotrans	96,80		
Banco de Madrid	97,97		
<b>Caja de Cantabria</b>	Matriz	<b>Bancaja</b>	Matriz
Banco de Cantabria	100,00	Banco de Murcia	100,00
<b>Caixa Geral de Depositos (Portugal)</b>	Matriz	<b>Instituto Bancario San Paolo di Torino (Italia)</b>	Matriz
Banco de Extremadura	100,00	Banco de Ibiza	40,00
Banco Luso Español	100,00	Banc Catala de Credit	70,00

Fuente: Ontiveros, E. y Valero, F.J., *Introducción al sistema financiero español. Análisis económico y tendencias*, Civitas, Madrid, 1994, pp. 37-38.

## Capítulo III

---

# LA FUERZA EMERGENTE DE LA PYME

## I. TESIS INTERPRETATIVAS

### 1. Una realidad heterogénea

La expresión PYME alude al conjunto de pequeñas y medianas empresas que se integran dentro de la estructura productiva. No hay una frontera clara entre PYMEs y grandes empresas; la distinción obedece más a criterios políticos. Por otro lado, la teoría económica no especifica los postulados que podrían caracterizar a este tipo de empresas.

A pesar de esta dificultad, los problemas con que tienen que enfrentarse estas empresas en cualquier país manifiestan características comunes:

- son empresas independientes,
- gestión y propiedad suelen estar unidas en la misma persona,
- su estructura organizativa es simple,
- carecen de posición dominante en el mercado.

La desigual disponibilidad de datos, las diferencias en el grado de desarrollo económico y la variada intensidad de capital de las distintas actividades económicas impiden que se adopte una definición generalizada.

España no es una excepción. Los parámetros aplicados para encontrar una definición única de PYME varían en función del tratamiento diferencial que se aplique: normas laborales, fiscales, contables, acceso a programas o a apoyos financieros... Teniendo en cuenta siempre el peligro de parcialidad en que se incurre al acotar un colectivo tan heterogéneo.

La dificultad para asignar límites precisos a este colectivo no impide reconocer que su existencia tiene unos efectos económicos y sociales de creciente interés. Su característica específica, la flexibilidad, permite a estas empresas adecuarse a un mundo en constante cambio con más eficiencia y rapidez que las grandes sociedades.

Este proceso de cambio acelerado ha obligado a las empresas a modificar las estrategias competitivas, orientándolas hacia formas menos rígidas de actuación, a través de la descentralización de funciones y servicios, de nuevas formas de subcontratación que proporcionan mayores oportunidades de negocio a las pequeñas y medianas

empresas. Esto hace que su presencia sea cada vez mayor en el tejido empresarial de todos los países, y de su vitalidad depende tanto el ritmo de crecimiento económico global como la estabilidad social.

El *Informe Notenboom*, aprobado por el Parlamento Europeo en 1978, afirmaba: «las pequeñas y medianas empresas son indispensables para mantener el orden económico en la medida en que contribuyen a afrontar riesgos, responsabilidades y propiedad y, lo que es más importante, a mantener la competencia. Las posiciones de dominio apenas pueden implantarse allí donde existen pequeñas y medianas empresas bien concebidas y bien dirigidas».

La pequeña dimensión no será sinónimo de eficacia y los puestos de trabajo seguirán siendo insuficientes y precarios mientras no se pongan al servicio de unidades productivas capaces de generar bienes y servicios con calidad y precios competitivos, dentro del contexto que las nuevas circunstancias exigen.

Tal capacidad debe contar con unos apropiados medios técnicos, financieros y humanos, sin los cuales resulta difícil o imposible utilizar estrategias adecuadas de promoción, innovación tecnológica o internacionalización. El resultado será una deficiente productividad.

## 2. Una fuerza en creciente desarrollo

La economía española acusa una deficiente productividad. Los desequilibrios básicos permanentes de inflación, balanza de pagos y desempleo son resultado, entre otros factores, de una excesiva atomización empresarial en todos los sectores. Apenas existen en España grandes empresas con verdadera proyección e implantación internacional, que puedan constituir focos de transmisión de tecnología y de creación de actividad. Tampoco podemos olvidar los factores económicos de renta *per cápita* e incluso los orográficos, que han condicionado la existencia de mercados restringidos y aislados. A esta situación ha contribuido una cultura que ha valorado muy poco el riesgo y, en consecuencia, no ha generado un marco jurídico y financiero propicio para la aventura empresarial.

La dimensión media empresarial española es muy reducida (4 trabajadores, frente a 6 en la UE), dado el excesivo protagonismo de las empresas más pequeñas. En España las empresas con menos de 10 trabajadores ocupan un 43% del empleo y realizan un 35% de las ventas, frente al 32% y 20% respectivamente en la UE. La presencia de las

PYMEs bien dimensionadas y con estrategias agresivas de exportación y modernización tecnológica es escasa en nuestro país.

Sin embargo, la información disponible refleja que hay empresas españolas de pequeña o mediana dimensión que abordan la penetración en mercados exteriores con éxito y empresas que realizan, también con éxito, inversiones en tecnología e innovación.

La participación de capital extranjero en el conjunto de las empresas españolas tiene como consecuencia un saldo importador positivo, salvo en las empresas de mediana dimensión, en las que las exportaciones resulta superior a las importaciones. Estas empresas, todavía escasas en número, nos muestran el potencial no explotado de la economía española.

España cuenta con industrias de tecnología intermedia de gran tradición, una política laboral flexible que puede utilizarse con habilidad, una progresiva cualificación de los empresarios y una natural capacidad creativa que es preciso recuperar.

### **3. Una estrategia masiva de cooperación**

La globalización de los mercados exige superar individualismos improductivos, para redimensionar la estructura empresarial española, a través de estrategias que reduzcan los costes de producción y refuercen el poder de negociación de las PYMEs en sus relaciones con otras empresas, con las Administraciones Públicas o con las entidades financieras.

En su política de expansión, las empresas han seguido estrategias de fusión, adquisición y cooperación, a través de las cuales se ha producido una concentración en busca de economías de escala, de posicionamiento en un mercado o de ambas cosas a la vez:

— la fusión consiste en la creación de una nueva sociedad a partir de otras ya existentes, o bien en la absorción de una sociedad por otra mediante la toma de participaciones;

— la adquisición se realiza a través de la compra del Fondo de Comercio o de participaciones; permite al comprador disponer inmediatamente de un emplazamiento comercial equipado, una clientela y un conocimiento de los suministradores;

— la cooperación empresarial, a diferencia de las fusiones y adquisiciones, no genera una relación de subordinación entre empresas; éstas conservan plena autonomía operativa en aquellas parcelas de actividad en que no se ha acordado la cooperación. Sin embargo, proporciona la oportunidad de racionalizar gastos, compartir riesgos y establecer relaciones comerciales más equilibradas con otras empresas, entidades financieras o con la Administración.

La cooperación empresarial abre una amplia gama de posibilidades de actuación en función de las necesidades e imaginación de los empresarios para servirse de fórmulas en los ámbitos:

- jurídico (con forma jurídica o simple acuerdo entre empresas);
- comercial (consorcios, cadenas de compras...);
- tecnológico (acciones colectivas, subcontratación, calidad concertada...);
- financiero (sociedades conjuntas, sociedades de garantía recíproca y sociedades de riesgo).

Es fundamental la mentalización de los empresarios para realizar el cambio que supone ver posibles colaboradores en sus competidores. Las nuevas figuras jurídicas y los incentivos fiscales deben ser los catalizadores que estimulen este proceso. La Ley 19/91, por la que se regulan las Agrupaciones de Interés Económico; la Orden de 19 de noviembre de 1990, por la que se regula el régimen de ayudas para el fomento de la cooperación entre empresas; los fondos destinados por el Instituto de Comercio Exterior (ICEX) para promocionar la exportación a través de consorcios o asociaciones de nuevos exportadores y las líneas destinadas por el Instituto de la Pequeña y Mediana Empresa Industrial (IMPI) para el fomento de las sociedades de acción colectiva han sido insuficientes para obtener el efecto masivo que la economía necesita.

En 1993 se formalizaron 154 acuerdos entre empresas, con una subvención media por proyecto de 2.600.000 pesetas. En sus proyectos cooperativos, la tendencia de las empresas españolas respecto a localización geográfica, socios, sectores de actividad y modalidad de cooperación ha variado poco respecto a los años anteriores. Dos terceras partes tenían ámbito transnacional y el 65% estaban destinados a objetivos comerciales. Sería deseable que, además de aumentar en número, prospere la confianza entre cooperantes nacionales y extiendan su actividad hacia objetivos de contenido tecnológico, con vistas a una mayor competitividad de los bienes y servicios españoles dentro y fuera de nuestras fronteras.

En el ámbito financiero existe una trayectoria consolidada en lo que a garantías mutuas se refiere. En la actualidad hay una red de 22 sociedades de garantía recíproca, con más de 40.000 empresarios como socios, que cubre todo el territorio nacional y facilita el acceso de las PYMEs a los créditos, a través del refuerzo del aval del Estado y de las dotaciones previstas en la Iniciativa PYME de Desarrollo Industrial. No obstante, resulta urgente consolidar figuras de cooperación financiera que faciliten el acceso a recursos propios, como son las sociedades de capital-riesgo. A estos efectos, es necesario arbitrar:

- un marco fiscal que contemple el incentivo para los ahorradores,
- la flexibilidad y tratamiento de las plusvalías que dan sentido a estas sociedades,
- las facilidades necesarias para realizar la desinversión en un segundo mercado de valores.

Se trata, en definitiva, de un esfuerzo conjunto, privado y público, que debe operar en un marco favorable para la iniciativa privada.

#### **4. Es necesario reformar el marco de apoyo**

El reconocimiento de la función empresarial, del valor del riesgo en la sociedad y en la economía debe llevar implícita la coherencia necesaria de las políticas económicas y laborales, e incluir la imprescindible seguridad jurídica y económica del empresario en sus relaciones con las Administraciones Públicas.

Se necesita una política presupuestaria rigurosa, una presión fiscal ajustada a la situación de las empresas, incentivadora del ahorro y de la inversión productiva, una legislación laboral flexible, un entorno libre de trabas administrativas y de reductos de mercado blindados a la competencia en beneficio del sector público.

Es urgente replantearse el marco general, pero no puede olvidarse que la mayoría de las empresas españolas son PYMEs. Estas empresas adolecen de unas debilidades que es necesario compensar con un ordenamiento legal específico, en línea con las recomendaciones de la Comisión Europea. Los organismos representativos de las PYMEs vienen solicitando insistentemente la adopción de medidas en los siguientes ámbitos:

— en el sistema tributario, con objeto de reforzar los recursos propios, la supervivencia de las empresas recientes y las inversiones en formación;

— en el entorno administrativo, para reducir las cargas administrativas y facilitar la información y asistencia técnica necesarias;

— en el marco laboral, para proseguir la reforma emprendida y hacer posible a las PYMEs la mejor adecuación de la plantilla a las necesidades cambiantes del mercado;

— en las cargas sociales, ya que éstas actúan como un impuesto sobre el empleo, penalizando especialmente a las PYMEs por ser intensivas en mano de obra.

Finalmente, el Sistema Vigente de Apoyo a la PYME está integrado por múltiples mecanismos y casi 2.000 programas a los que les faltan coordinación y eficiencia. Se necesita con urgencia, por tanto, una mejora de la organización y coordinación institucional sin mayores costes para la Hacienda Pública; en dicha mejora habrá que contar con los organismos representativos de la pequeña empresa como lugar natural del conocimiento de las necesidades empresariales.

El endémico aislamiento de las Administraciones Públicas respecto a los ciudadanos conlleva la inadecuación del marco institucional a la realidad para la que se legisla y a la que se pretende servir. Es ineludible un cambio de actitud coherente con los planteamientos de una sociedad democrática, uno de cuyos pilares fundamentales es el tejido de sus pequeñas y medianas empresas.

A instancias del Nuevo Marco Comunitario de Ayuda a las PYMEs, aprobado por la Comisión de la UE, el Ministerio de Industria ha presentado su plan para el período 1994-1999, titulado Iniciativa PYME de Desarrollo Industrial, cuyas dotaciones económicas para 1995 ya están contenidas en los Presupuestos del Estado.

Haciéndose eco de las prioridades comunitarias, el plan señala la necesidad de arbitrar un conjunto de estrategias orientadas a:

- revisar las restricciones de origen fiscal, administrativo y legal a la iniciativa empresarial
- mejorar el acceso a la financiación,
- apoyar la cooperación entre empresas,
- mejorar la calidad de gestión.

El coste total para los 5 años será de 337.640 millones de pesetas; un 20%, aproximadamente, será financiado por el Fondo Europeo de

Desarrollo Regional (FEDER) y el resto por la Administración central y las Comunidades Autónomas.

El documento reconoce que el volumen de recursos destinado a la PYME en nuestro país es el más reducido de la UE. Pero, dada la ineficacia del sistema vigente, bastaría que se cumplieren realmente los objetivos de coordinación de los múltiples programas y mecanismos que existen, para que, sin incurrir en mayores costes para la Hacienda Pública, tuvieran un efecto multiplicador. De hecho, se estima que las inversiones inducidas alcancen 2,32 billones de pesetas y 158.724 empresas resulten beneficiadas a través de los distintos programas. La mayoría de estos programas vienen actuando sin resultados satisfactorios, por lo cual la principal expectativa que suscita este plan es el fácil acceso del empresario a una información transparente, que debería canalizarse a través de las organizaciones empresariales para optimizar su difusión.

Si verdaderamente existe la voluntad de superar los déficit diagnosticados en materia de financiación, promoción, comercialización, tecnología e innovación, esta Iniciativa no puede resultar un hecho publicitario más de la política española. Para ser eficaz, necesita ponerse al servicio de los destinatarios contando con sus necesidades y con su opinión.

## II. RED DE LOS FENOMENOS

### 1. Flexibilidad y adaptación: factores clave de la economía española

En los años 50 y 60 se impuso en todos los países la industria altamente integrada y de gran dimensión. El objetivo era aprovechar al máximo las ventajas derivadas de las economías de escala, fomentando la implantación y desarrollo de amplias organizaciones con cierto dominio de mercado e influencia sobre los precios.

La crisis económica surgida después, entre cuyos factores desencadenantes se encontraba la elevación de los precios del petróleo, alteró profundamente estos presupuestos. La rigidez de las grandes empresas dificultó su adaptación a la nueva situación y provocó fuertes traumas económicos y sociales. Las PYMEs, sin embargo, demostraban mayor capacidad de adaptación o sucumbían en silencio para dar entrada a otras iniciativas que permitían ocupar la mano de obra desempleada.

Movilidad y flexibilidad constituyen, por tanto, claves de progreso y de estabilidad social en un entorno de creciente presión sobre las unidades productivas como consecuencia de unos mercados cada vez más complejos y diversificados. Al mismo tiempo, los Estados, con crecientes déficit públicos, ahogan financiera y fiscalmente a las empresas.

El desarrollo tecnológico, el respeto por el medio ambiente, los derechos humanos, los nuevos conceptos de calidad de vida hacen que cambien las relaciones económicas y sociales en esta última mitad de siglo. La oferta se diversifica y se orienta de forma más individualizada hacia los consumidores, lo que ha obligado a una fragmentación del mercado y a una producción de bienes y servicios en series más cortas, que sólo son susceptibles de ser realizadas por empresas de pequeña dimensión.

#### *1.1 Un protagonismo creciente*

Lo expuesto ha forzado a los gobiernos a reconocer el protagonismo creciente de las pequeñas y medianas empresas, por su contribución

económica y su función social en un mundo que cambia constantemente y que busca la estructuración de un nuevo orden de valores.

Las características intrínsecas de las PYMEs –flexibilidad de su aparato productivo, adecuación a la demanda, incorporación de innovaciones tecnológicas, etc.– les permite adaptarse a la fluctuación de la economía de tal forma que, en las etapas de recesión, son fuente de actividad económica y de creación de empleo. Por su gran difusión geográfica y su vinculación a mercados locales, las pequeñas y medianas empresas contribuyen, también de forma decisiva, al equilibrio regional y a generar los puestos de trabajo allí donde están los trabajadores.

Como se puede observar en la tabla 1, el porcentaje de empresas de más de 100 trabajadores ha ido disminuyendo, ya se trate de años de crecimiento económico o de crisis. Este hecho viene ocurriendo en España desde 1975.

Se puede observar, sin embargo, que las empresas con menos de 100 trabajadores sí tienen un comportamiento variable en función del momento económico. Las de 6 a 100 trabajadores necesitan un crecimiento del PIB muy fuerte para incrementar su presencia relativa, en tanto que ocurre lo contrario con las empresas más pequeñas.

La vitalidad de la economía depende, cada vez más, de la vitalidad de las PYMEs. La competitividad de éstas condiciona el crecimiento y desarrollo de todo el sistema, al tiempo que se apoya en elementos de carácter social, educacional, tecnológico, económico y normativo que es necesario identificar y potenciar para conformar un tejido empresarial sano.

**Tabla 1 - Evolución del número de centros de cotización a la Seguridad Social y porcentaje según el número de trabajadores por centro**

Año	PIB (1)	1 a 5	%	6 a 50	%	51 a 100	%	101 a 250	%	> 250	%	Total
1988	5,2	622.276	74,36	195.637	23,38	10.254	1,23	5.749	0,69	2.914	0,35	836.830
1989	4,7	667.240	73,95	214.545	23,78	11.328	1,25	6.044	0,67	3.110	0,35	902.267
1990	3,6	700.811	73,89	226.765	23,91	11.414	1,20	6.256	0,66	3.181	0,34	948.427
1991	2,2	734.295	74,40	231.731	23,48	11.389	1,15	6.323	0,64	3.240	0,33	986.912
1992	0,8	749.199	75,20	227.212	22,80	10.907	1,09	5.981	0,60	3.043	0,31	996.342
1993	-1,0	737.395	76,25	210.568	21,77	10.275	1,06	5.775	0,60	3.108	0,32	967.119

(1) Variación porcentual respecto al año anterior.

**Fuente:** Elaboración CECS a partir de datos del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Es conveniente conocer la presencia de la PYME en la economía española, su comportamiento y los problemas que caracterizan a este sector a fin de proporcionar pautas adecuadas a los propios empresarios y, sobre todo, a las autoridades responsables de diseñar una política económica coherente con sus necesidades, que, en definitiva, son las de la sociedad y la economía españolas.

Los siguientes epígrafes se destinan a conseguir este objetivo, aunque no es tarea fácil, tanto por la ausencia de una definición precisa como por la falta de estadísticas actualizadas y homogéneas. A pesar de estas dificultades, las conclusiones serán válidas, ya que se trata de una realidad estructural que necesita tiempo para manifestar cambios significativos.

## 2. Sobre-representación de la pequeña empresa en España

Cuantificar esta presencia con rigor exigiría, en primer lugar, una definición exacta, sobre la cual no existe consenso generalizado; y en segundo lugar, combinar una serie de variables como valor añadido, ventas, capital y número de empleados, además de conocer el grado de independencia del capital de las PYMEs con forma societaria.

### 2.1 Criterios poco definidos en la legislación española

La dificultad y confusión para definir la PYME se puede observar en el cuadro 1, donde se recogen los diferentes criterios que figuran en la legislación española para clasificar las empresas.

**Cuadro 1 - Criterios de clasificación de las empresas en la legislación española**

REGIMEN FISCAL	
Legislación	Criterios
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ley 18/91 IRPF</li> <li>- R.D. 1841/91 IRPF</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Establece la posibilidad de aplicar módulos para el cálculo del impuesto en empresas individuales que no superen determinados requisitos en función de su actividad.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- O.M. 25/11/93</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Especifica los diferentes criterios de tamaño para aplicar la fórmula anterior.</li> <li>- En el caso de empresas que no tengan regulado su módulo o que superen los requisitos, se aplicará un coeficiente a la diferencia de ingresos menos gastos de las empresas individuales que no superen los 50 millones de pesetas de ventas anuales y 12 empleados.</li> </ul>

Sigue Cuadro 1 - Criterios de clasificación de las empresas en la legislación española

REGIMEN JURIDICO LABORAL	
Legislación	Criterios
Estatuto de los Trabajadores (Ley 8/80)	<p><i>Art. 41, 51 y 52</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Sin tener carácter colectivo, establece el número de trabajadores que pueden verse afectados en sus condiciones de trabajo o por despido.</li> </ul> <p><i>Art. 62 y 63. Representación sindical:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Se podrá constituir un comité de empresa en cada centro de trabajo cuyo censo sea de 50 o más trabajadores.</li> <li>- Si este censo es de &gt; 6 y &lt; 50 trabajadores la empresa tendrá delegado de personal.</li> </ul>
R.D. 555/86 O.M. 20/09/86 Ley 8/88 R.D. 84/90 R.D. 432/71	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Están obligadas a presentar un <i>Plan de Seguridad e Higiene</i> las empresas que empleen a 50 o más trabajadores.</li> <li>- Tendrán la obligación de constituir <i>Comités de Seguridad e Higiene</i> y de tener servicios médicos los centros de trabajo que cuenten con más de 100 trabajadores.</li> </ul>
R.D. 2317/93	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Establece el número de posibles <i>contratos de aprendizaje</i> para empresas con más de 5 y menos de 500 trabajadores.</li> </ul>
Ley 10/94	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Fomento de empleo</i>. Señala el límite de 25 trabajadores para empresas que pueden contratar a desempleados menores de 45 años con derecho a reducción en las cuotas empresariales de Seguridad Social.</li> </ul>
Acuerdo Nacional de Formación Continua (16/12/94)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Distingue a las empresas que tienen 200 o más trabajadores de las que tienen menos. Estas últimas tendrán que acogerse a un plan de formación de carácter agrupado.</li> </ul>
REGIMEN CONTABLE DE LAS SOCIEDADES	
Legislación	Criterios
- Ley 19/89 de Reforma de la Legislación Mercantil.	
- R.D. 1564/89 texto Refundido de la Ley de Sociedades Anónimas	<p><i>Art. 181</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Podrán formular <i>balance abreviado</i> las sociedades en las que durante dos años consecutivos reúnan, al menos, dos de las condiciones siguientes: <ul style="list-style-type: none"> <li>a) el total de las partidas de activo no deben superar los 230 millones de pesetas,</li> <li>b) el importe neto de su cifra anual de negocios tiene que ser inferior a 480 millones de pesetas,</li> <li>c) el número medio de trabajadores empleados durante el ejercicio no debe ser superior a 50.</li> </ul> </li> </ul> <p><i>Art. 190</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Podrán formular <i>cuenta de pérdidas y ganancias abreviadas</i> las sociedades en las que durante dos años concurran, al menos, dos de las siguientes circunstancias: <ul style="list-style-type: none"> <li>a) el total de las partidas de activo del balance no debe superar los 920 millones de pesetas,</li> <li>b) el importe neto de su cifra anual de negocios tiene que ser inferior a 1.920 millones de pesetas,</li> <li>c) el número medio de trabajadores empleados durante el ejercicio no debe ser superior a 250.</li> </ul> </li> </ul>

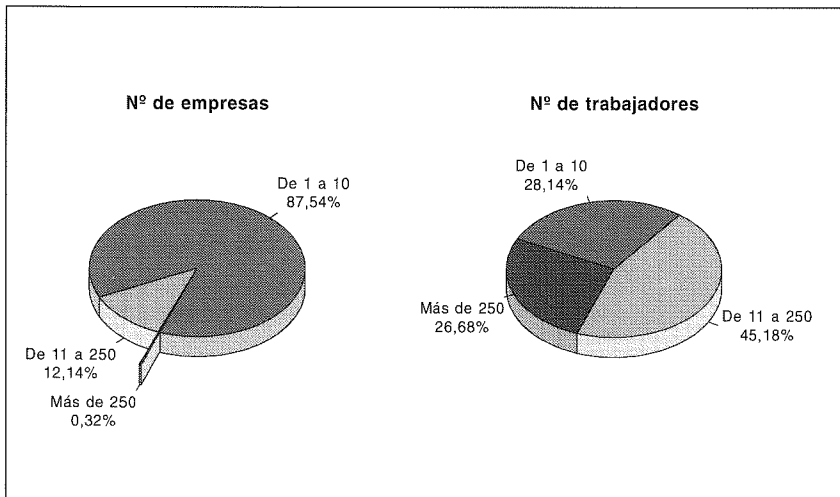
Sigue Cuadro 1 - Criterios de clasificación de las empresas en la legislación española

REGIMEN DE APOYO FINANCIERO	
Instituciones	Contenido
Instituto de Crédito Oficial	<p>– Línea PYME (26/02/93). Facilita financiación a cualquier persona física y jurídica que esté dada de alta en el Impuesto de Actividades Económicas y reúna los siguientes requisitos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) menos de 250 trabajadores,</li> <li>b) las ventas tienen que ser menores de 3.000 millones de pesetas,</li> <li>c) activo neto menor de 1.500 millones de pesetas,</li> <li>d) la participación de grandes empresas en el capital tiene que ser menor del 25%.</li> </ul>

## 2.2 Una realidad atomizada

Ante la multiplicidad de criterios y la dificultad estadística que presenta este propósito de cuantificación rigurosa, tenemos que remitirnos a la información general sobre los centros de cotización existentes en España que proporciona la Tesorería de la Seguridad Social, única fuente que nos permite realizar una aproximación actualizada y completa a la estructura empresarial española (gráfico 1).

Gráfico 1 - Centros de cotización a la Seguridad Social clasificados por número de trabajadores. Diciembre 1993



Fuente: Elaboración CECS a partir de datos del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

La perspectiva que suministra esta información es incompleta, puesto que existen empresas que tienen varios centros y el número de trabajadores es un criterio inexacto para determinar el tamaño. Sí se puede deducir, no obstante, la atomización que padece el tejido empresarial español, ya que el 87,54% de las empresas tienen menos de 10 trabajadores y sólo ocupan al 28,14% del total de asalariados. Distribuidos por sectores, son la agricultura y los servicios los que cuentan con una mayor presencia de empresas más pequeñas, seguidos por la construcción. Dentro de los sectores industriales, es la industria manufacturera la más atomizada. Por contra, menos del 1% de las empresas españolas tienen más de 250 trabajadores y ocupan al 27% de los asalariados.

Para completar esta información hemos de recurrir a otras fuentes cuyo principal inconveniente es el de utilizar datos menos actuales, ya que no se realizan periódicamente.

El estudio titulado *Las empresas españolas en las fuentes tributarias*, que ha realizado el Instituto de Estudios Fiscales (IEF) con información referida a 1990, destaca la participación de la PYME en términos de empleo, ventas, salarios, exportaciones, importaciones y recaudación de IVA. La unidad de clasificación utilizada es la empresa considerada como sujeto pasivo de impuestos y tributos del Estado. Quedan excluidas de la población investigada «las entidades públicas y privadas que producen exclusivamente servicios no dedicados a la venta, las empresas agrarias en Régimen Especial Agrario y comerciantes minoristas en régimen de Recargo de Equivalencia».

La información contenida en la tabla 2 pone de manifiesto los siguientes puntos:

- las empresas con menos de 10 empleados constituyen la forma más habitual de organizar la actividad productiva en nuestro país;
- existe una relación creciente entre el tamaño de la empresa y las variables de ventas, salarios, exportaciones e importaciones por empleado;
- son mayoría abrumadora las empresas sin asalariados (67,94%), frente a las empresas con más 250 empleados (un escaso 0,17%).

La participación en la economía española de las PYMEs –considerando como tales a las empresas que tienen menos de 250 trabajadores y teniendo en cuenta que las diferentes necesidades de tecnología y capital determinan una distribución sectorial muy diferenciada– se refleja en los datos siguientes: representan el 99,83% de las empresas y a ellas corresponde el 63,73% de los empleados, el 64,25% de las

Tabla 2 - Participación de las PYMEs en la economía española. 1990

	Sin asalariados	1 a 10 asalariados	11 a 250 asalariados	Más de 250 asalariados	Total
Total empresas	1.432.363	512.158	133.157	3.234	2.080.912
%	68,83	24,61	6,40	0,16	100
Asalariados	-	1.715.920	4.243.375	3.488.901	9.448.196
%	-	18,16	44,91	36,93	100
Ventas (miles de millones)	9.120,4	13.833,7	34.815,6	30.649,4	88.419,1
%	10,31	15,65	39,38	34,66	100
Salarios (miles de millones)	-	1.351,5	4.454,7	6.202,2	12.008,4
%	-	11,25	37,10	51,65	100
Exportaciones (miles de millones)	263,3	273,1	1.528,0	2.915,0	4.979,4
%	5,29	5,48	30,69	58,54	100
Importaciones (miles de millones)	502,1	696,0	2.647,6	4.036,1	7.881,8
%	6,37	8,83	33,59	51,21	100
Saldo IVA (miles de millones)	182,3	219,8	538,1	572,7	1.512,9
%	12,05	14,53	35,57	37,85	100

**Fuente:** Elaboración CECS a partir de IEF, *Las Empresas Españolas en las Fuentes Tributarias 1990*, Madrid, 1993.

ventas, el 49,59% de los salarios, el 41,05% de las exportaciones, el 47,46% de las importaciones y el 56,33% de la recaudación por IVA.

### 2.3 *Diversidad sectorial*

Para poder analizar la diversidad sectorial en las PYMEs se expone a continuación la información desagregada por las 14 Agrupaciones Sectoriales que han resultado de la clasificación R-60 sobre las empresas que tienen menos de 250 trabajadores.

La tabla 3 refleja que la importancia de la PYME por Agrupaciones Sectoriales varía sensiblemente, en función de:

— las ventas; las PYMEs tienen una participación considerable en agricultura, ganadería, pesca, hostelería, servicios a las empresas, servicios inmobiliarios y alquileres; por el contrario, las ventas de estas empresas en energía, servicios financieros y seguros son bastante reducidas;

— el empleo asalariado; la participación de las PYMEs por sectores en este aspecto presenta también importantes diferencias; oscila desde el 10% en los servicios financieros y seguros hasta el 90% en los

servicios inmobiliarios, pasando por el 80% en el comercio, construcción y hostelería y el 66% en la industria.

De los datos expuestos se deduce que la presencia de las pequeñas y medianas empresas en un sector es más importante cuanto menores son los requerimientos de capital. Por lo tanto, conviene conocer la fuerte diversidad existente entre los distintos subsectores industriales.

Aunque el 99,49% de las empresas industriales son pequeñas o medianas, la participación de las PYMEs en las ventas o número de asalariados cambia sensiblemente según la rama. En «Vehículos y motores» oscila entre el 10,82% y el 20,62%; en «Otras industrias manufactureras» fluctúa entre el 96,11% y el 96,59%. Resulta obvio que es en estas empresas artesanas donde tanto la venta como el empleo asalariado corresponden casi en su totalidad a las PYMEs.

La economía sumergida está más presente en este tipo de industrias. En función de algunos estudios realizados en la región levantina, se estima que supone el 20% de la producción en algunos sectores como confección textil y calzado. Joyería y construcción son también sectores proclives a desarrollar algunos tramos de su actividad de for-

**Tabla 3 - Presencia de las PYMEs en las Agrupaciones Sectoriales. 1989**

Sectores	Empresas (%)	Ventas (%)	Asalariados (%)
Agricultura, ganadería y pesca	99,89	93,35	70,07
Energía	95,26	20,49	28,71
Industria	99,49	54,78	65,99
Construcción	99,82	74,05	74,73
Comercio y reparación	99,86	75,36	76,78
Hostelería y restauración	99,93	88,26	79,14
Transportes y comunicaciones	99,89	51,01	38,79
Servicios financieros y seguros	84,16	29,64	10,05
Servicios empresas	99,93	92,51	61,09
Servicios inmobiliarios	99,94	96,86	82,33
Alquileres inmobiliarios	100,00	97,01	89,95
Enseñanza y sanidad	99,80	76,10	63,04
Instituciones sin fines de lucro	97,50	48,78	17,74
No clasificados	99,98	99,45	87,29
Total sectores	99,84	64,25	63,73

**Fuente:** Elaboración CECS a partir de IMPI, *La Pequeña y Mediana Empresa en España 1993*, Madrid, 1994.

ma sumergida. Esta manera de actuar es muy difícil de eliminar en su totalidad; responde, en parte, a la presión burocrática y de costes que soportan las empresas más pequeñas, y que llegan a hacerse inasumibles para muchas de ellas.

## 2.4 Más pequeñas y débiles que en Europa

El *Libro Blanco sobre el crecimiento, la competitividad y el empleo*, presentado por la Comisión Europea en 1993, destaca el importante papel que desempeñan las PYMEs en todos los países miembros, así como las características, comportamientos y problemas que las definen y aquejan.

Para conocer estas circunstancias con más precisión, se institucionalizó en 1993 la edición de un documento titulado *Observatorio Europeo de la PYME* (OEP), del cual se han editado los ejemplares correspondientes a 1993 y 1994. En el documento se puede comprobar que de los 16 millones de empresas estimadas en la UE (sector privado excepto empresas agrícolas), casi el 93% tienen menos de 10 trabajadores, lo que acredita que, también en este ámbito, la pequeña es la empresa típica (tabla 4).

El número medio de trabajadores en las empresas europeas es de 6; España, con 4, se ubica entre los países con empresas de menor dimensión media (tabla 5).

Existe una alta correlación entre el nivel de renta *per cápita* de los países europeos y su dimensión media empresarial, salvo en Irlanda e Italia. Este último caso se explica por la organización en consorcios

**Tabla 4 - Evolución de los indicadores de las PYMEs en la Unión Europea. Sector privado no primario**

Nº Trabajadores	0 - 9		0 - 500		Total	
	1989	1990	1989	1990	1989	1990
Nº Empresas (miles)	13.600	14.700	14.600	15.800		
Empleados (millones)	26,2	30,1	62,4	68,0	89,1	94,4
Empleados por empresa	1,9	2,0	4,3	4,3	6,1	6,0
Empleo (%)	30	32	70	72	100	100
Facturación por empleado (en miles de ecus)	69	-	97	-		

**Fuente:** European Network for SME Research, *The European Observatory for SMEs. First Annual Report*, Zoetermeer, 1993.

Tabla 5 - Indicadores de la Unión Europea. Sector privado no primario, 1990

	Bélgica	Dinamarca	Francia	Alemania (1)	Grecia	Irlanda	Italia	Luxemb.	Holanda	Portugal	España	Reino Unido	UE
Número medio de empleados	6	9	7	9	3	8	4	10	10	5	4	8	6
PIB por habitante (89)	103,2	106,5	110,8	115,4	49,1	66,5	103,9	127,5	100,6	54,5	74,0	103,4	100
PIB por habitante (94)	106,2	108,5	109,3	115,3	48,5	79,9	104,9	133,6	100,1	60,4	75,5	99,7	100
% Empleo en empresas de 0 a 9 trabajadores	30	31	28	19	61	28	51	19	28	34	43	27	32
% Empleo en empresas de 0 a 500 trabajadores	71	80	69	63	91	78	84	76	73	82	82	66	72
% Ventas en empresas de 0 a 9 trabajadores	28	18	19	11	60	30	39	22	23	26	35	12	20
% Ventas de empresas de 0 a 500 trabajadores	73	61	62	62	90	80	79	80	79	72	82	60	69

(1) Sólo República Federal de Alemania.

Fuente: Elaboración CECS a partir de European Network for SME Research, *The European Observatory for SMEs. Second Annual Report*, Zoetermeer, 1994; Comisión Europea, *Economie Européenne*, junio 1994.

de la PYME italiana, que la dotan de algunos elementos de los que carecen las PYMEs de otros países.

La contribución de la PYME a generar empleo es muy alta, tanto en la UE en su conjunto como en cada uno de los países miembros. Resulta evidente, sin embargo, que el porcentaje de empleo ocupado por estas empresas (especialmente por las más pequeñas) es, en términos generales, más elevado en los países de menor renta *per cápita* y éstos presentan una mayor atomización empresarial, de nuevo con la excepción italiana.

La presencia de la PYME en los mercados es del 69% para la media europea, y del 20% cuando se trata de empresas con menos de 10 trabajadores. También la participación de la PYME en las ventas es superior a la media europea en los países cuyo PIB por habitante es inferior a la media comunitaria, salvo las excepciones de Italia –por las razones comentadas–, Luxemburgo y Holanda, cuya dimensión media empresarial es, curiosamente, de las más elevadas.

La explicación para estos dos países puede encontrarse en la existencia de un tejido empresarial más consolidado por la fuerte presencia de empresas medianas. En países como España esta presencia es muy escasa y la reducida dimensión empresarial incide negativamente en la generación de riqueza y empleo. Cuando se produce esta atomización, la solución abordada por Italia –la organización de su tejido empresarial en consorcios y formas de asociación cooperativas– parece resultar la más eficaz.

La estructura empresarial española puede parecer, en términos generales, semejante a la comunitaria. Sin embargo, los colectivos de pequeñas y medianas empresas son muy heterogéneos y sus efectos sobre la economía de los distintos países varían, en función de:

- la abundancia o escasez de unidades con buenas expectativas de supervivencia y competitividad,
- el mayor o menor número de PYMEs competitivas en precio y calidad, bien por su dimensión más idónea, bien porque están mejor organizadas entre sí.

### **3. El potencial de la mediana empresa**

La *Encuesta sobre Estrategias Empresariales* (ESEE) proporciona información sobre el potencial de la mediana empresa, a partir de los

resultados obtenidos en 1990 de una muestra representativa de 2.198 empresas industriales. Su validez resulta indiscutible, puesto que se refiere a comportamientos que permanecen y que vienen condicionados por el tamaño de las empresas, lo que permite detectar los puntos débiles que deben ser resueltos.

Se presta especial atención en este epígrafe a las prácticas observadas en relación con la promoción, tecnología, inversión, comercialización y relaciones laborales. También se comprobará la conexión que existe entre estas variables y la penetración de capital extranjero.

### 3.1 Promoción y publicidad

Estas actividades tienen por objeto elaborar una imagen distintiva, ya sea de un producto determinado o de la propia empresa, y darla a conocer al mayor número posible de clientes y consumidores. Como podemos observar en la tabla 6, la *ratio* en gastos de publicidad sobre ventas es mayor a medida que aumenta el tamaño de las empresas.

A juzgar por esta información, la promoción y la publicidad no constituyen un elemento sustancial de la estrategia de las empresas más pequeñas. Son los sectores más estandarizados y productores de bienes de consumo donde las PYMEs acometen con mayor frecuencia e intensidad actividades de promoción.

**Tabla 6 - Finalidad de las actividades de promoción y gastos de publicidad sobre ventas. 1990. En porcentajes**

Tamaño empresarial	No tiene	Productos	Marcas	Imagen empresa	Gastos publicidad s/ventas
Hasta 20 trabajadores	71,1	12,6	2,4	13,9	0,9
De 21 a 50 trabajadores	51,8	22,7	6,2	19,3	1,0
De 51 a 100 trabajadores	44,9	30,8	5,1	19,2	1,1
De 101 a 200 trabajadores	39,1	29,3	7,5	24,1	2,0
De 201 a 500 trabajadores	29,7	38,2	11,5	20,6	2,2
Más de 500 trabajadores	14,8	51,5	13,1	20,6	2,4

**Fuente:** Elaboración CECS a partir de datos del IMPI y de la *Encuesta sobre Estrategias Empresariales*. (ESEE).

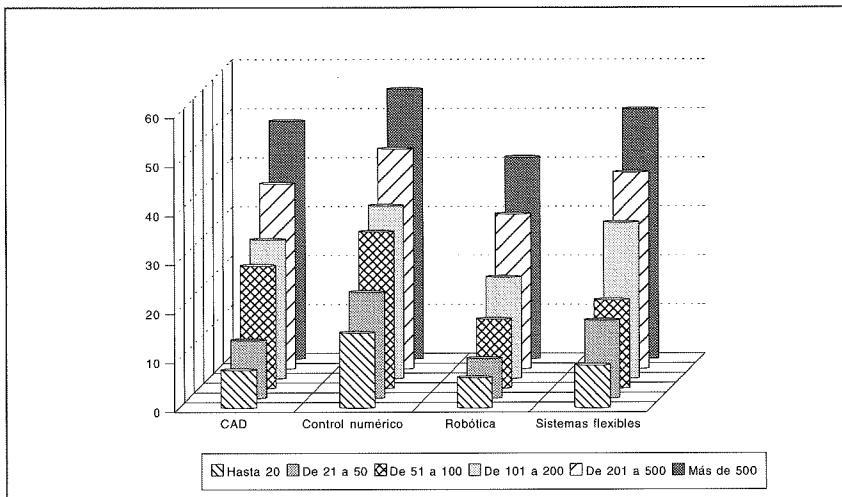
### 3.2 Tecnología

Adquiriendo tecnología las empresas incorporan a sus procesos productivos los desarrollos técnicos que ellas u otras empresas (servicios externos) realizan. Tiene por objeto incrementar su productividad y competitividad, de forma que existe una relación directa entre nivel tecnológico y situación en el mercado.

Un porcentaje muy reducido de las empresas más pequeñas utilizan nuevas tecnologías aplicadas a la producción, tales como el CAD (diseño asistido por ordenador), la robótica o los sistemas flexibles. Un 15,3% trabajan con máquinas-herramienta de control numérico. También en este aspecto, a medida que aumenta el tamaño de la empresa es mayor la proporción de empresas que se sirven de las nuevas tecnologías (gráfico 2).

El grado de utilización de nuevas técnicas varía de unos sectores a otros. Por ejemplo, el sector de maquinaria y de material de transporte aplica con profusión estas tecnologías en sus procesos productivos, en contraste con lo que ocurre en industrias más tradicionales, como las de alimentación, confección y madera.

Gráfico 2 - Tipo de tecnología incorporada por las empresas. En porcentaje de empresas. 1990



Fuente: Elaboración CECS a partir de datos del IMPI y de la ESEE.

Tabla 7 - Gastos, empleo e importaciones en I + D. 1990

Tamaño empresarial	Total empresas			Empresas con actividades de I+D		
	Gastos en I+D/ Ventas (%)	Personal I+D/ Empleo ‰	Import.I+D/ Total gastos (%)	Gastos I+D/ Ventas (%)	Personal I+D/ Empleo ‰	Import.I+D/ T.Gastos (%)
Menos de 20 trabajadores	0,4	11,7	0	4,5	160,0	48,1
21 a 50	0,5	13,6	26,3	3,0	94,4	70,9
51 a 100	0,7	11,7	4,9	2,6	52,0	18,3
101 a 200	1,0	19,1	24,0	2,4	43,2	53,0
201 a 500	1,1	20,4	28,5	1,9	36,1	50,8
Más de 500	1,3	32,0	43,9	2,3	40,7	54,0

Fuente: Elaboración CECS a partir de datos del IMPI y de la ESEE.

La actividad tecnológica, medida tanto en porcentaje de los gastos en I+D sobre las ventas como en porcentaje del personal dedicado a I+D sobre el empleo total, crece con el tamaño (tabla 7). Sin embargo, cuando las PYMEs (empresas de menos de 200 trabajadores) se deciden a utilizar las nuevas tecnologías, lo hacen en mayor proporción y su esfuerzo investigador resulta superior al de las grandes empresas.

Para completar el análisis del comportamiento de la PYME en cuanto al grado de implantación de tecnología, la información reseñada señala que todas las empresas españolas son muy dependientes del exterior en este terreno. Pero son las PYMEs de 51 a 100 trabajadores que acometen actividades de I+D las empresas que aplican en mayor proporción tecnología nacional, ya que es menor el porcentaje que representan sus importaciones sobre el total de gastos realizados en I+D.

En resumen, la tecnología es todavía utilizada de forma minoritaria por la PYME, lo cual contribuye a una posición de desventaja competitiva. Aunque también queda demostrado que las empresas pequeñas cualificadas adoptan esta estrategia con mayor agresividad que las grandes.

### 3.3 Relaciones laborales

Las PYMEs (< 200 trabajadores) muestran una mayor propensión a los contratos eventuales (28%) que las grandes empresas (16,3%). Sin embargo, la duración media de estos contratos es mayor (tabla 8).

**Tabla 8 - Contratos eventuales y horas por trabajador. 1990**

Tamaño empresarial	% de empresas con contratos eventuales > 1 año	Horas por trabajador al año		
		Jornada normal	Extraordinarias	No trabajadas
Hasta 20 trabajadores	40,7	1.804,7	7,5	9,5
21 a 50 trabajadores	39,8	1.805,6	10,8	10,9
51 a 100 trabajadores	39,7	1.799,2	16,1	22,4
101 a 200 trabajadores	32,3	1.791,3	22,6	36,1
201 a 500 trabajadores	36,2	1.783,5	25,1	43,5
Más de 500 trabajadores	37,7	1.773,0	25,7	57,2

**Fuente:** Elaboración CECS a partir de datos del IMPI y de la ESEE.

Respecto a la jornada laboral, cuanto menor es la empresa más son las horas trabajadas al año por persona ocupada. Al contrario ocurre con las horas extraordinarias y con las horas no trabajadas.

En el mismo sentido apuntan informaciones más recientes como la *Encuesta de Coyuntura Laboral* (tabla 9), aunque los tramos de empresa representados no sean homogéneos.

En definitiva, las PYMEs pueden adoptar estrategias más flexibles que las grandes empresas, debido a:

- el tipo de contratación en función de las necesidades de la demanda,
- la menor frecuencia con la que recurren a los contratos de muy corto plazo,
- el menor número de horas extraordinarias y de horas no trabajadas,
- las jornadas más largas,
- los salarios más bajos,
- la menor conflictividad laboral.

### 3.4 Inversión

La actividad inversora de las empresas se mide en función de dos variables: la proporción de inversión sobre el valor añadido y la cantidad destinada a la adquisición de bienes de equipo por trabajador.

En la tabla 10 podemos observar que la intensidad inversora es correlativa con el tamaño empresarial. La inversión por trabajador pasa

Tabla 9 - Formas de contratación y conflictividad. 1994

Tamaño del centro	Tipos de contrato		Horas no trabajadas en el trimestre por trabajador	
	Contrato indefinido %	Contrato temporal %	Conflictividad laboral	Expedientes de regulación de empleo
6 a 50 trabajadores	62,8	37,2	-	0,4
51 a 250 trabajadores	67,8	32,2	0,3	1,3
Más de 250 trabajadores	77,8	22,2	0,2	2,1
Total	68,2	31,8	0,1	1,1

Fuente: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, *Encuesta de Coyuntura Laboral*, tercer trimestre 1994.

de 395.000 pesetas en las empresas más pequeñas a 1,2 millones en las de más de 500 trabajadores.

Por otra parte, la estructura tecnológica de los diferentes sectores está estrechamente relacionada con sus distintas necesidades de inversión, por lo que, también aquí, las diferencias intersectoriales resultan evidentes. Hay sectores en los que la proporción de valor añadido que se destina a la compra de bienes de equipo es superior en las PYMEs con respecto a las grandes empresas, aunque no lo sea la inversión por trabajador. Así ocurre en los sectores de productos alimenticios, textiles y calzados. La cantidad invertida por trabajador en los distintos sectores es tanto menor cuanto mayor es su intensidad de mano de obra; así lo podemos comprobar en el «textil», en «madera y muebles», y en «otros productos manufacturados».

A pesar del esfuerzo realizado por las PYMEs, la inversión es escasa para sus necesidades de innovación y productividad, hecho que está indiscutiblemente ligado a sus dificultades financieras.

Tabla 10 - Tasa inversora según el tamaño de la empresa. 1990

Tamaño empresarial	% Inversión sobre Valor Añadido	Inversión por trabajador (Miles ptas)
Hasta 20 trabajadores	15,7	395,0
21 a 50 trabajadores	14,7	361,3
51 a 100 trabajadores	12,3	484,0
101 a 200 trabajadores	13,3	652,6
201 a 500 trabajadores	18,1	972,8
Más de 500 trabajadores	24,6	1.198,8

Fuente: Elaboración CECS a partir de datos del IMPI y de la ESEE.

### 3.5 Internacionalización

Según los resultados de la *Encuesta sobre Estrategias Empresariales*, elaborada por el Ministerio de Industria, la decisión de exportar o importar está condicionada por el tamaño de la empresa, pero no existe tal correlación en la propensión a exportar o importar (tabla 11). Por propensión a exportar o importar se entiende la relación entre el valor de estas operaciones y el volumen total de ventas.

El tamaño de la empresa sí resulta un claro condicionante para la atracción de capital extranjero. El 92,6% de las empresas con menos de 200 trabajadores sólo tienen participación nacional, mientras que en el caso de las empresas con más de 200 trabajadores este porcentaje cae al 52,9% (tabla 12). Bien es cierto que, cuando se produce la toma de participación por parte del capital extranjero, ésta es mayoritaria y, por tanto, controla las decisiones de la empresa. Este caso se da en el 64% de las PYMEs y en el 82% de las grandes empresas participadas.

La propensión exportadora de las empresas participadas por capital extranjero respecto a la media de sus segmentos correspondientes

**Tabla 11 - Estrategia exportadora e importadora de la empresa española por tamaño. 1990**

Tamaño Empresarial	Exportación sobre ventas (%)				Importación sobre compras (%)			
	% de empresas exportadoras	Total Empresas	Empresas exportadoras	Empresas participadas con > 50 % de capital extranjero	% de empresas importadoras	Total empresas	Empresas importadoras	Empresas participadas con > 50 % de capital extranjero
Hasta 20 trabajadores	18,4	3,3	17,7	7,7	18,1	1,9	10,6	3,1
21 a 50 trabajadores	34,9	7,2	20,7	5,1	35,6	3,5	9,7	19,9
51 a 100 trabajadores	49,3	11,0	22,4	35,3	52,9	5,6	10,6	19,0
101 a 200 trabajadores	69,7	15,9	22,9	27,6	71,3	9,5	13,4	19,9
201 a 500 trabajadores	83,6	17,1	20,5	19,2	86,1	10,7	12,5	16,4
Más de 500 trabajadores	88,6	19,8	22,4	18,3	94,7	13,7	14,5	18,9

**Fuente:** Elaboración CECS a partir de datos del IMPI y de la ESEE.

Tabla 12 - Participación de capital extranjero en la empresa española. 1990

% de capital extranjero	PYMEs hasta 200 trabajadores	Grandes empresas más de 200 trabajadores
0	92,6	52,9
de 0 a 25	0,9	3,2
de 25 a 50	1,8	5,4
de 50 a 100	4,7	38,4

Fuente: Elaboración GECS a partir de datos del IMPI y de la ESEE.

varía en función del tamaño: resulta muy superior a la media en las empresas de 50 a 200 trabajadores; en el resto apenas cambia. Esto significa que la aportación de capital externo, tanto en las empresas más pequeñas como en las más grandes, tiene como fin la penetración en el mercado nacional.

La intensidad importadora de las empresas siempre es muy superior a la media cuando existe toma de participación extranjera. Resulta clara la decisión estratégica de invertir en España con el objetivo general de orientar las exportaciones de bienes intermedios de las empresas matrices hacia nuestro mercado.

En consecuencia, la participación de capital extranjero en empresas medianas (más de 50 y menos de 200 trabajadores), aparte de intensificar las importaciones, tiene por objetivo incrementar las ventas al exterior. Por tanto, la estrategia de internacionalización por parte de estas empresas es la que consigue resultados más positivos para la economía nacional.

Por lo que se refiere a la información desagregada sectorialmente para la Industria, la propensión exportadora es más elevada en los sectores de «máquinas de oficina» (18%), «vehículos automóviles y motores» (19,5%) y «cuero y calzado» (19,1%). Estos sectores coexisten con otros cuya vocación exterior es casi nula, no alcanzando sus exportaciones ni siquiera el 5% de sus ventas, como en el caso de «preparados cárnicos» (1,2%), «papel» (2,8%), «metales» (3,8%), «productos minerales no metálicos» (4,3%) y «textiles y vestido» (4,7%).

No existe, sin embargo, una total correlación entre los sectores con mayor propensión exportadora y aquellos que están participados mayoritariamente por capital extranjero. Así lo demuestran los casos del cuero, piel y calzado u otros productos manufacturados, donde la aportación de capitales externos es casi nula.

## 4. Los condicionantes de la eficiencia de la PYME

Es preciso conocer los factores sociológicos y económicos que están condicionando el dinamismo y eficacia de las PYMEs españolas. Son dificultades añadidas para abordar con éxito estrategias agresivas de modernización tecnológica y exportación, verdadero salto cualitativo, posible y necesario, en este ámbito empresarial.

### 4.1 *Un limitado espíritu de empresa*

Son bastante comunes entre los empresarios las siguientes características personales:

- necesidad de independencia en grado más elevado que para la población en general,
- acceso temprano al trabajo, ya sea en el negocio familiar o fuera de él,
- asunción de la responsabilidad por el resultado de las propias acciones,
- alta capacidad de iniciativa y deseo de éxito,
- propensión a asumir riesgos, pero moderados y en la medida en que pueda utilizar su juicio e ingenio para influir en el resultado de sus acciones.

Estas características no son ajenas al empresario español y están estrechamente ligadas al «control interno», o creencia de que la persona puede ejercer algún dominio sobre los hechos y el entorno. Esta actitud o rasgo de personalidad se contrapone al «control externo», o creencia en que los acontecimientos están controlados por fuerzas ajenas.

Varios estudios acreditan que la creencia en el «control interno» es más alta entre los empresarios que entre la generalidad de los ciudadanos. Las puntuaciones obtenidas en uno de estos estudios entre directivos de varios países sitúan a los españoles en el lugar más bajo<sup>1</sup>. Aunque se trata de una muestra de directivos, los resultados de esta investigación reflejan el sustrato cultural de nuestro país. Tenemos una mayor creencia en el «control externo» de los acontecimientos,

---

<sup>1</sup> «Características del empresario en España», *Papeles de economía española*, nº 39 (1989).

fruto de una larga historia de aislamiento e intervencionismo y del arraigo de determinadas creencias religiosas.

Hay que señalar, no obstante, que se observa un profundo cambio en esta actitud del empresario español. Circunstancias y modificaciones del entorno –ingreso de España en la CE, creciente internacionalización de los mercados, liberalización de la economía, etc.– obligan al empresario a una formación y cualificación cada vez mayor.

#### 4.2 Profunda necesidad de formación

La *Encuesta de Población Activa* facilita algunos datos sobre las características de los empresarios españoles: el 74,2% son varones, sólo el 16% son técnicos profesionales o universitarios y el 50,7% tienen una edad comprendida entre los 30 y 49 años (tabla 13).

Aumenta la presencia de las mujeres en la actividad empresarial y el número de empresarios más jóvenes con mayor nivel de formación y mayor tendencia a ejercer su actividad en equipo. No obstante, resulta evidente el bajo nivel de cualificación que todavía existe entre los empresarios de nuestro país. Este bajo nivel se corresponde con la reducida inversión en formación de las empresas españolas, que se sitúa en el 1,3% de la masa salarial bruta, frente a niveles próximos al 3% en otros países europeos.

Un reciente estudio sobre las necesidades de formación de la empresa madrileña, extrapolable al resto de las zonas industrializadas españolas, refleja que los principales objetivos que cumple la formación son el incremento de la productividad y una mayor capacidad de

Tabla 13 - Distribución de empresarios por sexo, nivel de estudios y edad. 1994

	Sexo (%)		Nivel de estudios (%)					Edad (%)				Total
	V	M	Sin estudios	Primarios	Medios	Técnicos Profesionales	Universitarios	Hasta 30	De 30 a 49	50 a 65	Más de 65	
Empresarios sin asalariados	71,6	28,4	14,3	47,1	25,3	6,8	6,5	13,5	48,3	35,1	3,1	1.977,8
Empresarios con asalariados	83,2	16,8	5,3	40,1	30,1	9,8	14,7	8,3	57,1	31,8	2,8	574,2
Miembros de cooperativa	72,7	27,3	6,1	41,1	32,0	14,0	6,8	19,8	60,8	19,3	0,1	117,4
Total	74,2	25,8	12,0	45,3	26,7	7,8	8,2	12,6	50,7	33,7	3,0	2.669,4

Fuente: Elaboración CECS a partir de INE, *Encuesta de Población Activa*, tercer trimestre 1994.

movilidad interna de los trabajadores. Pero lo que realmente determina el impulso de las PYMEs en este campo es la posibilidad de obtener subvenciones específicas para la formación, más que un cambio en la mentalidad de los empresarios.

Según el mismo estudio, gracias a las subvenciones de la Fundación para la Formación Continua (FORCEM), que administran conjuntamente Patronales y Sindicatos, la proporción de empresas que invierten en formación se está elevando. Se constatan, sin embargo, notables diferencias entre compañías de diferentes tamaños y sectores. Es significativo que el 79,7% de las empresas encuestadas con menos de 200 trabajadores realizan alguna inversión en formación, frente al 97,3% de las empresas de más de 500. También el porcentaje de recursos que se destinan a este fin crece con el tamaño de la empresa. La formación se orienta, principalmente, al análisis y programación por ordenador.

#### *4.3 Dificil relación con las entidades financieras*

La insuficiencia de capital es un hecho consustancial al nacimiento de las PYMEs, ya que la disponibilidad del mismo suele quedar reducida a la exclusiva capacidad financiera de sus propietarios. Esta insuficiencia condiciona su posterior desarrollo, limitado por la posibilidad de generar beneficios y por una difícil relación con las entidades financieras como proveedoras de los recursos ajenos necesarios para desempeñar su actividad. Esta relación se caracteriza por la exigencia de garantías patrimoniales, que priman sobre los criterios de viabilidad económica y empresarial, lo que redundará en las dificultades financieras, que constituyen una constante en las PYMEs.

La insuficiencia, inestabilidad y precio de los recursos financieros termina incidiendo directamente en las inversiones previstas, en la posibilidad de planificación y, en definitiva, en la capacidad competitiva de las empresas.

En el Simposio sobre Financiación de la Empresa Española, celebrado en Vitoria en septiembre de 1993, se presentó una aproximación al conocimiento de estas dificultades con datos de la Central de Balances del Banco de España para el bienio 1990-91. Estos datos fueron aportados por 2.683 empresas industriales no energéticas, de las cuales 2.613 eran privadas. De su distribución por tamaño resultó que el 68% eran pequeñas empresas (<100 trabajadores), el 23% medianas

empresas (> 100 y < 500 trabajadores) y el 9% grandes empresas (> 500 trabajadores).

Las cifras de equilibrio financiero de estos tres grupos confirman que el peso de la estructura fija respecto al activo neto es mayor en las grandes empresas (67,21%) que en las medianas (57,67%) y en las pequeñas (43,79%). Estas cifras resultan coherentes con la mayor tasa inversora ya comentada y están en función, principalmente, del mayor porcentaje que representan en las grandes empresas los recursos ajenos a largo plazo sobre el pasivo remunerado: un 28,03% frente al 15,01% en las pequeñas. Los recursos propios sobre pasivo son, por el contrario, más gravosos en las pequeñas y medianas que en las grandes empresas, lo que refleja la mayor dependencia de la financiación propia en las empresas de menor tamaño y, por tanto, su estrecha vinculación con la coyuntura económica.

También en este sentido opera la mayor proporción de la financiación a corto plazo sobre el pasivo remunerado en las pequeñas empresas (25,60%) que en las grandes (22,44%). Destaca, al mismo tiempo, su mayor dependencia del descuento de efectos: el 8,96% en las pequeñas, frente al 3,36% en las grandes (tabla 14).

La aparente ineficacia que parece desprenderse de la gestión de tesorería en las pequeñas por su mayor liquidez representa un elevado coste de oportunidad, que suele provenir de los requisitos de garantía impuestos, bajo la forma de saldos indisponibles en cuentas a la vista, por las entidades financieras para la concesión de la financiación.

Aunque la representatividad del agregado de pequeñas empresas aquí incluido sea cuestionable, los datos recogidos informan, con suficiente claridad, de las limitaciones financieras que padecen las PYMEs en sus posibilidades de actuación y crecimiento, y de la mayor repercusión de estas limitaciones cuanto más pequeñas son las empresas. La debilidad intrínseca a su dimensión se basa en unos recursos propios siempre restringidos, que les impiden el acceso a fuentes financieras de mayor plazo y menor coste.

#### *4.4 Un entorno desfavorable*

El entorno en que las empresas se desenvuelven viene condicionado por el marco jurídico, económico, social y financiero, frente al cual tienen escaso margen de maniobra. Este marco, en gran parte, es el resultado de unas decisiones de política económica cuyos costes son

Tabla 14 - Estado de equilibrio financiero de la empresa industrial española por tamaño. 1991

	Pequeña: menos de 100 trabajadores	Mediana: de 100 a 500 trabajadores	Grande: más de 500 trabajadores	Total
Activo neto	100	100	100	100
Activo inmovilizado neto	43,79	57,67	67,21	63,25
Activo circulante neto	56,21	42,23	32,79	36,75
Liquidez	15,74	10,14	11,12	11,25
Pasivo remunerado	100	100	100	100
Financiación permanente	74,40	76,46	77,56	77,07
Recursos propios	59,39	62,39	49,53	53,22
R. ajenos a largo plazo	15,01	14,07	28,03	23,85
Financiación corto plazo	25,60	23,54	22,44	22,93
Obligación y otros valores	0,16	0,06	1,36	1,12
Financ. entidades crédito	13,13	12,35	12,76	12,69
Deudas efectos descontados	8,96	7,39	3,36	4,71
Otros	3,35	3,74	4,86	4,56

**Fuente:** Elaboración CECS a partir de datos del Ministerio de Industria Comercio y Turismo y Central de Balances del Banco de España.

diferentes en función de la prioridad que esa política otorgue a distintos parámetros: aumentos salariales, impuestos, tipos de interés, precios de la energía, etc. Este marco no sólo condiciona y altera los costes de las empresas, sino que, en casos como el de España, actúa como disuasor de toda actividad emprendedora. No basta con que existan servicios, procesos productivos y profesionales competitivos; es necesaria una mayor valoración del espíritu de empresa, que se traduzca en medidas de fomento y de apoyo a las iniciativas empresariales.

Las tablas 15-18 muestran la situación de España y de otros países de su entorno económico respecto a algunos elementos decisivos para el funcionamiento de las empresas.

La presión que ejerce este entorno negativo sobre las pequeñas y medianas empresas es aún mayor, dada la indefensión que resulta de su actuación individualizada y su escaso poder de negociación.

Por último, los permanentes cambios legislativos y los innecesarios trámites a los que la excesiva fragmentación administrativa obliga a las empresas desde su creación, configuran un cuadro de dificultades que va contra la iniciativa privada necesaria para dinamizar la economía y la sociedad.

Tabla 15 - Costes laborales. Tasa de variación sobre el año anterior. 1994

	Alemania	Francia	Italia	Reino Unido	Japón	EE UU	España	UE
Remuneración por asalariado	3,0	2,1	3,3	3,6	0,2	3,8	4,6	3,2
Coste laboral unitario	0,0	-0,1	0,5	1,9	0,2	2,0	2,3	0,9

Fuente: Elaboración CECS a partir de datos de OCDE y UE, junio 1994.

Tabla 16 - Tipos impositivos máximos de los impuestos. En porcentajes

	Alemania	España	EE UU	Francia	Reino Unido
Sucesiones y donaciones	35	40,8	35,5	28,6	40
Patrimonio	1	2,5	0	1,5	0
Renta	26,5	56	28	16	40
Sociedades	45	35	31	33,33	33

Fuente: IEF, *Estudio sobre la Empresa Familiar en España*, 1993.

Tabla 17 - Carga fiscal empresarial. En porcentaje del PIB. Septiembre 1993

	Alemania	España	EE UU	Francia	Reino Unido	UE	OCDE
1) Impuesto s/sociedades	1,7	2,7	2,2	2,0	3,2	3,0	2,8
2) Cotización a la S. Social	7,9	8,8	4,9	12,0	3,7	6,4	5,4
Total (1) + (2)	9,6	11,5	7,1	14,0	6,9	9,4	8,2

Fuente: Elaboración CECS a partir de datos de la OCDE.

Tabla 18 - Tipos de interés nominales y reales. Diciembre 1994

	Alemania	España	EE UU	Francia	Reino Unido	UE	OCDE
Interbancario a 3 meses	5,3	8,2	6,3	5,8	6,2	6,8	5,8
Rendimiento de la deuda pública a 3 años	6,9	10,7	7,9	7,4	8,4	8,8	7,6

Fuente: Elaboración CECS a partir de Banco de España, *Boletín Estadístico*, enero 1995.

#### 4.5 Efectos macroeconómicos de una baja productividad

Como resultado de lo expuesto en epígrafes anteriores, nos encontramos con un elevado porcentaje de pequeñas empresas que actúan en un marco hostil y cuya productividad (tabla 19) está condicionada

por su dimensión, ya que, por debajo de unos mínimos, se producen diseconomías de escala<sup>2</sup>. Esta situación se da sin excepción en todos los sectores. Las empresas con menos de 20 trabajadores constituyen en España más del 80% de las empresas. El efecto más destacado sobre el conjunto del sistema es que impide el progreso necesario, incluso en coyunturas favorables.

Indudablemente, 1994 ha sido el año de salida de la profunda crisis que tanto España como el resto de países desarrollados vienen padeciendo desde que se iniciara, claramente, en 1991. El comportamiento más moderado de los costes salariales, el suave incremento del consumo interno y el crecimiento de la producción, principalmente orientada hacia el mercado exterior, están contribuyendo al crecimiento español. Pero todos estos factores no impedirán terminar el año con un déficit comercial superior a 2 billones de pesetas.

El resultado de estas tendencias nos da unas tasas de variación del Producto Interior Bruto, de la Formación Bruta de Capital Fijo, del empleo y de la inflación alejadas todavía de las de los países de nuestro entorno y más negativas que las de la media de países de la UE (tabla 20).

España no logra ni equiparar su inflación con la europea ni equilibrar el déficit de su balanza exterior, siempre amenazada por la dependencia de unas importaciones que contribuyen a mermar la generación de empleo interno y a aumentar la tasa de desempleo, la más alta de la Unión Europea.

**Tabla 19 - Productividad de la empresa industrial española. 1990**

	Hasta 20	21 a 50	51 a 100	101 a 200	201 a 500	Más de 500
Productividad por trabajador (Valor añadido/nº medio de trabajadores)	100	102,7	121,6	148,6	151,3	170,3
Productividad por hora (Valor añadido/nº horas trabajadas)	100	100	119	138,1	152,4	171,4

**Fuente:** Elaboración CECS a partir de datos del IMPI y de la ESEE.

<sup>2</sup> Por oposición a las economías de escala, situación que se crea, de pérdida de control y de disminución de productividad, como consecuencia de la dimensión de la empresa.

Tabla 20 - Evolución de los indicadores macroeconómicos. Tasas de variación anual

Previsiones 1994	Alemania	Francia	Italia	Reino Unido	Japón	EEUU	España	UE	OCDE
PIB	1,8	1,8	1,5	2,6	0,8	4,0	1,2	1,9	2,6
FBCF (1)	4,1	1,1	-0,6	4,0	0,6	11,3	-2,1	1,8	5,2
Empleo	-1,8	-0,4	-1,6	1,2	0,3	3,2	-1,1	-0,7	-
Inflación	3,1	1,7	3,9	2,9	0,3	2,1	4,5	3,1	-
Tasa de paro	10,0	12,3	11,7	9,6	2,9	6,3	24,5	12,0	-

(1) Formación Bruta de Capital Fijo.

Fuente: Elaboración CECS a partir de OECD, *Economic outlook*, junio 1994.

La empresa española podrá desarrollar la agresividad comercial y tecnológica que nuestra economía necesita para poder producir a precios competitivos, generando riqueza y empleo, si reconduce sus estrategias de forma generalizada y encuentra apoyo en un adecuado marco jurídico.

## 5. Dinamismo empresarial

La iniciativa empresarial es necesaria en un modelo de economía social de mercado, como es el español. El dinamismo empresarial (incremento del número de empresas por cada 1.000 habitantes) resulta, por tanto, determinante para impulsar la generación de riqueza en un territorio.

De la observación de lo ocurrido en el conjunto del Estado español y en cada una de sus Comunidades Autónomas en el período 1991-1993 no puede concluirse, sin embargo, correlación alguna entre variación del número de empresas por cada 1.000 habitantes y cambio de situación en la renta *per cápita* con respecto a la media nacional. Mientras territorios como Baleares reducían el número de sus empresas y ganaban posiciones en su situación relativa de renta por habitante, en Madrid y Cataluña ocurría lo contrario. Contribuye a explicar este fenómeno el alto porcentaje de empresas que nacen con escasas expectativas de viabilidad, dada su reducida dimensión y las circunstancias internas y externas que condicionan su eficiencia.

Algunas encuestas estiman en 3 años la vida media para el 50% de las nuevas empresas. Al mismo tiempo, asistimos a un creciente protagonismo de las unidades con menos de 5 trabajadores. Este último

dato, más que ayudar a aclarar la nueva «*fuerza emergente*» de la PYME en nuestra economía, explica el progresivo debilitamiento del tejido productivo. Al final del período de 2 años comentado se había creado en España una nueva microempresa por cada dos mil habitantes, pero se habían perdido 33.000 empresas medianas y grandes.

La crisis económica y el paro han puesto de manifiesto, por un lado, la iniciativa empresarial como autoempleo, y, por otro, que no basta la creación de empresas si no reúnen las condiciones necesarias de consistencia. No resulta extraño, por tanto, que el *Observatorio Europeo de la PYME* apunte a la escasa capacidad de dirección como causa principal del fracaso de las empresas en España y, a la vez, que la autorrealización aparezca como motivación importante de las nuevas iniciativas.

Para que el dinamismo empresarial sea coherente con el refuerzo del tejido productivo es necesario:

- fomentar el espíritu de empresa,
- valorar el riesgo,
- que la Administración libere recursos para la iniciativa privada,
- un marco institucional que ampare a la iniciativa empresarial.

Por último, un servicio asequible y próximo de formación e información facilitaría la cristalización de muchos proyectos que han de salvar primero numerosos obstáculos burocráticos y administrativos.

### III. INDICADORES

En la Red de los Fenómenos utilizamos ya los datos correspondientes a los centros de cotización a la Seguridad Social como instrumento para conocer algunos aspectos de la estructura empresarial española, en especial lo referido a las PYMEs. Completamos esa información con las tablas 21, 22 y 23. En la distribución por Comunidades Autónomas (tabla 22), quizá lo más destacable sea el mínimo porcentaje de empresas de más de 250 trabajadores que hay en la Comunidad Valenciana, cuando es una de las regiones más industrializadas. Da cuenta de la raigambre de la pequeña y mediana empresa manufacturera en sectores como el juguete o el calzado. Por sectores de actividad (tabla 23), es en las empresas básicas y de transformación, muy intensivas en capital, donde se dan los porcentajes más bajos de presencia de PYMEs.

Respecto a la participación de las PYMEs en la economía española, según distintas variables (tabla 24), son significativos los resultados referentes al concepto «Ventas por empleado». Las PYMES, a excepción de las empresas sin asalariados, prácticamente se encuentran al mismo nivel que las grandes empresas. En los restantes conceptos las diferencias son mucho más sustanciales.

En las tablas 25, 26, 27, 28 y 29 se desglosan por sectores y se comparan datos de las PYMEs y de las grandes empresas en relación con ventas, personal asalariado medio y eventual, tasa e intensidad inversoras, propensión exportadora y productividad. En ventas (tabla 25) destacan los porcentajes de las PYMEs en los sectores «Artículos y calzado» y «Madera y muebles de madera». Como ya dijimos en la Red de los Fenómenos, la eventualidad es mayor en las PYMEs que en las grandes empresas (tabla 26). No obstante, en algunos sectores —«Bebidas», «Productos alimenticios y tabaco», «Carne preparada y conservas cárnicas»— las tasas se llegan a igualar. En intensidad inversora (tabla 27) vuelve a ser en «Cuero, piel y calzado» donde las PYMEs superan a las grandes empresas, manifestación clara de la competitividad y el dinamismo de las PYMEs en este sector, que también se refleja en su liderazgo en la propensión exportadora (tabla 28) y en la escasa diferencia de productividad que en él se registra entre PYMEs y grandes empresas (tabla 29).

La tabla 30 y el gráfico 3 muestran el desfase ya comentado entre PYMEs y grandes empresas en la incorporación de tecnología y en actividades de I+D. Aquí se encuentra una de las razones básicas de las

diferencias que acabamos de señalar en el párrafo anterior. En estos dos aspectos se centra uno de los desafíos fundamentales de la PYME española, como demuestra el hecho de que una de las causas principales de fracaso en la creación de una empresa en nuestro país sea «Problemas técnicos, lagunas en información y en capacidad técnica» (tabla 32).

En la tabla 31 recogemos algunos resultados de las inversiones inducidas y las empresas beneficiadas por la Iniciativa PYME de Desarrollo Industrial. Se deberían apoyar mucho más desde todas las instancias –políticas, sociales, económicas...– las actuaciones dirigidas a mejorar las condiciones financieras, tecnológicas y de gestión y cooperación en las PYMEs. En ello nos va una parte importante del futuro económico e industrial de nuestro país.

**Tabla 21 - Centros de cotización a la Seguridad Social. Clasificados por número de trabajadores. Diciembre 1993**

	de 1 a 10	de 11 a 250	Más de 250	Total
Número de empresas	846.641	117.370	3.108	1.284.467
%	87,54	12,14	0,32	100
Número de trabajadores	2.300.669	3.693.757	2.181.468	8.175.894
%	28,14	45,18	26,68	100

Fuente: Elaboración CECS a partir de datos del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

**Tabla 22 - Número de centros de cotización a la Seguridad Social y porcentajes por tamaños y Comunidades Autónomas. Agosto 1994**

Comunidad Autónoma	de 1 a 5	%	de 6 a 50	%	de 51 a 250	%	Más de 250	%	Total
Andalucía	121.661	80,89	26.290	17,48	2.027	1,35	430	0,29	150.408
Aragón	27.261	78,06	7.074	22,06	488	1,40	101	0,29	34.924
Asturias	19.563	79,18	4.690	18,98	363	1,47	91	0,37	24.707
Baleares	25.090	79,01	6.086	19,17	515	1,62	64	0,20	31.755
Canarias	33.491	77,85	8.664	20,14	738	1,72	127	0,30	43.020
Cantabria	11.389	79,53	2.702	18,87	178	1,24	51	0,36	14.320
Castilla-La Mancha	32.760	77,96	8.574	20,40	592	1,41	96	0,23	42.022
Castilla y León	49.610	79,44	11.756	18,82	900	1,44	184	0,29	62.450
Cataluña	160.623	77,12	43.551	20,91	3.468	1,67	623	0,30	208.265
Comunidad Valenciana	92.270	78,64	23.416	19,96	1.448	1,23	204	0,17	117.338
Extremadura	17.622	80,63	3.923	17,95	252	1,15	58	0,27	21.855
Galicia	54.859	80,17	12.518	18,29	884	1,29	169	0,25	68.430
Madrid	123.459	78,25	30.934	19,61	2.736	1,73	650	0,41	157.779
Murcia	21.610	79,22	5.225	19,15	370	1,36	73	0,27	27.278
Navarra	10.465	74,79	3.205	22,91	265	1,89	57	0,41	13.992
País Vasco	38.560	75,33	11.264	22,00	1.165	2,28	201	0,39	51.190
La Rioja	5.916	76,35	1.687	21,77	126	1,63	20	0,26	7.749
Total	846.209	78,54	211.559	19,63	16.515	1,53	3.199	0,30	1.077.482

Fuente: Elaboración CECS a partir de datos del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

**Tabla 23 - Número de centros de cotización a la Seguridad Social y porcentajes por tamaños y sector de actividad. Agosto 1994**

Sector de actividad	de 1 a 5	%	de 6 a 50	%	de 51 a 250	%	Más de 250	%	Total
Transformación agraria	4.517	82,43	889	16,22	73	1,33	1	0,02	5.480
Energía y agua	2.215	64,11	953	27,58	194	5,62	93	2,69	3.455
Minerales no energéticos e industria química	15.293	62,20	8.064	32,80	1.042	4,24	189	0,77	24.588
Transformados metálicos	37.929	67,43	16.662	29,62	1.381	2,46	277	0,49	56.249
Otras industrias manufactureras	68.527	69,02	28.175	28,38	2.297	2,31	289	0,29	99.288
Construcción	84.681	72,30	30.641	26,16	1.694	1,45	102	0,09	117.118
Comercio, hostelería y reparaciones	356.592	83,57	66.931	15,69	2.801	0,66	351	0,08	426.675
Transportes y comunicaciones	43.927	79,64	10.475	18,99	597	1,08	157	0,28	55.157
Servicios financieros, seguros y servicios a las empresas	79.348	81,11	16.389	16,75	1.696	1,73	390	0,40	97.823
Otros servicios	151.218	79,73	32.374	17,07	4.739	2,50	1.339	0,71	189.670
No consta	1.962	-	6	-	1	-	10	-	159
Total	846.209	78,54	211.559	19,63	16.515	1,53	3.199	0,30	1.077.482

Fuente: Elaboración CECS a partir de datos del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

**Tabla 24 - Participación de las PYMEs en la economía española. 1989**

Variable	Sin asalariados	de 1 a 10 asalariados	de 11 a 50 asalariados	de 51 a 250 asalariados	de 251 a 500 asalariados	Más de 500 asalariados	Media
Ventas por empleado (miles ptas.)	4,9	7,6	7,5	8,2	8,3	8,8	8,1
Salario por empleado (miles ptas.)	-	714	873	1.044	1.254	1.654,1	1.136,1
Exportaciones por empleado (miles ptas.)	94,5	150	224	487	677	805,8	481,1
Importaciones por empleado (miles ptas.)	127	391	496	741	968	1.152,7	772

Fuente: Elaboración CECS a partir de IEF, *Las Empresas Españolas en las Fuentes Tributarias*, Madrid, 1992; IMPI, *La Pequeña y Mediana Empresa en España*, Madrid, 1993.

Tabla 25 - Presencia de las PYMEs en los sectores industriales. 1989

Sectores	Empresas	Ventas	Asalariados
Hierro y siderurgia	97,62	33,58	38,21
Minerales y metales no férreos	98,40	34,54	43,28
Cemento, cal y yeso	95,94	28,28	35,05
Vidrio	98,72	31,52	47,81
Tierra cocida, cerámica	99,09	62,19	70,35
Otros minerales y derivados metálicos	99,76	85,03	90,03
Petroquímica	97,48	47,12	55,36
Productos básicos inorgánicos	95,29	26,19	24,66
Productos químicos	98,68	60,08	65,03
Productos farmacéuticos	95,91	39,58	43,82
Plásticos	99,15	63,46	74,33
Productos metálicos	99,81	83,59	86,86
Máquinas agrícolas e industriales	99,51	84,58	83,14
Máquinas de oficina	99,74	86,49	89,04
Material eléctrico	97,98	35,13	39,03
Vehículos y motores	95,73	10,82	20,62
Otros medios de transporte	98,29	24,21	23,77
Productos alimenticios	99,44	63,22	66,10
Bebidas y tabaco	99,13	39,66	45,53
Textiles	99,63	77,57	79,87
Artículos y calzado	99,81	89,90	91,48
Madera y muebles de madera	99,96	95,24	97,10
Pasta papelera, papel, cartón	93,76	31,14	31,89
Artículos de papel, impresión	99,47	75,21	64,66
Caucho y derivados	99,27	49,03	61,32
Otros productos manufacturados	99,97	96,11	96,59

Fuente: IMPI, *La Pequeña y Mediana Empresa en España*, Madrid, 1993.

Tabla 26 - Media del personal asalariado menor (PAM) y de eventuales por sectores. 1989

Sectores	PYME		Grandes	
	PAM	Eventuales	PAM	Eventuales
Metales férricos y no férricos	48,2	38,1	1.053,0	7,7
Productos minerales no metálicos	37,1	28,5	507,4	14,4
Productos químicos	40,3	18,6	609,0	9,6
Productos metálicos	34,6	26,1	525,5	13,5
Máquinas agrícolas e industriales	46,2	23,3	556,0	12,0
Máquinas de oficina, proceso de datos, etc.	38,9	18,9	1.010,2	11,4
Material y accesorios eléctricos	44,7	33,2	852,2	15,2
Vehículos automóviles y motores	76,6	19,4	1.531,8	16,5
Otro material de transporte	75,0	26,2	1.805,8	6,2
Carne preparada y conservas cárnicas	27,9	35,7	544,2	39,3
Productos alimenticios y tabaco	48,0	29,7	808,7	29,7
Bebidas	40,8	14,2	672,7	14,8
Textiles y vestido	36,3	29,0	483,4	17,3
Cuero, piel y calzado	27,3	38,7	325,6	24,0
Madera y muebles de madera	23,8	35,8	362,2	26,9
Papel, artículos de papel, impresión	31,7	22,2	471,2	14,9
Productos de caucho y plástico	41,3	25,1	614,8	20,4
Otros productos manufacturados	30,9	22,6	361,0	25,7
Total	38,6	28,0	742,9	16,3

Fuente: IMPI, *La Pequeña y Mediana Empresa en España 1993*, Madrid, 1994.

Tabla 27 - Tasa inversora e intensidad inversora por sectores y tamaños de empresa. 1990

Sectores	Tasa inversora (porcentaje del V.A.)		Intensidad inversora (miles ptas. por trabajador)	
	PYME	Grandes	PYME	Grandes
Metales férreos y no férreos	14,7	36,8	590,7	2.306,7
Productos minerales no metálicos	23,6	30,1	684,4	2.253,0
Productos químicos	16,7	26,1	731,4	1.510,7
Productos metálicos	11,8	28,7	431,6	832,8
Máquinas agrícolas e industriales	7,8	11,8	312,2	460,4
Máquinas de oficina, proceso de datos, etc.	4,8	10,0	258,5	512,8
Material y accesorios eléctricos	8,3	15,3	483,5	609,3
Vehículos automóviles y motores	14,1	19,4	462,7	891,6
Otro material de transporte	5,1	11,5	233,3	531,3
Carne preparada y conservas cárnicas	11,7	13,0	359,1	635,9
Productos alimenticios y tabaco	22,5	17,1	449,5	972,9
Bebidas	269,6	19,1	517,0	1.899,0
Textiles y vestido	18,0	8,6	235,8	286,0
Cuero, piel y calzado	10,5	4,4	245,5	168,8
Madera y muebles de madera	10,6	38,2	213,5	1.116,4
Papel, artículos de papel, impresión	21,1	34,1	549,0	1.740,8
Productos de caucho y plástico	13,9	18,6	526,0	767,6
Otros productos manufacturados	4,6	12,0	153,3	593,6
Total	18,6	20,7	416,7	1.047,1

Fuente: Elaboración CECS a partir de datos de la ESEE.

Tabla 28 - Propensión exportadora de las PYMEs españolas por rama de actividad. 1990

	Propensión exportadora (todas las empresas)	Propensión exportadora (empresas exportadoras)	Participación mayoritaria de capital extranjero
Metales ferrosos y no ferrosos	3,8	9,0	8,0
Prod. minerales no metálicos	4,3	13,5	3,4
Productos químicos	7,8	16,7	9,1
Productos metálicos	6,2	19,3	3,8
Máquinas agrícolas e industriales	8,4	16,8	8,2
Máquinas de oficina	18,0	36,1	25,0
Material eléctrico	6,1	19,2	8,9
Vehículos automóviles y motores	19,5	35,5	17,6
Otro material de transporte	8,6	21,9	4,8
Preparados cárnicos	1,2	7,6	0,0
Productos alimenticios y tabaco	6,5	26,1	3,9
Bebidas	5,4	10,8	15,8
Textiles y vestido	4,7	19,7	1,3
Cuero, piel y calzado	19,1	41,6	1,9
Madera y muebles de madera	4,0	18,2	1,0
Papel e impresión gráfica	2,8	11,8	3,0
Productos de caucho y plástico	4,9	18,1	9,2
Otros productos manufacturados	17,9	29,5	0,0
Total	6,7	20,7	4,7

Fuente: Elaboración CECS a partir de datos de la ESEE.

**Tabla 29 - Productividad horaria y productividad por trabajador por sectores. En millones de pesetas. 1990**

Sectores	Productividad por trabajador		Productividad horaria	
	PYME	Grandes	PYME	Grandes
Metales férreos y no férreos	4,6	7,1	2,5	4,1
Productos minerales no metálicos	4,5	6,5	2,5	3,6
Productos químicos	5,4	7,4	3,0	4,2
Productos metálicos	4,0	5,5	2,2	3,2
Máquinas agrícolas e industriales	4,4	4,7	2,4	2,7
Máquinas de oficina, proceso de datos, etc.	5,6	7,0	3,2	4,0
Material y accesorios eléctricos	4,9	4,9	2,7	2,8
Vehículos automóviles y motores	3,6	4,9	2,0	2,9
Otro material de transporte	4,0	3,9	2,3	2,4
Carne preparada y conservas cárnicas	3,3	4,5	1,8	2,5
Productos alimenticios y tabaco	4,2	5,9	2,4	3,4
Bebidas	6,8	9,7	3,7	5,5
Textiles y vestido	3,0	3,9	1,7	2,2
Cuero, piel y calzado	3,3	3,6	1,8	2,0
Madera y muebles de madera	2,7	4,2	1,5	2,4
Papel, artículos de papel, impresión	3,9	7,3	2,2	4,2
Productos de caucho y plástico	4,0	5,5	2,2	3,0
Otros productos manufacturados	3,1	4,6	1,8	2,6
Total	3,9	5,8	2,2	3,3

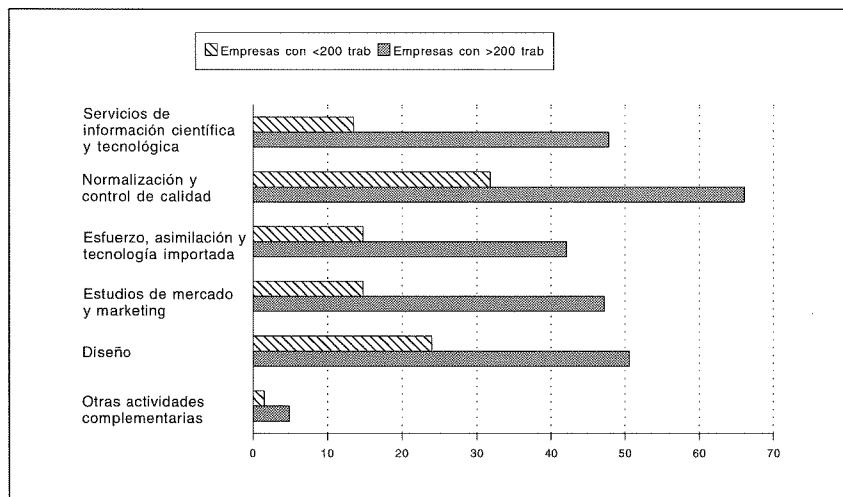
Fuente: Elaboración CECS a partir de datos de la ESEE.

**Tabla 30 - Tipo de tecnología incorporada por las empresas. En porcentaje de empresas. 1990**

Tamaño	CAD	Máquinas-herramienta de control numérico	Robótica	Sistemas flexibles
Menos de 20 trabajadores	7,7	15,3	6,2	8,7
De 21 a 50 trabajadores	11,8	21,6	8,1	15,9
De 51 a 100 trabajadores	25,0	32,0	14,1	18,0
101 a 200 trabajadores	28,4	35,3	20,7	31,9
201 a 500 trabajadores	37,8	44,9	31,6	40,1
Más de 500 trabajadores	48,6	55,1	41,2	51,0

Fuente: Elaboración CECS a partir de datos de la ESEE.

Gráfico 3 - Actividades complementarias de I+D. En porcentaje de empresas.1990



Fuente: Elaboración CECS a partir de datos de la ESEE.

Tabla 31 - Inversiones inducidas y empresas beneficiadas de la Iniciativa PYME de Desarrollo Industrial. 1994-1999

Programas	Inversiones inducidas	Empresas beneficiadas
Programa de cooperación		
- Fomento de la cooperación	119.901	39.967
- Apoyo a las acciones colectivas	56.424	1.881
- Apoyo financiero a la cooperación, fusión y transmisión de empresas	26.780	430
Programa de información		
- Información	no aplicable	654.000 Consultas
Programa de apoyo al producto industrial		
- Apoyo al producto industrial	187.200	31.200
Programa de apoyo a la financiación		
- Préstamos avalados para inversiones	147.000	2.550
- Préstamos participativos	143.000	2.500
- Préstamos para la reestructuración financiera	100.000	3.400
Programa de apoyo a redes territoriales		
- Capital riesgo	8.000	296
- Sistema de garantías	1.530.000	76.500
- Red de servicios tecnológicos	no aplicable	280.000 Usuarios
<b>Total</b>	<b>2.318.305</b>	<b>158.724 Empresas</b>

Fuente: Ministerio de Industria y Energía.

Tabla 32 - Principales causas de fracaso en la creación de una empresa. 1992

Causas de fracaso	Países											
	Bélgica	Dinamarca	Francia	Alemania	Grecia	Irlanda	Italia	Luxemb.	Holanda	Portugal	España	Reino Unido
Problemas organizativos y de gestión												
Falta de capacidad empresarial	X	XX	X	X	X	XXX	X			XXX	X	X
Problemas estratégicos			X		X				X			X
Problemas técnicos, lagunas en información y en capacidad técnica			X				X		X		XX	
Inadecuación del producto		X	X							XX		
Problemas financieros	X	XX	XXX		X	XX		XX	XX	XXX	X	X
Racionamiento del crédito	X			X	X	X	XX			X	X	X
Coste de los créditos										X		X
Presión fiscal						XX						
Burocracia										X		
Problemas relacionados con los mercados		X	X	X								X
Fuerte competencia			XXX		X		XXX		XXX			X
Demanda insuficiente			XXX	X	X	XXX		XX	XXX			X
Recursos de pagos										X		
Costes sociales												
Problemas locacionales										X		X
Problemas de carácter personal										XX		

Nota: XXX, mayor importancia a mayor nº de cruces.

Fuente: Elaboración CECS a partir de IMPI, *La Pequeña y Mediana Empresa en España 1993*, Madrid, 1994; European Network for SME Research, *The Observatory for SMEs. First Annual Report*, Zoetermeer, 1993.

## Capítulo IV

---

# LA REFORMA DEL MERCADO DE TRABAJO Y LA SITUACION DEL EMPLEO

## I. TESIS INTERPRETATIVAS

### 1. Una reforma compleja y polémica

Un acontecimiento singular destaca sobre todos a la hora de ofrecer de modo unitario y sintético la problemática laboral de 1994: la llamada *reforma del mercado de trabajo*. 1994 puede ser presentado como el año de la puesta en práctica de una profunda, técnicamente compleja y socialmente polémica reforma del *marco institucional* del sistema de relaciones laborales<sup>1</sup>.

La reforma laboral que se lleva a cabo durante las últimas semanas de 1993 y primeros meses de 1994 constituye, por el momento, la última versión de un fenómeno de alcance general: la permanente *transformación institucional* del sistema normativo laboral. Con otras palabras, la continua actualización de los instrumentos de que el ordenamiento jurídico-laboral se sirve para el cumplimiento de su función reguladora. En la exposición de motivos del Real Decreto-Ley, de 3 de diciembre, de medidas urgentes de fomento de la ocupación, se recogen dos argumentos fundamentales como justificación de la reforma del marco de relaciones laborales:

— la gravedad de la situación económica y su incidencia en el mercado de trabajo convierten en un objetivo inexcusable la lucha contra el paro y la potenciación de nuestra capacidad generadora de empleo;

— recuperar la senda del crecimiento económico y mejorar la competitividad de las empresas constituyen la base imprescindible del mantenimiento y de la creación de empleo.

---

<sup>1</sup> Entendemos por marco institucional el *marco normativo regulador* de las relaciones jurídico-laborales que estructuran el funcionamiento del sistema de producción de bienes y servicios. No se ha reformado, por tanto, el *mercado de trabajo*, sino *algunos aspectos básicos del sistema normativo* que regula las relaciones de trabajo. A pesar de la aceptación de esta fórmula, sería preferible la propuesta de una terminología menos equívoca, más directa y descriptiva. Se podría, así, hablar de la *reforma laboral* o la *reforma del marco jurídico de las relaciones laborales*.

Sólo mediante la permanente adaptabilidad a las circunstancias cambiantes de los procesos productivos y las innovaciones tecnológicas se podrán alcanzar esos objetivos.

El presente debate político y jurídico sobre la reforma del mercado de trabajo, convertido en España en cuestión del mayor interés social, puede considerarse, por tanto, una formulación más de una situación que se viene denominando de diversas maneras en los últimos tiempos: flexibilización del marco de relaciones de trabajo, adaptación del ordenamiento laboral a la crisis económica, etc.

## **2. Se fortalece la negociación colectiva y el *statu quo* sindical**

En un juicio general acerca de la reforma laboral en su conjunto han de evitarse dos extremos:

— el idealismo laudatorio de quienes establecen una relación de causa-efecto entre las virtudes de la reforma y la salida de la crisis o la creación directa de empleo neto;

— la descalificación a ultranza de quienes consideran la reforma una «contrarreforma laboral» que conduce al ordenamiento jurídico a estadios de desregulación inaceptables.

El rechazo frontal y absoluto de la reforma ha sido en la mayor parte de los casos producto de un reproche político al Gobierno. Este reproche, en realidad, tenía que ver más con el método utilizado –iniciativas legislativas no concertadas socialmente en su conjunto– que con un análisis ponderado y realista de las soluciones legislativas adoptadas.

La reforma es ideológicamente una típica *actuación socialdemócrata*, en cuanto que en ella se combinan los siguientes elementos:

— medidas flexibilizadoras que se juzgan necesarias en la relación laboral individual,

— potenciación del poder colectivo negociador de los trabajadores,

— fortalecimiento del *statu quo* sindical mayoritario.

Con independencia de importantes logros y también de puntos críticos innegables, la reforma no es una maniobra antisindical liquidadora de garantías laborales, como a veces ha sido presentada.

Este hecho se confirma por la inclusión en el cuerpo normativo de la reforma, como un supuesto más de legislación negociada o concertada, del Acuerdo sobre Criterios de Reforma de la Normativa Electoral, alcanzado previamente entre las organizaciones sindicales más representativas en el ámbito del Estado (UGT y CC OO) y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Este acuerdo supone el robustecimiento del actual modelo de *bisindicalización* –favorecido por una reforzada y activa unidad de acción entre las dos confederaciones mayoritarias– existente en nuestro país. Este plano de la reforma constituye el contrapunto real de las transformaciones «a la baja» llevadas a cabo en el sistema de relaciones laborales y ofrece una idea clara acerca de la matriz ideológica de la reforma.

### 3. Adaptabilidad como objetivo

La adaptabilidad del cuerpo normativo regulador de las relaciones de trabajo al nuevo marco económico en que las empresas españolas desarrollan su actividad es la pieza básica de la justificación ofrecida para una reforma tan profunda del ordenamiento jurídico laboral. En la exposición de motivos de la Ley 11/1994 se recogen las siguientes intenciones:

- mejorar la *competitividad* de nuestras empresas, manifestada en una mayor capacidad de adaptación y en una gestión de recursos humanos que ayude a su buena marcha;
- facilitar la *creación de empleo y proteger el existente*.

Según la misma fuente, «de no introducirse este criterio de adaptabilidad en el desarrollo de la relación laboral, en la regulación estatal y en la negociación colectiva, el esquema de garantías inherente al Derecho del Trabajo irá apareciendo cada vez más como una regulación puramente formal, que no sólo no sirve para proteger el empleo existente, sino que abre una brecha cada vez mayor entre ocupados y desempleados».

La operación adaptadora del ordenamiento laboral para mejorar la competitividad empresarial incide sobre los aspectos fundamentales del marco institucional del mercado de trabajo:

- el sistema de colocación de trabajadores,
- el contrato de trabajo (la relación laboral individual),
- la negociación y el convenio colectivos,
- la medición de la representatividad sindical,
- la protección por desempleo.

El resultado final es *el aumento de los poderes del empresario en la dirección y el control de la mano de obra* y la asunción por los órganos de la jurisdicción social de nuevas competencias atribuidas hasta ahora a la Administración (judicialización).

#### **4. El éxito de la reforma en manos de la negociación colectiva**

El tiempo y el uso que la negociación colectiva haga de las posibilidades abiertas legislativamente deberán confirmar si la línea de actuación inspiradora de la reforma ha sido correcta. Sólo entonces se podrá emitir un juicio definitivo sobre el asunto. Debe tenerse en cuenta que uno de los objetivos preferentes o direcciones prioritarias de la reforma es la potenciación de la negociación colectiva como instrumento regulador de las relaciones laborales y de las condiciones de trabajo. Se produce, en consecuencia, un repliegue o retirada de la regulación estatal en beneficio de los espacios propios del convenio colectivo y del pacto de empresa.

La negociación colectiva, por tanto, tiene ante sí, durante los próximos meses y años, la suerte entera de la reforma institucional en juego. Dos posibilidades aparecen:

— que los futuros convenios colectivos y pactos de empresa que hayan de negociarse utilicen de forma novedosa y efectiva la normativa puesta a su disposición por las leyes de reforma, y los sujetos negociadores asuman, en tal caso, las nuevas actitudes y esfuerzos propios de una negociación más rica, compleja y difícil;

— que la negociación colectiva no haga frente a las nuevas invitaciones legales y se ciña, cómoda y recelosamente, cuando no con ánimo de neutralizar las posibilidades de reforma institucional que le han sido encomendadas, a la rutina de los contenidos tradicionales.

En el primer caso podrá decirse en su día que las expectativas de mejora perseguidas por los reformadores se cumplieron en mayor o menor grado. En el segundo habrá que dejar clara constancia del fracaso del nuevo modelo normativo de relaciones laborales intentado en 1994. El tiempo facilitará el diagnóstico definitivo.

## II. RED DE LOS FENOMENOS

### 1. Las razones económicas justifican oficialmente la reforma

La operación adaptadora del ordenamiento laboral que se lleva a cabo en 1994 dispone de una justificación plural. No obstante, existe un elemento unificador claro: la presentación de un *nuevo contexto económico*, producto de «una aceleración de los procesos históricos como no se había conocido en épocas anteriores del sistema de relaciones industriales»<sup>2</sup>.

#### 1.1 *Un nuevo modelo de producción*

Los procesos de producción de bienes y servicios, y, derivadamente, la estructura y comportamiento de los sujetos protagonistas de los mismos, titulares de los intereses contrapuestos que se encuentran en el origen del conflicto social de base, han experimentado cambios internos trascendentales. Entre ellos cabe destacar:

- la aceleración del proceso de innovación tecnológica –informa-tización y robotización de los procesos productivos– y las sucesivas «revoluciones» industriales a ella ligadas;
- la mundialización de la actividad económica y la consiguiente pérdida de valor de los modelos puramente nacionales de producción, a lo que se añade la emergencia de nuevos países competidores en un nuevo contexto de economía abierta;
- la terciarización o reducción del peso relativo del sector industrial de la economía en beneficio de la expansión del sector servicios o terciario, con inevitables consecuencias en el modo de administración del conflicto.

De manera paralela, la composición y actitudes de la clase trabajadora muestran fenómenos nuevos, de intensidad variable según los ámbitos considerados:

---

<sup>2</sup> Exposición de motivos Ley 11/1994, de 19 de mayo.

- el acceso creciente de la mano de obra femenina y joven a los mercados de trabajo,
- la pérdida de importancia relativa del proletariado industrial tradicional dentro de la estructura de la clase trabajadora,
- la difuminación (y desaparición incluso) de la conciencia social,
- la crisis de solidaridad entre los trabajadores (fragmentación, corporativismo),
- la precarización de las condiciones de vida y de trabajo de determinados grupos laborales.

## *1.2 La crisis económica como telón de fondo*

La nueva crisis económica en los países desarrollados a principios de los años 90, de la que una vez más el desempleo se convierte en su más grave expresión, se encuentra también en la base de las iniciativas gubernamentales de adaptación del marco normativo de las relaciones laborales. La crisis económica subsiguiente al período de crecimiento de la economía española (1985-1989) tiene su origen en la combinación de los siguientes factores:

- La fase descendente del ciclo económico. Se inicia en 1990 y toca fondo precisamente en 1993: descenso del 1% del PIB real, a precios de mercado, y del 3,6% de la demanda interna; a partir del tercer trimestre aparecen los primeros síntomas de recuperación.

- El mantenimiento de los desequilibrios básicos generados durante los ejercicios anteriores: inflación, pérdida de competitividad, déficit exterior y del sector público, etc. Dicho mantenimiento se explica por la presión constante de la demanda nacional sobre un aparato productivo poco flexible, o por la expansión fuerte y persistente de la demanda agregada, cuyas tasas de crecimiento excedieron durante todo el quinquenio 1986-1990 a las del potencial productivo compatible con la estabilidad de nuestra economía.

- Las tensiones económicas internacionales, cuyas turbulencias monetarias dejaban en evidencia la solidez del Sistema Monetario Europeo (SME). La decisión adoptada por el Consejo de Ministros de Economía y Finanzas de la Comunidad, en agosto de 1993, de ampliar las bandas de fluctuación de las monedas de los países comunitarios hasta el 15% sólo lo apuntaló provisionalmente.

Tabla 1 - Indicadores socioeconómicos internacionales. 1991-1994

Indicadores	1991	1992	1993	1994(1)
<b>PIB - Variación interanual</b>				
Mundo	0,6	1,8	2,3	3,1
Países industrializados	0,5	1,6	1,2	2,7
Unión Europea	0,8	1,0	-0,3	2,1
España	2,3	0,8	-1,0	1,4
Países en desarrollo	4,5	5,9	6,1	5,6
<b>Inflación - Variación interanual</b>				
Países industrializados	4,6	3,3	2,9	2,4
Unión Europea	5,4	4,6	3,7	3,1
España	5,9	5,9	4,6	4,3
Países en desarrollo	35,7	38,8	45,9	47,5
<b>Tasa de paro</b>				
Países industrializados	7,1	7,8	8,2	8,2
Unión Europea	9,2	10,1	11,2	11,8
España	16,3	18,4	22,7	23,9

(1) Previsión.

Fuente: Elaboración CECS a partir de Fondo Monetario Internacional, *Perspectivas de la economía mundial*, octubre 1994, p. 16.

La crisis económica española se produce, ciertamente, en el marco de la recesión experimentada por la mayor parte de los países desarrollados de nuestro entorno, aunque a la zaga del ciclo económico europeo. De acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI), en tanto que en el conjunto de los países industrializados el PIB crecía un 1,2% en 1993 (Estados Unidos crecía en dicho año un 3%), en la Unión Europea se producía al propio tiempo una evolución negativa del 0,3%, tras incrementos del 0,8% en 1991 y del 1% en 1992 (tabla 1).

### 1.3 Un problema europeo

La debilidad de la economía europea y la extraordinaria magnitud que el paro forzoso había llegado a adquirir en su seno<sup>3</sup> forzaban la

<sup>3</sup> El paro no ha cesado de aumentar en la Unión Europea desde comienzos de los años setenta, con la excepción de la segunda mitad de la década siguiente, llegando a afectar en 1993 a diecisiete millones de personas. En veinte años el volumen de la riqueza comunitaria producida aumentó un 80%, mientras el empleo total aumentaba sólo el 9%.

reflexión de la Unión Europea acerca de la adopción de las políticas precisas para alcanzar un desarrollo sostenible de las economías europeas que permita poder hacer frente a la competencia internacional y crear los millones de puestos de trabajo necesarios. El Consejo Europeo de Copenhague (junio 1993), al mismo tiempo que acogía las sugerencias del Presidente Delors para acometer un plan europeo a medio plazo para reactivar la economía, pedía a la Comisión Europea la elaboración de un «libro blanco» sobre la estrategia a medio plazo en esta materia. El informe de la Comisión Europea resultante, conocido como el *Libro Blanco Delors* y aprobado por el Consejo Europeo de Bruselas (diciembre 1993), presenta un conjunto de grandes orientaciones de base esencialmente económica. El objetivo de éstas es «invertir la tendencia de nuestras sociedades gangrenadas por el paro» y «replantear las reglas del juego heredadas de una época en que los recursos de mano de obra eran escasos, la innovación tecnológica asimilable por imitación de sus creadores y los recursos naturales explotables a discreción». En otras palabras, conseguir una economía sana, abierta, descentralizada, más competitiva y solidaria. La realización de cambios profundos en la política de empleo debe insertarse en el núcleo de la estrategia global como uno de sus instrumentos básicos.

En el *Libro Blanco* se reconoce la dificultad de la tarea («si existiera una cura milagrosa, ya se sabría»). Su diagnóstico de la situación excluye, sin embargo, cuatro tentaciones iniciales:

— el proteccionismo, «que sería suicida para la Unión Europea, principal potencia comercial del mundo, y contrario a las metas que proclama, especialmente fomentar el despegue de los países más pobres»;

— la huida económica hacia adelante, ya que «abrir las compuertas del presupuesto del Estado y de la creación monetaria puede crear una euforia temporal, como una droga», pero «más dura sería la caída en el momento de reparar los daños ocasionados por la inflación y los desequilibrios externos, y el daño principal sería la agravación del desempleo»;

— la reducción generalizada del tiempo de trabajo y el reparto nacional del trabajo, pues «ocasionaría un frenazo de la producción, ya que sería difícil conseguir un buen ajuste entre la demanda de personal cualificado, la óptima utilización de los equipos y la oferta de mano de obra»;

— la drástica disminución de los salarios y los recortes salvajes de la protección social, para alinearlos con los de nuestros competidores de los países en vías de desarrollo; «socialmente inaceptable, políticamente insostenible, esta solución no haría sino agravar la crisis al reducir la demanda interna, que constituye un factor de crecimiento y de mantenimiento del empleo».

## 2. Estructura desarticulada en el mercado de trabajo

La intensa reducción de la demanda interna y del consumo y la inversión privados provocó la disminución de la actividad económica, que se ha proyectado de forma muy negativa sobre la situación del empleo (tablas 2 y 3). Durante 1993 casi tres millones y medio de personas -3.481.300 como media del año, según la *Encuesta de Población Activa* del Instituto Nacional de Estadística- declaraban encontrarse en paro. En un año la tasa de desempleo aumentó del 18,4% al 22,7%, frente al 16,3% en 1990 y 1991. En el primer trimestre de 1994 el paro alcanzaba el 24,6% de la población activa, su cota máxima. Con la pérdida de más de medio millón de empleos durante el año 1993, en el bienio 1992-1993 se destruían en el país casi un 40% de los puestos de trabajo creados durante el sexenio 1986-1991.

Tabla 2 - Evolución de la población de 16 y más años según su relación con la actividad económica. 1985-1994. En miles de personas

Años (media anual)	Total Población	Población Activa			Población Inactiva	Población contada aparte *
		Total	Ocupados	Parados		
1985	28.582,8	13.579,6	10.641,1	2.938,5	14.718,8	284,3
1986	28.907,8	13.813,8	10.880,9	2.933,0	14.841,1	252,9
1987	29.306,8	14.306,6	11.368,9	2.937,7	14.747,8	252,4
1988	29.763,9	14.620,6	11.772,7	2.847,9	14.885,5	257,9
1989	30.173,1	14.819,1	12.258,3	2.560,8	15.097,8	256,2
1990	30.429,7	15.019,9	12.578,8	2.441,2	15.182,7	227,1
1991	30.690,0	15.073,1	12.609,4	2.463,7	15.393,6	223,4
1992	30.990,0	15.154,7	12.366,2	2.788,5	15.644,0	191,1
1993	31.272,3	15.318,8	11.837,6	3.481,3	15.795,4	158,1
1994	31.569,1	15.468,2	11.730,1	3.738,1	15.940,3	160,5

\* Población de 16 y más años que se encuentra realizando el servicio militar o el servicio social sustitutorio.

Fuente: Elaboración CECS a partir de INE, *Encuesta de Población Activa*, Madrid.

Tabla 3 - Evolución del paro forzoso. 1985-1994. En miles

Años (media anual)	Paro registrado (Inem)	Paro encuestado (EPA)	
		Total (miles)	Tasa de paro
1985	2.642,0	2.938,5	21,6
1986	2.758,6	2.933,0	21,2
1987	2.924,2	2.937,7	20,5
1988	2.858,3	2.847,9	19,5
1989	2.550,3	2.560,8	17,3
1990	2.350,0	2.441,2	16,3
1991	2.289,0	2.463,7	16,3
1992	2.259,9	2.788,5	18,4
1993	2.537,9	3.481,3	22,7
1994	2.647,0	3.738,1	23,9

Fuente: Elaboración CECS a partir de Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, *Boletín de Estadísticas Laborales*, Madrid; INE, *Encuesta de Población Activa*, Madrid.

Por otra parte, y siempre de acuerdo con los datos de la EPA, el número medio de personas activas en 1993 aumentó en un 1,1% respecto a 1992, mientras que el número de ocupados registró un importante retroceso: un 4,3% por debajo de la media de 1992. A lo largo de 1993 aumentó en 164.000 el número de activos y disminuyó en 528.000 el de ocupados. El resultado fue casi 700.000 parados más en un solo año. Comparando los datos de 1994 con los de 1993 los resultados son 149.400 activos más y 107.500 ocupados menos, con lo cual el paro ha aumentado en 256.800 personas. Examinaremos seguidamente, de forma breve, las principales características del mercado de trabajo español, por lo que a la actividad, la ocupación y el paro se refiere.

## 2.1 Todavía lejos de Europa

La población activa aumentó ligeramente a lo largo de 1993, hasta alcanzar una tasa total –porcentaje sobre la población mayor de 16 años, en media anual– del 49%. Dicha tasa total era del 49,4% en 1990, 49,1% en 1991 y 48,9% en 1992. El incremento de la población activa en los últimos años es el resultado de dos procesos paralelos, aunque de signo contrario:

— el buen comportamiento de la actividad femenina; su crecimiento alcanzó un ritmo medio anual cercano al medio punto en los cinco últimos años: 32,8% en 1989, 33,4% en 1990, 33,6% en 1991, 34,2% en 1992 y 34,8% en 1993;

— el retroceso en más de dos puntos de la masculina: 66,6% en 1989, 66,7% en 1990, 65,8% en 1991, 64,7% en 1992 y 64,3% en 1993.

A pesar de este aumento global, la tasa de actividad de la economía española dista considerablemente en la actualidad de los valores europeos. La media comunitaria se situaba en 1991, según las cifras de Eurostat, siete puntos por encima de la española; más de diez en el caso de la actividad femenina. Los resultados del análisis de la actividad en relación con el sexo y, sobre todo, con la edad de los activos permite formular en esta materia la teoría de la *segmentación*. En el mercado de trabajo coexisten dos grupos básicos de mano de obra:

— Mano de obra primaria, menos vulnerable al desempleo y más estable en la actividad. Está formado por personas que presentan, además de experiencia profesional, alguna de las siguientes características: edades centrales, sexo masculino y mayores niveles de formación inicial.

— Mano de obra secundaria. No poseen las características que acabamos de señalar. Su comportamiento depende más del ciclo económico: acuden al mercado de trabajo en los momentos de intensa actividad y se retiran en los momentos bajos del ciclo, cuando sus menores oportunidades de encontrar empleo y el nivel comparativamente inferior de las retribuciones los inducen a desistir de buscar trabajo.

## 2.2 Intensa caída de la ocupación

La crisis económica ha producido una intensa caída de la ocupación (tabla 2), con una incidencia diversa en función de los distintos factores de distribución: sectores de actividad y ramas de la producción, edad, sexo, ocupación por cuenta propia u ocupación asalariada, etc. La aparición, a raíz de la modificación del Estatuto de los Trabajadores, del temporal y no causal contrato de trabajo para fomento del empleo fue el motivo principal de la generalización del uso de la contratación laboral temporal en 1984, hecho que provocó un cambio sustancial en la estructura de la ocupación en el país. La resultante *di-*

*cotomía* del mercado de trabajo permitía distinguir así dos categorías de trabajadores asalariados:

- los empleados fijos, que permanecían cubiertos por elevados costes de despido frente a los riesgos de ajuste de plantillas;
- los empleados temporales, que tenían fijado de antemano el límite máximo de la duración de sus contratos.

Los primeros son los que protagonizan la negociación colectiva, mientras que los segundos apenas participan en la fijación de salarios y condiciones de trabajo, reciben retribuciones inferiores y son los primeros en perder el empleo en tiempos de crisis.

El empleo temporal crece de modo espectacular, hasta alcanzar en 1990 nada menos que el 35,3% del total de la población asalariada. Sin embargo, a partir de 1991 y en pleno proceso de caída de la ocupación, la contratación temporal experimenta una inversión de tendencia y muestra un continuado descenso de sus valores: 33,5% de la población asalariada en 1991, 32,4% en 1992, 30,5% en 1993 y 30,4% en el primer trimestre de 1994.

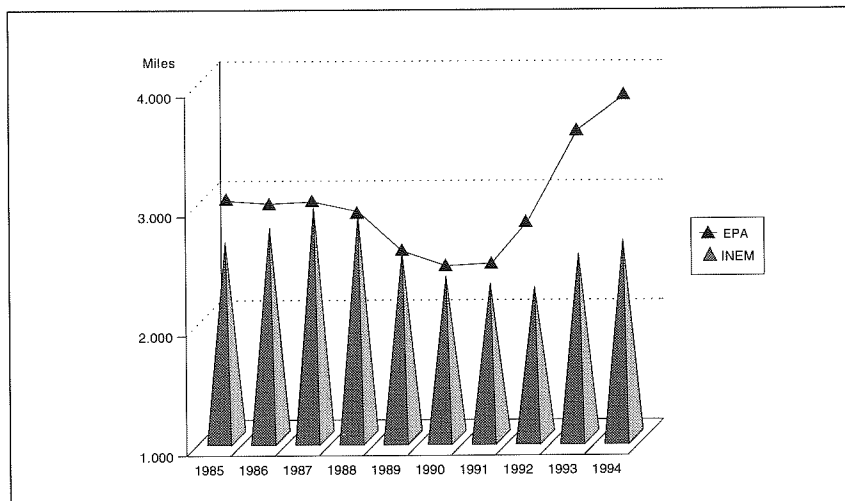
### 2.3 *El paro se desborda*

Para valorar la trascendental importancia que el volumen de paro forzoso ha llegado a alcanzar dentro de nuestro sistema económico y social (tabla 3 y gráfico 1), basta reparar en el siguiente dato: la tasa de paro, que no superaba el 3% de la población activa en los años 70 –bien es verdad que la emigración española había servido para canalizar tradicionalmente los excedentes de mano de obra–, sobrepasaba a mediados de los 80 el 20% de dicha población.

La importante creación de empleo debida a la recuperación económica iniciada en 1986 llega a compensar prácticamente la destrucción de puestos de trabajo producida por la crisis económica de los años 70 y primera mitad de los 80. Sin embargo, no pudo absorber el crecimiento de la población activa resultante de la expansión. En consecuencia, la visible disminución del desempleo no se tradujo en una reducción sustancial de la tasa de paro.

El cambio de tendencia de la economía española a partir de 1991 trae consigo, inmediatamente, el empeoramiento de la situación del mercado de trabajo. En el último trimestre de 1993 la tasa de desempleo se eleva al 23,9% de la población activa. A lo largo de la segunda mitad del propio 1993 eran ya visibles los primeros síntomas de esta-

Gráfico 1 - Evolución del paro forzoso según los datos del Inem y de la EPA. 1985-1994



Fuente: Elaboración CECS a partir de Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, *Boletín de Estadísticas Laborales*, Madrid; INE, *Encuesta de Población Activa*, Madrid.

bilización económica y se consolidaba, a pesar del aumento de la población activa, el estancamiento del ritmo de crecimiento del desempleo, con una ligera disminución de la variación interanual incluso. En el primer trimestre de 1994 la tasa de desempleo encuestado todavía subió hasta el 24,6% de la población activa, pero bajó al 23,9% al final del año.

La distribución del desempleo en nuestro país se caracteriza por la *desigual* manera en que afecta a los distintos colectivos integrantes de la población activa. Tres colectivos bien definidos sufren las mayores tasas de desempleo:

- los grupos de menor edad: más del 50% de los jóvenes activos entre los 16 y los 19 años estaban en paro en 1993 y casi un 60% del total de parados tenían una edad comprendida entre los 25 y 54 años;
- las mujeres: en el bienio 1992-1993 la tasa de paro femenina era superior en más de diez puntos a la de los hombres;
- las personas con menores estudios y formación: la tasa de paro tiende a disminuir a medida que aumenta el nivel de formación de las personas, como tendencia general.

Por último, el paro de larga duración –superior a un año–, vinculado a situaciones relacionadas con la edad y la falta de cualificación profesional de los parados, alcanzaba en 1993 un 50% del total, lo que pone de manifiesto una peligrosa tendencia en el problema del desempleo.

### **3. También la construcción europea justifica la reforma**

El Tratado de la Unión Europea, en vigor desde el 1 de noviembre de 1993, supone un cambio cualitativo en el proceso de integración de los países de la Unión Europea. El establecimiento de una unión económica y monetaria europea exige a los Gobiernos de los Estados miembros la adopción de políticas concretas de *convergencia* con la Unión, a partir de determinados criterios técnicos. La modificación del marco institucional del mercado de trabajo aparece así, en este contexto, como una exigencia adicional del proceso de convergencia con Europa.

#### *3.1 Las exigencias de la convergencia nominal y real*

Por convergencia europea se ha venido entendiendo en realidad dos procesos diferentes, aunque relacionados entre sí:

— La «convergencia nominal»; hace referencia al cumplimiento de cinco condiciones o criterios establecidos en el Tratado de la Unión Europea: inflación no mayor en 1,5 puntos porcentuales a la media de los tres países con menor inflación; déficit público igual o inferior al 3% del PIB; deuda pública igual o inferior al 60% del PIB; entrada del tipo de cambio en la banda estrecha del SME dos años antes de la fase final; tipo de interés no superior en un 2% a la media de los tres países con menor inflación, un año antes de la fase final. Tienen por objeto la progresiva coordinación de las políticas monetarias y financieras de los países de la Unión, como requisito básico para acceder a la fase final de la unión monetaria el 1 de enero de 1997.

— La «convergencia real»; alude, aunque no se haya precisado su alcance en el texto comunitario, a la aproximación de los niveles y calidades de vida de los Estados.

### 3.2 *El Programa de Convergencia con la Comunidad Europea (1992-1996)*

El Gobierno, después de intentar sin éxito la consecución de una política de rentas pactada con los sindicatos, se decide a adoptar el Programa de Convergencia con la Comunidad Europea (1992-1996), aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados el día 12 de mayo de 1992. Este programa se proponía alcanzar «no solamente el éxito de la convergencia real a través del mantenimiento de un crecimiento superior a la media comunitaria, sino también una estabilidad a medio plazo que nos permitirá conseguir un mayor nivel de bienestar y alcanzar nuevos objetivos en materia de política social». Se configuraba en torno a dos ejes básicos:

— un paquete de *medidas estructurales*, fundamentalmente dirigidas a dos ámbitos:

- el mercado de trabajo, cuyas reformas estructurales deberían dotar al mismo de mayor flexibilidad;
- la desregulación económica o liberalización de determinados sectores protegidos de la competencia; su existencia, al amparo de regulaciones y disposiciones emanadas directamente de la Administración central o de las Administraciones territoriales, es fuente de graves ineficiencias y elevados costes económicos

— un conjunto de *políticas macroeconómicas* –monetarias, fiscales y presupuestarias–, instrumentos necesarios para alcanzar la convergencia nominal, a su vez condición de posibilidad de la convergencia real.

### 3.3 *Actualización del Programa de Convergencia (1995-1997)*

Las previsiones macroeconómicas que se hicieron en el Programa de Convergencia quedaron desfasadas. Se frustraron las expectativas de un rápido retorno a una etapa de crecimiento intenso y se frenó el proceso de convergencia nominal. En este contexto, dos años después de su aprobación, el Gobierno llevaba a cabo en 1994 una actualización del mencionado programa (Ministerio de Economía y Hacienda, *Actualización del Programa de Convergencia*, julio 1994). El documento prevé para el período 1995-1997 un escenario macroeconómico caracterizado por los siguientes elementos:

— Una recuperación progresiva de la tasa de crecimiento del PIB, que alcanzaría el 2,8% en 1995 y una media del 3,9% entre 1996 y 1997. La tasa correspondiente a este último período supera en nueve décimas a la prevista para el conjunto de los países de la Unión. El referido escenario comprende dos subperíodos claramente diferenciados en cuanto a la composición del crecimiento del PIB:

- para 1994, se prevé que la caída de la demanda interna se vea compensada por un comportamiento muy dinámico del sector exterior, cuya aportación al crecimiento del PIB será claramente positiva;
- a partir de 1995, a medida que se consolide la recuperación, la demanda interna crecerá a un ritmo superior al del PIB y la aportación del sector exterior se tornará progresivamente negativa, debido básicamente a un aumento de las importaciones. Se espera que la inversión crezca a partir de 1995 a tasas superiores a las de la producción. Se prevé, en cambio, que el consumo tenga un incremento más moderado, ligeramente por debajo del crecimiento del PIB.

— La recuperación de la producción deberá traducirse en una mejora del empleo. En 1995 podría crecer a una tasa del 1,5% y en el período 1996-1997 aumentar hasta una media del 2,6%. Los efectos favorables de la reforma laboral explicarían que el crecimiento de la producción previsto fuera acompañado de un aumento en el empleo ligeramente superior al registrado en la segunda mitad de los años 80.

— Se deberá proseguir el proceso de moderación de la inflación, que podría situarse en el 3,8% en 1995. Esta moderación se apoya en tres factores: el previsible mantenimiento de la inflación en niveles históricamente bajos en todo el mundo, un buen comportamiento de los salarios y los efectos favorables que se derivarán de las medidas de reforma estructural. El proceso de descenso de la inflación deberá continuar también en 1996, aunque a partir de entonces podría verse frenado ante las altas tasas de crecimiento previstas.

— La necesidad de financiación de la nación se reducirá prácticamente a cero. En el período 1996-1997, el progresivo fortalecimiento de la demanda interna, que previsiblemente crecerá por encima de la producción, dará lugar a un aumento de la necesidad de financiación. En promedio podría situarse en el -0,6% durante esos años.

El escenario macroeconómico para 1995-1997 parte de una consolidación de la recuperación que se detecta en el contexto europeo des-

de finales de 1993. Esta recuperación deberá propiciar, en el ámbito interno, un aumento progresivo de la tasa de crecimiento que permita a la economía española alcanzar en 1997 unas condiciones de estabilidad nominal comparables a las que previsiblemente registrarán los países más estables de la Unión Europea. La convergencia nominal hará posible avanzar en el proceso de convergencia real con los países comunitarios más prósperos.

La Actualización del Programa de Convergencia repasa las medidas adoptadas en los diversos ámbitos previstos inicialmente. A continuación anuncia los campos en los que se centrará la acción del Gobierno en los próximos años:

- reforma del mercado de trabajo,
- telecomunicaciones,
- vivienda y suelo,
- medidas de desregulación económica,
- estatuto de autonomía para el Banco de España,
- sistema financiero, sector seguros,
- adecuación del sistema fiscal,
- lucha contra el fraude,
- reforma administrativa y nueva Ley General Presupuestaria,
- política de privatizaciones y reformas estructurales de carácter sectorial.

Por lo que se refiere a la reforma del mercado de trabajo, el Programa de Convergencia actualizado considera que «la reforma laboral incrementará la ocupación y disminuirá el paro, no sólo porque permitirá aumentar el crecimiento de la economía española, sino también porque rebajará el umbral de creación de empleo, es decir, la tasa de crecimiento a partir de la cual se generan puestos de trabajo en términos netos».

A finales de 1994, las posibilidades de que la mayoría de los Estados miembros de la Unión Europea pudiesen cumplir estrictamente los criterios de la convergencia nominal establecidos en Maastricht eran más bien inciertas (tabla 4). España no cumple ninguno de dichos criterios:

- tipos de interés: las sucesivas reducciones realizadas a lo largo de 1993, semejantes a las que se han acordado en el resto de las economías europeas, no han conseguido estrechar las diferencias que nos separan de la media de los países mejor situados de la UE;

Tabla 4 - Convergencia nominal con Europa. 1994

Países	Inflación (%)	Tipos de interés (%)	Déficit público (% PIB)	Deuda pública (% PIB)	Núm. criterios cumplidos
Alemania	3,2	6,4	- 2,9	51,0	4
Bélgica	2,5	7,5	- 5,5	140,1	2
Dinamarca	1,9	8,3	- 4,3	78,0	2
España	4,8	9,9	- 7,0	63,5	0
Francia	1,7	7,1	- 5,6	50,4	3
Grecia	11,2	18,3	- 14,1	121,3	0
Holanda	2,8	6,9	- 3,8	78,9	2
Irlanda	2,0	7,7	- 2,4	89,0	3
Italia	4,1	10,2	- 9,6	123,7	0
Luxemburgo	2,3	6,5	+ 1,3	9,2	4
Portugal	5,7	10,8	- 6,2	70,4	0
Reino Unido	2,3	7,8	- 6,3	50,4	3
Convergencia UE 12	3,6	9,5	- 3,0	60,0	-
Austria	2,9	6,5	- 4,4	65,0	2
Finlandia	1,5	8,2	- 4,7	70,0	2
Suecia	3,2	9,2	- 11,7	78,9	1

**Fuente:** Elaboración CECS a partir de datos del Ministerio de Economía y Hacienda y de Comisión Européenne, *Budgets Economiques 1994-1996*, automne 1994.

— déficit público: está muy lejos del 3% del PIB; este criterio de convergencia resulta difícilmente accesible para la mayoría de los países europeos;

— deuda pública: a finales de 1994 se superó el límite del 60% del PIB, con el consiguiente incumplimiento de este criterio;

— tipo de cambio: la ampliación temporal de la banda de fluctuación de las monedas del SME al +/- 15% de su paridad central ha significado realmente que todos los países han dejado a un lado este criterio;

— inflación: la moderación de la inflación española en los últimos años ha acercado nuestro IPC al de los países más estables, aunque sin cumplir el requisito de convergencia en la materia.

Para la convergencia real se toman en cuenta el PIB por habitante y el desempleo. España ha avanzado de forma considerable desde la adhesión a la Comunidad Europea en la mejora de la primera magnitud: hemos pasado del 70,1% de la media comunitaria registrada en 1985 al 77,6 en 1991. Desde entonces, sin embargo, no hemos logrado

progreso alguno. Respecto al desempleo, la tasa de paro forzoso en España era en 1993, en plena fase recesiva del ciclo económico, el doble de la media de la Unión Europea (tabla 5). En resumen, la producción y el empleo, como variables que mejor pueden definir la convergencia real, se convertían a principios de 1994 en elementos de «divergencia» de la economía española con relación a la media de la UE.

#### 4. Fracaso en el intento de concertación social y respaldo parlamentario a la reforma

El programa económico de convergencia puesto en marcha por el Gobierno se encontró desde el primer momento con el rechazo sindical. El incremento de la conflictividad social resultante daba al traste por algún tiempo con la posibilidad real de recuperar el proceso nor-

Tabla 5 - Convergencia real con Europa. 1991-1994. PIB por habitante y tasa de paro

Países	1991		1992		1993		1994	
	PIB/hab	Paro	PIB/hab	Paro	PIB/hab	Paro	PIB/hab	Paro (2)
Alemania (1)	119,8	5,1	119,5	5,9	117,0	6,8	108,2	7,7
Bélgica	104,9	7,5	104,6	8,2	103,7	9,5	113,2	10,0
Dinamarca	107,9	8,9	107,8	9,5	108,6	10,5	112,4	10,3
España	77,6	16,3	77,6	18,0	77,6	21,2	77,8	22,7
Francia	110,8	9,5	111,0	10,0	110,6	10,8	110,0	11,3
Grecia	47,4	7,7	47,3	7,7	47,5	7,8	63,1	n.d.
Holanda	100,4	7,0	100,5	6,7	100,5	8,2	102,9	10,0
Irlanda	72,6	16,2	75,1	17,8	77,0	18,4	80,9	17,8
Italia	102,9	10,0	103,1	10,3	103,6	11,0	102,4	11,8
Luxemburgo	127,5	1,6	128,7	1,9	129,8	2,6	160,4	3,2
Portugal	58,7	4,1	62,0	4,7	62,3	5,2	68,9	6,2
Reino Unido	95,5	8,8	94,2	10,0	96,7	10,4	99,0	9,5
Media UE	100	8,8	100	9,5	100	10,6	100	11,0

**Notas:** El PIB por habitante se recoge en índices que expresan la capacidad de compra, teniendo en cuenta el nivel de precios y el tipo de cambio en cada Estado miembro. El índice base=100 representa la media comunitaria. La tasa de paro se recoge en porcentajes de la población activa, expresada en media anual. Para España, las cifras de 1992 y 1993 no coinciden con las de la EPA (según ésta, dichas tasas son el 18,4 por 100 y el 22,7 por 100, respectivamente).

(1) Sólo Alemania Occidental.

(2) Media de los nueve primeros meses del año 1994.

**Fuente:** Elaboración CECS a partir de datos de Eurostat y Comisión Europea, *Les grandes orientations des politiques économiques et rapport sur la convergence*, 1993.

mal de concertación social entre el Gobierno y los sindicatos bajo los esquemas conocidos hasta ese momento. La «convergencia» con la Unión Europea se había erigido realmente en un nuevo *punto de inflexión* o de separación de dos ciclos perfectamente diferenciados en el desarrollo de la concertación social desde la transición política hasta la actualidad.

Sin embargo, un nuevo proceso de concertación social tripartito va a ser propiciado, una vez más, por la aparición de una situación de crisis económica grave. Finalmente el intento resultaría fallido. El fracaso de la concertación culminó en la huelga general del 27 de enero. En el cuadro 1 se recoge el desarrollo infructuoso de la búsqueda de consenso sobre la reforma laboral.

#### ***4.1 La voluntad del Gobierno de sacar adelante la reforma laboral***

Una consideración básica explica la actitud del Gobierno en este proceso: el convencimiento de que la estructura del vigente sistema español de relaciones de trabajo resulta manifiestamente inadecuada a las actuales condiciones socioeconómicas de nuestro país. Este sistema se construyó en los años 80 para atender al múltiple desafío de la democratización del país y de su homologación con Europa y a los requerimientos de un aparato productivo que debía abandonar los privilegios de una economía cerrada. La razón fundamental de esta inadecuación estriba en la convivencia de una parte no despreciable de la antigua legislación laboral franquista y preconstitucional con el ordenamiento que surgió en los primeros años de la democracia. «Se acumulan así, en estratos superpuestos, un modelo de relaciones laborales que respondió a un Estado autoritario, protegido frente al exterior y en el que la sindicación democrática y el derecho de huelga estaban penalmente perseguidos, con un modelo de relaciones laborales propio de una sociedad democrática, interdependiente y en la que constitucionalmente se consagran, entre otros derechos fundamentales, los derechos de sindicación y huelga<sup>4</sup>».

---

<sup>4</sup> El texto citado pertenece al documento *La reforma del mercado de trabajo (Documento que el Gobierno dirige al Consejo Económico y Social en demanda de un dictamen)*, enviado por el Gobierno al CES tras el Consejo de Ministros celebrado el día 26 de febrero de 1993.

Cuadro 1 - El intento fallido de concertación social

26 de febrero de 1993	El Consejo de Ministros acordaba la petición de un dictamen al Consejo Económico y Social (CES) sobre los asuntos contenidos en el documento <i>La reforma del mercado de trabajo (Documento que el Gobierno dirige al Consejo Económico y Social en demanda de un dictamen)</i> . El Gobierno solicitaba dictamen sobre siete grupos de cuestiones: modalidades de contratación, movilidad funcional, movilidad horaria, modificación sustancial de condiciones de trabajo y movilidad geográfica, remuneración del trabajo, despido económico y cuestiones conexas
junio	Propuestas socialistas para las elecciones generales
23 de julio	El Consejo de Ministros concede la máxima prioridad a la concertación social
27 de julio	El Presidente del Gobierno convoca a los secretarios generales de UGT y CC OO, al presidente de la CEOE y a los Ministros de Economía y de Trabajo y Seguridad Social a la primera reunión de trabajo para la negociación de un Pacto por el Empleo
2 de agosto	Reunión destinada al análisis del alcance de la crisis económica y a la comunicación por el Gobierno a los interlocutores sociales de las medidas económicas que el Consejo de Ministros iba a adoptar de inmediato
3 de agosto	Un «pacto de caballeros» ponía en marcha el diálogo social, acordándose el calendario y los contenidos del mismo. A tal fin, se decidía constituir cuatro mesas de negociación, relativas, respectivamente, a la protección social, la política de rentas, <i>la reforma del mercado de trabajo</i> y las medidas de apoyo al sistema productivo, con la propuesta gubernamental de un «pacto de rentas», con congelación de salarios hasta 1995, reinversión de beneficios y estabilidad de plantillas en las empresas
13 de agosto	El Gobierno remitía a los interlocutores el documento <i>Líneas de Política Económica y Presupuestaria</i> , relativo a las actuaciones que consideraba adecuadas para hacer frente a la situación económica, así como a los contenidos del Pacto por el Empleo propuesto (acuerdo de rentas, racionalización del sistema de protección por desempleo y reforma del mercado de trabajo)
1 de septiembre	Documento empresarial <i>Consideraciones y propuestas de la CEOE y CEPYME sobre la crisis económica y la negociación del Acuerdo Social</i>
2 de septiembre	Comienzo efectivo de la negociación. El Gobierno entrega a sindicatos y empresarios el documento <i>Acuerdo Social (Medidas del Gobierno)</i> , relativo a la actuación del Gobierno, la política de rentas, la adaptación y desarrollo de la negociación colectiva, el sistema de pensiones y el sistema de protección por desempleo
16 de septiembre	Documento empresarial <i>Medidas activas para el crecimiento, la competitividad y el empleo en España en el horizonte 1994-1996</i>
septiembre	Los sindicatos expresan su posición negociadora en el documento <i>Bases para un Acuerdo para el Empleo. Propuestas Sindicales</i>

Sigue Cuadro 1 - El intento fallido de concertación social

septiembre	El Gobierno remite al Congreso de los Diputados, en cumplimiento de los plazos constitucionales, los correspondientes Proyectos de Ley de Presupuestos y de Ley Financiera de «acompañamiento» de la primera, que adoptan decisiones políticas no negociadas sobre las materias objeto hasta entonces de preocupación común (sueldos de funcionarios públicos, régimen jurídico de protección por desempleo, etc.)
4 de octubre	Los Ministros de Economía y de Trabajo y Seguridad Social, los secretarios generales de UGT y CC OO y el presidente de la CEDE se reúnen con el fin de hacer un balance de la primera fase de la negociación, en la que no se había alcanzado resultado alguno, decidiendo abrir una segunda etapa para tratar ya, parcialmente, acerca de dos materias: 1) un pacto de rentas 2) un acuerdo sobre la <i>reforma del mercado de trabajo</i> y de sus fuentes reguladoras (negociación colectiva, principalmente)
27 de octubre	Se inicia formalmente la segunda fase de la concertación, en medio del pesimismo y recelo crecientes, acusándose ambas partes de falta de voluntad negociadora
4 de noviembre	El Consejo Económico y Social no consigue alcanzar un dictamen institucional sobre la <i>reforma del mercado de trabajo</i> . El Ministro de Trabajo hace pública la aceptación por el Gobierno, como base para la acción legislativa oportuna, del proyecto de documento sobre la materia redactado por el «grupo de expertos» del Consejo que no mereció la aceptación del mismo
noviembre	El Gobierno anuncia que, se alcancen o no principios de acuerdo con sindicatos y empresarios sobre las materias objeto de negociación, el Consejo de Ministros adoptará en breve los proyectos legislativos correspondientes a la <i>reforma del mercado de trabajo</i>
25 de noviembre	Los sindicatos llevan a cabo importantes manifestaciones de protesta contra la reforma proyectada en cincuenta ciudades españolas. Se da por concluida la (intentada) concertación social en su versión de 1993
21 de diciembre	Dictamen del CES relativo al anteproyecto legislativo de modificación de determinados artículos del Estatuto de los Trabajadores
27 de enero de 1994	Huelga general
29 de julio	Los sindicatos CC OO y UGT solicitan al Defensor del Pueblo la interposición ante el Tribunal Constitucional del correspondiente recurso de inconstitucionalidad contra los preceptos legales denunciados
22 de agosto	El Defensor del Pueblo decide finalmente, después de una extensa motivación, no interponer el recurso solicitado, «al no encontrar fundamentos jurídicos suficientes»

A la radicalidad de los cambios económicos, tecnológicos, sociales y organizativos que viene registrando el sistema económico durante los últimos años, se une la aceleración del proceso general de transformación social en Europa por la coincidencia en el tiempo de tres acontecimientos de primera magnitud:

- la puesta en marcha del mercado único en 1993,
- la decisión de caminar hacia la unión económica y monetaria,
- la aparición de una nueva fase recesiva en la evolución de las economías desarrolladas.

Estas sustanciales modificaciones ponían en cuestión, a juicio del Gobierno, el entramado regulador de las relaciones laborales, estructurado alrededor de un eje central conformado por el Estatuto de los Trabajadores de 1980 y su reforma de 1984. La dinámica económica desbordaba continuamente dicho entramado y ponía de manifiesto su ineficacia. La inadecuación del marco jurídico laboral a las nuevas circunstancias socioeconómicas hacía peligrar el cumplimiento, por parte de nuestro país, de sus objetivos socioeconómicos a medio y largo plazo. En consecuencia, el Gobierno consideraba preciso acometer un proceso de amplias reformas laborales.

#### *4.2 Oposición de los sindicatos a la reforma propuesta por el Gobierno*

Los sindicatos mayoritarios UGT y CC OO habían expresado ya en el seno del Consejo Económico y Social (CES) una posición «claramente negativa» frente a la reforma laboral que se pretendía llevar a cabo. Las razones de la oposición sindical a las modificaciones normativas adoptadas quedaban sintetizadas en el voto particular que formulaban los representantes de dichas organizaciones sindicales al dictamen del CES sobre el anteproyecto de ley de reforma del Estatuto de los Trabajadores (finalmente la Ley 11/1994, de 19 de mayo):

— la legislación laboral española «no puede considerarse, en términos generales, rígida y tampoco su reforma constituye un elemento esencial para la creación de empleo o para aumentar la competitividad de las empresas»;

— una reforma del ordenamiento laboral de tanta envergadura «debe fundarse en el consenso, si no quiere nacer viciada desde su raíz y abocada al fracaso»;

— las modificaciones legislativas propuestas «suponen un retroceso del Estado Social y una disminución muy considerable de la protección que el Derecho del Trabajo debe dispensar a los asalariados». Se derogan, apelando a la flexibilidad y adaptación, numerosos derechos, algunos de ellos logros históricos de los trabajadores. La situación socioeconómica española presenta algunas especificidades respecto a los demás miembros de la Unión Europea, básicamente una tasa de desempleo que duplica la media comunitaria y unos perfiles de la recesión particularmente graves. A esto se añaden otros factores, como la deficiente cultura empresarial española. Todos estos elementos pueden convertir en especialmente perniciosas las medidas flexibilizadoras propuestas. La liberalización de las extinciones de los contratos de trabajo introducidas en las nuevas normas «dará lugar a un incremento notable del desempleo y, eventualmente, tenderá a intensificar la recesión económica».

El rechazo sindical a las iniciativas gubernamentales de reforma se proyecta en tres ámbitos:

- la denuncia teórica permanente<sup>5</sup>,
- la acomodación de la acción reivindicativa al nuevo escenario normativo,
- las movilizaciones sociales.

El día 25 de noviembre de 1993 se llevan a cabo manifestaciones unitarias de protesta en cincuenta ciudades, que culminaban en la huelga general del día 27 de enero de 1994 (27 E). Los sindicatos convocantes (UGT, CC OO, USO, CGT y CIG) hacían un llamamiento a la movilización de los trabajadores, los estudiantes y los pensionistas a través del manifiesto *Por el empleo y la solidaridad* (Madrid, 5 de enero de 1994), lema de la inmediata jornada de huelga. Estaban en peligro, a su juicio, esos «dos valores básicos de nuestra sociedad» después de las medidas sociolaborales adoptadas por el Go-

---

<sup>5</sup> Cfr. los siguientes documentos de CC OO: Comisión Ejecutiva Confederal, *La negociación colectiva de 1994* (Madrid, 1 de marzo de 1994), acerca de la nueva estrategia sindical en el marco negociador diseñado por la reforma laboral; y Secretaría de Empleo Confederal/Gabinete Técnico Confederal, *Consecuencias de la reforma y futuro de la protección de los desempleados* (julio de 1994). Además, singularmente, el número especial monográfico *Reflexiones jurídicas en torno al nuevo modelo de relaciones laborales* de *Gaceta Sindical* (Confederación Sindical de CC OO, julio 1994, nº 128).

bierno<sup>6</sup>. Los sindicatos firmantes acusaban al Gobierno de no querer negociar y de mantener su política económica como ejercicio de autoridad, «a pesar de la triste evidencia de su fracaso, en términos de desempleo y acentuación de situaciones de marginación». No dejaban de denunciar el RD-L 18/1993 y la regulación aparejada del «contrato-basura de aprendizaje», dentro de un marco general de incremento de la precariedad en el empleo y de desprotección de una parte de los trabajadores. Prevenían, al mismo tiempo, contra la segunda fase de la reforma laboral, que completaría, a su juicio, «el círculo de la degradación en la vida laboral facilitando la destrucción de empleo, por una parte, y la sustitución de trabajadores fijos con salarios dignos y protección social».

### 4.3 *Debate en el CES*

En la intervención del CES en este intento fallido de concertación social se reflejan perfectamente los dos elementos que acabamos de reseñar. La complejidad técnica y la polémica social de la reforma laboral se ponen igualmente de manifiesto en los dos momentos principales de esta intervención:

— En el rechazo por el Pleno del CES del proyecto de dictamen sobre la reforma del mercado de trabajo redactado por el Grupo de Expertos del Consejo. El Gobierno consideró, no obstante, excelente dicho trabajo, que influyó en el contenido de los anteproyectos de ley de la reforma laboral que posteriormente el Gobierno remitiría al propio CES.

---

<sup>6</sup> De acuerdo con una encuesta realizada por Demoscopia (*El País*, 29 enero 1994), la huelga fue secundada por el 47% de los españoles mayores de 15 años con empleo; un 50% no la secundó y el 3% no respondió a la pregunta. También paró el 44% de los trabajadores por cuenta propia. En consecuencia, el 75% de la población ocupada secundó el paro. Por partidos, el 58% de los votantes del PSOE, el 27% de los del PP y el 76% de los de IU no acudieron a sus centros de trabajo.

El 45% de los encuestados opinó que la huelga había resultado beneficiosa para la imagen de los sindicatos, frente a un 22% que la consideró perjudicial para los mismos; indiferente fue estimada por el 12% y el 21% restante no contestó. El 65% de los encuestados consideró la huelga perjudicial para la imagen del Gobierno, frente al 2% que la estimó beneficiosa, el 17% indiferente y el 16% no contestó.

En cuanto a la razón determinante de la participación en la movilización, el 44% de los preguntados opinó que fue la oposición a la forma en que se gobernaba, el 35% el miedo a los piquetes y desórdenes, el 27% el acuerdo con las posiciones sindicales, el 15% la dificultad para trasladarse al trabajo, el 5% por ningún motivo especial y el 10% no contestó.

— En el ulterior dictamen del CES, relativo al anteproyecto legislativo de modificación de determinados artículos del Estatuto de los Trabajadores adoptado en su sesión plenaria del día 21 de diciembre de 1993. Se consideraba –con el voto particular desfavorable de los consejeros representantes de UGT y CC OO– que las líneas generales de la reforma prevista podían contribuir a una mejor sintonización entre el funcionamiento del mercado de trabajo y las necesidades de la economía española. Esta consideración se apoyaba en dos argumentos o constataciones: a) la atribución a la responsabilidad de las partes de las principales decisiones sobre el funcionamiento de las relaciones laborales y b) las mayores posibilidades de adaptación a los cambios económicos y productivos, «sin merma de los derechos básicos de los empresarios y trabajadores». Por otra parte, se señalaba la congruencia y similitud de estas medidas con la regulación vigente o con las reformas planteadas en otros países de nuestro entorno político y económico.

La valoración del Consejo era en conjunto favorable a la iniciativa del Gobierno, aun aceptando las diferencias legítimas entre las diversas opiniones sobre la concreción de cada uno de los puntos. La razón fundamental aducida por el CES para esta valoración globalmente positiva fue creer que «el modelo de reforma ofrece un razonable equilibrio y una objetiva aproximación en los intereses contrapuestos de las partes, diferenciando ajustadamente los mecanismos de protección correspondientes a los intereses individuales, colectivos y públicos, y constituye por ello un correcto punto de partida para la reordenación de nuestras instituciones laborales»<sup>7</sup>. El CES formulaba, además, una doble recomendación:

- una de orden técnico: la necesidad de unificación de los diversos textos normativos abordados;
- otra de orden político-social: reafirmaba la trascendencia de la participación de los agentes sociales, y de la negociación colectiva en particular, en el desarrollo de la reforma.

Después de este fracasado intento por parte del Gobierno de legitimar socialmente su propuesta de reforma mediante la concertación, la reforma laboral se lleva a cabo durante las últimas semanas de 1993 y primeros meses de 1994. Se realiza en dos fases y a través de un importante paquete de disposiciones legislativas. En el cuadro 2 se hace un resumen de ese proceso.

---

<sup>7</sup> Consejo Económico y Social, *Dictamen 9/1993*, en *Dictámenes*, Madrid, 1994. pp. 95-100.

Cuadro 2 - Desarrollo legislativo de la reforma laboral

<b>PRIMERA FASE</b>	
<i>Disposiciones legales</i>	<i>Contenido</i>
– Real Decreto-Ley 18/1993, de 3 de diciembre, de medidas urgentes de fomento de la ocupación	Reforma del sistema de colocación: – desaparición del monopolio de los servicios públicos de empleo en su función de intermediación en la colocación de trabajadores – regulación novedosa de algunas modalidades de contratación
– Ley 21/1993, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1994	– Transformación de algunos aspectos del marco institucional del mercado de trabajo
– Ley 22/1993, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de reforma del régimen jurídico de la función pública y de la protección por desempleo	
<b>SEGUNDA FASE</b>	
<i>Disposiciones legales</i>	<i>Contenido</i>
– Ley Orgánica 14/1994, de 19 de mayo, por la que se incluye una disposición adicional 4ª en la Ley Orgánica de Libertad Sindical	Disposición relativa a la representación sindical
– Ley 10/1994, de 19 de mayo, sobre medidas urgentes de fomento de la ocupación	Resultante de la tramitación parlamentaria como proyecto legislativo del homónimo Real Decreto-Ley 18/1993 Reforma del sistema de colocación a través de una triple operación normativa: – supresión del monopolio del Inem en la intermediación para la colocación de trabajadores – legalización de agencias de colocación sin fines lucrativos – incorporación a nuestro marco constitucional de las empresas de trabajo temporal
– Ley 11/1994, de 19 de mayo, por la que se modifican determinados artículos del Estatuto de los Trabajadores, del Texto Articulado de la Ley de Procedimiento Laboral y de la Ley de Infracciones y Sanciones del Orden Social	Reforma y potenciación de la negociación colectiva
– Ley 14/1994, de 1 de junio, por la que se regulan las empresas de trabajo temporal	Regulación del régimen jurídico y del régimen de la autorización administrativa de las empresas de trabajo temporal
– Ley 18/1994, de 30 de junio, por la que se modifica la normativa de elecciones a los órganos de representación de los funcionarios en las Administraciones Públicas	Adaptación de las elecciones sindicales en las Administraciones Públicas a las modificaciones del Estatuto de los Trabajadores contenidas en la Ley 11/1994

## 5. Nuevo sistema de colocación de trabajadores

El sistema de colocación vigente en España hasta la promulgación del Real Decreto-Ley 18/1993, sobre medidas urgentes de fomento de la ocupación, ha descansado sobre un principio esencial: la atribución en exclusiva al Estado de la función de intermediación en el mercado de trabajo o, de otro modo, de ajuste de las ofertas y las demandas de mano de obra en el ámbito productivo. Este sistema no se ha caracterizado precisamente por su efectividad en la necesaria conexión entre las ofertas y las demandas de trabajo.

La inadaptación del Inem a las actuales exigencias de las actividades productivas ha desembocado en su limitada capacidad de intermediación real en el mercado de trabajo. Ha sido considerado frecuentemente más como un requisito burocrático para el acceso al empleo que como un eficaz instrumento al servicio de la colocación de trabajadores. La razón fundamental es haberse dedicado cada vez más a su función gestora de las prestaciones por desempleo, en detrimento de la básica de colocación.

El Grupo de Expertos del Consejo Económico y Social, en su *Proyecto de dictamen sobre la reforma del mercado de trabajo*, reconocía que el funcionamiento de nuestro servicio público de empleo es deficiente. El empleo y la colocación se gestionan normalmente de forma privada y espontánea, con las ineficacias a ello ligadas, especialmente la difícil adecuación de los puestos de trabajo a las condiciones y capacidades de los trabajadores. En el período 1985-1994, la significación de la labor de intermediación entre ofertas y demandas de trabajo llevada a cabo por los servicios públicos de empleo es muy escasa (tabla 6 y gráfico 2). Respecto al total de colocaciones producidas en el sistema económico español, las directamente gestionadas por el Inem apenas alcanzaban el 18,2% en 1985, para reducirse de forma progresiva con el tiempo: 9,8% en 1990, 8,6% en 1991, 7,5% en 1992 y 7% en 1993. En 1994 se observa una pequeña recuperación, pues suponen el 9%.

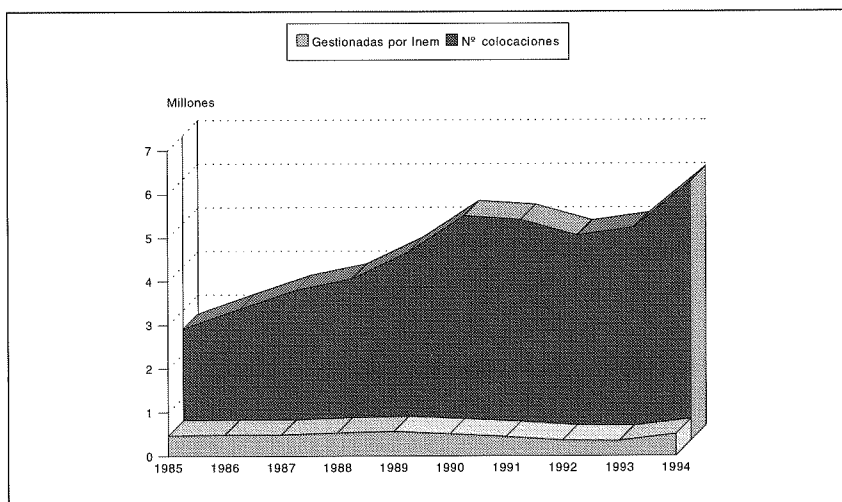
La Ley 10/1994, sobre medidas urgentes de fomento de la ocupación, se propone acabar con esta situación mediante la mejora de los servicios públicos de empleo. Se pretende primar «su eficacia sobre inútiles cargas burocráticas que en nada mejoran su intermediación en el mercado de trabajo, sino que le impiden orientar su actividad hacia los colectivos que realmente necesitan su intervención para garantizar la igualdad de oportunidades en el derecho de acceso al trabajo». Con este fin, la Ley aborda la reforma del sistema de colocación

**Tabla 6 - Evolución de las demandas de empleo, ofertas y colocaciones registradas en el Inem. 1985-1994. En miles**

Años	Demandas			Ofertas	Colocaciones		
	Total	Primer empleo	Otras		Total	Comunicadas	Gestionadas
1985	5.036,3	1.242,4	3.793,9	583,1	2.571,5	2.101,2	470,2
1986	6.002,3	1.543,0	4.459,3	629,3	3.019,7	2.538,0	481,7
1987	6.473,2	1.626,1	4.847,1	647,1	3.449,0	2.962,9	486,1
1988	7.170,9	1.714,0	5.457,0	721,3	3.711,9	3.181,2	530,6
1989	7.635,7	1.677,4	5.958,3	732,3	4.326,5	3.765,6	560,9
1990	7.882,2	1.563,8	6.318,4	684,4	5.158,8	4.652,4	506,2
1991	8.479,1	1.555,0	6.924,1	599,6	5.065,9	4.626,9	439,1
1992	7.731,7	1.217,5	6.514,2	459,4	4.707,7	4.353,6	354,1
1993	8.135,0	1.041,9	7.093,2	394,2	4.883,9	4.539,9	344,0
1994	8.743,3	1.002,4	7.710,4	534,3	5.939,4	5.444,8	494,7

Fuente: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, *Boletín de Estadísticas Laborales*, Madrid.

**Gráfico 2 - Evolución del número de colocaciones gestionadas por el Inem. 1985-1994**



Fuente: Elaboración CECS a partir de Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, *Boletín de Estadísticas Laborales*, Madrid.

bajo». Con este fin, la Ley aborda la reforma del sistema de colocación a través de una triple operación normativa:

- la supresión del monopolio del Inem en la intermediación para la colocación de trabajadores,
- la legalización de agencias de colocación sin fines lucrativos,
- la incorporación a nuestro marco institucional de las empresas de trabajo temporal.

### *5.1 Fin del monopolio del Inem*

Se elimina la obligación del empresario de contratar a través del Inem. Hasta ahora, la intervención del Instituto no consistía realmente «en la búsqueda del trabajador adecuado, sino en la simple constatación del previamente elegido por el empresario, tal como ocurrió en más del 90% de los casos durante el último año» (exposición de motivos de la Ley 10/1994). Sigue vigente, no obstante, «a efectos del necesario conocimiento del mercado de trabajo», la obligación posterior del empresario de registrar los contratos de trabajo o de notificar al Inem las contrataciones que efectúe.

El Inem se mantiene como «servicio nacional, público y gratuito» de colocación de trabajadores. Sin embargo, a partir de la reforma no es ya el único sujeto titular de la intermediación entre ofertas y demandas de empleo. Esta función la comparte con otras agencias de colocación sin fines de lucro. Las Oficinas Públicas de Empleo son así agencias de colocación públicas y gratuitas, pero no exclusivas. Asumen, además, competencias en materia de registro de los contratos que deban celebrarse por escrito o de recepción de la comunicación que realicen los empresarios de las contrataciones efectuadas, «aunque no exista obligación legal de formalizarlas por escrito». Corresponde también al Servicio Público de Empleo la autorización de agencias de colocación sin fines de lucro.

### *5.2 Legalización de las agencias de colocación sin fines lucrativos*

La existencia de las mismas se justifica «teniendo en cuenta que los servicios públicos de empleo no pueden abarcar la totalidad de las cada vez más complejas y diversificadas ofertas de empleo, cuya respuesta adecuada requiere la máxima especialización y proximidad a

las fuentes de empleo» (exposición de motivos de la Ley 10/1994). La existencia de agencias de colocación distintas del Inem se condiciona legalmente al cumplimiento de las siguientes exigencias:

— *Ausencia de finalidad de lucro*. Se prohíben de modo expreso las agencias de colocación con fines lucrativos. Pueden percibir, sin embargo, una «remuneración» del empresario o del trabajador, siempre que «se limite exclusivamente a los gastos ocasionados por los servicios prestados». Estas agencias podrán ser promovidas por Comunidades Autónomas, Ayuntamientos, sindicatos, organizaciones empresariales, instituciones educativas, eclesiásticas y demás entidades (públicas o privadas) sin ánimo de lucro.

— *Garantía en su ámbito de actuación del principio de igualdad en el acceso al empleo*. No pueden establecer discriminación alguna basada en motivos de raza, sexo, edad, estado civil, religión, opinión política, afiliación sindical, origen, condición social y lengua dentro del Estado.

— *Suscripción previa de un convenio de colaboración* entre el Servicio Público de Empleo y la institución promotora de la agencia de colocación sin fines lucrativos.

— *Autorización* de la agencia por el Servicio Público de Empleo «en las condiciones que se determinen en el correspondiente convenio de colaboración y previo informe del Consejo General del Instituto Nacional de Empleo».

### 5.3 Legalización de las empresas de trabajo temporal

La Ley 10/1994 formaliza la legalización de las empresas de trabajo temporal. Dicha ley –y antes el RD-L 18/1993– deroga de modo expreso la prohibición contenida en el artículo 43 del Estatuto de los Trabajadores, referida al reclutamiento y contratación de trabajadores «para prestarlos o cederlos temporalmente a un empresario», cualquiera que fueran los títulos de dicho tráfico de mano de obra<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> La incorporación legal de las empresas de trabajo temporal a nuestro ordenamiento jurídico –verdadera legalización en realidad, ya que venían operando toleradamente dentro del tráfico jurídico– se ha producido a través de una doble secuencia legislativa:

— la creación legal de la figura por la Ley 10/1994, que elimina los obstáculos legales existentes hasta entonces (art. 2.1 y disposición derogatoria única);

— la regulación de su régimen jurídico y del régimen de la autorización administrativa de las mismas por la Ley 14/1994, de 1 de junio.

La actividad de la empresa de trabajo temporal consiste legalmente en poner a disposición de otra empresa usuaria, con carácter temporal, trabajadores por ella contratados. La contratación de trabajadores para cederlos temporalmente a otra empresa (prohibida inicialmente) sólo podrá efectuarse a través de empresas de trabajo temporal debidamente autorizadas, según los términos previstos en la Ley: autorización administrativa, garantía financiera y registro. El esquema de funcionamiento de dichas empresas descansa sobre una relación de carácter triangular en dos ámbitos:

- entre los tres planos subjetivos implicados por la acción mediadora que se ejerce: la empresa de trabajo temporal, que es el empleador, el trabajador temporal y la empresa que utiliza la mano de obra;
- entre las relaciones jurídicas en juego: el contrato de trabajo, el contrato de puesta a disposición y la relación del trabajador con la empresa usuaria.

Tres son, por tanto, los sujetos que intervienen en la actividad empresarial de trabajo temporal:

- El empresario de trabajo temporal: persona física o jurídica que recluta trabajadores en virtud de un contrato de trabajo, por tiempo indefinido o determinado. Los incorpora a su plantilla y los remunera legalmente, con el fin de ponerlos a disposición, lucrativa y temporalmente, de otros empresarios que necesitan mano de obra temporal. La actividad empresarial de trabajo es de carácter lucrativo; el excedente habitual se obtiene lógicamente de la diferencia entre el canon que se consigue de las empresas clientes por la cesión de trabajadores propios y los costes laborales que éstos ocasionan a su empresario de origen.

- El o los trabajadores contratados por el empresario de trabajo temporal: son objeto de cesión o préstamo temporal a las empresas clientes o usuarias.

- El empresario cliente: recibe de la empresa de trabajo temporal la mano de obra necesaria para la ejecución de un trabajo temporal. Evita así la contratación propia de trabajadores, aun por tiempo determinado.

## **6. Mayor flexibilidad en la relación laboral**

La flexibilización de la relación laboral afecta fundamentalmente a la fase de ingreso en la empresa mediante la regulación de determinadas modalidades de contratación. Destacan:

— El contrato en prácticas y el (nuevo) contrato de aprendizaje. Estas figuras contractuales formativas pretenden facilitar la inserción laboral de los jóvenes, que encuentran los mayores obstáculos para el acceso al empleo en la falta de formación específica y de experiencia laboral.

— El contrato de trabajo a tiempo parcial (y de relevo). Permite el cómputo anual de la jornada, sin renunciar a la causalidad de la contratación temporal ni comprometer la protección de los derechos de los trabajadores. Es un instrumento, por tanto, más adaptado a las necesidades reales de las empresas y de los individuos.

La ocupación española ha registrado a partir de 1984 un fenómeno de excepcional significación: la eclosión de la contratación temporal. Se produce desde entonces un cambio trascendental en la estructura de la ocupación en nuestro país. En 1987 había 6,7 millones de trabajadores con contrato de trabajo por tiempo indefinido y 1,2 millones de asalariados con contrato temporal. A comienzos de la década de los 90 el número de trabajadores temporales había aumentado en casi 2 millones de personas. La contratación temporal creció en dicho período un 146%.

La reforma parece consolidar esta tendencia, debido principalmente a la importante utilización de la nueva modalidad del contrato de aprendizaje, sustituto de la vieja fórmula del contrato para la formación. Durante 1994 se formalizaron 208.975 contratos de aprendizaje, frente a los 55.114 contratos para la formación en todo el año 1993. Sin embargo, serán los nuevos contratos a tiempo parcial —figura notablemente flexibilizada por la reforma— la fuente principal de la precarización del empleo. En 1994 se han firmado 935.428 nuevos contratos de trabajo a tiempo parcial (tabla 7).

La utilización abusiva de los contratos de aprendizaje como mano de obra barata de acuerdo con los mínimos establecidos en la legislación era uno de los temores que expresaban los sindicatos. En 1994 no parece haberse cumplido esa expectativa: sólo un 32,8% de los contratados como aprendices han cobrado el 70% del SMI, frente a un 10,4% que han percibido el SMI y un 56,8% cuyas retribuciones se han regido por el convenio correspondiente. Por lo que se refiere a los contratos a tiempo parcial, destaca la elevada proporción de mujeres (59,9%), la mayor parte de ellas de más de 25 años. Independientemente de otras consideraciones, es importante que un colectivo particularmente castigado por el problema del paro haya encontrado algu-

**Tabla 7 - Evolución de los contratos de trabajo acogidos a modalidades de fomento del empleo registrados en el Inem. 1985-1994**

Años	Duración determinada						Tiempo parcial
	Temporal	Relevo	Prácticas	Formación (1)	Aprendizaje (2)	Sustitución por jubilación 64 años	
1985	432.175	1.944	51.766	112.736	—	978	121.905
1986	536.594	1.171	86.676	161.121	—	1.098	177.449
1987	666.577	904	128.187	217.229	—	818	220.846
1988	876.365	1.473	173.902	267.005	—	894	293.245
1989	1.112.756	1.565	225.534	335.618	—	909	356.968
1990	1.174.884	2.263	212.872	303.918	—	997	410.953
1991	1.142.774	2.611	187.118	262.841	—	1.070	470.884
1992	856.503	2.182	109.324	137.706	—	1.305	539.682
1993	544.812	1.582	55.649	55.114	—	1.320	635.880
1994	266.500	219	50.962	—	208.975	1.534	935.428

(1) El contrato de trabajo para la formación es suprimido por el RD-L 18/1993, de 3 de diciembre, convertido en contrato de aprendizaje, a raíz de su tramitación parlamentaria como proyecto legislativo, en la L 10/1994, de 19 de marzo, de medidas urgentes de fomento de la ocupación.

(2) El contrato de aprendizaje es creado por el RD-L 18/1993, de 3 de diciembre, ofreciéndose a los contratantes la posibilidad de utilizar esta figura a partir del 1 de enero de 1994, fecha de entrada en vigor del RD 2317/1993, de 29 de diciembre, por el que se desarrollan los contratos en prácticas y de aprendizaje y los contratos a tiempo parcial.

**Fuente:** Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, *Boletín de Estadísticas Laborales*, Madrid.

na alternativa para acceder al mercado de trabajo. Constituye igualmente una buena oportunidad para aquellas mujeres que quieren que el cuidado de la familia y los hijos ocupe la mayor parte de su tiempo, pero sin renunciar a una actividad laboral.

La necesidad de flexibilidad se hace más patente, a juicio de los reformadores, en el desarrollo de la relación laboral. Se hace posible una mayor adaptabilidad de los elementos que definen la relación laboral —en cuanto al contenido, el lugar o el tiempo de la misma, así como las restantes condiciones de trabajo— a las necesidades cambiantes de los mercados y de los procesos productivos. De este modo, se propicia:

— Una definición más flexible del contenido de la prestación laboral pactada, del sistema de clasificación profesional de los trabajadores, de su movilidad funcional y geográfica, así como de la modificación sustancial de las condiciones de trabajo.

— La reordenación de la regulación del tiempo de trabajo. Se fija un marco de reglas de juego en el que la negociación de las partes pueda desarrollarse libremente, sin perjuicio de los límites y garantías que por razones de salud y seguridad o por objetivos de política de empleo resultan indisponibles: jornada, descansos, trabajo nocturno, a turnos, etc. El objetivo es hacer compatibles las necesidades organizativas de la empresa y los intereses y aspiraciones de los individuos.

— El cambio de la normativa referida a la extinción de la relación laboral. Se mantiene en parte el sistema vigente de intervención administrativa para los despidos colectivos y se remiten los demás casos de carácter objetivo a la fórmula jurídica general de decisión causal del empresario, revisable judicialmente.

## 7. Una negociación colectiva más rica y adaptada

La negociación colectiva, como elemento regulador de las relaciones laborales y de las condiciones de trabajo, es uno de los ámbitos prioritarios de la reforma. Dicha institución se convierte en «un instrumento fundamental para la deseable adaptabilidad por su capacidad de acercamiento a las diversas y cambiantes situaciones de los sectores de actividad y de las empresas» (exposición de motivos de la Ley 11/1994).

La reforma legislativa se ocupa de aspectos singulares del régimen jurídico de los convenios colectivos. Modifica algunos pasajes del título III del Estatuto de los Trabajadores —«De la negociación y de los convenios colectivos»—, con un doble propósito:

— *favorecer la práctica y el desarrollo de la negociación*: nuevas reglas sobre a) legitimación empresarial en los convenios de ámbito superior a la empresa, b) composición de la comisión negociadora y c) requisitos para la adopción de acuerdos;

— proporcionar a los convenios una *mayor capacidad de adaptación de sus contenidos* a las características de sus ámbitos de aplicación: reglas sobre a) cláusulas de descuelgue o inaplicación del convenio, b) derogación y disponibilidad por un nuevo convenio del contenido del convenio anterior y de los derechos reconocidos en el mismo, c) concurrencia de convenios y facilitación de la creación de marcos autonómicos de relaciones laborales, d) capacidad del propio convenio para determinar su eficacia temporal más allá del tiempo pactado.

La reforma de la negociación colectiva afecta, en segundo lugar, a buena parte de las instituciones y contenidos del contrato de trabajo, recogidos en el título I del Estatuto de los Trabajadores. Se alteran las reglas de reparto de espacios normativos entre la regulación estatal y la autonomía colectiva en materias como la ordenación de la estructura del salario, la distribución de los tiempos de trabajo, el alcance de los derechos de promoción en la empresa o la sustitución de las Reglamentaciones y Ordenanzas Laborales.

Se ha querido abrir de este modo, en declarada sintonía con el contenido constitucional del derecho a la negociación colectiva, un intenso proceso de «cesión de la norma estatal en favor de la convencional» (exposición de motivos de la Ley 11/1994). En suma, la aportación institucional de más relieve imputable a la reforma laboral es seguramente la modificación de los presupuestos o términos tradicionales a que habían acomodado sus relaciones la ley y el convenio colectivo.

## **8. Asegurar la medición de la representación sindical**

El sistema de medición de la representatividad de los interlocutores sociales, y de los sindicatos en particular, se articulaba hasta la reforma a partir del criterio de la «audiencia electoral», resultado de las organizaciones sindicales en las elecciones a los órganos de representación de los trabajadores y de los funcionarios públicos en los centros de trabajo. Para la potenciación del desarrollo de la negociación colectiva resulta imprescindible, dentro de la lógica reformadora, que dicho sistema posea la «necesaria eficacia que permita que la representatividad se acredite de forma adecuada, sin constituir un elemento perturbador del propio desarrollo de las relaciones laborales» (exposición de motivos de la Ley 11/1994).

La experiencia de la celebración de los procesos de «elecciones sindicales», realizados en 1978, 1980, 1982, 1986 y 1990 para los trabajadores en las empresas y en 1987 y 1990 para los funcionarios en las Administraciones Públicas, ha demostrado la validez social del sistema de medición de la representatividad sindical según el criterio de la audiencia o resultado electoral. No obstante, se han producido «bastantes problemas prácticos», derivados fundamentalmente de la medición de la representatividad por los resultados electorales dentro de un período limitado de tiempo. Entre dichos problemas cabe destacar la excesiva e innecesaria confrontación entre las distintas opciones

sindicales durante dicho período y la gran controversia jurídica acerca del control del cómputo de los resultados electorales.

Estas situaciones no sólo han dificultado y retrasado la obtención de los datos necesarios para medir la representatividad, sino que han trasladado a la sociedad una imagen negativa de la actuación de los interlocutores sociales y de la Administración laboral. Para dar respuesta a estos problemas, las organizaciones sindicales más representativas de ámbito nacional (UGT y CC OO) alcanzaron con el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social un acuerdo sobre los criterios de reforma de la normativa electoral<sup>9</sup>.

La nueva regulación electoral en la materia responde a los siguientes criterios:

- sustitución de la medición de la representatividad en un período de cómputo cerrado por la celebración de elecciones de forma abierta en el tiempo;
- acreditación de la representatividad por los resultados vigentes en el momento en que deban ejercerse las funciones representativas;
- eliminación consiguiente de la necesidad de una proclamación global de resultados;
- sustitución del sistema de cómputo de resultados electorales a través de órganos tripartitos –Comisiones de Elecciones Sindicales– por otro de registro administrativo; se crea una oficina pública al efecto;
- solución de las discrepancias acerca del cómputo de resultados a través de sistemas arbitrales;
- introducción de correcciones en el sistema de preavisos para evitar su utilización desvirtuada.

De acuerdo con todos estos criterios, se lleva a cabo una importante modificación del régimen jurídico de la promoción de elecciones, de la celebración de las mismas, de las funciones de las mesas electorales, del registro de las actas por la mencionada oficina pública de nueva creación y de las reclamaciones en materia electoral. Se sus-

---

<sup>9</sup> Han sido recibidos legislativamente en las Leyes 11/1994, de 19 de mayo, para los órganos de representación de los trabajadores en las empresas (título II del Estatuto de los Trabajadores y Ley de Procedimiento Laboral), y 18/1994, de 30 de junio, para los representantes de los funcionarios en las Administraciones Públicas, acogiendo así un nuevo supuesto de legislación negociada o concertada.

tituye la actuación de los órganos tripartitos de control existentes hasta ahora por un sistema arbitral dotado de las suficientes garantías en cuanto a voluntariedad y tutela judicial.

## 9. Amenazas al sistema de cobertura del desempleo

La Ley 22/1993, de 29 de diciembre, de reforma de la protección por desempleo era presentada oficialmente como un nuevo retoque normativo del régimen de protección por desempleo, para rectificar los factores de desviación del sistema que no se habían logrado corregir hasta el momento. Se invocaba al mismo tiempo la garantía del artículo 41 de la Constitución («prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo») para justificar la nueva reforma. La ley persigue la racionalización del gasto público en desempleo, acción prioritaria en una etapa de crisis económica, y rectifica el modelo en busca de prestaciones suficientes, pero siempre en relación con las rentas netas dejadas de percibir por el trabajador y con su situación personal o familiar.

En la norma se intenta eludir la tacha de regresividad social de la reforma. Se pretende una asignación justa de los recursos públicos, sobre la base de «los criterios de eficiencia y economía, y una distribución de la renta personal más equitativa, en el marco de una política de estabilidad económica» (exposición de motivos). Sin embargo, la reforma resulta *objetivamente restrictiva* respecto a la situación normativa anterior a su entrada en vigor. Por las siguientes razones:

- reduce la acción protectora,
- redefine parcialmente la situación legal de desempleo,
- reduce el mínimo de la cuantía de la prestación contributiva,
- extingue el derecho por renuncia voluntaria,
- reordena las cotizaciones durante la situación de desempleo,
- endurece las condiciones para considerar a una persona beneficiaria de subsidio,
- disminuye en algunos supuestos la cuantía del subsidio,
- define más detalladamente las incompatibilidades,
- considera fiscalmente las prestaciones por desempleo, con retenciones obligatorias a cuenta del IRPF en el momento del pago de las mismas.

El sistema de protección social ha realizado en los últimos años un esfuerzo por elevar de forma considerable y paulatina la tasa de co-

bertura económica del desempleo o paro forzoso. A lo largo de la última década la tasa bruta de cobertura del desempleo se ha incrementado en 24 puntos. En 1985 sólo una tercera parte –el 32,37%– de los trabajadores en paro percibía prestaciones económicas por desempleo; en 1994 ese porcentaje había subido al 57,86%. La misma tendencia se ha producido en los valores de la tasa neta de desempleo –no se computa el desempleo de los trabajadores agrarios–: pasa del 48,42% en 1985 al 70,99% en 1994 (tabla 8). De todos modos, hay que hacer constar el descenso en ambas tasas respecto a 1993, año en el que alcanzaron sus máximos respectivos (67,21% y 82,64%).

A pesar de estos incuestionables avances, la cobertura del régimen de desempleo dentro de nuestro sistema de seguridad social dista de amparar a la totalidad de la población desempleada.

**Tabla 8 - Beneficiarios de prestaciones económicas por desempleo según el tipo de prestación y cobertura. 1985-1994**

Años (media anual)	Beneficiarios de prestaciones económicas				Cobertura		
	Total	Nivel contributivo		Nivel asistencial		Tasa bruta (1)	Tasa neta (2)
		Desempleo total	Desempleo parcial agrarios	Trabajadores eventuales	Subsidio		
1985	1.087.571	537.251	48.012	184.408	317.897	32,37	48,42
1986	1.122.923	504.296	22.742	232.067	363.819	31,47	47,32
1987	1.112.987	425.395	14.023	251.943	421.635	28,97	43,95
1988	1.116.402	410.295	11.790	282.357	411.961	28,77	42,77
1989	1.172.890	419.864	7.055	296.580	449.390	34,08	49,23
1990	1.306.853	498.590	5.047	294.676	508.540	42,86	58,96
1991	1.427.990	613.148	3.011	234.327	575.504	51,93	69,02
1992	1.632.831	728.342	2.538	201.372	700.579	63,23	80,35
1993	1.932.969	834.413	3.434	223.924	871.198	67,21	82,64
1994	1.759.383	738.365	729	227.215	793.074	57,86	70,99

(1) Tasa bruta= Relación porcentual entre los beneficiarios de desempleo total y los beneficiarios de subsidio con el número total de parados registrado.

(2) Tasa neta= Relación porcentual entre los beneficiarios de desempleo total y los beneficiarios de subsidio descontando los trabajadores agrícolas fijos, con el número total de parados registrado.

**Fuente:** Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, *Boletín de Estadísticas Laborales*, Madrid.

### III. INDICADORES

El capítulo se completa, por último, con información más detallada acerca de la estructura del mercado de trabajo en España. La distribución de la actividad y de la ocupación por razón del sexo y de la edad de los activos (tablas 9 y 10) pone de manifiesto una posición comparativamente más débil de las mujeres (35,6% de tasa de actividad frente al 63,3% de los hombres, y 24,5% frente al 50,7% de tasa de ocupación, en 1994), de los jóvenes menores de 20 y de los mayores de 54 años (la tasa de actividad masculina alcanza en 1994 el 92,7% entre las personas comprendidas entre 25 y 54 años, con valores sensiblemente más bajos en los restantes tramos de edad), según las variables del empleo en nuestro país.

En las cifras del paro forzoso, de nuevo mujeres, jóvenes y trabajadores maduros ofrecen una posición relativamente deficitaria en relación con los trabajadores varones con edades comprendidas entre 24 y 54 años (tabla 11, parados según sexo y edad). La distribución del paro por sectores de la actividad económica (tabla 12) muestra la extraordinaria significación del desempleo en la construcción (con una tasa de desempleo del 28,2% en 1994, frente a la tasa general del 24,2% en dicho período), varios puntos por encima del desempleo industrial (16,4% para la industria en su conjunto). Por último, la geografía del paro (gráfico 3, parados por Comunidades Autónomas) muestra una concentración de desempleados superior a la media nacional en Andalucía (34,62% en 1994), Extremadura (31,53%), Ceuta y Melilla (29,1%), Canarias (26,68%), Murcia (25,34%), País Vasco (24,87%), y Comunidad Valenciana (24,61%).

En la tabla 13 se recoge la evolución de la negociación colectiva en el período 1985-1994. Es interesante constatar la moderación salarial en los convenios firmados en 1994. Es una manifestación clara de la adaptación de la negociación colectiva a la difícil situación económica y de la opción por el mantenimiento del empleo por encima de cualquier otro objetivo.

En el gráfico 4 podemos apreciar algunos datos referentes a la utilización de las nuevas modalidades de contratación aprobadas en la reforma laboral. Además de lo ya comentado en la Red de los Fenómenos, hay que señalar la importante incidencia del contrato de aprendizaje en el bloque de 16 a 19 años y en aquellos que carecen de estudios o sólo tienen estudios primarios. También

es significativa la proporción de jóvenes de 20 a 24 años entre los contratados en prácticas. Estos datos explican que a lo largo de 1994 la mayor reducción en el porcentaje de paro se haya producido entre los jóvenes sin empleo anterior. Al menos en este aspecto, uno de los objetivos básicos de la reforma parece ir cumpliéndose.

**Tabla 9 - Evolución de la tasa de actividad según sexo y edad. 1985-1994**

Años (media anual)	Varones					Mujeres				
	Total	16-19 años	20-24 años	25-54 años	55 y más años	Total	16-19 años	20-24 años	25-54 años	55 y más años
1985	68,7	42,9	67,0	94,1	37,1	27,8	32,1	54,5	35,0	9,8
1986	68,6	41,2	69,1	94,2	36,1	28,5	31,2	55,0	36,4	9,5
1987	67,9	40,4	71,5	93,8	34,5	31,1	36,5	60,2	40,2	9,4
1988	66,9	37,5	72,9	93,8	32,8	32,5	36,8	63,1	42,9	9,7
1989	66,6	34,8	71,9	93,7	33,1	32,8	32,7	62,2	44,9	9,5
1990	67,7	33,3	72,5	94,1	32,4	33,4	31,2	61,4	46,9	9,2
1991	65,8	32,2	71,1	93,9	31,4	33,6	27,8	60,6	48,6	9,0
1992	64,7	32,5	68,7	92,8	30,1	34,2	26,9	58,8	50,4	9,3
1993	64,3	31,0	68,0	92,9	28,6	34,8	25,8	57,7	52,2	9,1
1994	63,3	29,4	66,7	92,7	25,6	35,6	24,5	58,7	54,3	8,4

Fuente: Elaboración CECS a partir de INE, *Encuesta de Población Activa*, Madrid.

**Tabla 10 - Evolución de la tasa de ocupación según sexo y edad. 1985-1994**

Años (media anual)	Varones					Mujeres				
	Total	16-19 años	20-24 años	25-54 años	55 y más años	Total	16-19 años	20-24 años	25-54 años	55 y más años
1985	54,9	20,1	39,2	79,6	32,9	20,8	13,5	28,7	29,4	9,4
1986	55,3	21,4	40,4	80,6	31,7	21,3	13,6	29,3	30,3	9,0
1987	56,3	22,2	46,3	81,8	30,9	22,5	16,7	32,0	32,1	8,9
1988	56,7	22,7	50,3	83,1	29,8	23,5	17,5	34,5	33,7	9,1
1989	57,9	23,7	53,1	84,3	30,1	24,4	17,8	36,6	35,3	8,9
1990	58,7	23,1	54,8	85,4	29,8	25,3	17,8	37,9	37,2	8,6
1991	57,8	22,6	54,0	84,8	28,7	25,6	16,6	38,2	38,4	8,4
1992	55,4	21,5	49,5	81,9	27,3	25,5	14,7	36,0	38,8	8,6
1993	52,1	16,3	42,8	78,5	25,3	24,6	11,8	31,8	38,5	8,3
1994	50,8	15,0	41,2	77,5	23,0	24,5	10,3	30,9	38,9	7,6

Fuente: Elaboración CECS a partir de INE, *Encuesta de Población Activa*, Madrid.

**Tabla 11 - Evolución de los parados según sexo y edad. 1985-1994. Valores absolutos en miles y porcentajes sobre población activa de cada grupo**

Años (media anual)	Varones					Mujeres				
	Total	16-19 años	20-24 años	25-54 años	55 y más años	Total	16-19 años	20-24 años	25-54 años	55 y más años
1985	1.907,1 20,2	314,8 53,2	458,6 41,6	961,1 15,4	172,7 11,3	1.031,5 25,0	244,4 58,0	382,1 47,3	380,7 16,0	24,3 4,7
1986	1.852,1 19,4	274,9 48,1	468,8 41,6	908,5 14,4	181,9 12,2	1.080,8 25,3	237,1 56,4	393,0 46,8	423,2 16,8	27,5 5,6
1987	1.641,3 17,1	251,6 45,1	430,9 35,2	804,9 12,7	153,9 10,4	1.296,4 27,5	264,1 54,3	447,9 46,8	554,2 20,0	30,3 6,0
1988	1.464,5 15,2	211,8 39,5	391,8 31,0	727,8 11,4	133,1 9,1	1.383,4 27,7	255,1 52,4	451,0 45,3	643,9 21,6	33,5 6,3
1989	1.263,0 13,0	158,3 31,9	317,0 26,2	652,7 10,0	135,1 9,0	1.297,8 25,4	192,3 45,6	397,2 41,2	676,3 21,2	32,0 6,0
1990	1.166,1 12,0	142,6 30,8	294,1 24,4	612,1 9,3	117,3 8,0	1.275,1 24,2	177,1 43,0	364,5 38,3	698,4 20,6	35,1 6,6
1991	1.191,9 12,3	134,9 30,0	287,6 24,1	646,0 9,8	123,4 8,5	1.271,8 23,8	149,2 40,3	348,8 36,9	739,3 21,0	34,5 6,6
1992	1.384,5 14,3	155,2 33,9	320,6 27,9	776,5 11,7	132,1 9,4	1.404,1 25,5	162,6 45,1	354,0 38,7	843,8 23,0	43,7 8,0
1993	1.836,7 19,0	206,9 47,3	421,1 37,0	1.048,6 15,5	160,0 11,9	1.644,6 29,2	184,9 54,1	410,0 44,8	1.006,1 26,2	43,6 8,1
1994	1.912,0 19,8	198,9 49,1	427,7 38,2	1.127,2 16,4	158,2 12,6	1.826,2 31,4	187,3 58,1	436,1 47,4	1.157,0 28,4	45,7 9,2

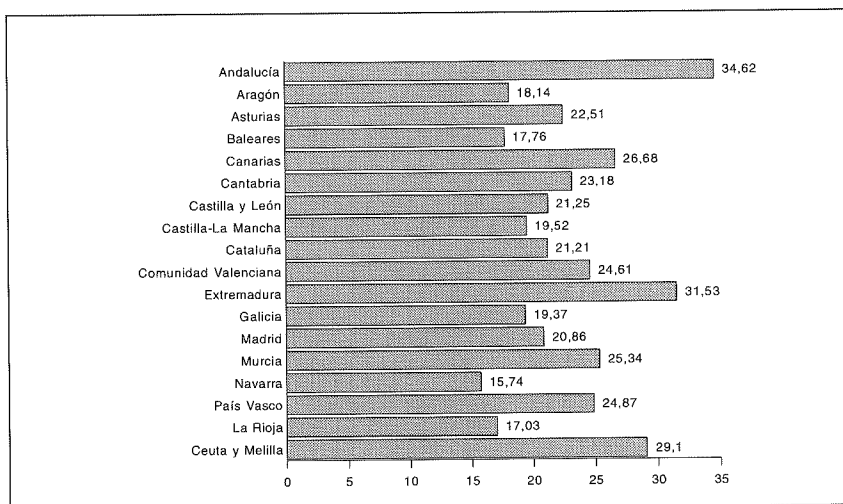
Fuente: Elaboración CECS a partir de INE, *Encuesta de Población Activa*, Madrid.

**Tabla 12 - Evolución de los parados según sector de actividad. 1985-1994. Valores absolutos en miles y porcentajes sobre la población activa de cada rama**

Años (media anual)	Total	Agrario	Industria	Construcción	Servicios	No clasificados
1985	2.938,5 21,6	235,4 10,8	489,5 15,9	411,0 34,6	617,8 10,4	1.184,9
1986	2.933,0 21,2	253,2 12,6	460,6 14,9	363,7 30,5	641,2 10,2	1.214,2
1987	2.937,7 20,5	258,1 13,0	330,3 10,7	261,5 21,9	604,2 9,2	1.483,7
1988	2.847,9 19,5	245,6 12,7	291,9 9,4	209,2 17,1	610,5 8,9	1.490,7
1989	2.560,8 17,3	227,8 12,5	275,5 8,7	198,4 14,9	616,9 8,5	1.242,1
1990	2.441,2 16,3	200,5 11,9	287,3 8,8	213,0 14,9	656,9 8,7	1.083,5
1991	2.463,7 16,3	196,2 12,8	325,3 10,1	245,9 16,2	714,6 9,1	981,8
1992	2.788,5 18,4	193,1 13,4	373,5 11,7	341,6 22,2	859,9 10,8	1.020,4
1993	3.481,3 22,7	212,5 15,1	520,3 17,0	441,6 28,9	1.107,0 13,6	1.199,8
1994	3.738,1 24,2	224,4 16,3	483,9 16,4	408,8 28,2	1.191,3 14,5	1.423,1

Fuente: Elaboración CECS a partir de INE, *Encuesta de Población Activa*, Madrid.

**Gráfico 3 - Tasa de paro por Comunidades Autónomas. Media anual. 1994**



Fuente: Elaboración CECS a partir de INE, *Encuesta de Población Activa*, Madrid.

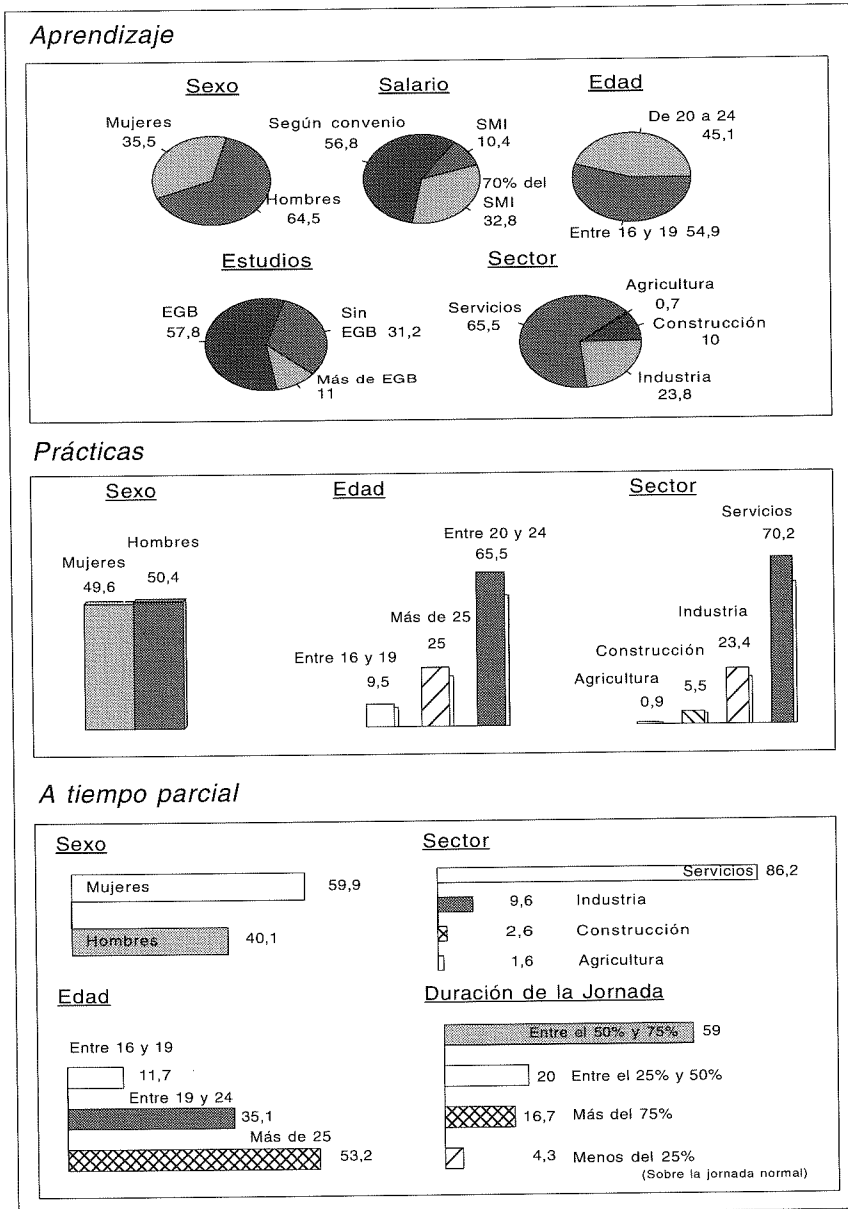
Tabla 13 - Evolución de la negociación colectiva. 1985-1994

Años	Convenios colectivos				
	Número	Empresas (miles)	Trabajadores (miles)	Aumento salarial (%)	Jornada media (horas-año)
1985	3.384	847,1	6.131,1	7,90	1.793,1
1986	3.790	891,8	6.285,1	8,23	1.786,8
1987	4.112	996,8	6.867,7	6,51	1.782,1
1988	4.096	958,3	6.864,7	6,38	1.778,8
1989	4.302	982,7	6.993,8	7,77	1.772,2
1990	4.595	1.037,9	7.623,9	8,33	1.769,7
1991	4.848	1.006,2	7.831,8	7,96	1.768,0
1992	5.009	1.055,1	7.920,7	7,27	1.766,6
1993	4.610	976,9	7.632,4	5,44 (5,53)	1.763,2
1994	3.192	617,6	5.184,3	3,52	1.754,4

**Nota:** Los datos entre paréntesis son el resultado de incorporar, al incremento salarial pactado en 1993, las revisiones salariales por cláusula de salvaguarda.

**Fuente:** Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, *Boletín de Estadísticas Laborales*, Madrid.

Gráfico 4 - Perfil de las personas acogidas a las nuevas modalidades de contratación en 1994



Fuente: *El País*, 26 de febrero de 1995.



## Capítulo V

---

UNIVERSIDAD E INVESTIGACION



Hablamos de la Universidad en singular. Los cambios culturales, las transformaciones sociales y la diversificación de centros y titulaciones de enseñanza superior aconsejan que toda reflexión sobre lo universitario parta de su condición básica, de su función histórica y social. Interesa recuperar su esencia, para poder identificar la multitud de solicitudes y de gentes que cada año se apiñan en la ventanilla de nuevas matriculaciones. No podremos juzgar la Universidad sin tener en cuenta la sustancia de su misión esencial. No parece justo cargar en la cuenta de la institución universitaria todos los desafíos de progreso intelectual y de desarrollo social que plantea la sociedad.

Ya no es posible transmitir conocimientos sin incorporar al alumno en la tarea investigadora. Docencia e investigación no son dos funciones distintas de la Universidad, sino dos caras de la misma realidad. Y esto, no por razones de prestigio del magisterio, sino porque la innovación o el «aprender a aprender» se extiende a toda la vida profesional y domina todos sus ámbitos. La investigación no es una función más de la Universidad: por el contrario, constituye su condición imprescindible.

En las Tesis Interpretativas intentamos destacar las tres puntas de flecha que señalan al futuro de la institución universitaria: el crecimiento cuantitativo, la calidad de la enseñanza y su capacidad de adaptación a una sociedad en cambio. En la Red de los Fenómenos analizamos los datos de la situación española.

## **I. TESIS INTERPRETATIVAS**

### **1. La Universidad española desbordada por la demanda social**

El malestar universitario es palpable. En términos de mercado, el desajuste entre los que controlan la producción de pensamiento y los consumidores conduce a frustraciones personales y al despilfarro de recursos humanos y económicos. La oferta estaría controlada por los profesores, los políticos, los funcionarios y las limitaciones de los Presupuestos Generales.

Las demandas sociales, protagonizadas por los padres de familia, los alumnos, los empleadores y el mercado de trabajo, apuntan a un universo ideal. Se exigen frutos a corto plazo a una organización de tejido complejo y delicado, en la que una intervención brusca y rápida no puede menos de provocar efectos perversos, peores que aquellos que se quería eliminar.

La clase política controla los recursos básicos de la oferta: el *Boletín Oficial del Estado* y el presupuesto público. Los educadores no constituyen un estamento homogéneo y dependen excesivamente del Estado: su estatuto sigue siendo el de funcionarios. Es lógico que en la defensa de sus intereses predomine la reivindicación de sus derechos personales.

La presión moral de los empleadores y consumidores es difusa por la debilidad misma de la cultura social. Esta ha sido en gran parte socializada en el respeto reverencial a los profesores y funcionarios. Las incertidumbres políticas y económicas tuvieron su natural reflejo en el campo empresarial. La evolución del sistema crediticio contribuyó a acentuar la crisis industrial. Respecto a las demandas de la industria, las de contenido tecnológico, que podrían haber exigido cualificaciones universitarias superiores, no se distinguieron por sus pautas de crecimiento, si se exceptúan las del automóvil, química y energía eléctrica. Aun estas demandas fueron confusas: daban preferencia a técnicos de grado medio con experiencia.

Vivimos, en todo el mundo, una época marcada por la expansión cuantitativa. La Universidad española no constituye una excepción. Las tasas de crecimiento, aunque difieran según las regiones y países, obligan a la «enseñanza superior» a transformaciones cualitativas excepcionales. Sólo el país que disponga de un sistema de formación y de investigación de calidad podrá responder a las expectativas de una sociedad cuyo desarrollo económico y social depende fundamentalmente de la cantidad de conocimientos y de su capacidad de aplicarlos al mundo de la producción. Según los últimos datos de la UNESCO, el número de inscripciones en todos los niveles de la enseñanza pasó de un 14% de la población mundial en 1960 a un 18% en 1991. Los efectivos de la enseñanza superior aumentaron con más rapidez incluso: los 13 millones de universitarios de 1960 se habían multiplicado por cinco en 1991 (65 millones).

Nuestra población universitaria ha crecido aceleradamente, a un ritmo superior al de otros países industrializados, quizá porque partíamos de niveles muy bajos. Las estimaciones de esta expansión cuantitativa, traducidas en porcentajes, varían según se tome como

base la población total de los censos o las cohortes de edades más propias de los estudios superiores.

La tasa de estudiantes universitarios españoles, sobre el total de la población, creció lentamente desde un 0,14% en 1940 a un 0,62% en 1970. Hubo que esperar al decenio de los 80 para que alcanzara, en el curso 1980/81, el 1,81%. A partir de 1985 la media anual aumentó de forma espectacular hasta superar el 2%. En el curso 1990/91 se acercó al 3% (2,93%) y en el 1993/94 llegó al 3,52%.

Si trasladamos estos porcentajes a las cohortes de edad universitaria, entre 20 y 24 años, nos situamos en las tasas típicas de los países industrializados. El ritmo de crecimiento cuantitativo español, dentro de la Comunidad Europea de los doce, demuestra que hemos experimentado un acelerón brusco. En 1981 España ocupaba el séptimo lugar con un 24,2%, detrás de Holanda, Dinamarca, Italia, Bélgica, Alemania y Francia. Once años más tarde, en 1992, nos hemos situado en el segundo lugar, a la par con Dinamarca, con un 39,6%, sólo por debajo de Francia (42,8%). La extensión cuantitativa en 15 puntos de nuestra población universitaria no puede ser más elocuente.

El volumen de graduados universitarios por año y su desajuste con el mercado de trabajo por áreas de conocimiento revelaría mejor los desequilibrios. La oferta universitaria está desbordada, no sólo por el volumen creciente de los candidatos, sino por el número de ellos que se sienten obligados a realizar estudios para los que no estaban vocacionados.

Podemos aproximarnos a las causas que producen la expansión universitaria en todo el mundo. El fenómeno no puede atribuirse exclusivamente al crecimiento demográfico. El desarrollo económico es más determinante en los países en vías de desarrollo. Con tasas de natalidad inferiores, aumentan su población universitaria con más velocidad. Han multiplicado por 10 los 3 millones de 1960. Conviene, pues, subrayar la interrelación entre el desarrollo económico y el crecimiento de la población estudiantil en los estudios superiores, sin excluir los aumentos de población en edad escolar.

Con el nivel de vida aumenta la estima por el conocimiento. Se incorporan a la Universidad nuevas capas sociales antes subrepresentadas: la presencia creciente de la mujer es un buen ejemplo. En España, a partir del curso 1986/87, el número total de mujeres universitarias comenzó a rebasar al de varones. Las tasas de aumento anual de graduadas en el período 1984-1993 fueron superiores a las de graduados, especialmente en las áreas de Ciencias Sociales y de Humanidades. El proceso de urbanización facilitó la incorporación de muchos

jóvenes, hombres y mujeres, procedentes del mundo rural. Las «nuevas clases medias» españolas explican además el deseo de superación de la posición social. Nadie duda que el crecimiento económico ha incrementado las expectativas de los padres de familia, deseosos de proporcionar a sus hijos mejores oportunidades de vida.

Los responsables de la oferta universitaria han tratado de responder a esta demanda cuantitativa con la multiplicación de centros universitarios. De 20 universidades que existían en 1970, llegamos hoy a 51. En el período 1986-1991, el crecimiento del profesorado ha superado en más de 3 puntos al de la población universitaria: 9,99%. Anotemos, además, que, según datos del Consejo de Universidades para el curso 1993/94, de los 51.496 docentes sólo el 58,11% son funcionarios, catedráticos o titulares. Una buena parte de la docencia universitaria (34,08%) está encomendada a contratados, profesores asociados y ayudantes, a quienes no se les exige el doctorado.

La cuestión de la cantidad de la enseñanza desemboca en el ineludible problema de la calidad. El crecimiento cuantitativo, rápido y brusco, no ha hecho más que poner de manifiesto las debilidades, muchas de ellas con raíces históricas, de nuestro sistema universitario. Se plantea así la gran cuestión de la identidad de la Universidad, de su función social y la necesidad de evaluar la «rentabilidad intangible» de sus costes.

## 2. La «calidad» como exigencia de la «cantidad»

No sabemos de nadie que haya defendido la «universidad de masas». La «Universidad» y la «masa» se suelen presentar como conceptos antagónicos. Admitimos con facilidad la «cultura de masas» o los «medios de comunicación de masas» como fenómenos sociales evidentes, no sin dejar de lamentar el desprestigio intelectual de los conceptos «cultura» y «comunicación». A Ortega le preocupaba «el advenimiento de las masas al pleno poderío social», y advertía que «poderío social» desbordaba el significado político: «La vida pública no es sólo política, sino, a la par y aun antes, intelectual, moral, económica, religiosa; comprende los usos todos colectivos e incluso el modo de vestir y el modo de gozar»<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Ortega y Gasset, J., *La rebelión de las masas*, Espasa-Calpe, Madrid, 1979, p. 65.

Hay que superar la ambigüedad del término «masificación». Porque no depende sólo de la proporción alumnos/profesor, sino de las relaciones magisteriales y personalizadas. No sería difícil admitir que nuestra Universidad de la posguerra, sin el volumen de población estudiantil actual, ya estaba «masificada» en no pocas de las Facultades. La politización universitaria de los años 50, sus banderías ideológicas en la lucha por la democracia debilitaron sensiblemente sus relaciones internas y contribuyeron más decisivamente a la pérdida de su identidad que el aumento cuantitativo del alumnado.

Ahora no concebimos una Universidad que renuncie a la formación de buenos profesionales y a la ampliación del conocimiento. Los líderes sociales llamados a constituir la denominada «clase dirigente» del país emanan de sus aulas. En el mundo de la producción y en la «sociedad del conocimiento» las requisitorias ocupacionales se han convertido en exigencias educativas.

La masa evoca muchedumbre, desconcierto y desorden. La cantidad no tendría por qué identificarse necesariamente con la masa. España ha triplicado su población universitaria en el último cuarto de siglo. Se ha agravado el riesgo de masificación, no sólo del alumnado, sino aun del mismo profesorado. La calidad tiene que sentirse inevitablemente desafiada por la cantidad.

Para mantener su vocación elitista, más bien habrá que analizar los niveles de calidad que pueden irse logrando y las demandas sociales e industriales más urgentes a las que se debería dar respuestas satisfactorias. Más que estrechar las vías de acceso a la Universidad, habría que tratar de diversificarlas y señalarlas con cualificaciones claras y evaluaciones permanentes que respondieran al mercado de trabajo, especialmente al industrial.

Factores internos, propios del mundo del conocimiento, imponen una transformación cualitativa en las relaciones entre el mundo industrial y la Universidad: el progreso extraordinario de la ciencia obliga a desarrollar las diversas disciplinas; el enriquecimiento de las nuevas tecnologías de la comunicación e información, la rentabilidad palpable del cruce de saberes interdisciplinares y multidisciplinarios, etc., abren perspectivas inéditas en el mundo empresarial. Los tradicionales factores de producción, como la tierra, el trabajo y el capital, no desaparecen, pero pasan a ser secundarios respecto a los conocimientos aplicados. El mundo de la economía competitiva y globalizada no funciona sin «cerebros», que, a su vez, desde la experiencia industrial aportan nuevos conocimientos a la docencia universitaria.

Ha surgido, además, la necesidad de la formación permanente. La Universidad ya no puede reducirse a una etapa de la vida en la que se adquieren determinados conocimientos básicos. La investigación y la innovación son tareas comunes de la Universidad y de la empresa que las obligan a caminar juntas durante toda la vida, siguiendo de cerca el mismo proceso productivo.

Los conocimientos se han convertido en factores fundamentales no sólo de la producción económica, sino de la organización social en su conjunto. Hay que integrarlos tanto en el desarrollo material como en la convivencia, en el bienestar, en la salud, en los sentidos de vida, en la solidaridad y en la sensibilidad hacia el medio ambiente<sup>2</sup>. Más allá de la experiencia pedagógica, la participación en los proyectos científicos enseña a los estudiantes a trabajar en equipo, a cooperar y a aceptar la disciplina inherente a toda organización social.

La diferenciación y la cualificación constituyen el frente común de la sociedad y de la Universidad. El dictamen del IRDAC<sup>3</sup> es claro y exigente en este punto:

— «No cabe duda de que en este ámbito de mayor competitividad, en el que las actividades de producción, servicios y dirección requieren cada día mayores conocimientos, *los ganadores serán aquellos cuya mano de obra esté mejor preparada y formada en todos los niveles*. Los retos planteados por el Mercado Unico de 1992 serán mejor afrontados por aquellas organizaciones cuya mano de obra tenga los niveles de enseñanza profesional y de aptitudes técnicas más elevados, unido a una dirección empresarial capaz de explotar y administrar el rápido cambio tecnológico».

— Aumenta en toda Europa «la insuficiencia de cualificaciones, sobre todo en las tecnologías genéricas clave, como la electrónica y la tecnología de la información, la ingeniería de sistemas, la biotecnología y los materiales avanzados. Es evidente que existe una gran necesidad de mejorar la gestión industrial, especialmente en las pequeñas y medianas empresas (PYMEs)..., para pasar de productos de baja tecnología con mercados reducidos a productos más avanzados con

---

<sup>2</sup> Véase sobre esto lo que decíamos en nuestro informe *España 1993*, pp. XXIV-XXV.

<sup>3</sup> Comisión de las Comunidades Europeas, Industrial Research and Development Advisory Committee (IRDAC), *La insuficiencia de cualificaciones en Europa*, Bruselas, 1991.

mercados en expansión y mejorar, además, la calidad y la productividad».

— «Hay que proporcionar a las universidades la capacidad para desarrollarse en los ámbitos técnico y científico, incrementar el alto número de graduados requerido y llevar a cabo más actividades de enseñanza continua».

— «Se pide a las universidades que se pregunten si sus programas de estudios son suficientemente amplios y no sobreespecializados, y aseguren aptitudes para el trabajo de equipo, para la flexibilidad, para la creatividad, para la adaptabilidad, y para la comunicación, de acuerdo con el tipo y la naturaleza del programa de estudios ofrecido».

Para este gran reto europeo, España no cuenta con demandas industriales precisas. La articulación de la política docente con el mundo de la producción es débil, poco eficaz para atraer el mayor número de estudiantes capaces hacia las áreas matemáticas, científicas y técnicas en todos los niveles de la enseñanza, empezando por la primaria y secundaria. Ningún joven debería terminar el período educativo sin algunos conocimientos básicos de ciencia y tecnología.

La pregunta por la calidad de la educación superior se identifica con la pregunta sobre el país que queremos. Es la prueba del realismo práctico de nuestra ambición. Queremos que España sea considerada internacionalmente entre los países industrializados avanzados, que nuestro desarrollo se sitúe en los más altos niveles de competitividad. Vano empeño si los responsables de la enseñanza no cuentan con proyectos definidos y recursos humanos y financieros.

La cantidad y la calidad no están enfrentadas. Se necesitan mutuamente. El número necesita de la diversidad, de la cualificación y de la medida. Y éstas no podrían llevarse a la práctica sin la cantidad. ¿Por qué no pensar en esa Universidad ideal, orientada primordialmente por criterios de calidad? Su objetivo será conseguir conjuntos de graduados que sean excelentes profesionales y excelentes científicos. La calidad de la enseñanza depende principalmente de la calidad del profesorado. Habrá que revalorizar la jerarquía de capacidades y de prestigio. Los estudiantes tendrán que competir más para entrar en las universidades mejores. Todo esto requiere una gran decisión política y social del país. Mientras nos afanamos por purificar nuestro sistema democrático, olvidamos los grandes problemas de nuestras infraestructuras productivas. Sin duda, la Universidad pertenece a las

más fundamentales. La «masa» universitaria pide a gritos el fermento de la calidad.

### **3. La adaptación institucional como tarea permanente**

La historia nos ofrece momentos estelares. Pero imitar es todo lo contrario de mantener viva una tradición. Podemos orientarnos ciertamente a través de sus rasgos más permanentes: la comunidad de maestros y escolares, su autonomía y su independencia frente a los poderes públicos, características de la Universidad medieval y de los siglos XV y XVI, son hitos históricos estimulantes.

Una Universidad de tipo napoleónico, cuyo fin principal fuera contar con un cuerpo docente para «dirigir las opiniones políticas y morales» desde el Estado, rayaría en la aberración. Las tentativas de encontrar la esencia de la Universidad en la «educación liberal», como proponía Newman; o en el «conocimiento científico», al modo de los teóricos alemanes; o incluso en la «cultura», tal como la entendía Ortega, pueden ayudarnos a trazar el perfil de la institución universitaria. Es evidente que la Universidad actual tiene que clarificar públicamente su función, en nada opuesta a la diversificación de demandas específicas propias de una sociedad avanzada.

Tres características culturales nos parece que obstaculizan esta adaptación:

— El carácter marginal, utilitario e instrumental que la sociedad española sigue dando a la cultura científica y humanística. Amplias capas sociales carecen de criterios a la hora de apreciar la calidad del producto universitario. Se busca el título superior por su plus de prestigio, de oportunidad ocupacional y de ingresos económicos.

— Esta misma debilidad cultural crea serias dificultades a la hora de distribuir y asignar los recursos humanos y financieros. La rentabilidad de los mismos, dados los intereses que entran en juego, siempre resultará insuficiente e incluso decepcionante.

— Si, por último, el bajo nivel asociativo no permite comprometerse de modo sistemático en una acción colectiva organizada, seguirán predominando los intereses particulares de los políticos, funcionarios y profesores. Lo fácil es optar por una expansión indefinida de la oferta educativa, únicamente frenada por los costes y no por el empleo. Les basta satisfacer de algún modo la demanda social que ci-

mienta el consenso social y refuerza la legitimidad del propio poder político.

La necesidad de conseguir resultados a corto plazo en una institución como la universitaria, que sólo puede lograrlos a medio y a largo plazo, nos sumerge en la indecisión y en el más profundo desánimo. El citado dictamen del IRDAC –*La insuficiencia de cualificaciones en Europa* (1991)–, el *Libro Blanco sobre el crecimiento, la competitividad y el empleo* y el *Libro Verde sobre la política social europea* ponen de relieve las correlaciones existentes entre los niveles de las cualificaciones y las tasas de paro juvenil, entre la creación de empleo y la debilidad de la innovación. Pero recordar las necesidades más urgentes de la economía no equivale a minusvalorar otras responsabilidades mucho más amplias del sistema educativo.

Los profesionales españoles no suelen invocar el origen de su título: doctor por Salamanca, ingeniero por el País Vasco, físicos de la Complutense o juristas de Granada, por citar algunos ejemplos. Hemos roto con nuestra propia tradición universitaria más auténtica. Los anglosajones distinguen a los historiadores de Oxford de los biólogos de Cambridge. En el área de la Bahía de San Francisco hay cinco universidades públicas de muy distinta categoría. La más excelente es la Universidad de California, en Berkeley; y la más modesta es el San Francisco City College. Hemos confundido la igualdad de oportunidades con la excelencia.

Los jóvenes españoles que logren superar el COU, la FP o la Selectividad, dependiendo de la carrera que quieran cursar, tienen que matricularse en su distrito universitario. Los economistas, constitucionalistas, penalistas, sociólogos, médicos o biólogos no pueden diferenciarse por su *alma mater* universitaria. Todas las titulaciones han sido homologadas con un criterio igualitario del Estado. Por querer que todas las universidades sean igualmente buenas, hemos logrado que todas sean igualmente malas o mediocres. La norma de obligar a matricularse en el propio distrito impide el desarrollo de los centros de prestigio, frena la competitividad y favorece la endogamia cultural.

Una Universidad «en tránsito», como la nuestra, no puede esperar todo de las reformas legislativas. Las «negociaciones» y las «transacciones» que han de hacer los propios actores universitarios tendrán que contar necesariamente con los actores sociales. A este reto tienen que responder conjuntamente la Universidad y el mundo de la producción.

Para eso fue creado el *Consejo Social* como «*órgano de participación de la sociedad en la Universidad*» (LRU, art.14), y no sólo para solucionar los problemas de financiación. No es de extrañar su escasa eficacia, al reducir prácticamente sus competencias a cuestiones crematísticas o directamente relacionadas con ellas: «la aprobación del presupuesto y de la programación plurianual de la universidad, a propuesta de la Junta de Gobierno y, en general, la supervisión de las actividades de carácter económico y del rendimiento de sus servicios». ¿Cómo se puede «supervisar el rendimiento de sus servicios» sin intervenir en las decisiones estratégicas de la institución? Profesionalizar la gestión, exigir calidad y competencia en la enseñanza, colaborar en la formulación de la demanda de cualificaciones son requisitos indispensables para evaluar y medir los rendimientos. ¿Cómo se va a conseguir financiación para actividades que de hecho no interesan al contexto social de la Universidad?

Parece indiscutible que la Universidad tiene que hacer todo lo posible por responder a las necesidades actuales y concretas de la sociedad española. Esto no depende exclusivamente de los políticos, funcionarios y docentes, que hemos situado en el campo de la oferta. Los alumnos, los padres de familia y los empleadores tienen que asumir responsabilidades decisivas. Tienen que ser capaces de formular claramente las demandas graduales que sean pertinentes y realizables. Tienen que esforzarse, ante todo, por comprender la Universidad. ¿Estamos dispuestos a conocer lo que verdaderamente necesitamos? ¿Se puede exigir a la sociedad que revise sus demandas y posponga sus intereses particulares de utilidad inmediata a los generales y de largo plazo? ¿No tenemos que sentirnos todos responsables en la tarea de construir un orden social verdaderamente competitivo? Si tratamos de lograr un título de graduado que produzca beneficios sociales en el mercado de trabajo y en el desarrollo de la sociedad, ¿podemos desinteresarnos del valor real de ese diploma, para que sea de verdad competitivo? ¿Cómo podremos eximirnos de colaborar en el debate sobre la calidad amenazada por la cantidad?

## II. RED DE LOS FENOMENOS

### 1. Los «estudiantes universitarios»: cuántos y qué buscan

*Precisiones sobre la categoría «estudiantes universitarios».* La «enseñanza universitaria» no abarca toda la «enseñanza superior». La primera requiere una cualificación especial. Conviene advertirlo. La LGE –Ley General de Enseñanza (1970)–, guiada por un criterio omnicomprendivo, sentó las bases para que la Universidad fuera incorporando la mayor parte de los centros de «enseñanza superior»<sup>4</sup>. La Universidad integró a las Escuelas Técnicas Superiores de Ingeniería y Arquitectura, que mantenían cierta singularidad respecto a las Facultades Universitarias desde la Ley de Enseñanzas Técnicas de 1957. Estableció, además, que un amplio abanico de estudios ya existentes se incorporaran a la Universidad, mediante la transformación de los centros correspondientes. Así, por ejemplo, las Escuelas Normales de Magisterio se transformaron en Escuelas Universitarias de EGB; las Escuelas Técnicas de grado medio (Escuelas de Ayudantes, Peritos y Aparejadores) pasaron a ser Escuelas Universitarias de Arquitectura e Ingeniería Técnicas; las Escuelas de Ayudantes Técnicos Sanitarios a Escuelas Universitarias de Enfermería; los estudios de Periodismo se convirtieron en Facultades de Ciencias de la Información y las Escuelas de Bellas Artes en Facultades de Bellas Artes.

Estas incorporaciones de centros, con sus correspondientes profesores y alumnos, deben ser tenidas en cuenta para valorar el crecimiento cuantitativo del alumnado universitario y la misma expansión universitaria. Otros centros, como los Conservatorios de Música, las Escuelas de Arte Dramático, los Institutos Nacionales de Educación Física y los que, al amparo del artículo 46 de la LGE, se reglamentaron como «enseñanzas superiores especializadas» (Escuelas Superiores de Marina Civil, Escuelas de Empresas y Actividades Turísticas y Escuelas Sociales) quedaron fuera del ámbito universitario.

La LRU –Ley de Reforma Universitaria (1983)– reforzó este criterio totalizador: en el artículo 1 establece que «el servicio público de la

---

<sup>4</sup> En su artículo 12.1, clasifica todo el sistema de enseñanza por niveles: «Educación Preescolar, Educación General Básica, Bachillerato y *Educación Universitaria*; Formación Profesional y Educación Permanente de Adultos».

educación superior corresponde a la Universidad, que lo realiza mediante la docencia, el estudio y la investigación». En España, a diferencia de lo que sucede en otros países, la «enseñanza superior no universitaria» es muy pequeña, del orden del 6%.

*Crecimiento temporal de la población estudiantil universitaria.* Ya queda anotado el crecimiento por razón de la incorporación de centros previamente existentes. Pero la LRU, considerada por algunos como ley de democratización del profesorado universitario, tenía que responder a las demandas sociales y organizar la educación universitaria según ciclos y modalidades que se impartirían en los Departamentos, Institutos y Colegios Universitarios. No puede desconocerse el caudal de energías juveniles que llamaban a las puertas de la Universidad.

El fenómeno afectó especialmente a la estructuración de los planes de estudio y al nivel de los profesores. Lo analizaremos especialmente en el apartado siguiente, dedicado al profesorado universitario. Aquí basta tenerlo en cuenta para apreciar en su justa medida el crecimiento de la población estudiantil universitaria. De momento nos dedicaremos a analizar los datos estadísticos del crecimiento cuantitativo del alumnado.

La tabla 1 ofrece datos significativos de la evolución temporal del número de estudiantes universitarios en nuestro país. Téngase en cuenta que antes de la Guerra Civil la cuestión de la Universidad se confundía con la lucha entre los más progresistas y los más conservadores. En aquel entonces nuestra Universidad continuaba siendo elitista y de muy poca calidad, como consecuencia de una penuria económica extrema. Durante las tres décadas de la posguerra no llegamos a superar el 1% de universitarios sobre el total de la población. Los incrementos anuales importantes comienzan a producirse en la segunda mitad de los 60. Fue necesario esperar a los famosos Planes de Desarrollo para que el Estado prestara una mínima atención económica a la Universidad. La inclusión de estudiantes de ciclo corto comienza a notarse en la segunda mitad de los años 70, en los que pasamos de un 0,62% a un 1,56% de la población. En el decenio de los 80 la Universidad empieza a recibir los frutos de la fuerte escolarización en las enseñanzas preuniversitarias, llegando a superar claramente el 2% de la población. Y en los 90 nos afianzamos claramente por encima del 3%, lo que significa, en números absolutos, la superación del millón de españoles matriculados en centros universitarios.

**Tabla 1 - Evolución temporal del alumnado universitario en España. Cursos 1940/41-1993/94**

Curso	Nº de alumnos matriculados (1)	% alumnos carreras ciclo corto	% de universitarios sobre el total de la población	% de variación media anual de universitarios	% de mujeres en el alumnado universitario
1940/41	37.286		0,14		n.d.
1945/46	42.987		0,15	2,89	n.d.
1950/51	59.605		0,21	6,76	n.d.
1955/56	61.167		0,20	0,52	n.d.
1960/61	76.458		0,25	4,56	n.d.
1965/66	125.878		0,39	10,49	n.d.
1970/71	213.159		0,62	11,11	n.d.
1975/76	555.017	28,7	1,56	32,08	n.d.
1980/81	678.022	31,1	1,82	4,08	44,0
1985/86	854.484	26,1	2,24	4,74	49,5
1986/87	902.284	26,7	2,36	5,59	50,1
1987/88	969.412	27,3	2,53	7,44	50,5
1988/89	1.027.018	28,3	2,67	5,94	50,0
1989/90	1.093.086	29,3	2,83	6,43	50,7
1990/91	1.140.572	30,2	2,93	4,34	51,0
1991/92	1.194.189	30,7	3,07	4,70	51,5
1992/93	1.295.585	32,5	3,32	8,49	51,7
1993/94	1.377.553	33,1	3,52	6,33	51,9

(1) A partir del curso 1975/76 se incluyen las carreras de ciclo corto.

**Fuente:** Elaboración CECS a partir de Consejo de Universidades, *Anuario de estadística universitaria*, varios años y avances de dicho anuario.

Obsérvese la presencia del alumnado en carreras de ciclo corto, que nuestra estadística comienza a evaluar a partir del curso 1975/76, y el hecho, no menos notable, del alumnado universitario femenino, que a partir del curso 1986/87 conquista claramente la mayoría absoluta. Analizaremos más adelante los crecimientos por áreas de conocimiento y comprobaremos en cuáles de ellas se sitúa preferentemente la población femenina.

El salto cuantitativo de 1960 (76.458 alumnos) a 1993 (1.377.553) es tan brusco como provocador. En el curso 1994/95 nos acercamos a 1.400.000 universitarios. Esa población seguirá creciendo por lo menos hasta 1996, en el que llegaremos al millón y medio. A finales de siglo comenzará a notarse el descenso demográfico de la juventud.

Pero no debe despreciarse el incremento numérico debido a las nuevas incitaciones psíquicas, culturales, sociales y económicas. El

interés por la cultura o la ciencia, el afán por mejorar la situación laboral y económica, el hecho, en fin, de que el conocimiento, a la altura de nuestro tiempo, es condición indispensable para cualquier proyecto de vida individual y social reforzarán la competitividad, la exigencia de calidad y la necesidad de innovación. Aunque disminuyan las cohortes poblacionales, el número de estudiantes universitarios podrá compensarse e incluso crecer lentamente, como consecuencia de las facilidades que ofrece el sistema social español y el valor creciente que se concede a los estudios universitarios.

Las dificultades de todo orden se multiplicarán: habrá que aumentar las titulaciones, se diversificarán aún más las áreas de conocimiento, tendrán que reformarse los planes de estudio, crecerán en consecuencia los cuerpos docentes y habrá que conseguir más recursos financieros. El desarrollo económico, social y cultural seguirá planteando nuevas demandas de mayor cualificación.

*Incremento medio anual de los nuevos inscritos en el primer curso.* La serie temporal de inscritos en los primeros cursos durante el decenio 1981-1991, como puede contemplarse en la tabla 2, muestra que el incremento anual medio fue del 8,84%, 2 puntos más que el aumento medio anual del número total de estudiantes universitarios en ese mismo decenio, 6,82%.

**Tabla 2 – Serie temporal de nuevas incorporaciones al primer curso. Curso 1980/81-1990/91**

Curso	Número de alumnos de primer curso (1)	Variación anual (en valor absoluto) del número de alumnos de primer curso (1)	% de variación anual del número de alumnos de primer curso (1)	% en universidades públicas	% en universidades privadas y de la Iglesia Católica
1980/81	137.242	--	--	98,07	1,93
1981/82	128.934	- 8.308	- 6,05	96,09	3,91
1982/83	159.129	30.195	23,42	96,66	3,34
1983/84	167.269	8.140	5,12	96,69	3,31
1984/85	173.570	6.301	3,77	96,61	3,39
1985/86	191.863	18.293	10,54	96,63	3,37
1986/87	187.821	- 4.042	- 2,11	96,53	3,47
1987/88	221.693	33.872	18,03	96,93	3,07
1988/89	236.122	14.429	6,51	96,85	3,15
1989/90	248.723	12.601	5,34	97,13	2,87
1990/91	258.567	9.844	3,96	96,95	3,06

(1) Sólo nuevas inscripciones.

**Fuente:** Elaboración CECS a partir de Consejo de Universidades, *Anuario de estadística universitaria 1992*.

La elevación del nivel de vida, sobre todo en la fase expansiva de la segunda mitad de los 80, la competitividad para encontrar puestos de trabajo, la incorporación a la Universidad de centros antes no universitarios y la creación de nuevas universidades explicarían, al menos en parte, esa diferencia entre el incremento de entrada y el del total de la población estudiantil. Algunas universidades de nueva planta comienzan a funcionar sólo con los primeros cursos.

Destaca la gran oleada de nuevos inscritos en el curso 1982/83, con un porcentaje de aumento del 23,42%. También sobresalen los incrementos en los cursos 1985/86 (10,54%) y 1987/88 (18,03%). La red de universidades experimenta una expansión importante durante el decenio de los 70, en el que se crean 14 nuevas universidades:

- las tres politécnicas de Madrid, Cataluña y Valencia, en 1971;
- la Nacional de Educación a Distancia (UNED), en 1972;
- y el resto en puntos estratégicos de nuestra geografía: Cantabria, Córdoba y Málaga, en 1972; Extremadura (1973), Alcalá de Henares (1977), Islas Baleares (1978), Alicante (1979), Cádiz (1979), Las Palmas de Gran Canaria (1979) y León (1979).

Durante los 80 se crearon 5: Castilla-La Mancha (1982), la Pública de Navarra (1987) y la Carlos III de Madrid, la de La Coruña y la de Vigo en 1989. Habíamos pasado de 20 universidades en 1968 a 39 en 1989. Cinco años más tarde, en 1994, llegamos a 52, con 13 nuevas universidades: cinco de ellas en Cataluña (Pompeu Fabra, Ramon Llull, Girona, Lleida y Rovira i Virgili), tres en Andalucía (Almería, Huelva y Jaén), dos en Madrid (Alfonso X El Sabio y San Pablo CEU) y las otras tres en la Comunidad Valenciana (Jaume I de Castellón), en La Rioja y en Castilla y León (Burgos). La extensión geográfica de una red cada vez más tupida aumentó, sin duda, las posibilidades de jóvenes que podían acceder a los estudios universitarios sin desplazarse del lugar de residencia de sus familias.

*La ambición de los españoles por la formación universitaria puede medirse también por las tasas brutas vigentes en los países de la Unión Europea.* En el último decenio, hemos pasado del séptimo lugar al segundo en lo que se refiere a las tasas brutas de escolarización en la enseñanza superior. La tabla 3 contempla los porcentajes sobre las cohortes de población de 20 a 24 años, ambos incluidos.

Ya hemos anotado la diferencia entre «alumnado universitario» y el de «enseñanza superior», mucho más pronunciada en otros países europeos. En España, como en muchos países que partían de un nivel bajo de escolarización, la enseñanza superior se concentra en las uni-

**Tabla 3 - Datos comparativos de alumnos matriculados en toda la enseñanza superior. Cursos 1980/81-1991/92**

País	Total alumnos matriculados curso 91/92	Tasa bruta de escolaridad: % de alumnos en enseñanza superior respecto a la población de 20-24 años											
		80/81	81/82	82/83	83/84	84/85	85/86	86/87	87/88	88/89	89/90	90/91	91/92
Bélgica (1)	276.000	26,3	26,8	27,4	28,2	30,7	31,2	32,2	33,2	34,2	36,1	38,2	-
Dinamarca	150.000	28,6	28,4	29,0	29,2	29,1	29,3	29,6	30,3	31,3	33,3	35,6	39,6
España	1.295.000	24,2	24,0	24,4	26,5	26,9	29,1	30,0	31,7	33,5	35,5	36,8	39,6
Francia	1.840.000	25,5	27,2	27,8	28,3	29,3	29,8	30,0	30,9	34,4	37,0	39,7	42,8
Grecia	200.000	17,4	17,7	19,4	20,9	23,3	25,1	26,8	25,2	24,5	25,0	25,0	25,4
Holanda	494.000	30,0	30,5	30,7	30,8	31,0	31,9	31,3	32,2	32,5	34,2	37,6	39,1
Irlanda	90.000	20,3	21,5	22,1	21,4	23,1	24,2	24,7	27,3	29,5	31,5	33,8	32,5
Italia	1.485.000	27,6	25,7	25,4	25,4	26,2	25,7	24,6	26,0	26,8	27,9	29,8	32,5
Luxemburgo	1.000	2,6	2,4	3,2	3,4	2,8	2,5	2,4	-	-	3,5	3,6	3,6
Portugal	191.000	11,2	11,2	11,5	11,5	13,1	12,4	14,0	-	14,5	19,1	22,7	24,5
Reino Unido	1.377.000	20,1	20,4	22,7	22,6	21,7	21,8	22,3	22,8	23,7	25,3	27,8	30,9
RFA	2.034.000	26,2	27,6	28,4	29,0	29,4	29,3	30,1	30,6	32,0	33,3	36,1	33,5

(1) Curso 90/91.

**Fuente:** Elaboración CECS a partir de UNESCO, *Anuario estadístico*, varios años; y Eurostat, *Estadísticas básicas de la Comunidad y Estadísticas demográficas*.

versidades. Valen, sin embargo, los porcentajes aquí establecidos sobre la base de las cohortes de edad. El 24,2% del curso 1980/81 nos colocaba detrás de Holanda, Dinamarca, Italia, Bélgica, Alemania y Francia. Desde entonces hemos ganado más de 15 puntos (39,6%), situándonos a la par con Dinamarca y sólo superados por el 42,8% de Francia. El crecimiento cuantitativo, tanto en números absolutos como relativos, resulta excesivamente rápido y brusco.

*La norma universitaria impide la movilidad geográfica de los alumnos.* Podemos ordenar de más a menos los porcentajes de alumnos matriculados en universidades de su misma Comunidad Autónoma. Los datos corresponden al curso 1991/92<sup>5</sup>. No podemos computar los porcentajes de alumnos cuyo domicilio familiar no consta (94.692) o tienen su residencia en el extranjero (1.003).

<sup>5</sup> El lector podrá analizar más a fondo esta cuestión en la tabla 24 de la sección de Indicadores de este mismo capítulo.

La movilidad geográfica de los alumnos disminuye teóricamente en función de las posibilidades que les brinda su propio distrito universitario y no del prestigio de los centros estatales. Sólo el bilingüismo de las Comunidades y las facilidades económicas salen favorecidos. La inmovilidad geográfica impuesta se puede ordenar de la manera siguiente: Baleares (97,8%), Canarias (96,6%), Galicia (96,5%), Cataluña (95,64%), Andalucía (93,97%), Extremadura (93,59%), Comunidad Valenciana (91,33%), Asturias (91,32%), Castilla-La Mancha (90,39%), País Vasco (89,59%), Cantabria (89,51%), Murcia (88,25%), Castilla y León (86,58%), Aragón (82,87%), La Rioja (79,1%), Madrid (66,69%), Ceuta y Melilla (63,72%) y Navarra (59,93%).

Un 11,14% de los universitarios navarros estudian en el País Vasco y porcentajes superiores al 2% en Andalucía, Comunidad Valenciana, Galicia, Aragón, Cataluña, Castilla y León y La Rioja. La población universitaria madrileña se dispersa igualmente por todas las Comunidades; destacan Andalucía (5,09%), Castilla-La Mancha (4,87%) y Castilla y León (4,50%).

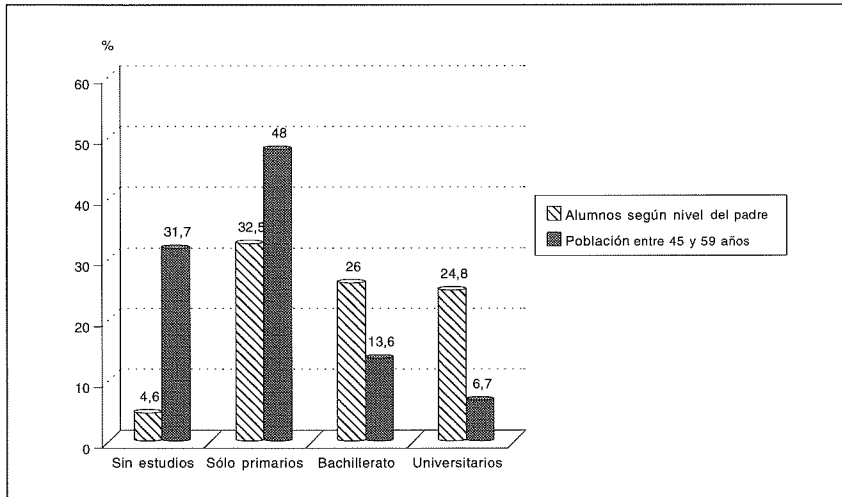
*Origen familiar de esta población estudiantil.* El gráfico 1 compara la representación que obtienen en relación con la población universitaria los diferentes bloques de población comprendidos entre 45 y 59 años según nivel de estudios. Las diferencias y desproporciones son significativas.

El nivel de estudios del padre influye claramente en que los hijos acudan o no a la Universidad. El grupo con estudios superiores (6,7%) multiplica por 4 su representación en el alumnado universitario (24,8%). Los padres con estudios medios (13,6%) logran duplicarla (26%). En cambio, el déficit de representación de los que sólo han cursado estudios primarios (48%) y de los «sin estudios» (31,7%) es de 16 y de 27 puntos, respectivamente.

Es lógico que el nivel cultural paterno estimule la formación de los hijos. Nivel cultural y estratificación socioeconómica están relacionados, pero no se identifican necesariamente. Escasean los estudios sobre estratificación social y alumnado universitario. Con todo, consideramos plausibles las conclusiones, extraídas del censo de 1981 y de una encuesta realizada entre jóvenes de 18 a 24 años en 1989, a las que llega el profesor J. A. Torres Mora. Las exponemos a continuación:

— Pueden establecerse seis niveles o clases socioeconómicas. Las tres clásicas —«alta», «media» y «baja»— no reflejan ya la realidad de su poder adquisitivo. El grupo mayoritario de los alumnos proviene de

**Gráfico 1 - Nivel de estudios de la población entre 45 y 59 años, en relación con los porcentajes de sus hijos representados en el alumnado universitario. Curso 1991/92**



**Nota:** Un 12,1% de los alumnos universitarios no hizo constar el nivel de estudios del padre.

**Fuente:** Elaboración CECS a partir de Consejo de Universidades, *Anuario de estadística universitaria 1992*.

tres tipos de clases medias: la «patrimonial», de empresarios sin asalariados; la «funcional B», de empleados; y la «funcional A», de profesionales. Las tres restantes son la «clase capital», empresarios con asalariados; la «clase obrera cualificada»; y «clase obrera no cualificada».

— En 1981, los hijos de la «clase capital» representaban el 10,8% del conjunto del alumnado universitario. Doblaban así la que obtenían en el conjunto de la sociedad. Las clases «medias funcionales» obtenían el 26,6%. Por su parte, los hijos de obreros «cualificados» y «no cualificados» llegaban al 24,6% de los universitarios, cuando en el conjunto de la sociedad su volumen era del 50%.

— La encuesta realizada 8 años más tarde, en 1989, entre más de siete mil jóvenes, revela un cambio notable de porcentajes: los alumnos pertenecientes a la clase obrera habían subido 14 puntos, hasta alcanzar un 38%. En el conjunto de la sociedad, dentro de esas cohortes, alcanzaban el 55%. El porcentaje de alumnos de «clase alta» («capital») había disminuido al 6,8%. Las «clases medias» representarían al 55% de la población universitaria.

*Áreas de conocimiento y mercado de trabajo.* La LRU rompió con la monotitulación prevista por la LGE para cada Facultad, Escuela Técnica o Escuela Universitaria. La institución Facultad mantiene su marco burocrático, pero las titulaciones se multiplican y diferencian en función de las necesidades cambiantes del mercado de trabajo.

En el desarrollo de la LRU, el Real Decreto 2.360/84 concibe los «Departamentos como órganos básicos encargados de organizar y desarrollar la investigación y las enseñanzas propias de su respectiva área de conocimiento en una o varias Facultades, Escuelas Técnicas Superiores o Escuelas Universitarias y, en su caso, en aquellos otros Centros que hayan podido crearse al amparo de lo previsto en el artículo 7» de dicha Ley de Reforma Universitaria.

Más que de Facultades o Escuelas, hoy hay que hablar de Áreas de Conocimiento. Para orientar al lector, conviene recordar esas cinco grandes áreas, que recogemos en el cuadro 1.

A partir de estas grandes áreas de conocimiento, la tabla 4 da cuenta de la evolución en las preferencias de nuestra población estudiantil.

Salta a la vista la tendencia decreciente del área de Humanidades: 4,5 puntos en estos 8 últimos cursos. Otro tanto se puede decir de las Ciencias de la Salud, cuyos porcentajes descienden más de 3,5 puntos. Las Ciencias Experimentales ascienden suavemente. Las Ciencias Jurídicas y Sociales detentan una clara mayoría absoluta al alza, con 3 puntos de crecimiento. Los casi 5 puntos de aumento en las Ciencias Técnicas son significativos.

Si desagregamos ahora los porcentajes de ciclo largo en las *inscripciones del primer curso, dentro de cada área de conocimiento* (tabla 5) vemos confirmadas las mismas tendencias. Su novedad reside más bien en la comparación de los porcentajes correspondientes a las carreras de ciclo largo con el total dentro de cada área.

Las diferencias son poco relevantes en Humanidades y en Ciencias Experimentales. El ciclo largo de las Ciencias Técnicas apenas crece y viene a ser un tercio del total. En cambio, en las Ciencias Jurídicas y Sociales la preferencia por el ciclo largo supera la mayoría absoluta del área. Se siguen manteniendo las proporciones entre los porcentajes de las diversas áreas, con variaciones semejantes en el período estudiado.

En el curso 1990/91, *el alumnado femenino* era mayoritario en el área de Humanidades (65,9%), en el de CC. Jurídicas y Sociales

Cuadro 1 - Areas de conocimiento en los estudios universitarios

Areas	Ciclo Largo	Ciclo Corto
Humanidades	Bellas Artes Filología Filosofía Filosofía y Letras Geografía e Historia Teología	Biblioteconomía y Documentación Traductores e Interpretes
CC. Jurídicas y Sociales	CC. de la Información CC. Económicas y Empresariales CC. Políticas y Sociología CC. Sociales y Jurídicas Derecho Derecho Canónico Filosofía y CC. de la Educación Pedagogía Psicología	Estudios Empresariales Graduados Sociales Profesorado de EGB Trabajo Social
CC. Experimentales	CC. Biológicas CC. del Mar CC. Físicas CC. Geológicas CC. Matemáticas CC. Químicas	Estadística
CC. de la Salud	Farmacia Medicina Odontología Veterinaria	Enfermería Fisioterapia Optica Podología
Técnicas	Arquitectura Ingenieros Aeronáuticos I. Agrónomos I. de Caminos, Canales y Puertos I. Industriales I. de Minas I. de Montes I. Navales I. Químicos I. de Telecomunicación Informática Marina Civil (Náutica)	Arquitectura Técnica Ingeniería Técnica Aeronáutica I. T. Agrícola I. T. Forestal I. T. Industrial I. T. Minera I. T. Naval I. T. de Obras Públicas I. T. de Tejidos de Punto I. T. de Telecomunicación I. T. Topográfica Informática

Fuente: Elaboración CECS a partir de Consejo de Universidades, *Anuario de estadística universitaria 1992*.

(56,9%) y en el de CC. de la Salud (64,7%). Sus perspectivas de encontrar trabajo son menores que en otras áreas. En cambio, las mujeres estaban en minoría en las áreas de CC. Experimentales (48,1%) y de CC. Técnicas (20,6%).

*Indice de paro.* En una escala del 0 al 25, los universitarios españoles se encuentran en el punto 13 en cuanto al desempleo, por encima

**Tabla 4 – Evolución del número de alumnos universitarios por áreas. En porcentajes. Cursos 1986/87-1993/94**

Cursos	Humanidades	CC. Jurídicas y Sociales	CC. Experimentales	CC. de la Salud	Técnicas
1986/87	13,70	50,71	7,73	11,42	16,44
1987/88	12,95	51,93	7,59	10,57	16,97
1988/89	12,17	52,93	7,41	9,91	17,70
1989/90	11,76	52,92	7,30	9,61	18,39
1990/91	11,22	53,14	7,39	8,95	19,30
1991/92	10,96	53,06	7,52	8,78	19,69
1992/93	10,18	53,14	7,57	8,44	20,63
1993/94	9,29	53,76	8,10	7,76	21,10

**Fuente:** Elaboración CECS a partir de Consejo de Universidades, *Anuario de estadística universitaria*, varios años y avance de datos.

de cualquier otro país de la UE. En los 10 últimos años se ha duplicado abundantemente el número de universitarios en edad de trabajar. Chocan con un mercado laboral cubierto por personas no universitarias, preferidas por su experiencia personal. Según la EPA del tercer trimestre de 1994, el índice de paro se situaba en el 23,88% de la población activa. Ese índice disminuía al 17,33% respecto a los titulados universitarios.

El *subempleo* afecta especialmente a los nuevos titulados universitarios. Alrededor del 65% de estos profesionales jóvenes se ve obligado a aceptar puestos de trabajo que poco o nada tienen que ver con lo

**Tabla 5 – Distribución por áreas de conocimiento de los alumnos de primer curso de nueva inscripción. En porcentajes. Cursos 1985/86-1990/91**

Número de alumnos	Humanidades		CC. Jurídicas y Sociales		CC. Experimentales		CC. de la Salud		Técnicas		
	Ciclo Largo	Todas las enseñanzas	Ciclo Largo	Todas las enseñanzas	Ciclo Largo	Todas las enseñanzas	Ciclo Largo	Todas las enseñanzas	Ciclo Largo	Todas las enseñanzas	
1985/86	191.863	13,02	13,82	26,65	48,70	7,90	8,22	5,76	9,52	6,29	19,74
1986/87	187.821	11,90	14,09	27,12	47,77	7,64	7,96	5,94	9,43	6,56	20,74
1987/88	221.693	9,64	10,14	36,25	54,46	7,29	7,59	4,99	8,25	6,41	19,57
1988/89	236.122	9,11	9,67	34,58	54,04	7,10	7,28	4,62	7,88	6,77	21,13
1989/90	248.723	8,80	9,40	35,47	54,90	7,04	7,25	4,45	7,87	6,75	20,59
1990/91	258.567	8,40	9,13	31,61	52,50	7,67	8,11	4,11	7,87	7,31	22,39

**Fuente:** Elaboración CECS a partir de datos del INE y de Consejo de Universidades, *Anuario de estadística universitaria*, varios años.

que estudiaron ni con su nivel de formación. Los alemanes y daneses son los que tienen una mejor relación estudios/profesión, pues el porcentaje de subempleo disminuye hasta el 29% y el 35%, respectivamente. Estos son los datos demoledores que presenta el informe del IRDAC (organismo asesor de la Comisión Europea), *Qualité et adéquation*, publicado a finales de noviembre de 1994, y cuyas cifras corresponden a datos de 1991, 1992 y 1993.

*Fracaso escolar.* Las tres cuartas partes de los estudiantes daneses, franceses y belgas terminan la carrera universitaria. Los universitarios españoles que llegan a concluir sus estudios en el tiempo estipulado sólo logran esas proporciones en las carreras de CC. de la Salud, tanto de ciclo largo como de ciclo corto. El mayor número de fracasos se produce en las carreras de ciclo corto de las áreas Técnicas y de CC. Experimentales. En la tabla 6 comparamos los matriculados en ciclo corto del curso 1987/88 y los de ciclo largo del curso 1985/86 con los graduados en el curso 1989/90.

Las carreras de ciclo largo logran mejores porcentajes que las de ciclo corto, probablemente por tratarse de alumnos mejor preparados. Las de menor rendimiento son las de CC. Experimentales y las Técnicas.

*El número de «cualificaciones» universitarias y el mercado de trabajo.* Aunque varían las definiciones del concepto «insuficiencia de cualificaciones», todas ellas coinciden en plantear el problema de un futuro mercado de trabajo en el que las reservas disponibles (y/o anticipadas) de personas con determinadas «cualificaciones», «competencias», «experiencia profesional» no satisfacen las expectativas previstas.

Sería deseable que jóvenes con actitudes y preparación adecuada pudieran acceder directamente al mercado de trabajo. Pero esto por ahora no es más que un ideal prácticamente imposible de prever, no sólo por la escasez de recursos humanos y financieros de la Universidad, sino más específicamente por el ritmo de desarrollo de nuestras empresas a través de las crisis económicas e industriales.

Se espera que los profesionales con alto nivel formativo en las diversas capacidades y los que pertenezcan a las áreas de gestión, ventas y comercialización serán los más solicitados en los próximos diez años.

Las previsiones sobre Europa que hace el IRDAC, para este decenio de los 90, se fijan fundamentalmente en la mano de obra cualifi-

**Tabla 6 – Rendimiento universitario por áreas de conocimiento**

	1er. curso en 1987/88	1er. curso en 1985/86	Graduados en el curso 1989/90		% de alumnos que terminaron sus estudios en el plazo estipulado	
	Ciclo Corto	Ciclo Largo	Ciclo Corto	Ciclo Largo	Ciclo Corto	Ciclo Largo
Humanidades	1.109	25.034	677	15.836	61,05	63,26
CC. Jurídicas y Sociales	40.370	51.232	28.664	34.903	71,00	68,13
CC. Experm.	665	15.177	221	7.872	33,23	51,87
CC. de la Salud	7.227	11.079	6.041	9.504	83,59	85,78
Técnicas	29.175	(*) 12.098	7.732	5.166	26,50	42,70

(\*) Datos del curso 1984/85, ya que las carreras técnicas de ciclo largo tienen una duración de seis años.

**Fuente:** Elaboración CECS a partir de INE, *Estadística de la Enseñanza en España. Nivel Superior*. Curso 85-86, 1988, y de datos del Consejo de Universidades.

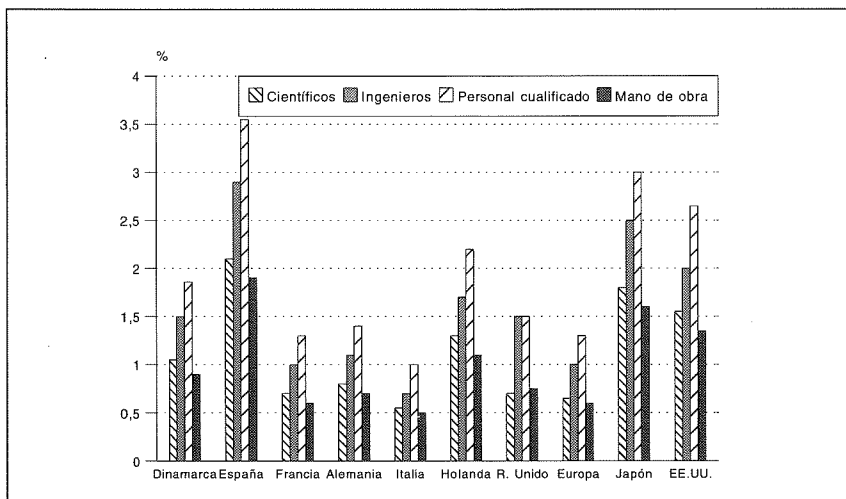
cada que necesitará la Unión Europea para poder competir con los gigantes de la industria, Japón y EE UU. Según estas expectativas, a España le correspondería triplicar las tasas de crecimiento anual de mano de obra cualificada. El gráfico 2 trata de situar estas previsiones relativas a los países más avanzados.

Destacamos por nuestras carencias y necesidades. El desafío de la competitividad implica que a finales de esta década contemos con la demanda más alta en Europa de personal cualificado. Tendríamos que llegar a una tasa anual de crecimiento del 3,5%. Por lo que respecta a los ingenieros, tendríamos que crecer cada año a un ritmo de casi 3 puntos. Durante el período 1986-1993, el alumnado de carreras Técnicas, de CC. Experimentales y de CC. Jurídicas y Sociales, como indicábamos en la tabla 4, no llegó a aumentar en tasa anual más de 1 punto. Solamente constatamos un salto de casi 7 puntos en el curso 1987/88, según la tabla 5, en la matriculación de los primeros cursos en el área de CC. Jurídicas y Sociales y poco más de 1 punto anual en la de CC. Técnicas.

La realidad española es bien distinta. El *Anuario de estadística universitaria* correspondiente al curso 1990-1991 propone las distintas capacidades de absorción del mercado de trabajo español por áreas de conocimiento, tal como lo presentamos en el gráfico 3.

Según estas previsiones, los graduados en ingenierías y en carreras técnicas podrían encontrar puestos en la industria en un 87% de los casos; los de CC. Económicas en un 77%; los de CC. Exactas y Naturales en un 69,5%; y los de CC. Jurídicas y Sociales en un 58%. En

Gráfico 2 - Demanda prevista para las categorías educativas en el decenio actual. Tasas medias de crecimiento anual



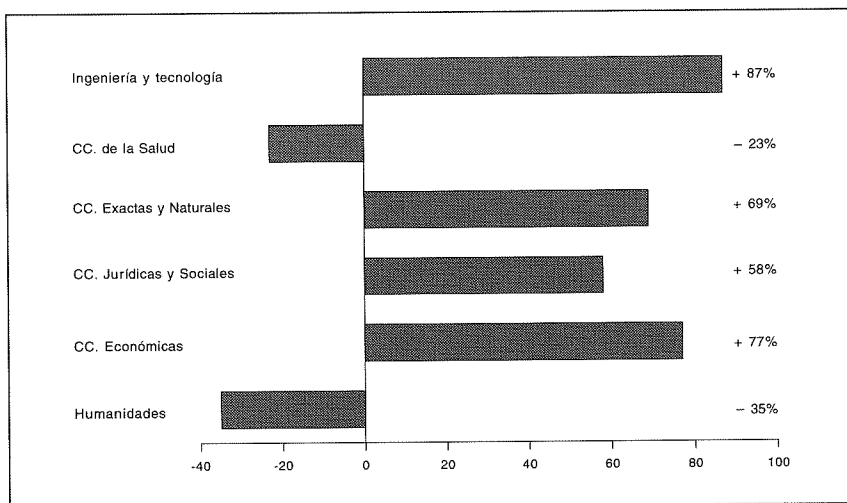
Fuente: IRDAC, *Informe sobre la insuficiencia de cualificaciones*, Bruselas, 1991.

cambio, los de Humanidades y CC. de la Salud tendrán que enfrentarse con la sobreesaturación; sus porcentajes descienden al 35% y al 23%, respectivamente.

El estudio *Demandas del Sistema Productivo Español y Adaptación de la Oferta Educativa*, publicado en 1990 por el Centro de Investigación, Documentación y Evaluación (CIDE), crea serias dudas acerca de este «optimismo tecnológico» del mercado español. En efecto, un equipo de investigadores, valiéndose de 3 encuestas realizadas en medio centenar de empresas punta sobre las ofertas anunciadas en el periódico de mayor circulación (1983-1987) y sobre las recibidas en los Centros de Orientación e Información sobre Empleo (COIE) madrileños llega a conclusiones mucho más restrictivas en la práctica.

No se puede afirmar que la falta de «cualificaciones» haya impedido de manera notable crear empleo en nuestro país. El colectivo empresarial implicado en la oferta de puestos de alta cualificación relacionados con las tecnologías innovadoras es numéricamente muy reducido. Despuntan como más relevantes las industriales y de servicios vinculadas a la electrónica y la informática y, en menor medida, la industria química y los servicios de ingeniería. Son empresas de tamaño mediano o grande, con unos mínimos de 100 trabajadores y 1.000

**Gráfico 3 – Capacidad de absorción del mercado laboral de titulados recientes, relativa al año 1990/91**



**Fuente:** Consejo de Universidades, *Anuario de estadística universitaria 1991*.

millones de ventas, por debajo de los cuales apenas se registran casos de empresas que soliciten mano de obra muy cualificada.

Según los mismos estudios, frente a las actuales tendencias del sistema educativo hacia la formación de «especialistas» (incluso de especialidades innumerables) dentro de las diversas titulaciones, las demandas son mucho más genéricas. Las empresas, tanto en este sector punta como en el resto, piden personas con formación general y una experiencia laboral en funciones o técnicas específicas. No buscan la formación específica sino la experiencia específica dentro de una formación general.

En resumen, todavía estamos en una situación pre-teórica, en el sentido de que no contamos con modelos capaces de convencer a los empresarios sobre las causas del progreso técnico. Esto explica en gran parte que el flujo innovador más importante provenga del exterior. No existe clara conciencia acerca de las relaciones entre organización e innovación, porque ni en la dinámica organizativa que favorece la innovación ni en la aplicación de las nuevas técnicas sin esa dinámica organizativa innovadora se han contrastado entre sí los resultados obtenidos. Por último, la formación del técnico como per-

sona es sustancial. De ahí la necesidad de evaluar no sólo los conocimientos adquiridos, sino muy especialmente las actitudes para trabajar en equipo y responsabilizarse de la dirección de dichos equipos<sup>6</sup>.

El mundo industrial no demuestra hasta la fecha el interés necesario para exigir la «calidad universitaria». Las autoridades políticas y académicas han concentrado su esfuerzo en la investigación de las ciencias básicas, como veremos en el apartado tercero de este capítulo. Resulta más fácil poner en marcha «evaluaciones» de científicos concretos y de sus publicaciones en I+D que de la labor docente. Por nuestra parte, creemos que no podremos ni siquiera competir en el campo de la investigación científica sin contar con la «calidad docente universitaria». Y aquí tocamos lo más complejo y delicado del desafío, porque el tejido de la institución universitaria, en una fase de crecimiento y expansión tan brusca como la que atravesamos, acumula las dificultades. Los responsables políticos y los empleadores industriales no pueden por sí solos realizar esta labor. Los profesores y los órganos de gobierno de la Universidad tienen que asumir las adaptaciones oportunas y responsabilizarse de su puesta en práctica.

## 2. Exigencias internas de la institución universitaria

En modo alguno puede la Universidad renunciar a su «carácter universitario». La calidad de la enseñanza superior es vital para la sociedad española. Comprometida en un proceso de industrialización y desarrollo económico, España está, al mismo tiempo, tratando de salir de un largo período de débil creatividad cultural y de escasa producción científica. Tenemos que aspirar simultáneamente a un crecimiento económico que sea competitivo y a un desarrollo social que permita consolidar nuestro sistema político. Junto con los conocimientos profesionales, la Universidad tiene que proporcionar una serie de justificaciones morales y capacitaciones para el ejercicio del liderazgo social. De ahí la necesidad de precisar a qué tipo de «calidad» nos referimos cuando hablamos de la formación universitaria.

---

<sup>6</sup> Molero Zayas, J., Buesa Blanco, M. y Fernández Garrido, J., *Demandas del Sistema Productivo Español y Adaptación a la Oferta Educativa*, Ministerio de Educación y Ciencia 1990, p. 171.

*La «calidad» universitaria.* No basta ya aplicar este concepto para referirse al nivel científico de los cursos, al prestigio de los profesores o a la excelencia de la investigación fundamental. Estas cualificaciones son, por supuesto, básicas y necesarias, pero no agotan el concepto de «calidad universitaria».

En el mundo industrial todos entienden lo que significa la «calidad de un producto» por su valor competitivo. Incluso la expresión «gestión de la calidad» dentro de una empresa resulta ya familiar. El empresario tiene que lograr la máxima rentabilidad de los recursos humanos y financieros. Pero estas medidas, tangibles en los mercados, no pueden ser literalmente trasladadas a la función universitaria. No podrán introducirse en la enseñanza sin una traducción y adaptación adecuada. Hay que tomar de ellas lo que es pertinente y valioso para el futuro de la enseñanza superior europea.

Estamos aún lejos de que la mayoría de los centros universitarios europeos adopten el principio de «gestión de la calidad». Asistimos ciertamente al comienzo de un proceso de revisión de muchos aspectos tradicionales de la enseñanza superior. Se trata, en definitiva, de descubrir y poner en marcha las estrategias adecuadas para evaluar la calidad de la enseñanza. Todas ellas tienen en común con el concepto industrial el punto de referencia de los resultados obtenidos.

El proceso de evaluación de resultados o las estrategias de calidad universitaria han de responder a preguntas concretas como las siguientes: ¿cuáles son las verdaderas necesidades de la educación y formación de los estudiantes que tengan presentes las generales de la sociedad, incluida la industrial? ¿los programas educativos vigentes han sido elaborados para responder a esas necesidades?; ¿la organización de los cursos refleja esos objetivos específicos? y, por último, ¿en qué medida la enseñanza impartida, en términos de conocimientos, competencias y actitudes, llega a conseguir los objetivos propuestos? La calidad universitaria es, como toda tarea humana, finalista. La «excelencia» se recrea en la cualificación en sí misma. La «calidad» pondera la excelencia en función de la innovación y de las demandas sociales.

La evaluación desde el exterior será siempre necesaria. Nos llevará, además, a poder organizar, dentro de la institución, un sistema de «gestión de la calidad», diferente del industrial, específico de la tarea educativa: la competitividad entre los centros, la posibilidad de que ellos mismos sean capaces de evaluarse, el grado de prioridad que han

de dar a la formación para la investigación, el de pluridisciplinariedad, el de su organización interna, la evaluación del personal académico, la revisión institucional, las comisiones de profesores y estudiantes para examinar la marcha de los cursos y las calificaciones obtenidas, etc.

Esta tarea debe realizarse como *cometido esencial de la autonomía universitaria*. No deja de ser sorprendente que podamos hablar del «profesorado universitario» como si se tratara de una categoría social o de un estamento homogéneo. Es un síntoma más de la ausencia de competitividad dentro de la institución que, en principio, tendría que contribuir a crear un orden social mucho más competitivo. Ahora que echamos de menos la competitividad en el mundo de la producción, no se entiende que este concepto no haya calado en las universidades.

Conviene recordar *el marco legal*, fruto de las reformas propuestas por la leyes, para caer en la cuenta de la distribución de competencias y responsabilidades. Para no abrumar al lector, reducimos a seis puntos las decisiones políticas más importantes. En el cuadro 2 comparamos las previsiones de la LGE con las líneas reformadoras básicas de la LRU: expansión de los estudios universitarios, democratización de los órganos de gobierno, autonomía de las universidades, integración del profesorado no numerario, consolidación de la función básica de los Departamentos y estructuración cíclica de los estudios.

Después de un decenio de experiencia, este marco legal merece algunas consideraciones más importantes.

*El «entusiasmo» democrático.* Con la perspectiva del decenio transcurrido, esta euforia democrática y democratizadora de la Universidad no parece contar ya con tantos seguidores. Nunca se consolidaron una doctrina y una clasificación convincentes de las formas de gobierno de las universidades. Por lo menos no son comparables con las doctrinas y clasificaciones, tan abundantes y precisas, de las formas de gobierno de los Estados. La Universidad se asemeja más a la empresa como «organización social especializada», destinada a producir educación, conocimiento, sentidos de vida y solidaridad.

Los excesos democráticos en la Universidad se convierten con facilidad en corruptelas. El binomio un hombre-un voto hace que los responsables se transformen en prisioneros de sus electores. El Rector es elegido, con demasiada frecuencia, no en función de un programa exigente de calidad y excelencia, sino por su habilidad para pactar

**Cuadro 2 – La nueva estructura de la Universidad española según la Ley de Reforma Universitaria (LRU)**

<p><b>1. Expansión de los estudios universitarios</b> Mantiene y enfatiza el carácter totalizador de la responsabilidad de las universidades en la enseñanza superior, cuyas bases sentó la Ley General de Educación (LGE).</p> <p><b>2. Democratización de los órganos de gobierno</b> <b>Preámbulo:</b> «La democratización de los estudios universitarios, ya muy avanzada, es, además, la última etapa de un secular proceso de democratización de la educación y la cultura que ha demostrado ser, al tiempo, la más sólida base para la sociedad estable tolerante, libre y responsable». a) <b>Estatutos de cada universidad:</b> elaborados por los Claustros Constituyentes que serán aprobados por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma; b) <b>Claustro:</b> composición a determinar por los Estatutos (un mínimo de tres quintas partes de profesores y el resto representación de alumnos y personal de servicios); sus funciones son la elección del Rector y la aprobación de las líneas generales de actuación de la universidad; c) <b>Junta de Gobierno:</b> órgano ordinario de gobierno de la universidad, presidida por el Rector y formada por la representación de Decanos, Directores de Escuelas Técnicas Superiores, de Departamentos, de Escuelas Universitarias y de Institutos Universitarios, de los estudiantes, del personal de administración y servicios, así como por los Vicerrectores, el Secretario General y el Gerente; d) <b>Juntas de Facultad o Escuela y Consejos de Departamento.</b></p> <p><b>3. Autonomía de cada universidad</b> <b>Constitución</b> (art. 27.10); <b>LRU (Preámbulo):</b> «No debe incurrirse en el error de encomendar a la Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas responsabilidades que son propias de cada universidad. Esta debe gozar de autonomía para la ordenación de la vida académica, pero en justa correspondencia debe asumir también el riesgo y las responsabilidades inherentes a la facultad de decisión y a la libertad».</p> <p><b>4. Cuerpo docente</b> <b>Preámbulo:</b> «El profesorado y los alumnos tienen, pues, la clave de la nueva Universidad que se quiera conseguir y de nada servirá ninguna Ley si ellos no asumen el proyecto de vida académica que se propone, encaminada a conseguir unos centros universitarios donde arraiguen el pensamiento crítico y la investigación. Sólo así la institución universitaria podrá ser un instrumento eficaz de transformación social, al servicio de la libertad, la igualdad y el progreso social para hacer posible una realización más plena de la dignidad humana»... «Se ha llevado a efecto, igualmente, una notable simplificación del actual caos de la selvática e irracional estructura jerárquica del profesorado, totalmente disfuncional, mediante el establecimiento de cuatro únicas categorías del profesorado y la creación de una carrera docente». Mediante las pruebas de idoneidad (O.M. 7/II/84) los PNN se incorporaron a la categoría de Numerarios, con plena capacidad docente e investigadora. La LRU (art.33) establece los siguientes <b>cuerpos entre los profesores numerarios:</b> a) Catedráticos de Universidad; b) Profesores Titulares de Universidad; c) Catedráticos de Escuelas Universitarias; d) Profesores Titulares de Escuelas Universitarias. Existen también <b>Catedráticos y Profesores Interinos</b> de Facultades y Escuelas, contratados por un año, procedentes de otros centros. Además, las universidades podrán contratar temporalmente <b>Profesores Asociados y Profesores Visitantes</b>, en un porcentaje que no supere el 20% de los Catedráticos y Profesores Titulares en las universidades y el 30% en las universidades politécnicas. La LRU crea la figura del <b>Ayudante</b>, cuya principal actividad estará orientada a completar su formación científica, si bien podrá colaborar en tareas docentes. Por último, el R.D. (898/85) por el que se regulan todas las figuras anteriores, creó el <b>Profesor Emérito</b> para «aquellos numerarios jubilados que hayan prestado servicios destacados a la Universidad española, al menos durante diez años».</p> <p><b>5. Los Departamentos</b> <b>Preámbulo:</b> «Se potencia la estructura departamental de las universidades españolas, lo que debe permitir no sólo la formación de equipos coherentes de investigadores, sino también una notable flexibilización de los currícula que pueden ser ofertados». <b>Conforme a la LRU (art.8), el RD 2.360/84</b> los define en su art. 1, como «órganos básicos encargados de organizar y desarrollar la in-</p>
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

*Sigue* Cuadro 2 – La nueva estructura de la Universidad española según la Ley de Reforma Universitaria (LRU)

investigación y las enseñanzas propias de su área de conocimiento respectiva en una o varias Facultades, Escuelas Técnicas Superiores, Escuelas Universitarias, así como en los centros creados al amparo del art. 7 de la LRU». a) Agruparán a todos los docentes e investigadores (Catedráticos, Titulares e Interinos) cuyas especialidades se correspondan con tales áreas, en número no inferior a doce. b) La dirección corresponde a un catedrático o a un profesor titular en el caso de no contar con un candidato catedrático (LRU, art. 8.5). Sus funciones serán: programar la docencia de cada curso académico desarrollando las enseñanzas propias de su área, de acuerdo con el centro o centros en los que éstas se impartan y según lo que dispongan los Estatutos; organizar o desarrollar la investigación y los cursos de doctorado; promover y realizar trabajos de carácter científico, técnico o artístico; impulsar la renovación pedagógica.

#### **6. Estructura cíclica de los estudios**

Definió claramente cada uno de los tres ciclos, cuyas bases había sentado la LGE: «Los estudios universitarios se estructurarán como máximo en tres ciclos. La superación del primero de ellos dará derecho, en su caso, a la obtención del título de Diplomado, de Arquitecto o Ingeniero Técnico; la del segundo a la del título de Licenciado, Arquitecto o Ingeniero; y la del tercero a la del título de Doctor. En su caso, se establecerán las condiciones de convalidación o adaptación para el paso de un ciclo a otro» (art. 30). A diferencia de la LGE, no determina la duración de los distintos estudios universitarios o de sus ciclos. Las carreras de un ciclo abren la posibilidad de un segundo ciclo distinto, con las condiciones correspondientes de convalidación. Se articulan así los grandes bloques científicos y tecnológicos como puntos de partida: Humanidades, CC. Sociales, CC. de la Salud, CC. Técnicas, etc. Se abre la posibilidad de establecer currículos interdisciplinares y de especialización que puedan corresponder a la diversidad creciente de cualificaciones.

con los estudiantes, unidos normalmente a otros sectores no docentes, como el personal de administración y servicios (PAS). Un joven escolar o un aspirante a profesor no debería verse tentado a comprometer su interés personal con responsabilidades para las que no está preparado. Incluso sería más tolerable el sufragio universal directo del estamento docente con el indirecto de los alumnos a través de sus asociaciones, pues de otro modo su cantidad arrasaría con la calidad de la institución. El sufragio indirecto a través del Claustro propicia la formación de partidos y banderías de vocación política más que académica, donde los votos se negocian previamente en función de las concesiones. Sólo la pérdida de liderazgo de los seniores puede explicar la demagogia actual.

*La responsabilidad del profesorado.* Gran parte de la responsabilidad de lo que ha venido ocurriendo en la Universidad en estas últimas décadas corresponde a los catedráticos. Aunque no ha disminuido su prestigio social, el antiguo feudalismo de la cátedra, felizmente superado, contribuyó a endurecer los enfrentamientos con los profesores no numerarios (PNN). Los catedráticos tampoco constituían un conjunto organizado, divididos como estaban por regiones, generaciones, disciplinas e ideologías. Sus mismos intereses no eran coincidentes por la diversidad de regímenes de dedicación y niveles de competen-

cia. Su posición estratégica fue cada vez más débil: con más capacidad de veto que de diseño.

No es justo individualizar esta responsabilidad. No vamos a pretender agotar la tipología de los catedráticos: desde los maestros que viven entregados a la cátedra para realizarse en la enseñanza y en la ciencia, hasta los que la utilizan como trampolín para conseguir otros fines subjetivamente más rentables.

Pocos estudiantes pueden denunciar la ignorancia de sus catedráticos. Se quejan de no poder mantener con ellos una relación más personal. La pasividad estudiantil y el pragmatismo utilitario presentan la otra cara de una moneda devaluada. La conversación informal entre profesores y alumnos, que debería seguir a la lección de clase, se está haciendo casi imposible por la desproporción de alumnos y la dedicación deficiente de los profesores. Sacudir esta doble pasividad no es nada fácil.

A través de la cátedra se consiguen mayores éxitos en el ejercicio de la profesión, que resulta mucho más rentable no sólo para el médico, abogado, economista, sociólogo, etc., sino para el conjunto del aparato productivo. En todo caso, la Universidad no puede convertirse en una máquina burocrática expendedora de títulos y créditos para solicitar becas y contratos de trabajo.

Gran parte de los catedráticos e investigadores europeos trabajan en el sector privado o ejercen su liderazgo profesional fuera de la Universidad. Más aún: ese liderazgo social o profesional funciona como recurso eficaz para recuperar o mantener su autoridad intelectual y moral dentro de las aulas. Es mucho más rentable para la «sociedad del conocimiento» vivir la experiencia del aparato productivo, ya sea en la tarea investigadora ya sea en la de formación. No se trata tanto de que el catedrático se dedique exclusivamente a las aulas, cuanto de llevar a las mismas la rentabilidad de su experiencia profesional e investigadora y el compromiso del mundo productivo con la Universidad. La clínica y el bufete no han estado nunca reñidos con la docencia. Los ingenieros, los arquitectos y los economistas difícilmente podrían enriquecer su docencia sin la experiencia de su ejercicio profesional.

Los claustros universitarios constituyentes manifestaron las discordias existentes entre los distintos estamentos del cuerpo docente. Mediante las pruebas de idoneidad, previstas en la LRU y reguladas por la OM del 7 de febrero de 1984, prácticamente todos los profesores no numerarios que hubieran leído su tesis doctoral antes del 10 de

julio de 1983 (dos meses antes de la LRU) y que el 30 de septiembre de ese mismo año contaran con un mínimo de docencia universitaria o investigación equivalente a cinco cursos académicos, fueron incorporados al estamento de numerarios como profesores titulares universitarios.

Dada la expansión del alumnado, el compromiso permanente con la docencia de este amplio sector pareció necesario. Por otra parte, se contribuía a la pacificación de la Universidad. Con todo, el aumento rápido del alumnado obligó a mantener una fracción alta de profesores contratados. La tabla 7 da cuenta, en números absolutos y en porcentajes, de la evolución, durante los cuatro últimos cursos, del total de los distintos sectores del profesorado en las universidades públicas españolas.

Desde el curso 1986/87 al 93/94 el conjunto de todo el profesorado de las universidades públicas ha crecido un 2,29% en media anual. Durante los tres últimos cursos observamos un descenso de 4.361 en el número total de profesores, cuando en ese mismo período se crea-

**Tabla 7 – Número y porcentaje, por categorías y cuerpos, del profesorado de las universidades públicas. Cuatrienio 1990-93**

Categorías y Cuerpos	Número de profesores en 1990/91	Número de profesores en 1993/94	% de cada clase en 1990/91	% de cada clase en 1993/94
Catedráticos Universitarios (CU)	5.081	5.284	9,10	10,26
Profesores Titulares Universitarios (TU)	15.178	15.681	27,17	30,45
Catedráticos de Escuelas Universitarias (CEU)	1.250	1.257	2,24	2,44
Profesores Titulares de Escuelas Universitarias (TEU)	7.238	7.703	12,96	14,96
<b>Total Numerarios</b>	<b>28.747</b>	<b>29.925</b>	<b>51,47</b>	<b>58,11</b>
CU Interinos	36	28	0,06	0,05
TU Interinos	1.815	1.431	3,25	2,78
CEU Interinos	48	19	0,09	0,04
TEU Interinos	2.555	2.156	4,57	4,19
<b>Total Interinos</b>	<b>4.454</b>	<b>3.634</b>	<b>7,97</b>	<b>7,06</b>
Asociados	17.480	13.526	31,29	26,36
Visitantes	212	237	0,38	0,46
Ayudantes	4.569	3.788	8,18	7,36
<b>Total Contratados</b>	<b>22.261</b>	<b>17.551</b>	<b>39,85</b>	<b>34,08</b>
<b>Eméritos</b>	<b>395</b>	<b>386</b>	<b>0,71</b>	<b>0,75</b>
<b>Total</b>	<b>55.857</b>	<b>51.496</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

Fuente: Elaboración CECS a partir de Consejo de Universidades, *Guía de la Universidad*, varios años.

ron 17 nuevas universidades. Precisamente el total de los profesores contratados (asociados, visitantes y ayudantes) disminuye en una cifra todavía mayor, 4.710. No obstante, más de un tercio, un 33,7% (26,36% + 7,36%) de la docencia universitaria permanece encomendada a los profesores asociados y a los ayudantes. Creció poco más de 1 punto el porcentaje de catedráticos y casi 3 el de profesores titulares. Las variaciones de profesores interinos no son significativas.

Podemos aproximarnos más a la situación del cuerpo docente en cada universidad si detallamos los porcentajes de profesores numerarios sobre el total de profesores. En la tabla 8 destacamos las universidades españolas con mayor y menor porcentaje de profesores numerarios.

Puede sorprender que algunas de ellas sean de reciente creación, como las catalanas Pompeu Fabra, Girona, Lleida y Rovira i Virgili, que han empezado a funcionar en el presente decenio. Posteriores a 1970 son también Córdoba, León y La Coruña. En modo alguno se puede concluir que estos altos porcentajes de numerarios basten para demostrar niveles de calidad y consolidación. Demuestra, más bien, que su discreta población estudiantil (de 3.000 a 23.000) y el escaso número de Facultades no ha requerido contratar tantos profesores ayudantes y asociados como en aquellas de mayor alumnado: Zaragoza (39.513), Valladolid (45.883) y la Autónoma de Madrid (30.252).

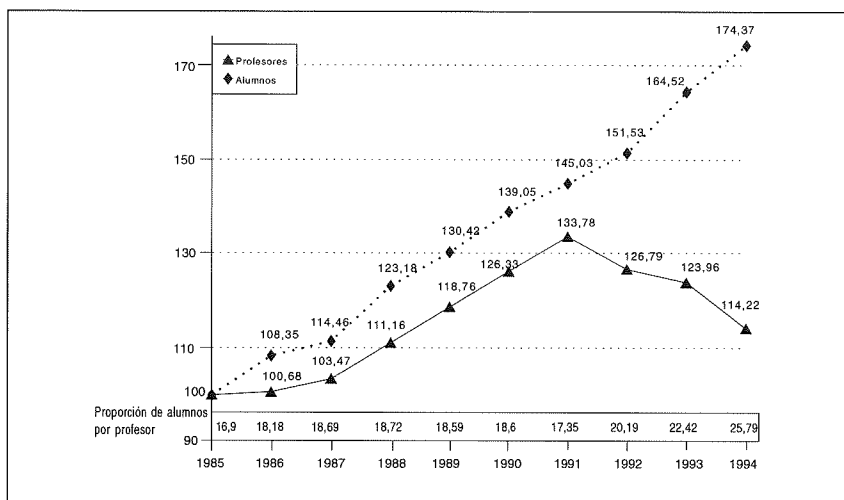
En el gráfico 4 observamos las curvas de evolución de los totales de alumnos y profesores de las universidades españolas a partir de 1985.

Es notorio el descenso de profesores a partir de 1991, como ya comprobamos en la tabla 7. La divergencia de esas dos curvas a partir de ese año hace que aumente la proporción alumnos/profesor, que pasa de 17,35 alumnos a 25,79. Pero esta *ratio* no responde a la realidad, pues el volumen de estudiantes varía notablemente según las áreas de conocimiento y los centros docentes. Si esta proporción media fuera real, no cabría hablar de aulas masivas. Los centenares de alumnos en las aulas de las Facultades de CC. Jurídicas y Sociales coexisten con cifras mucho más discretas en las Técnicas y de Humanidades.

Podemos acercarnos a la proporción alumnos/profesor por universidades, tal como se recoge en la tabla 9.

Por lo que se refiere a la polémica en torno a la valoración docente del profesorado, hay que decir que no es fácil, pero es posible. Hoy día la mayoría de las universidades españolas hacen encuestas, sólo entre los estudiantes, para valorar la calidad de su profesorado. Carecen, en

Gráfico 4 - Evolución de número de alumnos y profesores. En número índice (Base 1985=100).



Fuente: Elaboración CECS a partir de Consejo de Universidades, *Guía de la Universidad y Anuario de estadística universitaria*, varios años.

**Tabla 8 - Universidades públicas con mayor y menor porcentaje de profesores numerarios. Entre paréntesis el año de fundación. Curso 1993/94**

Las 15 universidades con mayor porcentaje de profesores numerarios		Las 15 universidades con menor porcentaje de profesores numerarios	
Centro	%	Centro	%
U. Pompeu Fabra (1990)	100,00	U. de La Rioja (1992)	4,65
U. Politécnica de Cataluña (1971)	98,77	U. Carlos III de Madrid (1989)	10,28
U. de Barcelona (1474)	89,20	U. Jaume I de Castellón (1991)	31,12
U. del País Vasco (1968)	82,73	U. de Las Palmas de Gran Canaria (1979)	38,38
U. de Sevilla (1505)	82,55	U. de Alcalá de Henares (1977)	40,91
U. de Girona (1992)	80,79	U. de Cádiz (1979)	42,06
U. de Lleida (1992)	78,29	U. de Valladolid (1346)	43,18
U. Rovira i Virgili (1992)	75,76	U. de Vigo (1989)	43,24
UNED (1972)	66,13	U. de Castilla-La Mancha (1982)	45,49
U. de Oviedo (1604)	64,26	U. de Alicante (1979)	45,82
U. de Córdoba (1972)	63,96	U. de Cantabria (1972)	49,64
U. de Murcia (1915)	63,85	U. de La Laguna (1701)	49,72
U. de La Coruña (1989)	62,84	U. de Zaragoza (1474)	50,46
U. de León (1979)	62,57	U. Pública de Navarra (1987)	51,73
U. de Santiago de Compostela (1495)	62,15	U. Autónoma de Madrid (1968)	51,81
<b>Media nacional:</b>	<b>43,9</b>		

Fuente: Elaboración CECS a partir de Consejo de Universidades, *Guía de la Universidad 1994*.

Tabla 9 - Proporción alumnos-profesor según los números totales por universidad. Curso 1993/94

	Total estudiantes	Total profesores	Promedio	Total estudiantes	Total profesores	Promedio
U. de Salamanca (1218)	29.794	1.623	18,4	23.033	950	24,2
U. de Valladolid (1346)	45.883	2.193	20,9	17.334	1.007	17,2
U. de Barcelona (1430)	74.117	2.120	35,0	12.782	457	28,0
U. de Zaragoza (1474)	39.349	2.170	18,1	24.425	1.052	23,2
U. de Santiago de Compostela (1495)	36.513	1.448	25,2	19.296	963	20,0
U. de Valencia (1500)	64.372	2.384	27,0	20.137	912	22,1
U. de Sevilla (1505)	63.910	1.725	37,1	13.220	553	23,9
U. Complutense de Madrid (1508)	126.001	5.475	23,0	23.227	921	25,2
U. de Granada (1531)	61.448	2.932	21,0	7.985	367	21,8
U. de Oviedo (1604)	38.882	1.553	25,0	7.168	465	15,4
U. de La Laguna (1701)	21.864	1.627	13,4	20.614	627	32,9
U. de Murcia (1915)	30.252	1.372	22,1	21.207	747	28,4
U. Autónoma de Barcelona (1968)	34.100	1.806	18,8	3.280	53	61,9
U. Autónoma de Madrid (1968)	30.374	1.909	15,9	6.906	392	17,6
U. del País Vasco (1968)	56.874	1.552	36,6	8.260	216	38,2
U. Politécnica de Cataluña (1971)	37.745	1.140	33,1	9.087	281	32,3
U. Politécnica de Madrid (1971)	51.849	3.014	17,2	4.818	86	56,0
U. Politécnica de Valencia (1971)	28.750	1.274	22,6	9.935	309	32,1
U. de Cantabria (1972)	16.377	844	15,8	1.188.345	50.631	23,6
U. de Córdoba (1972)	17.992	949	18,9	49.323	3.464	14,2
U. de Málaga (1972)	32.255	1.116	28,9			

Nota: Se han excluido las universidades privadas y las universidades públicas de Almería, Huelva y Jaén, por desconocerse el número de profesores. También se ha excluido la UNED.

Fuente: Elaboración CECS a partir de Consejo de Universidades, *Guía de la Universidad*, 1994.

su inmensa mayoría, de rigor científico y son inútiles. El Consejo de Universidades debe discutir este problema y establecer una normativa correcta para la evaluación de la docencia. Los equipos de gobierno de las universidades españolas se han mostrado demasiado débiles para hacer esto por sí mismos, como correspondería a una verdadera autonomía universitaria.

*Debilidades de la demanda social en general.* Reconozcamos que la sociedad española nunca se ha preocupado excesivamente del funcionamiento real de la Universidad. Las empresas, los laboratorios, los bancos y las editoriales ofrecen puestos bien remunerados a los catedráticos. Y no parece que sientan la menor inquietud ante el incumplimiento de sus deberes académicos. Se comprende que un enfermo no se inquiete en el caso de que su médico especialista abandone las clases que le corresponden en la Facultad. Los clientes de un famoso abogado prefieren la defensa de sus intereses, sin pensar en el tiempo que el foro detrae a la dedicación docente. Dos mundos cercanos tienen que asociarse y llegar a compenetrarse.

De los veinte miembros del Consejo Social, sólo seis son elegidos por organizaciones del aparato productivo: 3 por las asociaciones empresariales y otros 3 por los sindicatos. La Ley 5/1985 –que más parece un reglamento–, dedicada por entero a la composición del Consejo, incluye entre los representantes de los intereses sociales a otros 6 designados por los responsables políticos: 2 por el Ministerio de Educación y Ciencia, 2 por la Asamblea Legislativa de la respectiva Comunidad Autónoma, 1 por el Consejo de Gobierno de dicha Comunidad y 1 por el mismo Gobierno autonómico a propuesta del municipio o municipios en que estén ubicados los centros universitarios. La Junta de Gobierno de la Universidad obtiene 8 vocales. En el conjunto de los 19 vocales, los docentes y los designados por los políticos suman 14 votos. Lógicamente hay que situarlos en la parte de la oferta universitaria, como actores mejor colocados para responder a la conservación y transformación del sistema educativo. Y a ellos habrá que atribuir la principal responsabilidad de los mediocres frutos obtenidos.

La demanda social, concretada en los padres de familia y en los empleadores, estimulados por el crecimiento económico, se encontró con una clase política y unos profesores envueltos en sus problemas propios. Al margen de que el Ministerio de Educación estuviera dominado por los profesores, la tarea que se presentó como más urgente para los responsables de la enseñanza en los últimos diez años del franquismo y durante la transición a la democracia fue la paz universitaria. El alto grado de politización la apartó de su quehacer diario,

enfrentó entre sí a los profesores y puso en grave riesgo el nivel de la docencia. Esta preocupación está presente en las dos grandes reformas de la LGE (1970) y, más especialmente, de la LRU (1983), que intentaron conseguir al mismo tiempo extender los estudios universitarios, calmar los enfrentamientos internos y dar con una estructuración estable del cuerpo docente.

En el debate público sobre el acceso libre o limitado a la Universidad no se suele distinguir suficientemente entre el derecho a una formación superior y el derecho de acceso a la Universidad. No es fundamental ni aconsejable que todos los bachilleres entren en la Universidad. Un título universitario por sí mismo no es, ni tiene que ser necesariamente, garantía de empleo o de rendimiento económico. El informe del IRDAC de 1994 reitera la recomendación de abrir más espacios a «estudios superiores» tales como el tercer ciclo de Formación Profesional.

### **3. Investigación científica y desarrollo tecnológico (I+D)**

La contribución científica española durante mucho tiempo se redujo a ciertas figuras relevantes aparecidas de forma esporádica, como Santiago Ramón y Cajal, Blas Cabrera, Miguel Catalán, etc. En 1907 se creó la Junta para Ampliación de Estudios e Investigaciones Científicas. El proceso de desarrollo científico iniciado por la Junta quedó colapsado por la Guerra Civil y no recuperó su ritmo hasta bastantes años después.

En 1939 se fundó el Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC), con la misión de fomentar, orientar y coordinar la investigación científica nacional y como heredero de la desaparecida Junta. Hasta finales de los 50 la existencia del Consejo permitió que algunos grupos de investigadores, en el CSIC o en la Universidad, pudieran trabajar, aunque con medios modestos. Por otra parte, llevó a cabo una política de descentralización, al organizar las actividades científicas en todo el país. Sin embargo, durante todos estos años los escasos fondos destinados a I+D y el aislamiento político de España influyeron muy negativamente en nuestro desarrollo científico.

#### **3.1 Políticas de I+D**

A finales de los 50 se inicia una nueva fase de desarrollo del Sistema de Ciencia y Tecnología. En 1958 se crea la Comisión Asesora de

Investigación Científica y Técnica (CAICYT), como organismo encargado de planificar y coordinar los recursos públicos dedicados a la investigación. También se instituyó, en 1964, el Fondo Nacional para el Desarrollo de la Investigación Científica y Técnica, y por aquel entonces fueron incorporándose al sistema algunos Organismos Públicos de Investigación (OPI) vinculados a distintos departamentos ministeriales. Sin embargo, los fondos continuaron siendo muy escasos.

En los años 70 se crearon las Direcciones Generales de Política Científica (Ministerio de Educación y Ciencia) y de Innovación Industrial y Tecnológica (Ministerio de Industria y Energía). En 1978 se fundó el Centro para el Desarrollo Tecnológico Industrial (CDTI), que hoy día depende del Ministerio de Industria y Energía. A pesar de todo esto, la I+D mejoraba muy lentamente en nuestro país. El informe FOESSA de 1983 describía así la situación: «España en la última década ha aumentado tanto su capital humano como sus inversiones en I+D en términos absolutos, pero no ha conseguido un despegue significativo en este campo, y sigue estando a considerable distancia no sólo de las primeras potencias en I+D, sino también de países relativamente semejantes al nuestro económicamente». En 1983 los gastos españoles en I+D como porcentaje del PIB sólo eran superiores, en Europa, a los de Grecia y Portugal.

En la década de los 80, la conciencia de la precaria situación en la que se encontraba el Sistema español de Ciencia y Tecnología indujo al Gobierno a promulgar la Ley 13/1986, de Fomento y Coordinación General de la Investigación Científica y Técnica (comúnmente conocida como «Ley de la Ciencia»). Esta norma pretendía corregir deficiencias básicas, como la insuficiente dotación de recursos y la desordenada coordinación y gestión de los programas investigadores. Si no se cumplen estos objetivos, España no podrá participar plenamente en un proceso común a todos los países industrializados. Las actuaciones básicas que se recogen en esta ley para el cumplimiento de dichos objetivos son:

- delimitación de las líneas prioritarias de actuación en materia de investigación científica y desarrollo tecnológico,
- programación de los recursos y coordinación de las actuaciones entre los sectores productivos, centros de investigación y universidades.

Con todo ello se pretende poner en marcha «una política científica integral, coherente y rigurosa en sus distintos niveles de planificación, programación, ejecución y seguimiento, con el fin de obtener del ne-

cesario incremento de recursos para la investigación la rentabilidad científico-cultural, social y económica más adecuada a nuestras exigencias y necesidades».

Esta ley, y el conjunto de regulaciones que la complementan, estableció un nuevo marco normativo para la definición y ejecución de la política científica y tecnológica de España. Asimismo, en ella se dispuso la creación del Plan Nacional de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico como instrumento fundamental de planificación, fomento y coordinación de la investigación científica y tecnológica, y se crearon además nuevos mecanismos de actuación, formados por varios órganos, recogidos en el cuadro 3.

Existe una Comisión Mixta Congreso-Senado de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico, a la que corresponde elaborar el preceptivo dictamen anual sobre el cumplimiento del Plan Nacional de I+D. Se realiza así el seguimiento permanente de la evolución del mismo y, en general, de la política científica y tecnológica del Gobierno de la nación.

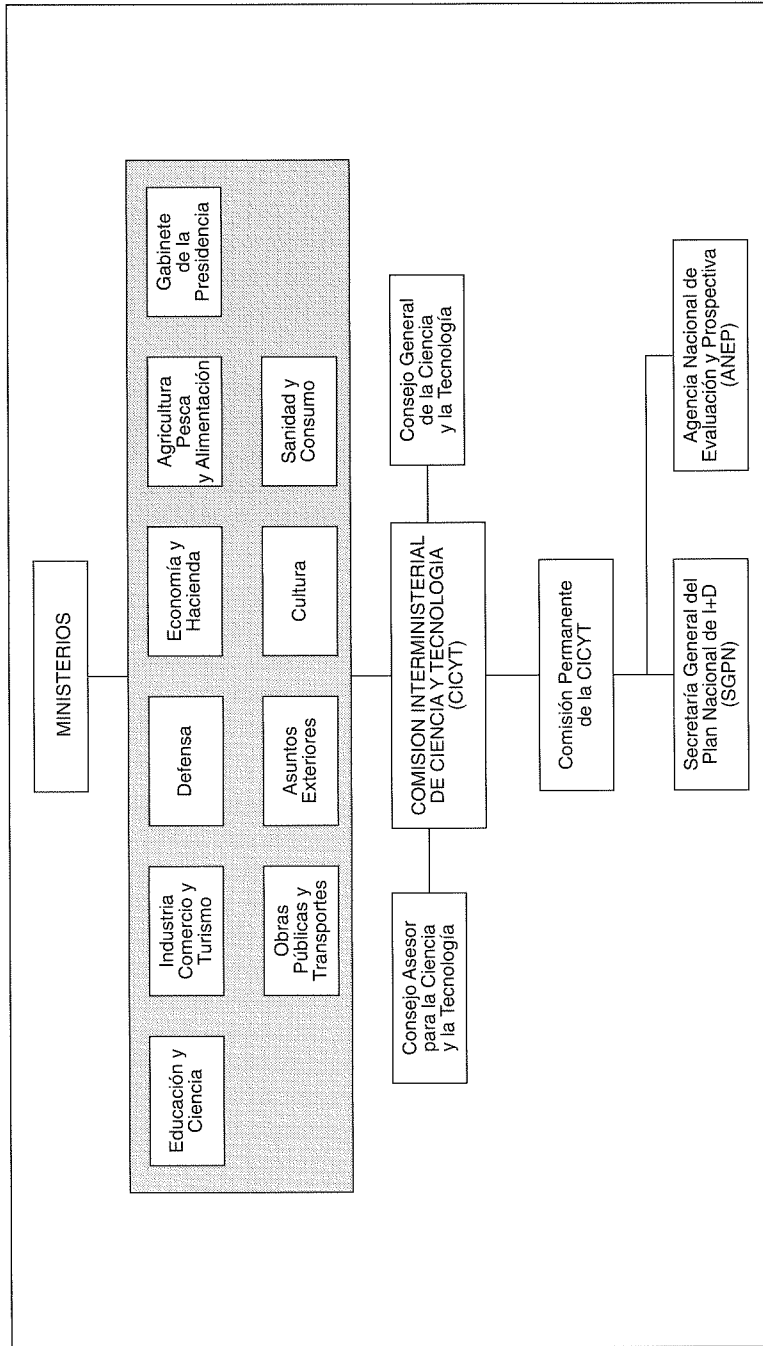
Además de los mencionados órganos, especialmente creados a raíz de la promulgación de la «Ley de la Ciencia», existen otros a los que también les han sido atribuidas determinadas funciones en relación con la gestión de ciertos aspectos del Plan Nacional. Entre ellos cabe citar el Centro para el Desarrollo Tecnológico Industrial (CDTI) y la Dirección General de Investigación Científica y Técnica (DGICYT).

El Plan Nacional constituye, pues, el mecanismo básico de fomento, coordinación y programación en el ámbito de I+D y el instrumento fundamental para el desarrollo de la política científica española. Los objetivos de fomento y programación se abordan mediante la dotación del Fondo Nacional para el Desarrollo de la Investigación Científica y Técnica, distribuido por programas temáticos, que se encuadran en los siguientes ejes de actividad: Proyectos de Investigación, Infraestructura científico-técnica, Acciones especiales, Proyectos concertados, Formación del personal investigador, Proyectos integrados y Red de Oficinas de Transferencia de Resultados de Investigación/Oficina de Transferencia de Tecnología (Red OTRI/OTT)<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> En los cuadros 4, 5 y 6 de Indicadores se describen con más detalle los órganos de actuación y de gestión del Plan Nacional de I+D, y los citados ejes de actividad en los que se distribuye el Fondo Nacional para el Desarrollo de la Investigación Científica y Técnica.

Cuadro 3 – Organigrama del Plan Nacional de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico



Fuente: Lafuente, A. y Oro, L. A., *El sistema español de ciencia y tecnología en el marco internacional*, Fundesco, Madrid, 1992, p. 25.

El Fondo Nacional para el Desarrollo de la Investigación Científica y Técnica, como instrumento presupuestario del Plan Nacional, se empezó a financiar durante el año 1988 (tabla 10). El Plan Nacional, a través de sus intervenciones y prioridades, moviliza también recursos humanos y financieros, tanto públicos como privados, bien sea por cofinanciación directa o como participación en los gastos generales de funcionamiento y en los gastos del personal que desarrolla dichas acciones. Las previsiones asignadas en los presupuestos al Fondo Nacional para los años 1991, 1992 y 1993 fueron 22.000, 25.000 y 29.000 millones de pesetas, que debido a la crisis económica se han visto reducidos en un 9,5%, 21,9% y 29,7%, respectivamente. Es grave que los recortes presupuestarios afecten especialmente a la Universidad y a la investigación. En los tres últimos años el total de los fondos del Plan Nacional se ha mantenido invariable en pesetas corrientes y ha disminuido en pesetas constantes.

Junto al esfuerzo en I+D de la Administración central, hay que señalar también el que realizan las Administraciones autonómicas. En nuestro anterior Informe, *España 1993*, ya hicimos referencia a los distintos programas e iniciativas que en este campo llevan a cabo las

**Tabla 10 – Evolución del Fondo Nacional y del gasto de I+D que moviliza. En millones de pesetas**

Año		Fondo Nacional	Programas Sectoriales	Total
1988	Plan Nacional	13.043	7.798	20.841
	Gasto I+D movilizado	28.000	23.000	51.000
1989	Plan Nacional	19.703	7.830	27.533
	Gasto I+D movilizado	51.000	28.000	79.000
1990	Plan Nacional	24.224	9.120	33.344
	Gasto I+D movilizado	79.000	38.000	79.000
1991	Plan Nacional	19.919	14.144	34.063
	Gasto I+D movilizado	83.000	54.000	137.000
1992	Plan Nacional	19.530	15.621	35.259
	Gasto I+D movilizado	90.000	46.000	136.000
1993	Plan Nacional	20.397	13.135	34.532
	Gasto I+D movilizado	94.000	70.000	164.000

**Notas:** Los programas sectoriales incluyen siempre el Programa Sectorial de Promoción General del Conocimiento del MEC. A partir de 1991 incluye, además, el Programa Sectorial de Formación de Profesorado y Perfeccionamiento de Personal Investigador del MEC y el Programa Sectorial de I+D Agrario y Alimentario del MAPA. En 1991 el Programa Sectorial de Formación General del Conocimiento tuvo un presupuesto de 9.313 millones de pesetas.

**Fuente:** Elaboración CECS a partir de datos de la Secretaría General del Plan Nacional de I+D (SGPN).

Comunidades Autónomas, así como los recursos que a este fin destinan.

Por su parte, la UE tiene un Programa Marco de investigación. Se acaba de aprobar el IV Programa, para el cuatrienio 1994-1998, con una financiación máxima de 11.046 millones de ecus, cifra que representa algo más del 3% del esfuerzo total de I+D que realizan los Estados que la integran. En el II Programa Marco la participación española representó un 5,5% de la financiación total concedida. En el III Programa Marco (1990-1994), y hasta finales de 1993, cuando ya se había ejecutado un 75% del mismo, el retorno global para España representaba un 6,3% del importe de la financiación total concedida, sin haberse todavía alcanzado el objetivo del «justo retorno», equivalente al de nuestra contribución al presupuesto comunitario, que fue ligeramente superior al 8% en el período 1991-1993.

Conviene también mencionar que a partir de 1990 la CE ha dedicado parte de los fondos FEDER a la creación de infraestructura científica y al desarrollo tecnológico. En 1991 se aprobó el Programa STRIDE. El desarrollo de los dos programas supuso para nuestro país, en el período 1991-1993, una cantidad cercana a 62.000 millones de pesetas destinada a inversión en I+D. Hay que advertir, a este respecto, que la fórmula de cofinanciación prevista en estos programas da lugar a que haya una participación en la financiación de esa inversión procedente de fuentes nacionales.

### 3.2 *Estado actual de la investigación en España*

El primero de los indicadores acerca del nivel de la investigación científica y el desarrollo tecnológico de un país es el *volumen de recursos financieros dedicados a actividades de I+D*, medido como porcentaje del Producto Interior Bruto (PIB). En 1960 el gasto público dedicado a estas actividades fue de 1.094,9 millones de pesetas, lo que representaba el 0,17% del PIB. Aun contando con las fuentes privadas de financiación, no parece que la cifra alcanzara el 0,25% del PIB, cuando los países más avanzados le consagraban normalmente más del 1% de su PIB. En 1970 esta cifra era del 0,28% en España, frente al 1,8% en Francia, al 2,1% en Holanda y al 2,4% en el Reino Unido.

En los inicios de la década de los 80 se empieza a incrementar considerablemente este gasto, hasta alcanzar el 0,85% en 1990; desde entonces prácticamente se ha mantenido constante. En 1981 el porcentaje que gastaba la República Federal Alemana era 5,8 veces mayor

que el español; en 1990 esta proporción se había reducido a 3,2, pero el tanto por ciento español continuaba siendo el menor de la CE, salvo Grecia y Portugal (tabla 11).

El crecimiento anual medio, en pesetas constantes, en este período ha sido del 8,4%, pero en los últimos cinco años se ha reducido al 5,9% (tabla 12). Por sectores, ha sido el empresarial el que más ha crecido, seguido de la Enseñanza Superior. El subsector Instituciones Privadas sin Fines Lucrativos (IPSFL) es insignificante frente a los restantes, del orden del 1‰ del total.

Estos datos quedan matizados al hacer una comparación internacional del gasto de I+D en los tres sectores considerados (tabla 13). Es evidente que si bien todo el país debe hacer un esfuerzo para incrementar los gastos de I+D, éste debe ser mayor en el sector empresarial. La menor importancia relativa del sector empresarial en España tiene mucho que ver con el reducido número de grandes empresas españolas, así como con el modelo de desarrollo español en esta segunda mitad de siglo, caracterizado por una gran dependencia tecnológica del exterior y una escasa valoración de la investigación que no aporte resultados inmediatos.

La evolución del número de *investigadores y personal dedicado a I+D* es un indicador relevante del progreso técnico. En la tabla 14 se da una serie temporal del número de investigadores en nuestro país, según su sector de ocupación. En el período 1982-1993 el número total de investigadores en EDP (Equivalente a Dedicación Plena) se ha incrementado en un 7,96% anual. El sector empresarial es el que más ha crecido, con un aumento medio anual del 11,95%, seguido de la Enseñanza Superior con un 8,39%. De esta tabla se deduce un aumento considerable del personal investigador. Esto se ha debido, en gran parte, a la buena política de formación del personal investigador que se ha venido llevando a cabo durante toda la década de los 80.

Respecto a la evolución del número de becarios en investigación –también recogida en la tabla 14–, entre 1982 y 1990 su número aumentó, en media anual, un 15,3% para los que se quedaron en España y un 25,9% para los que fueron al extranjero. A partir de este momento la cifra ha tendido a ir disminuyendo. En 1991 la población activa española era de 15.095.600 personas y para alcanzar la media de la Comunidad Europea tendríamos que haber dispuesto de casi 70.000 investigadores EDP; sólo teníamos 40.000. Formar nuevos investigadores requiere dinero y, lo que es más importante, tiempo. España no puede frenar la actividad investigadora, para no poner en en-

Tabla 11 - Evolución de los gastos de I+D como porcentaje del PIB, 1967-1993

	1967	1969	1970	1974	1975	1981	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
España	0,25	0,26	0,28	0,32	0,30	0,42	0,45	0,47	0,55	0,61	0,64	0,72	0,75	0,85	0,87	0,87	0,9
Francia	1,8	-	1,8	-	-	2,01	2,15	2,21	2,25	2,23	2,27	2,28	2,33	2,42	2,42	2,36	-
Italia	0,9	-	-	-	-	1,01	1,12	1,01	1,13	1,13	1,19	1,22	1,24	1,30	1,32	1,38	1,4
Reino Unido	2,4	-	2,4	-	-	2,42	2,28	-	2,31	2,34	2,22	2,18	2,20	2,19	2,08	2,1	-
RFA	1,9	-	-	-	-	2,45	2,54	-	2,72	2,73	2,88	2,86	2,87	2,76	2,66	2,58	-
CE	-	-	-	-	-	-	-	-	1,91	1,93	1,96	1,96	1,98	1,99	1,96	1,89	-
EE UU	-	-	-	-	-	2,51	2,72	2,77	2,93	2,91	2,84	2,81	2,76	2,73	2,75	2,74	-
Japón	-	-	-	-	-	2,32	2,56	2,65	2,77	2,75	2,82	2,86	2,98	3,09	3,05	2,8	-

Fuente: Elaboración CECS a partir de datos del INE y de OCDE, *Politique Scientifique et Technologique. Bilan et perspectives*, 1994.

**Tabla 12 – Evolución de los gastos de I+D en España. 1982-1993. En miles de millones de pesetas**

	Gasto en el sector de la Administración	Gasto en el sector de la Enseñanza Superior	Gasto en el sector de las Empresas y de las IPSFL	Gasto total en pesetas corrientes	Gasto total en pesetas constantes
1982	28	22	46	96	208
1983	31	25	52	108	209
1984	33	28	65	126	219
1985	37	32	86	155	247
1986	49	37	112	198	290
1987	58	44	129	231	322
1988	67	55	166	288	383
1989	77	69	193	339	422
1990	94	83	249	426	497
1991	102	107	270	479	530
1992	118	110	282	510	535
1993	107	134	289	530	530

Fuente: Elaboración CECS a partir de datos del INE y de la SGPN.

**Tabla 13 – Gasto ejecutado en actividades de I+D en distintos países. 1990. En porcentajes**

	España	EE UU	Francia	Italia	Japón	Reino Unido (1)	RFA
Administración Pública	22,1	12,4	23,3	24,9	7,5	14,5	13,2
Enseñanza Superior	19,4	15,6	14,3	18,0	17,6	15,4	14,4
Empresas e IPSFL	58,5	72,0	62,4	57,1	75,0	70,3	72,4

(1) Datos de 1989.

Fuente: Elaboración CECS a partir de datos del INE y de la SGPN.

tedicho nuestro futuro. Carecemos de datos que nos permitan precisar el esfuerzo que realizan en la formación del personal investigador las distintas Comunidades Autónomas, pero es cierto que muchas de ellas tienen programas encaminados a este fin, que incrementan considerablemente el número de becarios en España.

Una parte muy importante del programa de formación de personal investigador es la obtención del grado de doctor, que implica unos estudios de tercer ciclo y la realización de una tesis doctoral. El número de estudiantes de tercer ciclo, definidos como aquellos que están matriculados en los cursos de doctorado, ha crecido espectacularmente en estos últimos años, de acuerdo con los datos del Consejo de Uni-

**Tabla 14 – Evolución del número de investigadores en EDP (Equivalente a Dedicación Plena) y de los becarios en investigación del Programa Sectorial (MEC) y del Programa Nacional. 1982-1993**

	Administración	Enseñanza Superior	Empresas y IPSFL	Total	Nº de becarios en España	Nº de becarios en el extranjero
1982	3.381	12.021	3.381	18.783	1.640	225
1983	2.918	13.033	3.501	19.452	2.114	246
1984	2.871	13.534	4.101	20.506	2.250	339
1985	2.789	13.731	4.934	21.454	2.355	337
1986	4.165	14.200	6.160	24.525	2.613	389
1987	4.525	15.100	6.835	26.460	3.136	357
1988	5.610	16.832	8.728	31.170	3.906	741
1989	5.864	17.554	9.384	32.812	4.596	1.135
1990	7.014	17.426	11.007	35.447	5.061	1.422
1991	8.078	20.775	11.732	40.585	5.137	1.410
1992	–	–	–	42.500	4.786	1.308
1993	8.200	23.700	11.700	43.600	(*) 4.198	–

(\*) Cifra estimada.

Fuente: Elaboración CECS a partir de datos del INE y de la SGPN.

versidades: 23.875 en el curso 90/91, 34.471 en el curso 91/92 y 42.056 en el curso 92/93. Conviene, no obstante, hacer notar que en este aumento importante tiene poca influencia la difícil situación laboral de nuestro país. Ante las escasas perspectivas de encontrar un trabajo, un número cada vez mayor de licenciados opta por seguir estudios de tercer ciclo. Se debería, por tanto, relativizar este indicador al hacer un cálculo del personal dedicado a la investigación.

Un dato mucho más fiable a este respecto es el número de tesis doctorales leídas en las universidades españolas. En la tabla 15 se recoge su evolución en los últimos años. Los datos de esta tabla revelan, para el período 1982-1988, un crecimiento medio anual del orden del 12%, mientras que para los cursos cubiertos por las últimas cinco columnas dicho crecimiento ha sido sólo de un 5,1%, tasa preocupante para un país cuyo sistema de I+D está aún lejos de la media europea.

La experiencia comparada demuestra que el tercer ciclo es uno de los factores fundamentales del progreso científico, social y económico de una comunidad, ya que de él depende en gran medida la formación de los investigadores. La situación española es poco alentadora: faltan medios materiales para su realización, el interés y el control son mínimos, el profesorado que debe impartirlo tiene que simultanear su trabajo con muchas horas lectivas en el primero y en el segundo ciclo

**Tabla 15 – Evolución de las tesis doctorales leídas en las universidades españolas. Cursos 1988/89-1992/93**

	Tesis doctorales leídas en 1982 (1)	1988/89	1989/90	1990/91	1991/92	1992/93
U. públicas	–	3.171	3.860	3.386	3.382	3.854
U. privadas y de la Igl. Catól.	–	131	210	182	179	179
Total	1.684	3.302	4.070	3.568	3.561	4.033

**Nota:** Los datos de la SGPN para los años 1987 y 1990 son, respectivamente, 3.316 y 5.432, siendo este segundo dato totalmente incompatible, por razones que se desconocen, con el del Consejo de Universidades.

(1) Los datos de 1982 provienen de la SGPN.

**Fuente:** Elaboración CECS a partir de Consejo de Universidades, *Anuario de estadística universitaria 1992*.

y con su trabajo de investigación. Otro problema grave es el tamaño medio de los grupos de investigación: incluso en áreas que se consideran muy desarrolladas en nuestro país, los grupos de investigación son pequeños y muy especializados, y es casi imposible que en un determinado campo científico se den los cursos con la amplitud temática necesaria para cubrir todos los aspectos de interés y lograr que los alumnos tengan una formación integral en ese campo. Todo esto configura una situación que es preciso mejorar si queremos asegurar una calidad mínima en buena parte de nuestros investigadores.

La *producción científica* recogida en bases de datos internacionales es uno de los indicadores que permite *medir y valorar la competitividad del Sistema de Ciencia y Tecnología de un país* y su posición en el marco internacional. Algunas de las bases de datos más completas y diversificadas que existen para los estudios bibliométricos son las elaboradas por el Institute for Scientific Information (ISI), que publica anualmente el *Science Citation Index* (SCI), el *Social Science Citation Index* (SSCI) y el *Arts and Humanities Citation Index* (AHCI). El conjunto de estas tres bases de datos contiene amplia información sobre, aproximadamente, un millón de publicaciones (artículos, cartas, notas, presentaciones a congresos, revisiones...) que aparecen anualmente en las revistas científicas de mayor difusión.

Es notable el incremento del porcentaje de publicaciones españolas en el período 1977-1993, sobre todo a partir de los inicios de la década de los 80: en el SCI el porcentaje de publicaciones entre 1977 y 1980 creció en media anual un 4,6%, y un 8,7% entre 1980 y 1993 (tabla 16). Hay que señalar, además, que, por la forma de selección, en esta tabla no aparecen los trabajos llevados a cabo por científicos es-

Tabla 16 – Evolución de las publicaciones españolas en las bases SCI, SSCI y AHCI. 1977-1993

Año	Science Citation Index		Social Science Citation Index		Arts and Humanities Citation Index	
	Nº total de publicaciones (1)	% de publicaciones (2)	Nº total de publicaciones (1)	% de publicaciones (2)	Nº total de publicaciones (1)	% de publicaciones (2)
1977	3.419	0,64	73	0,06	–	–
1978	3.658	0,68	89	0,07	–	–
1979	3.318	0,60	82	0,06	–	–
1980	3.908	0,68	130	0,11	78	0,07
1981	4.182	0,70	135	0,11	98	0,09
1982	4.967	0,80	153	0,12	129	0,11
1983	5.747	0,86	179	0,14	225	0,19
1984	6.218	0,92	173	0,14	274	0,23
1985	6.956	1,00	225	0,18	298	0,25
1986	8.033	1,14	189	0,15	286	0,24
1987	8.816	1,23	213	0,18	360	0,32
1988	9.342	1,35	238	0,20	308	0,28
1989	10.007	1,46	–	–	–	–
1990	10.719	1,56	–	–	–	–
1991	11.894	1,69	–	–	–	–
1992	13.860	1,93	–	–	–	–
1993	13.937	2,00	–	–	–	–

(1) Al menos un firmante pertenece a un centro de investigación español.

(2) Porcentaje de publicaciones que representa el nº total de publicaciones firmadas al menos por un miembro que pertenece a un centro de investigación español, sobre todos los artículos de la base en el año considerado.

**Fuente:** Elaboración CECS a partir de *Science Citation Index (SCI)*, *Social Science Citation Index (SSCI)*, *Arts and Humanities Citation Index (AHCI)*.

pañoles que fueron realizados durante una estancia, permanente o temporal, en un centro extranjero.

Para ver más claramente el significado de estas cifras se dan, en la tabla 17, los datos españoles comparados con los de algunos otros países, para el SCI; así, por ejemplo, vemos que, en 1991, por cada 100 publicaciones italianas había 60,4 españolas en revistas contenidas en esta base de datos. En la década que va de 1982 a 1992 el número relativo de publicaciones españoles respecto al resto de los países prácticamente se duplica, y en algunos casos (Francia y Alemania) casi se triplica.

**Tabla 17 – Evolución del número de publicaciones de distintos países comparadas con las españolas en el Science Citation Index (SCI). 1977-1992**

	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
RFA	10,9	11,1	9,8	11,3	11,4	11,1	13,0	13,8	14,2	14,7	17,1	18,8	21,2	21,9	23,9	27,4
Francia	13,2	14,5	12,3	13,6	14,5	16,3	18,8	19,7	20,3	22,6	23,6	25,2	27,7	30,1	32,1	35,3
Italia	36,7	38,1	32,8	34,6	32,4	35,8	40,1	39,6	41,8	48,8	50,6	51,1	49,1	56,0	57,0	60,4
R. Unido	-	-	-	-	-	9,5	10,7	11,0	11,8	12,2	14,2	15,4	17,6	17,9	19,7	21,6
CE	-	-	-	-	-	-	-	-	3,7	3,8	4,4	4,8	5,3	5,5	5,9	6,6
EE UU	-	-	-	-	-	2,2	2,3	2,5	2,8	3,0	3,4	3,7	3,9	4,3	4,6	5,2
Japón	-	-	-	-	-	-	-	-	16,2	16,1	18,0	20,1	21,6	22,0	23,0	25,1

**Nota:** Para cada país y para cada año se da (Número de publicaciones españolas)/(Número del país considerado) x 100.  
**Fuente:** Elaboración CECS a partir de *Science Citation Index* (SCI).

En los campos científicos cubiertos por el SCI no existe ninguna duda de que las mejores revistas han sido tenidas en cuenta. Sin embargo, podría dudarse de si esto también sucede en el SSCI o en el AHCI, ya que en algunos casos el factor local es importante y las bases de datos suelen primar las revistas de habla inglesa, en cuyo caso el hecho de que los porcentajes de publicaciones españolas sean muy bajos comparados con el SCI no indica nada. Una forma de salvar esta dificultad consiste en comparar en los años 1986, 1987 y 1988 el número de publicaciones, en cada una de dichas bases, de tres países de habla no inglesa (Francia, Italia y República Federal de Alemania) con los de España. Así se encuentra que, en estos años, por cada 100 publicaciones de estos tres países en el SCI hay 8,9 españolas; para el SSCI y el AHCI las cifras correspondientes son 4,5 y 10,4, respectivamente. Esto permite afirmar que estas dos bases a nivel mundial son mucho menos representativas que la primera. De todas formas, el nivel de publicaciones españolas en el SSCI es del orden de un factor cuatro más bajo de lo que se esperaría si las ramas de la ciencia cubiertas en el SSCI estuvieran en España al mismo nivel que las que aparecen en el SCI.

Se podría continuar este análisis estudiando el crecimiento del número de publicaciones españolas en las revistas más prestigiosas de cada campo, viendo el número de citas que reciben los trabajos realizados en centros de investigación españoles, examinando el aumento de las colaboraciones internacionales de los científicos españoles, etc. Todo esto confirma que el esfuerzo económico realizado en los últimos años se ha traducido en una oferta científica cualitativa y cuantitativamente más competitiva que la existente a mediados de la década anterior.

La *competitividad tecnológica* de un país se suele analizar considerando las patentes y la balanza tecnológica. No parece que de momento la política científico-tecnológica desarrollada durante la década de los 80 haya empezado a dar frutos ni en la balanza de pagos ni en las patentes.

Lo primero que llama la atención al analizar la tabla 18 es el aumento continuado de la tasa de penetración de patentes extranjeras. La evolución de España resalta aún más si se la compara con otros países desarrollados, en los que las variaciones son mínimas. Resultan especialmente significativos los aumentos correspondientes a los años 1987 y 1990, por coincidir con un período de notable crecimiento y modernización de la economía española. No cabe duda de que en esa modernización jugaron un importante papel la transferencia internacional de tecnología, su adquisición vía inversión extranjera y la

**Tabla 18 - Evolución de las patentes y de la tasa de cobertura de la balanza tecnológica por países. 1984-1990**

	Tasa de penetración de las patentes (1)			Tasa de cobertura (2)		
	1984	1987	1990	1984	1987	1990
RFA	1,3	1,5	2,1	0,52	0,82	0,81
Francia	3,6	3,7	5,2	0,90	0,78	0,83 (3)
Reino Unido	2,4	2,6	3,7	1,05	0,92	0,96 (3)
España	5,0	12,4	19,7	0,25	0,18	0,19
EE UU	0,8	0,9	0,8	5,52	6,65	5,78
Japón	0,1	0,1	0,1	0,99	0,76	0,91

(1) Se refiere a la relación entre patentes presentadas en cada país por no residentes y por residentes.

(2) La tasa de cobertura es la relación entre ingresos y pagos por tecnología.

(3) 1989.

**Fuente:** Elaboración CECS a partir de datos de la OCDE.

importación de bienes de equipo. No obstante, en un contexto de economía abierta y de expansión continua de los mercados la capacidad de innovación se convierte en un elemento clave de competitividad y desarrollo económico. De ahí la importancia y la necesidad de una política científico-tecnológica y una política industrial que nos permitan ir acortando el diferencial de *stock* tecnológico propio en relación con los países de nuestro entorno.

Uno de los grandes fallos del Sistema europeo de Ciencia y Tecnología es que no ha sabido, al menos en la misma medida que sus competidores mundiales, transformar ideas e invenciones en productos y éxitos comerciales. Es necesario movilizar los masivos recursos científicos europeos y ponerlos a colaborar estrechamente con la industria. Gobiernos y empresas deben trabajar juntos en tecnologías claves, en las que cualquier sociedad industrial debe ser fuerte. La investigación fundamental, desarrollada en su mayor parte en las universidades y Organismos Públicos de Investigación, es principalmente una responsabilidad de los Gobiernos. Su financiación debe considerarse una prioridad del Estado. Aplicar la tecnología en el mercado es primariamente un trabajo de empresas individuales. Entre estos dos extremos existe un amplio margen, donde las agrupaciones industriales pueden compartir la responsabilidad y el riesgo con el sector público, incluyendo el financiar y dirigir proyectos conjuntamente.

En el caso español, es importante que las empresas dejen de ser meras consumidoras de tecnología. Como vimos en la tabla 14, el porcentaje de los gastos totales en I+D ejecutado por el sector empresarial en nuestro país es claramente inferior al de otros países avanza-

dos. El reducido tamaño de las empresas españolas no debe aducirse como justificación para no invertir en I+D; por el contrario, constituye un acicate para la búsqueda de diferentes fórmulas de cooperación con las distintas Administraciones y con otras empresas o instituciones. Se ha de ir sustituyendo el espíritu «pragmático» de los empresarios españoles por una visión más amplia y profunda de los factores que determinan la rentabilidad y el futuro de las empresas.

Durante mucho tiempo los científicos españoles fueron pocos y, muchos de ellos, mediocres; poco podían aportar al mundo empresarial. La situación ha cambiado y se ha probado que cualitativa y cuantitativamente la ciencia española ha avanzado mucho en estos últimos años. Los datos parecen indicar una mejora considerable en las relaciones entre los centros públicos de investigación y las empresas. Todas las universidades españolas tienen ahora fundaciones que canalizan estas relaciones y cuyas cifras de contratación han aumentado notablemente en estos últimos años, debido principalmente a la creación de la Red OTRI/OTT, que en 1993 disponía de 67 oficinas en universidades, Organismos Públicos de Investigación y Asociaciones de Investigación.

Un problema subyacente es que el mundo científico y el empresarial se desconocen. La mayor parte de los mejores investigadores están encerrados en sus laboratorios sin mirar nunca a la empresa de su entorno; cuando la empresa recurre a los científicos es, en la mayoría de los casos, para obtener algún servicio a un precio irrisorio y no para realizar conjuntamente un proyecto serio de investigación. Es importante que la necesidad que mayoritariamente se reconoce de que este país tenga algunos grandes centros de investigación se concrete teniendo en cuenta las necesidades genuinas y no pensando en proyectos emblemáticos. Todo lo que se haga para acercar el mundo investigador y el empresarial redundará en beneficio del país. Los gestores de la política científica son conscientes de este problema y lo han intentado atacar por varios frentes: becas predoctorales y postdoctorales en industrias, Red OTRI/OTT, acciones PETRI, proyectos concertados, etc., cuyo interés deberá ser evaluado seriamente en el futuro.

Los *Organismos Públicos de Investigación* (OPI) se contemplan específicamente en la normativa general de la «Ley de la Ciencia». Desarrollan una investigación de tipo orientado, a través de los programas sectoriales de los departamentos ministeriales a los que están adscritos, y participan asimismo en los distintos programas del Plan Nacional por medio de sus diversas convocatorias de ayudas

(tabla 19). Los recursos económicos y humanos de los OPI representan en conjunto aproximadamente el 70% del sector de I+D de la Administración central, sin incluir las universidades. En el CSIC, si bien tiene un carácter multidisciplinar, la gran mayoría de sus investigadores están en las áreas de ciencias experimentales y en las técnicas.

Los investigadores del CSIC que son funcionarios se reparten en tres categorías: Profesores de Investigación (PI), Investigadores Científicos (IC) y Colaboradores Científicos (CC). Los primeros son aproximadamente equivalentes, en sueldo y categoría, a los Catedráticos de Universidad; los segundos a los antiguos Agregados de Universidad, que con la LRU pasaron a integrarse en el cuerpo de Catedráticos; y los últimos a los Profesores Titulares de Universidad. En 1988 el número de investigadores en cada una de las tres categorías era, respectivamente, 255, 484 y 788; esto es, un total de 1.527, que desde entonces ha ido creciendo paulatinamente sin haber llegado aún a los 2.000. No se dispone de cifras oficiales, pero se puede estimar que hoy día el CSIC tiene unos 3.500 investigadores en EDP. Desde hace unos años, para acceder a los distintos cuerpos de funcionarios del CSIC se convocan unas oposiciones anuales, cuyos tribunales, correspondientes a grandes áreas del conocimiento, son nombrados libremente por la dirección de este OPI y están formados por miembros del CSIC y por profesores universitarios. El método es un claro avance respecto

**Tabla 19 – Datos sobre Organismos Públicos de Investigación (OPI). 1992**

	Ministerio	Area	Personal I+D	Presupuesto (en millones)
Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC)	MEC	Multidisciplinar	6.500	31.928
Instituto de Astrofísica de Canarias (IAC)	MEC	Astrofísica	190	1.159
Instituto Tecnológico Geominero de España (ITGE)	MICT	Minería y Geología	500	4.397
Centro de Investigaciones Energéticas, Medioambientales y Tecnológicas (CIEMAT)	MICT	Energía y Medio Ambiente	1.400	7.738
Instituto Nacional de Técnica Aeroespacial (INTA)	MD	Aeroespacial	1.500	15.935
Instituto Español de Oceanografía (IED)	MAPA	Oceanografía	400	3.084
Instituto Nacional de Investigación y Tecnología Agraria y Alimentaria (INIA)	MAPA	Agricultura	1.200	5.527
Instituto de Salud Carlos III	MSC	Salud	1.900	7.662

**Fuente:** Elaboración CECS a partir de datos de la SGPN.

al de la constitución y nombramiento de comisiones que adjudican las plazas de profesorado universitario y los resultados son mucho mejores.

No es fácil comparar los 3.500 investigadores estimados del CSIC con los 23.700 universitarios. Un cálculo directo daría que el CSIC representa un 15% del total. Sería, sin embargo, más correcto para muchas estimaciones eliminar del número de investigadores universitarios aquellos de las áreas de Humanidades y Ciencias Jurídicas y Sociales, que en el Consejo están mínimamente representadas; los investigadores en la Universidad quedarían reducidos a unos 13.000 y el CSIC representaría un 27% del total.

Teniendo en cuenta que la mayor parte de los fondos para el I+D se destinan a áreas en las que el CSIC es importante y que estas áreas son las que generan las publicaciones en el SCI, se podría esperar que en fondos y publicaciones el CSIC tuviera una representación de alrededor del 25%, a igual calidad. El CSIC ha obtenido, en el período 1981-1990, un 27% de todos los fondos nacionales dedicados a financiar proyectos de investigación e infraestructura científico-técnica, lo cual no está muy lejos del aproximado 25%. No es cierto, como muchos en la Universidad creen, que exista un trato de favor para el CSIC y la pequeña diferencia puede explicarse perfectamente por una mejor calidad media de este OPI, debido a un proceso de selección de sus funcionarios mucho más acorde con las normas internacionales.

Entre el CSIC y la Universidad hay un cierto malestar histórico que debería desaparecer. Es necesario potenciar y estructurar la relación entre el CSIC y los departamentos e institutos de investigación de las universidades. Convendría clarificar las funciones, cometido y personal de ambos organismos. La investigación y la docencia son tareas fundamentales pero no exclusivas del CSIC y de la Universidad, respectivamente. Si en otros momentos pudo darse un solapamiento excesivo de dichas funciones en ambas instituciones, hoy lo que parece detectarse es una separación igualmente excesiva. Ha de existir una permeabilidad que haga posible que los profesores universitarios puedan desarrollar una labor investigadora casi plena y que los investigadores del CSIC puedan colaborar de manera formal y regular en la docencia –por ejemplo, en los ciclos de doctorado–. Es precisa una mayor coordinación entre estos dos puntales de la investigación en España para conseguir el mejor aprovechamiento posible de todas las capacidades de los investigadores.

### 3.3 *La evaluación de la investigación*

Hemos señalado ya, en el apartado 2 de este capítulo, la importancia de la evaluación ante el desafío de la calidad que afrontan tanto la acción docente como la investigación. La mayoría de las universidades europeas no han conseguido aún métodos de evaluación permanente de las múltiples dimensiones (económicas, sociales, políticas, laborales...) que interactúan en el ámbito universitario. Las actuaciones emprendidas hasta ahora en nuestro país se han limitado, con mayor o menor rigor, a evaluar la labor investigadora, siempre con el trasfondo de las condiciones económicas del personal y de los proyectos analizados y en un contexto de polémica y cuestionamiento de la objetividad de los métodos utilizados. Son precisamente estas actuaciones las que vamos a exponer a continuación.

El Sistema español de I+D se ha caracterizado, tradicionalmente, no sólo por su escasez de fondos (recuérdese que en 1979 era sólo el 0,3% del PIB), sino también por una falta de transparencia y, en definitiva, de información acerca de las actividades desarrolladas por sus distintos agentes. A partir de 1979 la Comisión Asesora de Investigación Científica y Técnica (CAICYT) inició una política de prioridades temáticas en la asignación de los recursos del Fondo Nacional para el Desarrollo de la Investigación que administraba. Fue uno de los primeros esfuerzos de planificación que se llevaron a cabo en España en materia de fomento de la investigación. Desde entonces los proyectos de investigación que deseaban ser financiados eran estudiados por ponencias de expertos, con una metodología similar a la de instituciones como la National Science Foundation (NSF) de los EE UU; en consecuencia, un proyecto era o no financiado atendiendo, fundamentalmente, a su calidad. Esta actividad desarrollada en el Gabinete de Estudios de la CAICYT constituyó el embrión de la Agencia Nacional de Evaluación y Prospectiva (ANEP), que fue creada en 1987 y que desempeña un papel fundamental en el actual sistema de I+D.

La ANEP es un órgano de apoyo dependiente de la Comisión Permanente de la Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología (CICYT), cuya misión consiste en realizar la evaluación de la calidad científico-técnica de las solicitudes de proyectos y demás acciones que las entidades y grupos de investigación presentan para la ejecución de los Programas del Plan Nacional de I+D. También realiza los estudios y análisis prospectivos en materia de investigación científica y desarrollo tecnológico que encomienda la Comisión Permanente de la CICYT. Asi-

mismo, lleva a cabo evaluaciones por encargo de instituciones públicas o privadas, previa autorización de la Comisión Permanente.

El trabajo de la ANEP se ha incrementado considerablemente desde su creación no sólo por el hecho de que los fondos del Plan Nacional han aumentado notablemente en este período, sino también porque este organismo ha alcanzado un gran prestigio a nivel nacional, debido básicamente al grado de calidad y confidencialidad en su tarea, que hace que muchas instituciones independientes del Plan Nacional requieran sus servicios.

La ANEP ha formado un conjunto de 18 ponencias<sup>8</sup>. La heterogeneidad de las acciones a evaluar hace imposible que haya un procedimiento único. Para la evaluación de proyectos de investigación se usa el método de «evaluación por pares» (*peer review*). Muy esquemáticamente, el método funciona de la forma siguiente: el coordinador de la ponencia, después de estudiar el proyecto, lo manda a dos evaluadores externos, elegidos de una base de más de 10.000 (nacionales y extranjeros) de que dispone la ANEP, que dan su opinión secreta sobre distintos aspectos del proyecto. Cuando el coordinador dispone ya de las evaluaciones, se reúne la ponencia, que, después de estudiar los proyectos y conocer la opinión de los evaluadores, los ordena por prioridad de financiación, teniendo en cuenta, fundamentalmente, su calidad científica y la adecuación a los objetivos de los Programas del Plan Nacional. El organismo financiador, en comunicación con el presidente y el coordinador de la ponencia, es el que decide, de acuerdo con sus posibilidades económicas, hasta dónde puede alcanzar la financiación.

La ANEP no tiene personal científico propio. Todas las ponencias son nombradas por períodos de tiempo cortos entre investigadores de prestigio; el coordinador no puede permanecer en el cargo más de tres años. Esta movilidad, junto con la de los que intervienen como evaluadores externos, hace que el sistema implique a gran parte de los científicos del país y, por tanto, son muchos los que pueden compro-

---

<sup>8</sup> Son las siguientes: Agricultura (AGR), Ganadería (GAN), Medicina (MED), Tecnología de Alimentos (TA), Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones (TIC), Tecnología de Materiales (TM), Tecnología Química y del Medio Ambiente (TQ-TMA), Tecnología Mecánica y Textil (TMT), Física y Matemáticas (FM), Química (Q), Biología de Organismos y Sistemas (BOS), Biología Molecular y Celular (BM), Ciencias de la Tierra y del Espacio (CTE), Ciencias Sociales (CS), Ciencias Económicas y Jurídicas (CEJ), Ciencias Humanas (CH), Fisiología y Farmacia (FF) e Industria (IND).

bar la seriedad de todo el proceso. Este es un factor importante en la aceptación general del funcionamiento de la ANEP.

En el Real Decreto 1086/1989 se estableció un complemento de productividad por la actividad investigadora del profesorado universitario. Se puede someter la actividad investigadora realizada cada seis años (un tramo) en régimen de dedicación a tiempo completo –o período equivalente si se ha prestado servicio en régimen de dedicación a tiempo parcial– a una evaluación en la que se juzgará el rendimiento de la labor investigadora desarrollada durante dicho período. La evaluación la efectuará una Comisión Nacional integrada por representantes del Ministerio de Educación y Ciencia y de las Comunidades Autónomas con competencias en materia universitaria. La evaluación positiva de la Comisión Nacional comportará la asignación al profesor de un complemento de productividad por tramo de cuantía análoga al dado para tramos docentes. Como antes, los años ya evaluados no pueden ser objeto de nueva evaluación y el número máximo de tramos que se pueden valorar positivamente es de cinco.

Después de aparecer el decreto, el ministro de Educación y Ciencia nombró un panel formado por 16 destacados científicos para estudiar cuál podía ser la metodología a seguir para valorar adecuadamente toda la investigación científica y técnica. Este panel elaboró un informe que constituyó la base de trabajo de la Comisión Nacional Evaluadora de la Actividad Investigadora (CNEAI)<sup>9</sup>. La Orden de 5 de febrero de 1990 fija el procedimiento para la evaluación de la actividad investigadora<sup>10</sup>. En ella se establece la posibilidad de que la CNEAI nombre a uno de sus miembros Coordinador General, para impulsar, coordinar y agilizar todo el proceso de evaluación. Por otra parte, la CNEAI podrá recabar, oído el Consejo de Universidades y la Junta de Gobierno del CSIC, el oportuno asesoramiento de miembros de la comunidad científica, articulándola a través de Comités Asesores (CCAA). Cuando la especificidad de un área de conocimiento determinada lo haga aconsejable, la CNEAI podrá pedir, además, el asesora-

---

<sup>9</sup> Su composición quedó fijada en la Orden 30.660, de 28 de diciembre de 1989 (BOE, 30 de diciembre). De acuerdo con ésta, la preside el Director General de Investigación Científica y Técnica y sus vocales con siete representantes del MEC y uno por cada una de las Comunidades Autónomas con competencias en materia universitaria.

<sup>10</sup> Posteriormente se han hecho pequeñas modificaciones al mismo (Orden de 13 de febrero de 1993 –BOE, 17 de diciembre– para la Universidad y Resolución de la misma fecha para el CSIC).

miento de otros especialistas. Los Comités Asesores actuales son: Matemáticas y Física; Química; Biología Celular y Molecular; Ciencias Biomédicas; Ciencias de la Naturaleza; Ingenierías y Arquitectura; Ciencias Sociales, Políticas, del Comportamiento y de la Educación; Ciencias Económicas y Empresariales; Derecho; Historia y Arte; Filosofía, Filología y Lingüística. Dichos Comités Asesores están formados por unos cinco miembros y se renuevan por mitades, no pudiendo actuar nadie más de dos años.

A continuación ofrecemos los resultados de la evaluación de la actividad investigadora que se han obtenido tras aplicar esta metodología. Los datos que se dan corresponden a 30 de diciembre de 1993, cuando se habían realizado las cuatro primeras convocatorias del proceso de evaluación y cuando ya se habían presentado para su evaluación un total de 24.962 solicitudes, de las que eran válidas 21.947 (87,92%). Hay que hacer notar que un mismo científico ha podido ser evaluado más de una vez. En relación con el número de profesores evaluados<sup>11</sup> (tabla 20), podemos observar que un 35-40% de los profesores universitarios han renunciado voluntariamente a incrementar sus haberes, de lo cual parece deducirse que probablemente su investigación es inexistente. Como era de esperar, este porcentaje es máximo para los TEU (86%), pues muchos de ellos no son doctores ni han hecho nunca investigación. En esta misma tabla aparece el número de tramos concedidos (TC) y el porcentaje que esto representa sobre los tramos evaluados (TE). Destaca a este respecto el bajo porcentaje de los Catedráticos y Titulares de Escuelas Universitarias. Este dato viene a corroborar la precariedad ya comentada de la investigación española en estos ámbitos.

En la tabla 21 se recogen algunos resultados relacionados con el proceso de evaluación de tramos para aquellas universidades que en noviembre de 1992 tuvieran más de 100 profesores numerarios, si bien para su elaboración se han tenido en cuenta los datos del con-

---

<sup>11</sup> El porcentaje de profesores evaluados para cada cuerpo es sólo indicativo, por varias razones. En primer lugar, algunos de los profesores que figuran en la primera columna pueden no haber sido evaluados por no cumplir al final de 1992 dos años de permanencia en el cuerpo; esto afectaría básicamente a los TU y TEU, pues los CU y CEU eran en general funcionarios con anterioridad. Por otra parte, algunas personas que figuran en la primera columna pueden haber sido evaluadas y no aparecer en la segunda columna por haberse jubilado o fallecido a finales de 1993. Finalmente, hay un porcentaje pequeño (principalmente CU) que no tienen dedicación a tiempo completo y, si bien pueden haberse presentado a evaluación, el resultado de la misma no afecta a su sueldo.

**Tabla 20 - Datos correspondientes a las cuatro primeras evaluaciones para el profesorado universitario. Tramos concedidos y porcentaje de éstos sobre los tramos evaluados**

Cuerpo	Nº profesores en noviembre 1992	Nº profesores evaluados en diciembre 93 que continuaban en servicio activo	%(*)	Tramos evaluados	Nº de tramos medios evaluados por profesor	Tramos concedidos	(Tramos Concedidos/ Tramos Evaluados) %
Catedráticos Universitarios (CU)	5.081	4.541	89,37	13.287	2,93	9.753	73,40
Profesores Titulares Universitarios (TU)	15.178	10.153	66,89	19.204	1,89	10.640	55,41
Catedráticos de Escuelas Universitarias (CEU)	1.250	689	55,12	1.399	2,03	372	26,59
Profesores Titulares de Escuelas Universitarias (TEU)	7.238	1.016	14,04	1.448	1,43	223	15,40
Total	28.747	16.399	59,05	35.338	2,15	20.998	59,39

(\*) Definido como el cociente entre el número de profesores evaluados en diciembre de 1993 y que en esta fecha continuaban en servicio activo y el número de profesores en noviembre de 1992.

**Fuente:** Elaboración CECS a partir de datos del Consejo de Universidades.

junto de todas las universidades. En la primera columna aparece el número de profesores de cada universidad que, de acuerdo con esto, se podría esperar que hubieran sido evaluados. En la segunda columna damos el número de profesores que se han presentado a evaluación y estaban en servicio activo al finalizar el año 1993. Cuando se analizan estas cifras, se ve que, sobre el total nacional, se han autoseleccionado mucho todas las universidades de creación reciente (Castilla-La Mancha, La Coruña, Vigo y Pública de Navarra), así como las universidades politécnicas, exceptuando Valencia (recuérdese que Las Palmas de Gran Canaria fue hasta 1989 una universidad politécnica y que en esta fecha cambió de *status* y parte de su personal pasó a la Universidad de La Laguna). No hay razón clara para la autoselección de la Universidad del País Vasco, aunque tradicionalmente sólo tenía ingeniería. En el extremo opuesto figura la Universidad de Granada, con una presentación que es un 28% mayor que la esperada.

Los resultados de la evaluación pueden usarse para clasificar la calidad de la investigación en las distintas universidades del país. Los análisis estadísticos pueden llevarse a cabo de muchas formas distintas. Por eso, y para ser precisos, damos las fórmulas matemáticas usadas en los dos análisis que hemos realizado. En el primero (columna 6) lo que se ha hecho es simplemente calcular el porcentaje de tramos

Tabla 21 - Datos sobre la evaluación, por universidades

	Columna 1	Columna 2	Columna 3	Columna 4	Columna 5	Columna 6	Columna 7
	Nº de profesores de cada universidad (A)	Nº de profesores evaluados que estaban en servicio activo a finales de 1993 (B)	$B \pm \sqrt{B}$ A ± margen de error	Tramos evaluados (TE) a universidades (D)	Tramos concedidos (TC) a universidades (E)	$\frac{E \pm \sqrt{E}}{D} \times \frac{T.E.}{T.C.}$	Media relativa de la calidad global investigadora de la Universidad ± margen de error
U. Autónoma de Barcelona	679	698	1,028 ± 0,039	1.507	1.117	1,248 ± 0,037	1,224 ± 0,037
U. Autónoma de Madrid	683	740	1,083 ± 0,040	1.737	1.308	1,288 ± 0,035	1,217 ± 0,034
U. Complutense de Madrid	1.850	1.870	1,011 ± 0,023	4.486	2.777	1,042 ± 0,020	1,024 ± 0,019
U. de Alcalá de Henares	220	211	0,959 ± 0,066	496	327	1,110 ± 0,061	1,064 ± 0,060
U. de Alicante	235	231	0,983 ± 0,065	483	313	1,091 ± 0,062	1,083 ± 0,059
U. de Barcelona	1.422	1.328	0,934 ± 0,026	2.730	1.808	1,115 ± 0,026	1,084 ± 0,026
U. de Cádiz	182	203	1,115 ± 0,078	417	180	0,727 ± 0,054	0,496 ± 0,044
U. de Cantabria	251	255	1,016 ± 0,064	520	316	1,023 ± 0,058	1,023 ± 0,059
U. de Castilla - La Mancha	137	105	0,766 ± 0,075	176	91	0,871 ± 0,091	0,603 ± 0,076
U. de Córdoba	349	408	1,169 ± 0,058	874	504	0,971 ± 0,043	0,958 ± 0,043
U. de Extremadura	246	293	1,191 ± 0,070	546	292	0,900 ± 0,053	0,809 ± 0,049
U. de Granada	882	1.132	1,283 ± 0,038	2.525	1.262	0,842 ± 0,024	0,794 ± 0,023
U. de La Coruña	87	65	0,747 ± 0,093	110	64	0,980 ± 0,122	0,590 ± 0,095
U. de La Laguna	451	365	0,809 ± 0,042	695	372	0,901 ± 0,047	0,871 ± 0,046
U. de las Islas Baleares	145	148	1,021 ± 0,084	279	174	1,021 ± 0,080	0,950 ± 0,075
U. de Las Palmas	128	62	0,484 ± 0,062	123	53	0,726 ± 0,100	0,476 ± 0,082
U. de León	192	208	1,083 ± 0,075	436	237	0,915 ± 0,059	0,798 ± 0,055
U. de Málaga	349	386	1,106 ± 0,056	762	402	0,888 ± 0,044	0,847 ± 0,043

Sigue **Tabla 21 - Datos sobre la evaluación, por universidades**

	Columna 1	Columna 2	Columna 3	Columna 4	Columna 5	Columna 6	Columna 7
	Nº de profesores de cada universidad (A)	Nº de profesores evaluados que estaban en servicio activo a finales de 1993 (B)	$\frac{B \pm 1B}{A}$ ± margen de error	Tramos evaluados (TE) a universidades (D)	Tramos concedidos a universidades (E)	$\frac{E \pm 1E}{D} \times \frac{T.E.}{T.C.}$	Media relativa de la calidad global investigadora de la Universidad ± margen de error
U. de Murcia	469	486	1,036 ± 0,047	1.019	584	0,965 ± 0,040	0,910 ± 0,038
U. de Oviedo	537	516	0,961 ± 0,042	1.146	700	1,028 ± 0,039	0,989 ± 0,038
U. de Salamanca	516	529	1,025 ± 0,045	1.266	805	1,071 ± 0,038	1,019 ± 0,036
U. de Sant. de Comp.	542	571	1,054 ± 0,044	1.274	756	0,999 ± 0,036	0,967 ± 0,035
U. de Sevilla	817	866	1,060 ± 0,036	1.865	1.136	1,026 ± 0,030	0,992 ± 0,030
U. de Valencia	841	946	1,125 ± 0,037	1.940	1.200	1,041 ± 0,030	1,025 ± 0,030
U. de Valladolid	456	447	0,980 ± 0,046	1.010	548	0,914 ± 0,039	0,866 ± 0,038
U. de Vigo	113	99	0,876 ± 0,088	164	73	0,749 ± 0,088	0,713 ± 0,086
U. de Zaragoza	592	647	1,093 ± 0,043	1.501	771	0,865 ± 0,031	0,803 ± 0,030
U. del País Vasco	661	524	0,793 ± 0,035	957	580	1,020 ± 0,042	0,996 ± 0,042
UNED	389	363	0,933 ± 0,049	802	495	1,039 ± 0,047	1,014 ± 0,046
U. Politécnica de Cataluña	569	486	0,854 ± 0,039	957	543	0,955 ± 0,041	1,053 ± 0,047
U. Politécnica de Madrid	903	694	0,769 ± 0,029	1.587	715	0,759 ± 0,028	0,819 ± 0,032
U. Politécnica de Valencia	341	334	0,979 ± 0,054	611	246	0,678 ± 0,043	0,699 ± 0,047
U. Pública de Navarra	69	44	0,638 ± 0,096	83	53	1,075 ± 0,148	1,067 ± 0,150

Fuente: Elaboración CECS a partir de datos del Consejo de Universidades.

concedidos a una determinada universidad y compararlo con la media de todas las universidades. En el segundo (columna 7) se ha tenido en cuenta que los resultados de los distintos Comités Asesores son diferentes y se han relacionado los resultados de cada área con esta información. Esto favorece a las universidades cuyos profesores están mayoritariamente concentrados en Comités Asesores con resultados bajos.

Los números de la columna 6 permiten dar una estimación relativa de la labor investigadora de cada universidad. Conviene, al hacer comparaciones, tener en cuenta que cada uno de ellos va dotado de un error. Como el peso de las distintas disciplinas varía de una universidad a otra y el número de tramos concedidos sobre evaluados varía de un Comité Asesor a otro, posiblemente se logre una mejor medida relativa de la calidad investigadora global de una universidad si esto se tiene en cuenta<sup>12</sup>. Esta medida se obtiene mediante los cálculos recogidos en la nota 12 y viene dada en la última columna de la tabla 21. Las universidades aparecen ordenadas según ella en el gráfico 5. En esta figura también se puede ver el número de orden (entre paréntesis) de cada universidad si se hubiera usado para su ordenación la columna 6. Evidentemente, al usar la columna 7 ganan posiciones aquellas universidades que tienen mayoría de profesorado en Comités Asesores con una relación entre tramos concedidos y tramos evaluados baja, como sucede con las universidades politécnicas.

Una manera de comprobar la fiabilidad de esta medida es la siguiente: los científicos cuyos expedientes han sido estudiados por los Comités Asesores del 1 al 6 deberían publicar los resultados de sus in-

<sup>12</sup> Una forma de proceder es la siguiente: Sea  $E(N,i)$  [ $C(N,i)$ ], el número de tramos que han sido evaluados; (concedidos) de entre los estudiados por el Comité  $i$  de la Universidad  $N$ . Entonces

$$E(i) \equiv \sum_N E(N,i) \quad , \quad C(i) \equiv \sum_N C(N,i)$$

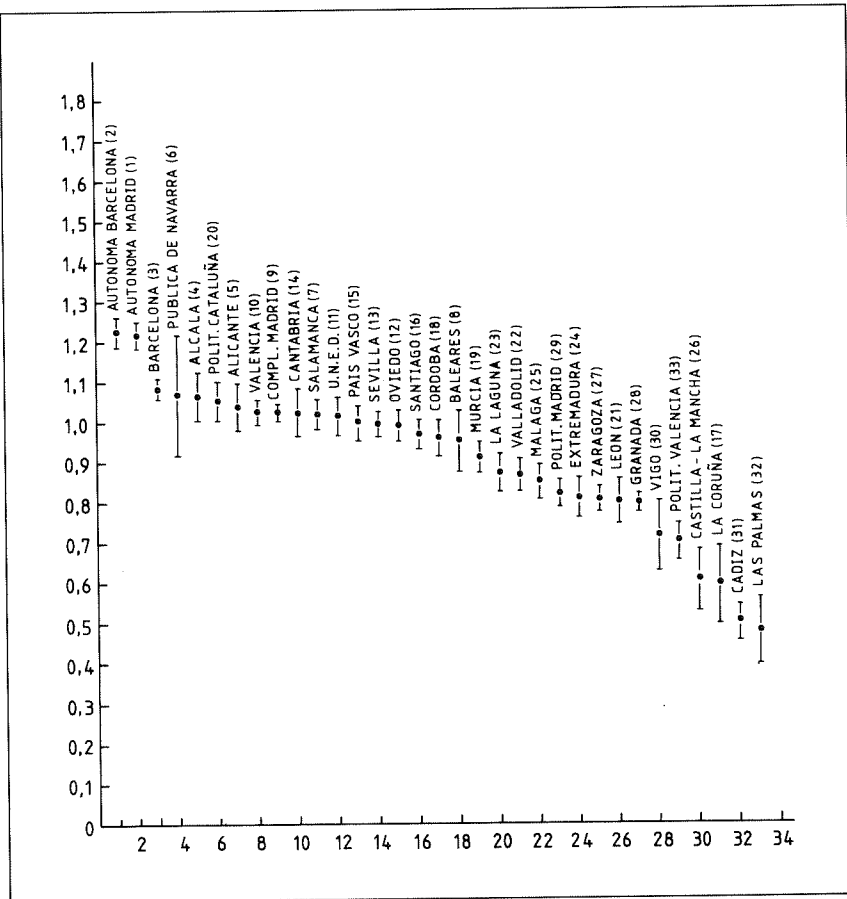
son, respectivamente, los tramos evaluados y concedidos por la Comisión Nacional Evaluadora de la Actividad Investigadora (CNEAI) de los estudiados por el Comité  $i$ . Se puede definir para cada Universidad y cada campo

$$X(N,i) \equiv (C(N,i)/E(N,i)) / (C(i)/E(i)) \\ \Delta X(N,i) \equiv (\sqrt{C(N,i)} / E(N,i)) / (C(i)/E(i))$$

y tomar como media relativa de la calidad global investigadora de la Universidad  $N$  la cantidad  $q(N) \pm \sigma(N)$  definiendo

$$q(N) \equiv \frac{\sum X(N,i)}{(\sum (\Delta X(N,i))^2)} / (1/\sigma^2(N)) \\ \frac{1}{\sigma^2(N)} \equiv \sum_i \frac{1}{(\Delta X(N,i))^2}$$

Gráfico 5 – Ranking de universidades según los resultados de la evaluación de la investigación científica



Fuente: Elaboración CECS a partir de datos del Consejo de Universidades.

investigaciones en revistas que aparecen en el SCI; por tanto, si la evaluación ha sido correctamente hecha, debe existir una buena correlación entre las publicaciones de una universidad dada en esta base de datos y el resultado de su evaluación. En la tercera columna de la tabla 22 se da la cifra correspondiente a la estimación relativa de la labor investigadora de cada universidad, limitada a los 6 primeros Comités Asesores. Si bien en su elaboración se han usado todos los datos de estos Comités, sólo están representadas aquellas universidades en

Tabla 22 - Publicaciones en el Science Citation Index (SCI) y evaluación. 1992

	Nº de trabajos impresos en el SCI de 1992 (A)	Nº de profesores cuyos expedientes han sido estudiados por los primeros seis Comités Asesores (B)	Estimación relativa de la labor investigadora de la universidad ± margen de error	$\frac{A \pm \sqrt{A}}{B}$ ± margen de error
U. Autónoma de Barcelona	688	339	1,351 ± 0,055	2,029 ± 0,077
U. Autónoma de Madrid	884	387	1,364 ± 0,049	2,284 ± 0,077
U. Complutense de Madrid	1.047	877	1,011 ± 0,029	1,194 ± 0,037
U. de Alcalá de Henares	248	124	1,079 ± 0,079	2,000 ± 0,127
U. de Alicante	191	108	1,157 ± 0,093	1,769 ± 0,128
U. de Barcelona	1.190	628	1,242 ± 0,041	1,895 ± 0,055
U. de Cádiz	76	109	0,721 ± 0,072	0,695 ± 0,080
U. de Cantabria	251	197	1,020 ± 0,065	1,274 ± 0,080
U. de Córdoba	246	306	0,981 ± 0,051	0,804 ± 0,051
U. de Extremadura	153	193	0,902 ± 0,065	0,793 ± 0,064
U. de Granada	452	630	0,887 ± 0,032	0,717 ± 0,034
U. de La Laguna	243	243	0,927 ± 0,057	1,000 ± 0,064
U. de las Islas Baleares	152	74	1,202 ± 0,119	2,054 ± 0,167
U. de León	82	133	0,890 ± 0,073	0,617 ± 0,068
U. de Málaga	158	181	0,930 ± 0,065	0,873 ± 0,069
U. de Murcia	312	263	0,958 ± 0,054	1,186 ± 0,067
U. de Oviedo	281	318	1,040 ± 0,050	0,884 ± 0,053
U. de Salamanca	286	290	1,037 ± 0,050	0,986 ± 0,058
U. de Santiago de Compostela	492	351	1,008 ± 0,047	1,402 ± 0,063
U. de Sevilla	523	505	1,036 ± 0,041	1,035 ± 0,045
U. de Valencia	817	487	1,068 ± 0,042	1,678 ± 0,059
U. de Valladolid	229	247	0,856 ± 0,052	0,927 ± 0,061
U. de Zaragoza	423	411	0,802 ± 0,037	1,029 ± 0,050
U. del País Vasco	345	302	1,069 ± 0,055	1,142 ± 0,062
UNED	85	96	0,955 ± 0,088	0,885 ± 0,096
U. Politécnica de Cataluña	192	466	0,975 ± 0,043	0,412 ± 0,030
U. Politécnica de Madrid	186	650	0,764 ± 0,030	0,286 ± 0,021
U. Politécnica de Valencia	69	291	0,699 ± 0,047	0,237 ± 0,029

**Nota:** En la primera columna se da el número de trabajos que aparecen en la versión impresa del SCI 1992 y pertenecientes a cada universidad. Con relación a los trabajos de hospitales, se han incluido en la universidad correspondiente sólo si la palabra «Universidad» aparece explícitamente.

**Fuente:** Elaboración CECS a partir de *Science Citation Index* (SCI) y Consejo de Universidades.

las que han sido evaluados setenta o más profesores en estas áreas. Al comparar las columnas tercera y cuarta se observa un coeficiente de correlación entre ambas de 0,87, lo que demuestra la fiabilidad de este método de evaluación.

La riqueza de conocimientos sobre las universidades que ha proporcionado esta evaluación de la actividad investigadora del profesorado universitario no ha sido aún usada. Debería ser tomada muy en cuenta para establecer un *ranking* de calidad que sirva de guía para la distribución de las dotaciones presupuestarias y para la estructuración racional de la investigación, tal como recomiendan organismos como la OCDE y la UNESCO.

Aun cuando, como dijimos, esta evaluación no dé cuenta en todas sus dimensiones de la calidad de la Universidad y de la investigación en nuestro país, es un paso importante por lo que tiene de intento de objetivación de la evaluación. En las polémicas de todo tipo que suelen acompañar a estos procesos no se podrá acudir tan fácilmente a la descalificación de los resultados por poco fiables o parciales. Quizá a partir de aquí será posible ir articulando los diversos momentos de la evaluación de nuestro Sistema de Enseñanza Universitaria y de I+D que necesariamente hemos de acometer.

### III. INDICADORES

#### 1. Universidad

Las tablas 23, 25 y 26 conforman un primer bloque dedicado al alumnado universitario. En la tabla 23 lo que más destaca es la gran desproporción que existe entre los extremos. Mientras en la Comunidad Autónoma de Madrid hay 4,01 universitarios por cada 100 habitantes, dicha proporción se reduce a 1,40, 1,76 y 1,82 en Castilla-La Mancha, Baleares y La Rioja, respectivamente. Por lo que se refiere a Castilla-La Mancha es fácil suponer que no son pocos los alumnos de esa Comunidad Autónoma que estudian en Madrid, lo que contribuye a agrandar, por otro lado, los porcentajes de esta última. Más difícil de explicar es el caso de Baleares, aun cuando pueda ser significativo el número de universitarios de esa Comunidad Autónoma que están matriculados en otras.

La distribución por áreas del alumnado universitario aparece recogida en las tablas 25 y 26. En la 25 destaca el gran volumen de alumnos que se concentra en el área de CC. Jurídicas y Sociales, así como la elevada presencia femenina en prácticamente todas las carreras de las áreas de Humanidades, CC. Jurídicas y Sociales, CC. Experimentales y CC. de la Salud. En algunos casos llegan a superar el 70%. La tabla 26 nos ofrece una perspectiva diacrónica en la que podemos constatar una disminución en los porcentajes de alumnos universitarios graduados en las áreas de Humanidades y CC. de la Salud, y un incremento en CC. Jurídicas y Sociales y, más leve, en Técnicas. Estos descensos son un síntoma claro de adaptación de la Universidad a la saturación de este tipo de cualificaciones en el mercado laboral.

Al hablar del origen social de los estudiantes universitarios destacamos el aumento de los que proceden de las clases media-baja y baja. En este aumento ha tenido una influencia importante la política de becas que se ha llevado a cabo desde mediados de la década pasada. En la tabla 27 se recoge la evolución del número de becarios y del importe global de las becas entre los cursos 82/83 y 93/94. Resaltan los incrementos habidos en los cursos 85/86, 86/87 y 87/88. Según estos datos, más de un 15% –un 18% en el curso 89/90– de los universitarios recibían algún tipo de ayuda económica del Estado.

En las tablas 28 y 29 se dan algunos datos sobre alumnos y profesorado desglosados por universidades. De la distribución de los profesores por categorías (tabla 29) ya se ha hablado en la Red de los Fenómenos. Interesa comparar la columna del total del profesorado numerario con la del total del profesorado, para ver en qué medida la enseñanza universitaria está en manos del personal contratado, en teoría con menor cualificación y preparación. Los datos no permiten sacar una conclusión unívoca. Basta ver la disparidad de los datos correspondientes a las universidades creadas a partir del año 1990. Tampoco es significativa la comparación entre universidades, ya que no todas las universidades tienen la misma oferta de títulos.

## **2. Investigación**

En los cuadros 4, 5 y 6 se describen los órganos de actuación y de gestión del Plan Nacional de I+D, así como los ejes de actividad que se contemplan en el Fondo Nacional para el Desarrollo de la Investigación Científica y Técnica. Constituyen la estructura básica de la investigación en nuestro país y de su adecuado funcionamiento depende en gran medida el avance de un sector tan importante para una sociedad y una economía que pretenden estar entre las más desarrolladas y competitivas.

### **2.1 Colaboración internacional**

La colaboración internacional es un factor básico en la investigación. El ingreso de España en la CE constituye un elemento fundamental en este proceso. En la tabla 30 se recogen algunos datos sobre la realización del III Programa Marco hasta finales de 1993. Es muy importante, desde todos los puntos de vista, independientemente de los retornos económicos, que grupos de científicos españoles colaboren con otros grupos de la UE. En 1992 un 13,72% de las publicaciones españolas en el SCI fueron resultado de colaboraciones con científicos de la CE, mientras que sólo el 6,42% y el 0,33% lo fueron como resultado de trabajos conjuntos en los EE UU y Japón, respectivamente. Es de notar que, excluyendo las empresas, sólo el 52% de los grupos participantes son universitarios, lo que indica que éstos participan menos de lo que les corresponde por su importancia en el Sistema español de I+D.

En la tabla 31 se ofrece un listado de los programas internacionales con participación española en 1993. Téngase presente que la cifra correspondiente al CERN es la cuota que se debería haber pagado y que no fue abonada por una serie de problemas internos españoles.

## 2.2 *Recursos humanos*

En la tabla 32 se dan cifras comparativas del personal, en EDP (Equivalente a Dedicación Plena), de I+D para varios países y años; en la tabla 33 se recogen cifras análogas para investigadores. De la comparación de estas dos tablas se deduce que España es el país en el que el cociente de personal dedicado a I+D/investigadores es menor. En el período 1984-1991 el incremento medio anual del personal investigador ha sido de un 8,8%, pero sólo de un 3,7% para el personal de apoyo a la investigación. Se deben tomar medidas urgentes para incrementar el personal de apoyo a la investigación, pues de lo contrario persistirá la situación actual en la que muchas horas de trabajo de los investigadores se pierden en tareas que podrían ser llevadas a cabo por personal de administración y servicios.

Se debe también tener presente que a finales de 1992 el Programa Capital Humano y Movilidad, que forma parte del Programa Marco de I+D de la CE, empezó a conceder becas para que estudiantes europeos pudieran hacer estancias posdoctorales en otros países de la Comunidad distintos del suyo. En 1993 se concedieron 110 becas a españoles para ir a otros países de la CE y 39 a extranjeros de la Comunidad para que vinieran a España.

## 2.3 *Producción científica*

En la tabla 34 se recoge el porcentaje de publicaciones españolas sobre el total mundial en el SCI, SSCI y AHCI para el período 1981/1992. Cuando un trabajo está clasificado en más de una temática, se ha contabilizado en cada una de ellas. En un mundo donde la innovación científico-tecnológica es la columna vertebral del crecimiento económico, es altamente preocupante el bajo número de publicaciones en el área de «Ingeniería, Tecnología y Ciencias Aplicadas». Esto refleja, en parte, el hecho de que la formación de equipos de investigación es un proceso muy lento y la escasez tradicional en

nuestro país de fondos para I+D ha permitido desarrollarse más fácilmente a los grupos menos aplicados.

## *2.4 Investigación y empresas*

En la tabla 35 aparece una serie temporal de las cantidades contratadas por la Red OTRI/OTT, según la ubicación de sus oficinas (las Asociaciones de Investigación suelen ser centros de investigación creados por un conjunto de industrias de un determinado ramo de la producción). El número de contratos gestionados en 1993 fue de 11.538, de los que el 16,7% lo fueron con las Administraciones, el 78,3% con Empresas y el resto con otros organismos.

En la tabla 36 se dan algunos datos sobre los contratos firmados en el bienio 1992-1993. En este bienio el importe medio de un contrato ha sido de 2 millones de pesetas, y para aquellos que por su naturaleza se han clasificado como de I+D dicho importe ha sido de 6,4 millones. Ambas cifras son muy bajas y reflejan el hecho absurdo de que en los costes de los proyectos no se suelen tener en cuenta ni las partes proporcionales de los sueldos de los científicos que los realizan, ni que para su realización se utiliza instrumental científico que ha sido comprado con fondos públicos. Por otra parte, sería muy interesante saber qué parte de los fondos contratados en estos proyectos se destinan a pagar sobresueldos a los investigadores que participan en los mismos. Estos sobresueldos, en el caso del profesorado universitario, vienen regulados por el RD 1450/1989, de 24 de noviembre (BOE, 5 de diciembre) que desarrolla el artículo 11 de la LRU y cuya efectividad, muy discutida, debería ser estudiada a fondo. Las cifras son espectaculares, pero convendría analizar cuidadosamente las ventajas e inconvenientes de estos contratos.

## *2.5 Universidad y CSIC*

La tabla 37 recoge las cantidades pagadas a cada centro en el período 1981-1990 (ambos incluidos) en concepto de Proyectos de Investigación y de Infraestructura Científico-Técnica. Se han tenido en cuenta las universidades y el CSIC, pues son prácticamente los únicos beneficiarios de estos fondos. Es evidente que no se pueden comparar directamente las cantidades asignadas a cada centro sin tener en cuenta su tamaño y su carácter más o menos experimental.

### 3. Evaluación

En la tabla 38 podemos comprobar el número de acciones evaluadas en 1993. Las instituciones con las que la ANEP ha interactuado en 1993 dan idea de su implantación en el Sistema y de la amplitud de los servicios que presta. Han sido 38 instituciones, distribuidas del siguiente modo: organismos gestores del Plan Nacional (6), entidades públicas de ámbito nacional (8), Gobiernos de Comunidades Autónomas (8), universidades (11), otros (5). El mayor número de evaluaciones corresponde a los organismos gestores del Plan Nacional (62,5%), en particular a la Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología (CICYT), la Dirección General de Investigación Científica y Técnica (DGICYT) y el Instituto Nacional de Investigación y Tecnología Agraria y Alimentaria (INIA). Entre las acciones evaluadas destacan los Proyectos de investigación, tanto por su número como por la cantidad de fondos solicitados, que se aproximan a los 70.000 millones de pesetas, lo cual indica el volumen de gestión de la ANEP. En el apartado de proyectos cabe señalar que la cantidad más significativa corresponde a los Proyectos de investigación de los programas integrados en el Plan Nacional (54%), seguidos de los Proyectos concertados (25%), lo que demuestra la importancia de las actividades de la ANEP en relación con las tareas de I+D desarrolladas en el sector industrial.

En la tabla 39 se dan los datos de las cuatro primeras evaluaciones desglosadas por Comités Asesores. Evidentemente todos los datos de tramos vienen dominados por los resultados del primer proceso de evaluación, pues, al presentarse a él los profesores con todo su historial académico, corresponden a este primer proceso, aproximadamente, el 78% de todos los tramos que han sido evaluados. En la Orden de 5 de febrero de 1990 aparecen los criterios de evaluación que se han aplicado rigurosamente, ponderándose, como allí se dice, la situación general y las circunstancias de la investigación científica española en el tramo a evaluar. No debe sorprender el resultado muy alto del comité 3, pues la Biología Celular y Molecular está muy desarrollada en España y, además, no es fácil, en algunos casos, distinguir entre las competencias de los comités 3 y 4. Los resultados del comité 9 son, probablemente, demasiado altos, teniendo en cuenta la realidad del país. Los del comité 6 son bajos y reflejan la escasa investigación que se desarrolla en España en las ingenierías.

Actualmente hay un claro proceso de selección entre los que se presentan a evaluación. Al iniciarse el cuarto proceso, se sabía que 3.590 investigadores que ya habían sido evaluados habían cumplido

un nuevo tramo y podían solicitar su evaluación. A estos científicos en evaluaciones anteriores se les había concedido un 53,5% de los tramos evaluados. De este conjunto sólo solicitó su evaluación un 54,0% y los que la pidieron tenían concedido en evaluaciones anteriores un 68,1% de los tramos evaluados. Si bien el porcentaje de los presentados sobre los esperados no difiere mucho de un comité a otro, sí que hay marcadas diferencias entre los tramos concedidos sobre los evaluados de los posibles solicitantes y de los que realmente solicitaron la evaluación. En todos los comités se da este proceso de autoselección, aunque es más alto en los comités 1 y 4 y menor en el 9 y en el 11.

**Tabla 23 – Datos sobre el número de alumnos matriculados en el curso 1993/94 en las Universidades de cada una de las Comunidades Autónomas (1)**

Comunidad Autónoma	Nº de estudiantes en 1993/94	% de estudiantes sobre el total de la población	% de estudiantes que cursan estudios de ciclo corto
Andalucía (2)	225.046	3,12	41,4
Aragón	39.349	3,32	41,0
Baleares	12.782	1,76	50,9
Canarias	42.001	2,75	31,4
Cantabria	13.377	2,54	47,2
Castilla - La Mancha	23.227	1,40	50,8
Castilla y León	94.299	3,73	44,9
Cataluña	181.876	2,97	33,8
Comunidad Valenciana	124.453	3,18	37,1
Extremadura	23.033	2,17	57,4
Galicia	78.334	2,88	34,5
La Rioja	4.818	1,82	78,1
Madrid	242.444	4,01	21,8
Murcia	30.252	2,84	46,1
Navarra	20.753	3,76	26,0
País Vasco	73.047	3,49	31,7
Principado de Asturias	38.882	3,58	44,7
<b>España</b>	<b>1.377.553</b>	<b>3,51</b>	<b>33,1</b>

(1) Los datos de la UNED sólo se han incluido en el total de España.

(2) Incluye Ceuta y Melilla.

**Fuente:** Elaboración CECS a partir de Consejo de Universidades, *Anuario de estadística universitaria* e Instituto de Demografía, *Proyección de la población española*, 1994.

**Tabla 24 – Porcentaje de los estudiantes universitarios que cursan sus estudios en un centro ubicado en una Autonomía y tienen su domicilio familiar en la misma u otra Autonomía. Porcentajes horizontales. Curso 1991/92**

Comunidad Autónoma de procedencia	Comunidad Autónoma donde se estudia																	
	Andalucía	Aragón	Baleares	Canarias	Cantabria	Castilla-La Mancha	Castilla y León	Cataluña	Ceuta y Melilla	Comunidad Valenciana	Extremadura	Galicia	La Rioja	Madrid	Murcia	Navarra	País Vasco	Principado de Asturias
Andalucía	93,97	0,10	0,09	0,32	0,04	0,84	0,40	0,65	0,66	0,39	0,43	0,53	0,06	0,68	0,45	0,03	0,28	0,08
Aragón	0,16	82,87	0,62	0,12	0,13	0,42	2,44	0,69	0,01	0,88	0,04	0,06	0,23	4,44	0,07	4,65	2,13	0,04
Baleares	0,14	0,14	97,80	0,03	0,01	0,03	0,20	0,76	0,02	0,24	0,03	0,08	0,01	0,30	0,07	0,03	0,07	0,07
Canarias	0,75	0,15	0,09	96,61	0,05	0,10	0,29	0,17	0,02	0,25	0,10	0,27	0,10	0,57	0,08	0,02	0,24	0,11
Cantabria	0,30	0,09	0,01	0,23	89,51	0,08	3,94	0,06	0,00	0,02	0,10	0,59	0,42	0,51	0,08	0,14	1,80	2,12
Castilla-La Mancha	0,74	0,19	0,02	0,04	90,39	0,33	0,33	0,13	0,00	0,96	0,42	0,17	0,02	5,16	0,85	0,07	0,41	0,05
Castilla y León	0,34	0,50	0,14	0,33	1,19	0,58	86,58	0,13	0,01	0,18	2,80	1,22	0,82	1,79	0,07	0,52	1,82	1,19
Cataluña	0,23	0,68	1,97	0,12	0,03	0,07	0,22	95,64	0,01	0,43	0,06	0,11	0,05	0,07	0,05	0,08	0,18	0,03
Ceuta y Melilla	34,32	0,00	0,00	0,00	0,00	0,10	0,82	0,00	63,72	0,10	0,10	0,21	0,00	0,21	0,31	0,00	0,10	0,00
Comun. Valenciana	0,84	0,69	0,29	0,14	0,04	2,17	0,41	0,31	0,07	91,33	0,60	0,27	0,11	0,34	1,53	0,34	0,32	0,21
Extremadura	2,06	0,31	0,01	0,04	0,07	0,46	0,48	0,02	0,05	0,02	93,59	0,38	0,07	0,51	0,04	0,31	1,58	0,00
Galicia	0,18	0,03	0,02	0,16	0,15	0,07	1,03	0,07	0,03	0,06	0,08	96,50	0,04	0,26	0,04	0,03	0,29	0,95
La Rioja	0,05	6,83	0,05	0,00	0,18	0,03	3,85	0,15	0,00	0,00	0,00	0,03	79,10	0,18	0,00	6,58	2,96	0,03
Madrid	5,09	1,52	0,56	1,50	0,50	4,87	4,50	3,21	0,03	2,27	1,36	2,92	0,45	66,69	0,80	0,83	1,87	1,03
Murcia	1,23	0,04	0,02	0,06	0,01	2,86	0,06	0,04	0,03	6,45	0,02	0,03	0,02	0,75	88,25	0,01	0,10	0,02
Navarra	4,61	3,04	0,62	1,06	0,57	0,56	2,94	2,82	0,01	2,58	0,44	3,71	2,28	1,81	0,46	59,93	11,14	1,41
País Vasco	0,60	0,28	0,06	0,11	0,77	0,16	2,79	0,29	0,01	0,16	0,34	0,84	0,79	0,57	0,04	2,35	89,59	0,25
Principado de Asturias	0,14	0,06	0,03	0,05	1,38	0,14	4,68	0,05	0,00	0,05	0,08	0,98	0,07	0,25	0,02	0,07	0,61	91,32

**Notas:** La Universidad Nacional de Educación a Distancia está ubicada en Madrid.

De los 1.194.189 estudiantes de este curso, se han eliminado, para calcular los porcentajes, 1.003 con domicilio familiar habitual en el extranjero y 94.692 (un 7,93%) cuyo domicilio familiar habitual es desconocido.

**Tabla 25 – Titulaciones con mayor número de alumnos universitarios, en el curso 1990/91, dentro de cada área (\*)**

Area	Titulación	Nº de estudiantes	% de estudiantes con esta titulación en relación al total del área	% de mujeres en esta titulación
Humanidades	Filología (L)	56.642	44,27	74,4
	Geografía e Historia (L)	48.658	38,03	58,5
	Bellas Artes (L)	10.310	8,06	61,0
CC. Jurídicas y Sociales	Derecho (L)	186.321	30,74	53,3
	CC. Econ. y Empresar. (L)	130.963	21,60	44,3
	Estudios Empresariales (C)	80.049	13,21	50,9
	Profesorado de E.G.B. (C)	52.669	8,69	75,6
	Psicología (L)	46.035	7,60	72,6
	Graduados Sociales (C)	36.267	5,98	63,4
	CC. de la Información (L)	22.960	3,79	61,3
CC. Experimentales	CC. Químicas (L)	24.828	29,45	50,9
	CC. Biológicas (L)	24.092	28,75	56,9
	CC. Físicas (L)	16.503	19,57	30,8
	CC. Matemáticas (L)	12.416	14,73	51,0
CC. de la Salud	Medicina (L)	36.884	36,11	56,6
	Farmacia (L)	23.139	22,66	69,6
	Enfermería (C)	21.168	20,73	84,1
	Veterinaria (L)	11.933	11,68	47,3
Técnicas	I.T. Industrial (C)	48.542	22,05	11,3
	I. Industriales (L)	27.196	12,36	14,8
	Informática (C)	24.305	11,04	27,6
	Arquitectura (L)	17.892	8,13	31,7
	Arquitectura Técnica (C)	16.553	7,52	24,6
	I.T. Agrícola (C)	14.204	6,45	30,7
	Informática (L)	14.047	6,38	28,8
	I. de Telecomunicación (L)	10.172	4,62	17,9
	I.T. de Telecomunicación (C)	9.491	4,31	17,0
	I. de Cam., Can. y Puert. (L)	7.000	3,18	15,8
	I. Agrónomos (L)	6.392	2,90	31,6
	I.T. de Obras Públicas (C)	4.321	1,96	17,1

(L) estudios de ciclo largo.

(C) estudios de ciclo corto.

\* En cada área se han tomado titulaciones suficientes para cubrir con todas ellas al menos el 90% de los estudiantes de dicha área.

**Fuente:** Elaboración CECS a partir de Consejo de Universidades, *Anuario de estadística universitaria 1992*.

Tabla 26 – Evolución del número de alumnos universitarios graduados. Cursos 1985/86-1989/90

Nº total	Humanidades		CC. Jurídicas y Sociales		CC. Experimentales		CC. de la Salud		Técnicas		
	% graduados C. Largo	% total graduados	% graduados C. Largo	% total graduados	% graduados C. Largo	% total graduados	% graduados C. Largo	% total graduados	% graduados C. Largo	% total graduados	
1985/86	90.873	17,95	18,27	20,66	47,57	7,02	7,06	11,40	16,98	3,90	10,11
1986/87	98.820	18,71	19,02	22,87	47,58	7,10	7,14	10,37	15,99	3,98	10,27
1987/88	106.107	13,70	14,13	28,29	54,36	6,46	6,58	9,10	14,66	3,89	10,27
1988/89	112.198	13,40	14,10	29,66	54,80	6,59	6,68	8,73	14,40	4,09	10,02
1989/90	116.616	13,58	14,16	29,93	54,51	6,75	6,94	8,15	13,33	4,43	11,06

Fuente: Elaboración CECS a partir de Consejo de Universidades, *Anuario de estadística universitaria 1992*.

Tabla 27 – Evolución de las becas para estudiantes universitarios y precios de las matrículas. Cursos 1982/83-1993/94

	Créditos destinados a becas (miles ptas.) corrientes)	Número de becarios	% de estudiantes con beca	Tasas universitarias del MEC por curso completo	
				Estudios Experimentales	Estudios No Experimentales
1982/83	3.049.102	68.200	9,85	–	–
1983/84	3.964.489	69.076	9,28	–	–
1984/85	6.157.599	80.379	10,20	–	–
1985/86	8.922.384	113.884	13,33	–	–
1986/87	18.472.878	151.564	16,80	50.000	35.300
1987/88	24.521.260	178.483	18,41	52.500	37.065
1988/89	30.785.094	190.363	18,54	54.600	38.550
1989/90	35.033.846	201.836	18,46	58.100	41.050
1990/91	35.858.154	197.677	17,33	62.162	43.882
1991/92	37.625.000	198.281	16,62	66.203	46.734
1992/93	41.734.000	208.048	16,06	77.160	49.772
1993/94	–	235.000 (1)	17,06	88.601	55.745

(1) Estimación.

Fuente: Elaboración CECS a partir de datos del Consejo de Universidades, de la Subdirección General de Becas y Ayudas al Estudio, Ministerio de Educación y Ciencia y del *Anuario El País*, varios años.

**Tabla 28 – Datos sobre estudiantes en las universidades españolas. Curso 1993/94**

	Nº total de estudiantes en el curso 1993/94	Proporción de estudiantes por profesor en el curso 1993/94	% de estudiantes según áreas				
			Humanidades	CC. Jurídicas y Sociales	CC. Experimen.	CC. de la Salud	Técnicas
U. Autónoma de Barcelona	34.100	18,8	13,1	51,7	10,1	17,5	7,6
U. Autónoma de Madrid	30.374	15,9	3,6	65,4	23,1	7,2	0,6
U. Carlos III de Madrid	7.168	15,4	7,4	78,6	–	–	14,0
U. Complutense de Madrid	126.001	23,0	10,9	66,6	11,1	10,7	0,7
U. de Alcalá de Henares	17.334	17,2	7,3	49,0	11,8	17,8	14,1
U. de Alicante	24.425	23,2	8,4	62,9	6,6	8,5	13,6
U. de Almería	9.420	–	5,3	63,6	6,1	2,6	22,4
U. de Barcelona	74.117	35,0	20,6	57,3	11,5	10,4	0,3
U. de Burgos	–	–	–	–	–	–	–
U. de Cádiz	19.296	20,0	7,3	50,9	8,2	11,0	22,6
U. de Cantabria	13.377	15,8	3,4	52,7	7,9	6,4	29,6
U. de Castilla – La Mancha	23.227	25,2	5,5	63,7	2,9	5,0	23,1
U. de Córdoba	17.922	18,9	5,6	50,4	7,9	16,1	20,0
U. de Extremadura	23.033	24,2	6,8	41,5	4,8	15,5	31,8
U. de Girona	8.260	38,2	12,3	47,4	9,8	2,2	28,3
U. de Granada	61.448	21,0	11,6	51,3	12,7	13,9	10,4
U. de Huelva	8.745	–	5,3	60,1	1,3	4,3	29,0
U. de Jaén	12.050	–	4,2	58,9	4,5	3,1	29,3
U. de La Coruña	20.614	32,9	6,2	50,9	3,8	3,2	36,0
U. de La Laguna	21.864	13,4	13,4	52,8	11,5	9,3	13,0
U. de La Rioja	4.818	56,0	5,2	57,1	5,8	4,7	27,2
U. de las Islas Baleares	12.782	28,0	9,3	74,5	5,7	2,5	8,0
U. de Las Palmas	20.137	22,1	2,2	68,5	0,6	4,1	24,2
U. de León	13.220	23,9	8,4	56,7	5,4	11,6	17,8
U. de Lleida	9.087	32,3	10,6	59,7	0,2	10,5	19,1
U. de Málaga	32.255	28,9	9,3	61,7	6,4	6,9	15,8
U. de Murcia	30.252	22,1	10,8	63,1	6,4	8,8	11,0
U. de Oviedo	38.882	25,0	8,9	53,9	8,5	4,7	24,0
U. de Salamanca	29.794	18,4	14,3	50,7	9,9	12,7	12,4
U. de Santiago de Comp.	36.513	25,2	16,5	46,3	13,7	16,5	7,0
U. de Sevilla	63.910	37,1	11,1	49,9	7,8	7,7	23,5
U. de Valencia	64.372	27,0	9,6	66,2	15,6	8,1	0,5
U. de Valladolid	45.883	20,9	9,4	48,8	7,2	5,5	29,0
U. de Vigo	21.207	28,4	6,9	54,6	7,2	3,2	28,0

Sigue Tabla 28 – Datos sobre estudiantes en las universidades españolas. Curso 1993/94

	Nº total de estudiantes en el curso 1993/94	Proporción de estudiantes por profesor en el curso 1993/94	% de estudiantes según áreas				
			Humanidades	CC. Jurídicas y Sociales	CC. Experimen.	CC. de la Salud	Técnicas
U. de Zaragoza	39.349	18,1	1,6	46,4	10,6	12,6	20,7
U. del País Vasco	56.874	36,6	6,5	51,8	10,5	6,3	24,9
U. Jaime I de Castellón	6.906	17,6	6,3	70,5	6,1	–	17,1
UNED	109.670	126,8	10,4	78,5	5,7	–	5,4
U. Politécnica de Cataluña	37.745	33,1	–	3,5	0,7	2,7	93,1
U. Politécnica de Madrid	51.849	17,2	–	–	–	–	100,0
U. Politécnica de Valencia	28.750	22,6	6,0	7,4	–	–	86,6
U. Pompeu Fabra	3.280	61,9	9,0	91,0	–	–	–
U. Pública de Navarra	7.985	21,8	–	54,9	–	4,2	40,9
U. Rovira i Virgili	9.935	32,1	13,0	48,3	10,1	11,4	17,2
<b>Universidades públicas</b>	<b>1.328.230</b>	<b>25,8</b>	<b>9,3</b>	<b>53,7</b>	<b>8,3</b>	<b>7,7</b>	<b>21,0</b>
U. de Deusto	16.173	–	12,8	69,6	–	–	17,6
U. de Navarra	12.768	–	12,2	36,8	5,1	24,8	21,1
U. Pontificia de Comillas	7.601	–	5,9	61,6	–	0,4	32,1
U. Pontificia de Salamanca	5.402	–	3,8	46,5	–	8,7	40,9
U. Ramon Llull	5.262	–	2,2	44,3	2,2	13,7	37,6
U. San Pablo CEU	2.117	–	–	87,1	3,0	9,9	–
<b>U. priv. y de la Iglesia Cat.</b>	<b>49.323</b>	<b>14,2</b>	<b>8,9</b>	<b>55,4</b>	<b>1,7</b>	<b>9,3</b>	<b>24,7</b>
<b>Todas las universidades</b>	<b>1.377.553</b>	<b>25,1</b>	<b>9,3</b>	<b>53,8</b>	<b>8,1</b>	<b>7,8</b>	<b>21,1</b>

Fuente: Elaboración CECS a partir de datos del Consejo de Universidades.

**Tabla 29 – Año de fundación, número de profesores numerarios en noviembre de 1993 y número total de profesores en el curso 1993/94**

Centro	Año de fundación	Profesorado Numerario				Total	Total Profesorado
		Catedráticos de Universidad	Profesores Titulares de Universidad	Catedráticos de Escuelas Universitarias	Profesores Titulares de Escuelas Universitarias		
U. de Salamanca	1218	166	488	46	197	897	1.623
U. de Valladolid	1346	156	392	54	345	947	2.193
U. de Barcelona	1430	373	1.195	43	280	1.891	2.120
U. de Zaragoza	1474	168	591	76	310	1.095	2.170
U. de Sant. de Com.	1495	209	542	12	137	900	1.448
U. de Valencia	1500	240	865	48	284	1.437	2.384
U. de Sevilla	1505	247	805	66	306	1.424	1.725
U. Compl. de Madrid	1508	557	1.833	62	490	2.962	5.475
U. de Granada	1531	237	962	86	438	1.723	2.932
U. de Oviedo	1604	157	544	56	241	998	1.553
U. de La Laguna	1701	125	486	31	167	809	1.627
U. de Deusto *	1886	–	–	–	–	–	–
U. de Murcia	1915	156	443	46	231	876	1.372
U. Int. Men. Pelayo	1932	–	–	–	–	–	–
U. Pont. de Comillas *	1935	–	–	–	–	–	–
U. Pont. de Salam. *	1940	–	–	–	–	–	–
U. de Navarra *	1952	–	–	–	–	–	–
U. Aut. de Barcelona	1968	221	630	26	146	1.023	1.806
U. Aut. de Madrid	1968	248	643	23	75	989	1.909
U. del País Vasco	1968	194	631	63	396	1.284	1.552
<b>Década del 70 al 79</b>							
U. Polit. de Cataluña	1971	173	380	64	504	1.126	1.140
U. Polit. de Madrid	1971	327	716	89	550	1.682	3.014
U. Polit. de Valencia	1971	109	274	30	307	720	1.274
U. de Cantabria	1972	108	220	20	71	419	844
U. de Córdoba	1972	113	326	26	142	607	949
U. de Málaga	1972	98	343	25	164	630	1.116
UNED	1972	104	442	–	26	572	865
U. de Extremadura	1973	74	227	24	194	519	950
U. de Alcalá de Hen.	1977	90	206	15	101	412	1.007
U. de las Islas Bal.	1978	61	121	22	66	270	457
U. de Alicante	1979	86	187	35	174	482	1.052
U. de Cádiz	1979	60	154	24	167	405	963

**Sigue Tabla 29 – Año de fundación, número de profesores numerarios en noviembre de 1993 y número total de profesores en el curso 1993/94**

Centro	Año de fundación	Profesorado Numerario				Total	Total Profesorado
		Catedráticos de Universidad	Profesores Titulares de Universidad	Catedráticos de Escuelas Universitarias	Profesores Titulares de Escuelas Universitarias		
U. de Las Palmas	1979	47	103	30	170	350	912
U. de León	1979	63	165	25	93	346	553
<b>Década del 80 al 89</b>							
U. de Castilla-La Manc.	1982	38	86	38	257	419	921
U. Pública de Navarra	1987	27	64	12	85	188	367
U. Carlos III de Madrid	1989	39	46	–	–	85	465
U. de La Coruña	1989	44	83	17	150	294	627
U. de Vigo	1989	25	140	25	133	323	747
<b>Del 90 al 94</b>							
U. Pompeu Fabra	1990	25	25	–	3	53	53
U. Jaime I de Castellón	1991	11	63	6	42	122	392
U. Ramon Llull *	1991	–	–	–	–	–	–
U. de Girona	1992	10	53	14	96	173	216
U. de Lleida	1992	31	88	13	88	220	281
U. de La Rioja	1992	1	3	–	–	4	86
U. Rovira i Virgili	1992	29	115	15	72	231	309
U. de Almería	1993	–	–	–	–	–	–
U. de Huelva	1993	–	–	–	–	–	–
U. de Jaén	1993	–	–	–	–	–	–
U. Alfonso X El Sabio *	1993	–	–	–	–	–	–
U. San Pablo CEU *	1993	–	–	–	–	–	–
U. de Burgos	1994	–	–	–	–	–	–
<b>Total universidades públicas</b>		5.284	15.681	1.257	7.703	28.889	51.496
<b>Total u. priv. y de la Iglesia Cat.</b>		–	–	–	–	–	3.464
<b>Total</b>		5.284	15.681	1.257	7.703	28.889	54.960

(\*) Universidades privadas o de la Iglesia Católica.

**Fuente:** Elaboración CECS a partir de Consejo de Universidades, *Guía de la Universidad*, 1994.

**Cuadro 4 – Plan Nacional de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico. Organos de actuación**

<p>— <b>Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología (CICYT):</b> órgano responsable de la planificación, elaboración, coordinación, evaluación y seguimiento del Plan Nacional de I+D. Elabora las directrices generales de política científica; define los mecanismos más adecuados para su desarrollo; fija los criterios de valoración, selección y control de la investigación; asigna los recursos económicos del Fondo Nacional para el desarrollo de la Investigación Científica y Técnica, que es el instrumento presupuestario del Plan Nacional de I+D; colabora con los órganos competentes de la acción exterior del Estado en materia de cooperación científica y técnica, bilateral y multilateral; y coordina la participación española en comités y órganos estatuarios de los programas de investigación europeos. La CICYT está presidida, en la actualidad, por el ministro de Educación y Ciencia y formada por representantes de los ministerios con competencias directas en materia de investigación (véase cuadro 3). Actúa como secretario el Secretario General del Plan Nacional de I+D.</p>
<p>— <b>Comisión Permanente de la CICYT:</b> sus funciones las determina la Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología, y consisten, entre otras, en elaborar los Programas Nacionales de I+D y velar por el buen funcionamiento del Plan Nacional en sus contenidos científico-técnicos. Su estructura orgánica, el personal y los medios de los que dispone están adscritos al Ministerio de Educación y Ciencia. Está presidida por el Secretario de Estado de Universidades e Investigación.</p>
<p>— <b>Consejo General de la Ciencia y la Tecnología:</b> es el órgano consultivo encargado de promover la coordinación general de la investigación científica y técnica de las diferentes Comunidades Autónomas entre sí, y de éstas con la Administración del Estado, y de valorar el desarrollo del Plan Nacional en los aspectos relativos a dicha coordinación general. La preside el presidente de la CICYT.</p>
<p>— <b>Consejo Asesor para la Ciencia y la Tecnología:</b> es el órgano que sirve de vínculo efectivo entre la comunidad científica, los agentes sociales y los responsables de programar la actividad científica, garantizando que los objetivos de esta programación se ajusten a los intereses y necesidades sociales. Lo preside, actualmente, el ministro de Industria y Energía.</p>
<p>— <b>Secretaría General del Plan Nacional de I+D (SGPN):</b> es la unidad de apoyo a la Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología y orgánicamente depende de la Comisión Permanente. Entre sus funciones destaca la coordinación de los programas y actividades, nacionales e internacionales, del Plan Nacional de I+D, su gestión técnica y presupuestaria y su gestión administrativa. Asimismo, coordina y recaba la información científica y tecnológica necesaria para el cumplimiento del Plan.</p>
<p>— <b>Agencia Nacional de Evaluación y Prospectiva (ANEP):</b> es un órgano de apoyo dependiente de la Comisión Permanente de la CICYT. Su misión consiste en realizar la evaluación de la calidad científico-técnica de las solicitudes de proyectos y demás acciones que las entidades y grupos de investigación presentan para la ejecución de los Programas del Plan Nacional de I+D; también realiza los estudios y análisis prospectivos en materia de investigación científica y desarrollo tecnológico que le encomienda la Comisión Permanente de la CICYT.</p>

**Cuadro 5 – Plan Nacional de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico. Organos relacionados con la gestión de ciertos aspectos del Plan Nacional**

<p>— <b>Centro para el Desarrollo Tecnológico Industrial (CDTI)</b>: depende del Ministerio de Industria y Energía y en relación con el Plan Nacional de I+D le ha sido encomendado evaluar el interés tecnológico y económico de los proyectos con participación empresarial, promover la explotación comercial de tecnologías nacionales y colaborar con la CICYT en la obtención de los adecuados retornos tecnológicos e industriales de los programas de I+D internacionales en los que participa España; en esta línea, la CICYT encomendó al CDTI la gestión de los Proyectos concertados, eje de actividad del Plan Nacional, cuyo objetivo es fomentar la investigación en las empresas y potenciar la colaboración entre éstas y los centros públicos de investigación.</p>
<p>— <b>Dirección General de Investigación Científica y Técnica (DGICYT)</b>: es la unidad del Ministerio de Educación y Ciencia que, con cargo a sus propios presupuestos, gestiona el Programa Sectorial de Formación de Profesorado y Perfeccionamiento de Personal Investigador y el Programa Sectorial de Promoción General del Conocimiento, dedicado a fomentar la investigación básica de calidad en las distintas áreas de conocimiento; ambos programas están integrados en el Plan Nacional. Además, la CICYT ha encomendado a esta unidad la gestión del Programa Nacional de Formación de Personal Investigador.</p>

**Cuadro 6 – Plan Nacional de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico. Ejes de actividad que se contemplan en el Fondo Nacional para el Desarrollo de la Investigación Científica y Técnica**

<p>— <b>Proyectos de Investigación</b>: son parte esencial de la actividad investigadora en los centros públicos de investigación y su objetivo es la ejecución de una propuesta de trabajo que suele realizarse en tres años.</p>
<p>— <b>Infraestructura científico-técnica</b>: su objetivo fundamental consiste en proporcionar el equipamiento necesario para garantizar la eficaz realización de los proyectos de investigación; las dotaciones se destinan, en general, a la adquisición de grandes instrumentos científicos.</p>
<p>— <b>Acciones especiales</b>: son actuaciones específicas y puntuales destinadas a complementar y apoyar la ejecución de los proyectos de investigación.</p>
<p>— <b>Proyectos concertados</b>: esta acción tiene el doble objetivo de fomentar las actividades empresariales de I+D y promover la colaboración de las empresas con centros públicos de investigación. Ello se realiza mediante la concesión de créditos sin interés para financiar parcialmente proyectos de investigación empresariales que se encuadran en programas del Plan Nacional. Se pretende reforzar la coordinación de estas ayudas con otras orientadas igualmente a articular el sistema, en particular con las ayudas al intercambio de personal investigador entre industrias y centros públicos de investigación y con las acciones del Programa de Estímulos a la Transferencia de Resultados de Investigación (PETRI). Estas acciones son gestionadas por el CDTI.</p>
<p>— <b>Formación de personal investigador</b>: acción que se ocupa tanto de formar nuevo personal como del perfeccionamiento del existente y que promueve, además, la movilidad del personal investigador entre las industrias y los centros públicos de investigación.</p>
<p>— <b>Proyectos integrados</b>: su objetivo consiste en desarrollar productos o procesos de gran envergadura que, por dicha razón, integran diversas tecnologías y precisan para su desarrollo de la participación de diversos grupos de investigación de centros públicos y de empresas.</p>
<p>— <b>Red de Oficinas de Transferencia de Resultados de Investigación</b> (red OTRI/OTT): se crea como una estructura de interfase cuya misión consiste en interrelacionar los elementos operativos del sistema, es decir, las empresas y los centros públicos de investigación. Una característica particular de esta estructura articuladora y dinamizadora es el apoyo que recibe desde la SGPN, a través de la <b>Oficina de Transferencia de Tecnología (OTT)</b>.</p>

**Tabla 30 – Datos de la participación española en el III Programa Marco de la UE a finales de 1993**

	Universidades	Organismos	Empresas	Otros (*)	Total
Número de grupos españoles participantes	1.032	839	488	117	2.476
Financiación obtenida por los grupos españoles (en miles de ecus)	70.750	96.150	115.000	16.000	297.900

(\*) El apartado «Otros» corresponde a Asociaciones de Investigación y a los no identificados.

Fuente: Elaboración CECS a partir de datos de la Secretaría General del Plan Nacional de I+D (SGPN).

**Tabla 31 – Participación española en programas científicos internacionales. 1993**

Programa/Instalación	Participación española %	Cuota en millones ptas.
Organización Europea de Investigación Nuclear (CERN)	8,12	7.114
Agencia Europea del Espacio (ESA)	4,00	15.196
Instalación Europea de Radiación Síncrotrón (ESRF)	4,00	410
Instituto M.V. Laue – P. Langevin (ILL)	1,50	110
Laboratorio de Biología Molecular (EMBL)	7,10	324
Fundación Europea de la Ciencia (ESF)	5,82	54
Organización Europea de Biología Molecular (EMBO)	6,57	70
CYTED (Ciencia y Tecnología para el Desarrollo)	–	350
Otros	–	47

**Nota:** En el apartado «Otros» se incluyen: LURE (Laboratorio para la Utilización de la Radiación Electromagnética), ODP (Programa de Perforación del Océano), LEST (Telescopio Solar), ORFEUS (Investigación Sismológica Europea), Colaboración en Física Nuclear con Francia (IN2P3) e Italia (INFN), ICSU (Consejo Internacional de Uniones Científicas), Foro de Megaciencia de la OCDE, CIF (Centro Internacional de Física, Colombia) y MULTICIENCIAS (Perú).

Fuente: Elaboración CECS a partir de datos de la SGPN.

**Tabla 32 – Evolución del personal dedicado a I+D en EDP (Equivalente a Dedicación Plena). En tantos por mil de la población activa. 1984-1991**

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
RFA	–	13,8	–	14,3	14,3	14,3	14,2	–
España	2,9	2,9	3,2	3,3	3,7	3,9	4,3	4,5
Francia	11,3	11,4	11,4	11,5	11,7	11,9	12,0	12,1
Italia	4,8	5,0	5,1	5,3	5,6	5,8	5,9	5,8
Reino Unido	–	10,1	10,0	9,9	9,8	–	–	–
CE	–	9,0	–	9,2	9,3	9,3	9,3	–
Japón	12,3	12,8	12,9	13,2	13,5	13,8	14,1	14,0

Fuente: Elaboración CECS a partir de datos de la OCDE, INE y SGPN.

**Tabla 33 – Evolución del número de investigadores en EDP (Equivalente a Dedicación Plena). En tantos por mil de la población activa. 1984-1991**

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
RFA	–	5,0	–	5,6	–	5,9	–	–
España	1,5	1,6	1,7	1,8	2,1	2,2	2,5	2,7
Francia	4,1	4,3	4,4	4,5	4,8	5,0	5,1	5,2
Italia	2,7	2,7	2,8	2,9	3,1	3,1	3,2	3,1
Reino Unido	–	4,5	4,6	4,6	4,6	–	–	–
CE	–	3,7	–	4,0	4,1	4,2	–	–
EE UU	6,9	–	–	7,6	–	–	–	–
Japón	7,6	7,9	8,1	8,4	8,7	8,9	9,1	9,2

Fuente: Elaboración CECS a partir de datos de la OCDE, INE y SGPN.

**Tabla 34 – Porcentaje de publicaciones españolas en SCI, SSCI y AHCI sobre el total mundial. 1981-1992**

Area	% Publicaciones españolas
Agricultura, Biología y Ciencias del Medio Ambiente	0,68
Ciencias Sociales y del Comportamiento	0,18
Ciencias Clínicas	2,10
Ciencias de la Vida	1,16
Ciencias Físicas, Químicas y de la Tierra	1,64
Ingeniería, Tecnología y Ciencias Aplicadas	0,51
Arte y Humanidades	0,28
Todas	0,97

Fuente: Elaboración CECS a partir de *Science Citation Index*, *Social Science Citation Index* y *Arts and Humanities Citation Index*.

**Tabla 35 – Contratación a través de la Red OTRI/OTT (Red de Oficinas de Transferencia de Resultados de Investigación/Oficina de Transferencia de Tecnología), según año y lugar de ubicación de la oficina. En millones de pesetas. 1989-1993**

	Universidades	Organismos Públicos de Investigación	Asociaciones de Investigación	Total
1989	7.788	1.460	0	9.248
1990	9.961	1.910	2.106	13.977
1991	12.992	3.543	1.516	18.051
1992	14.746	4.885	3.916	23.546
1993	16.600	3.597	4.053	24.250

Fuente: Elaboración CECS a partir de datos de la SGPN.

**Tabla 36 – Comparación de los contratos gestionados por la Red OTRI/OTT según el lugar de ubicación de la oficina y la naturaleza del contrato. 1992-1993**

	I+D		Apoyo técnico		Acuerdos de colaboración		Formación		Prestaciones de servicios		Total	
	% de contratos	% de financiación	% de contratos	% de financiación	% de contratos	% de financiación	% de contratos	% de financiación	% de contratos	% de financiación	Contratos	Financiación
Universidades	25,93	58,59	13,13	16,73	6,06	7,71	5,83	8,89	49,04	8,07	12.746	31.347
OPI	24,00	57,00	12,18	19,60	4,36	11,30	3,06	6,57	56,40	5,52	3.071	8.482
Asociaciones de Inv.	3,35	56,75	19,53	13,98	0,68	10,41	10,43	10,97	66,01	7,90	8.070	7.968
Total	18,05	58,00	15,17	16,78	4,03	8,80	7,03	8,83	55,72	7,59	23.887	47.797

**Nota:** OPI: Organismos Públicos de Investigación.

**Fuente:** Elaboración CECS a partir de datos de la SGPN.

**Tabla 37 – Cantidades pagadas a centros en el período 1981-1990, ambos incluidos, en concepto de Proyectos e Investigación y de Infraestructura Científico-Técnica. En millones de pesetas**

Centro	Proy. de Invest. del Programa Sectorial de Promoción General del Conocimiento	Proy. de Invest. de los Programas Nacionales	Infraestruc. del Programa Sect. de Promoción General del Conocimiento	Infraestruc. de los Programas Nacionales	Suma de las cantidades anteriores
U. Autónoma de Barcelona	1.331,41	957,45	659,90	144,48	3.093,24
U. Autónoma de Madrid	1.245,28	938,73	576,98	279,04	3.040,03
U. Carlos III (1989)	0,00	0,00	20,00	60,00	80,00
U. Complutense de Madrid	2.249,59	668,61	948,27	236,89	4.103,36
U. de Alcalá de Henares	320,13	220,67	353,33	138,98	1.032,51
U. de Alicante	478,68	109,80	406,04	96,06	1.090,58
U. de Barcelona	2.070,70	645,37	901,06	425,60	4.042,73
U. de Cádiz	179,88	42,03	252,72	120,10	594,73
U. de Cantabria	374,42	365,78	303,23	120,70	1.164,13
U. de Castilla-La Mancha (1982)	32,80	11,26	193,89	32,00	269,95
U. de Córdoba	668,47	220,65	334,48	163,04	1.386,64
U. de Extremadura	243,36	69,08	261,48	58,51	632,43
U. de Granada	734,31	519,10	394,32	139,00	1.786,73
U. de La Coruña (1989)	4,93	2,21	19,00	17,60	43,74
U. de La Laguna	403,37	107,91	436,81	75,67	1.023,76
U. de las Islas Baleares	201,28	37,60	377,15	79,63	695,66
U. de Las Palmas	66,55	58,26	138,51	28,10	291,42
U. de León	169,26	148,41	266,91	61,32	645,90
U. de Málaga	286,14	163,18	409,88	63,28	922,48
U. de Murcia	479,14	181,23	432,09	67,00	1.159,46
U. de Oviedo	738,70	420,83	660,26	100,88	1.920,67
U. de Salamanca	796,35	134,12	400,88	35,17	1.366,52
U. de Santiago de Compostela	741,97	482,03	566,02	103,77	1.893,79
U. de Sevilla	1.281,65	370,32	519,03	53,70	2.224,70
U. de Valencia	996,98	930,24	506,97	150,89	2.585,08
U. de Valladolid	379,15	274,02	454,56	72,00	1.179,73
U. de Vigo (1989)	4,10	56,94	31,00	6,00	98,04
U. de Zaragoza	624,82	411,39	616,27	286,22	1.938,70
U. del País Vasco	357,28	166,66	630,44	152,74	1.307,12
U. Internacional Menéndez Pelayo	10,00	0,00	0,00	0,00	10,00
UNED	201,75	53,55	137,43	13,65	406,38
U. Politécnica de Cataluña	914,34	1.058,28	643,35	427,04	3.043,01
U. Politécnica de Madrid	1.480,74	1.550,45	381,10	386,43	3.798,72
U. Politécnica de Valencia	416,71	348,96	281,81	111,28	1.158,76

**Sigue Tabla 37 – Cantidades pagadas a centros en el período 1981–1990, ambos incluidos, en concepto de Proyectos e Investigación y de Infraestructura Científico-Técnica. En millones de pesetas**

Centro	Proy. de Invest. del Programa Sectorial de Promoción General del Conocimiento	Proy. de Invest. de los Programas Nacionales	Infraestruc. del Programa Sect. de Promoción General del Conocimiento	Infraestruc. de los Programas Nacionales	Suma de las cantidades anteriores
U. Pública de Navarra (1987)	0,30	4,94	29,00	18,65	52,89
<b>Total universidades públicas</b>	20.484,54	11.730,06	13.544,17	4.324,82	50.083,59
U. privadas y de la Iglesia Católica	434,39	60,98	352,46	17,70	865,53
<b>Total universidades</b>	20.918,93	11.791,04	13.896,63	4.342,52	50.949,12
CSIC	7.581,62	5.251,90	2.139,56	3.750,07	18.723,15
<b>Total General</b>	28.500,55	17.042,94	16.036,19	8.092,59	69.672,27

**Nota:** Para las universidades creadas en este período, al lado de su nombre figura el año de su creación.

**Fuente:** Elaboración CECS a partir de datos del Consejo de Universidades.

**Tabla 38 – Acciones evaluadas por la Agencia Nacional de Evaluación y Prospectiva (ANEP) desdobladas por organismos solicitantes de la evaluación y por tipo de acciones. 1993**

Organismos	Proyectos Internacionales	Becas	Infraestructura	Movilidad	Cooperaciones	Otros	Subtotal
Organismos gestores del Plan Nacional	2.943	6.291	421	1.168	–	463	11.286
Entidades públicas de ámbito nacional	1.314	643	18	–	1.225	–	3.200
Gobiernos de Comunidades Autónomas	1.014	1.130	281	–	–	–	2.425
Universidades	253	101	285	–	–	246	885
Otras instituciones	231	43	–	–	–	–	274
<b>Total</b>	5.755	8.208	1.005	1.168	1.225	709	18.070

**Fuente:** Elaboración CECS a partir de datos de la SGPN.

**Tabla 39 – Datos desglosados por Comités Asesores de los profesores que han sido evaluados y estaban en servicio activo al final de 1993**

Comités Asesores	Número de profesores evaluados	Tramos Evaluados	Tramos Concedidos	% (Tramos Concedidos/ Tramos Evaluados)
Matemáticas y Física	1.838	3.767	2.233	59,28
Química	1.661	3.768	2.403	63,77
Biología Celular y Molecular	829	1.822	1.405	77,11
Ciencias Biomédicas	2.068	4.718	2.641	55,98
Ciencias de la Naturaleza	1.343	2.970	1.682	56,63
Ingenierías y Arquitectura	1.688	3.563	1.681	47,18
CC. Sociales, Políticas, del Comportamiento y de la Educación	1.848	3.516	1.855	52,76
CC. Económicas y Empresariales	1.051	2.094	1.118	53,39
Derecho	988	2.202	1.600	72,66
Historia y Arte	1.417	3.259	2.004	61,49
Filosofía, Filología y Lingüística	1.668	3.659	2.366	64,66
Total	16.399	35.338	20.988	59,39

**Fuente:** Elaboración CECS a partir de datos del Consejo de Universidades.

Capítulo VI

---

**CRISIS FINANCIERA EN EL SISTEMA  
DE PENSIONES**

## I. TESIS INTERPRETATIVAS

### 1. ¿Crisis demográfica o crisis financiera?

En 1994 se abrió finalmente el debate sobre la viabilidad futura del sistema de pensiones. Se constituyó una Ponencia específica en el seno de la Comisión de Presupuestos para analizar los problemas financieros de la Seguridad Social en su conjunto. El debate se ha centrado más en la viabilidad del sistema de pensiones que en el sistema sanitario. Uno de los puntos álgidos de este debate se produjo cuando, en el marco de la conferencia internacional del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial celebrada en Madrid en octubre pasado, se cuestionó la viabilidad financiera del sistema público de pensiones español y se postuló la necesidad de reducir las prestaciones, retrasar la jubilación o aumentar las cotizaciones. Las reacciones de las distintas fuerzas políticas y sociales no tardaron en producirse y, a excepción de la representación patronal, todas coincidieron en rechazar el diagnóstico. En el texto consensuado por las distintas fuerzas parlamentarias presentes en la Ponencia especial para analizar los principales problemas estructurales de la Seguridad Social (el denominado «Pacto de Toledo») también se ha rechazado finalmente este diagnóstico. Pero, ¿es realmente inviable el sistema público de pensiones en su configuración actual?

La principal razón aducida para fundamentar la necesidad de la reforma es el envejecimiento de la población: es cada vez mayor el número de personas que llegan a la edad de jubilación, que se jubilan antes y, además, que viven durante más tiempo. En consecuencia, a la vez que se alarga el período de percepción de las pensiones y aumenta el número de pensionistas, disminuye la vida laboral media de quienes han de financiarlas. Los cálculos más recientes sobre la evolución demográfica española cifran en 1,3 millones el incremento de población mayor de 65 años durante la década de los 90. Para el año 2026 se prevé un 66% más de gente mayor que en el último censo de población (1991). Su peso dentro del conjunto de la población puede llegar a representar en dicho año algo más de uno de cada cinco habitantes. Los efectos de este envejecimiento sobre el gasto en pensiones se evalúan, de no alterarse los actuales niveles de intensidad en términos reales y de cobertura de las prestaciones –algo difícilmente creíble a la luz del crecimiento registrado hasta ahora–, en un incremento del

gasto del 29% para el año 2011 y del 62% para el 2026, respecto a los niveles alcanzados en 1991.

Desde hace décadas existe una preocupación latente en los países industrializados por los efectos del envejecimiento sobre los costes de los sistemas de pensiones. Ya en los años 50 se llevaron a cabo estudios que llamaban la atención acerca de las consecuencias del aumento del número de pensiones sobre el equilibrio financiero de la Seguridad Social. Sin embargo, estas preocupaciones por los efectos de los cambios demográficos sobre la viabilidad financiera de la Seguridad Social no se reflejaron en la política de pensiones. Por el contrario, los planteamientos dominantes durante las décadas de los 50 y 60 fueron, por una parte, el incremento de la cobertura hacia colectivos cada vez más amplios hasta incluir a toda la población y, de otra parte, la mejora de las prestaciones y la introducción de nuevas consideraciones en el principio de solidaridad. En una economía de pleno empleo y con la entrada de nuevos colectivos sociales entre los cotizantes, a pesar de la elevada tasa de envejecimiento —la tasa de dependencia creció 3 puntos entre 1960 y 1986 en la media de la OCDE—, la cuestión del desafío demográfico quedó relegada.

La crisis del empleo en la década de los 70 y su incidencia sobre los trabajadores con edades próximas a la jubilación dio lugar a una política de flexibilización de los criterios de acceso a las pensiones. La política de pensiones durante los 70 y parte de los 80 se centró así en fomentar el retiro voluntario y adelantar la edad de jubilación, a fin de reducir las tensiones en el mercado de trabajo y, en ciertos casos, con el propósito, frecuentemente fallido, de liberar puestos de trabajo para los más jóvenes.

Paralelamente a esta política de flexibilización del acceso a las pensiones, se comenzó a analizar más profundamente los efectos del envejecimiento y del aumento de la esperanza de vida. Los debates al respecto, muy prolongados en el tiempo, están contribuyendo a despertar la sensibilidad social sobre las dimensiones del problema. Algunos países han acometido ya reformas más o menos profundas, con el objetivo explícito de garantizar la viabilidad futura del sistema público de pensiones en una sociedad envejecida. La década de los 90 parece abocada a ser la década de la «reforma demográfica» de las pensiones. Las reiteradas declaraciones de representantes de organismos internacionales no hacen sino poner el dedo en la llaga.

Refiriéndonos nuevamente a España, si consideramos la evolución prevista del número de personas mayores de 65 años en el futuro más

o menos inmediato –algo fácil de realizar pues estas personas ya han nacido– puede observarse que las presiones demográficas, siendo importantes a corto plazo, dentro de unos años se relajarán sustancialmente. En 1999 cumplirán 63 años, edad media de jubilación en la actualidad, las cohortes menguantes nacidas durante la Guerra Civil y la posguerra. En la próxima década se prevé que la población mayor de 65 años aumente únicamente en 182.000 personas, frente a 1,3 millones en la década de los 90 y 1,1 millones en los 80. Por otro lado, la proporción de gente mayor dentro del conjunto de la población prevista para el primer decenio del próximo siglo, antes de que entren en la tercera edad los hijos del *baby boom* (en el tercer decenio), se acercará a la de muchos países europeo-occidentales en la actualidad (países escandinavos, Alemania o Austria, entre otros). Así pues, las presiones derivadas del envejecimiento de la población no se harán sentir con fuerza hasta dentro de aproximadamente veinte años. Las presiones demográficas agudas del pasado reciente, derivadas tanto del propio envejecimiento como de la incorporación de nuevos colectivos de pensionistas dentro del sistema, tienden, por tanto, a mitigarse.

Ahora bien, esto no significa que la Seguridad Social no tenga problemas de financiación. Estos problemas no se refieren únicamente al corto plazo; las presiones para el crecimiento del gasto global de la Seguridad Social (pensiones, sanidad y demás prestaciones) por encima de la capacidad de financiación de las cotizaciones son cada día más intensas.

En relación a las pensiones, estas presiones proceden, ante todo, del efecto de sustitución de pensiones viejas por pensiones nuevas. El número de altas, respecto a las bajas, es cada vez mayor, fruto del aumento de la esperanza de vida y del adelantamiento de la edad de jubilación, y su importe es sustancialmente más elevado. En el Régimen General, que abarca a algo más de dos tercios de los asegurados, la diferencia crece rápidamente y se cifra ya en torno al 40%. Del incremento del 8,4% en el gasto en pensiones previsto para 1995, además del 3,5% correspondiente a la inflación, un 1,89% se atribuye a este factor de sustitución y otro 1,88% al de envejecimiento de la población. Al consagrar la reforma de 1985 la revalorización automática de las pensiones con arreglo a la inflación prevista (generalizada a todas las pensiones a partir de 1989), los efectos de sustitución no pueden verse erosionados por la política de revalorizaciones selectivas, tal como sucedió en el pasado. Los efectos del envejecimiento se suman

hoy a los de sustitución y, aunque los primeros se relajen a medio plazo, los segundos adquirirán cada vez mayor importancia.

El gasto en pensiones ha aumentado por encima del ritmo de crecimiento de la economía en su conjunto, incluso en el período de expansión económica; representa, por tanto, una parte creciente del PIB. Así, si en 1980 el total de pensiones (incluidos todos los sistemas adicionales al de la Seguridad Social) suponía un 9,02% del PIB, en 1992 llegaba al 11,32%. Sin embargo, en comparación con otros países de la Unión Europea, este porcentaje no es particularmente elevado. Por el contrario, el peso del gasto en pensiones en el conjunto de la economía se sitúa por debajo de la media comunitaria (14,5%) y muy por debajo de países como Holanda (19,04%) o Italia (17,36%). Su ritmo de crecimiento durante la década de los 80 tampoco ha sido muy fuerte si se compara con el resto de los países comunitarios: en las pensiones de jubilación ha sido de un 1%, frente a porcentajes comprendidos entre 0,8 y 3 en el resto de los países.

Las tensiones financieras que se concentran sobre la Seguridad Social aparecen claramente reflejadas en la evolución de las cotizaciones dentro de los ingresos globales. A pesar del fuerte crecimiento del empleo durante la recuperación económica –con la creación de 1,7 millones de empleos–, su participación ha continuado disminuyendo de forma sistemática hasta la subida de los tipos de cotización en 1993. El origen de estas tensiones, sin embargo, no tiene por qué identificarse necesariamente con el crecimiento del gasto en pensiones. Este no es más que uno de los ámbitos de la Seguridad Social y su peso dentro del conjunto del gasto es hoy prácticamente igual al de hace una década. Su contribución al crecimiento del gasto ha permanecido, con variaciones, básicamente estable y no puede ser considerado como la causa de todos los problemas financieros de la Seguridad Social.

## **2. Una reforma necesaria, pero no urgente**

¿Es urgente, entonces, una reforma del sistema de pensiones? La determinación de la necesidad y la urgencia de una reforma que disminuya el ritmo de crecimiento del gasto en pensiones es una discusión política tanto o más que técnica, y en ella entran en juego múltiples variables, unas internas a la Seguridad Social, pero otras ligadas a argumentos de política económica global.

Se cuestiona ante todo el modelo actual de financiación de la Seguridad Social por su carácter indiferenciado respecto a los principios que rigen el reconocimiento de prestaciones. Dentro del conjunto de prestaciones de la Seguridad Social se distinguen:

— *Prestaciones de carácter contributivo* (pensiones, incapacidad laboral transitoria y prestaciones familiares). Se reconocen en función del esfuerzo realizado en el pasado para su financiación, criterio que es propio de los sistemas de aseguramiento privado. Sin embargo, la equivalencia entre cotizaciones y prestaciones no se fija con arreglo a criterios actuariales, sino que son criterios de solidaridad los que se tienen en cuenta en la fórmula para calcular las prestaciones, la revalorización de éstas y otros aspectos de carácter «social» (mínimos de pensión, reconocimiento de años cotizados por maternidad, etc.). Es, en otros términos, la concreción real del adjetivo «social» de la Seguridad Social.

— *Prestaciones no contributivas*. Esta concreción de la dimensión social incluye también desde la Ley 26/1990 este tipo de prestaciones. Se conceden según criterios estrictos de solidaridad, sobre la base de valores tales como la lucha contra la pobreza o la redistribución de la renta, pues se reconocen prestaciones a quienes no han cotizado pero acreditan estado de necesidad.

— *Prestaciones de carácter universal*; tales como las prestaciones sanitarias (desde 1986, con la Ley General de Sanidad) y los servicios sociales.

La pregunta que ha surgido es por qué financiar con cargo a cuotas sociales prestaciones que no son de carácter contributivo (las universales y las no contributivas, así como el complemento de mínimos de las pensiones) y que «técnicamente» correspondería financiar mediante la imposición general. Esta pregunta ya se formuló con motivo de la discusión y aprobación de la Ley General de Sanidad y tuvo una respuesta parcial en la Ley de Presupuestos de 1989, cuando se decidió financiar tres cuartas partes del gasto sanitario con cargo a los Presupuestos Generales. El aumento de los gastos y la capacidad cada vez menor de las cotizaciones para financiarlos (las cotizaciones han pasado de representar el 90% de los ingresos a principios de los 80 al 66% actual), en el contexto de otras consideraciones de política económica, explican que se haya vuelto a plantear con fuerza la cuestión.

La forma en la que se aborde este punto es fundamental para definir la salud financiera del sistema de pensiones y, por tanto, la urgencia y características de la reforma. Si se considera que las cotizaciones

sociales únicamente deben financiar las prestaciones de carácter contributivo –porque las prestaciones de carácter no contributivo y universal deben financiarse mediante impuestos–, entonces la modalidad contributiva, lejos de ser deficitaria, es excedentaria. La postulada quiebra de la Seguridad Social sería así una falacia técnica. La cuantificación de este excedente depende, sin embargo, de qué aspectos del principio de solidaridad se considere corresponde financiar mediante cotizaciones –esto es, representan la dimensión social de la Seguridad Social– y cuáles mediante impuestos. Los cálculos que se han hecho oscilan entre 0,5 y 1,1 billones de pesetas. La clarificación de las fuentes de financiación, dada la evolución reciente del sistema de protección social hacia su universalización, es una necesidad ineludible. Esta clarificación debe servir para reforzar el consenso social básico sobre el que debe descansar el sistema de pensiones y evitar así un uso demagógico del mismo.

El apremio y las posibilidades de la reforma están condicionados por otras razones de política económica global, debido a la importancia económica de la Seguridad Social y al mayor gasto a cargo de los Presupuestos Generales del Estado que supone la necesaria clarificación de las fuentes de financiación. Entre estas razones destacan los problemas de la crisis del empleo y el elevado y creciente déficit público, todo ello en el marco de la integración europea, sus consecuencias y las exigencias para lograr el establecimiento de una moneda única. En la actualidad el ritmo de crecimiento del déficit público y del endeudamiento es muy acelerado: en 1994 el déficit ha sido de un 7% y el endeudamiento de un 63,5%, ambos respecto al PIB. Dos de las condiciones establecidas por los acuerdos de Maastricht para acceder a la moneda única son un déficit del 3% y un endeudamiento del 60% para 1997. Se comprende así que la capacidad del Estado para financiar las prestaciones no contributivas es más que limitada, aunque su margen de actuación sobre otros ingresos y gastos públicos es en cualquier caso mayor que sobre los ingresos por cotizaciones sociales. Por otro lado, el hecho de que las cotizaciones recaigan fundamentalmente sobre las empresas hace que el coste de la mano de obra sea superior al de otros países de la Unión Europea –el total de cotizaciones a cargo de los empresarios es del 30,7%, mientras que en Alemania es del 18,5%–, aunque, en contrapartida, los salarios también son inferiores. A partir de estas razones y dado el proceso de integración europea en marcha, se defiende una reducción de las cotizaciones sociales que permita aumentar la competitividad de la economía española y elevar el nivel de empleo. No está claro, sin embargo, en qué medida la reducción de las cotizaciones sociales se traduce en un

incremento de los niveles de empleo global; ni siquiera está garantizado que tal traducción se dé.

Por todo ello, la definición de la necesidad, urgencia y características de la reforma del sistema de pensiones depende de los objetivos políticos que se reconozcan como prioritarios y es, por tanto, una opción política condicionada por consideraciones económicas y sociales. Los principales partidos políticos que han formado parte de la Ponencia encargada de estudiar los problemas de financiación de la Seguridad Social ya han llegado finalmente a un consenso, que debe generar nuevamente confianza en el futuro del sistema. Es preciso valorar positivamente este consenso, aunque sólo sea porque permite sustraer el debate a los imperativos de la batalla electoral. La evaluación que se ha hecho de la evolución del sistema de pensiones hasta su configuración actual ha sido positiva y se afirma que su reforma es necesaria pero no urgente, valoración en la que convienen también las partes sociales, especialmente los sindicatos.

El consenso al que se ha llegado se caracteriza, en primer término, por un doble rechazo:

- a un cambio del actual sistema de solidaridad entre las generaciones y de financiación por el sistema de reparto (los ingresos de un determinado año financian las prestaciones de ese mismo año),
- a las propuestas de conversión de la modalidad contributiva en un sistema universalista que garantizase pensiones mínimas iguales para todos los potenciales beneficiarios.

Los principales partidos políticos se reafirman así en la opción de mantener y consolidar el actual sistema de tres niveles para la garantía de rentas:

- un primer nivel contributivo de carácter obligatorio y de gestión pública, con cuantías mínimas y financiación mediante cotizaciones sociales;
- un segundo nivel no contributivo, para quienes acrediten estado de necesidad; se financiará mediante impuestos;
- un tercer nivel de carácter libre y gestión privada.

Este consenso se extiende también al reconocimiento de un cuarto nivel de prestaciones de carácter universal, que debe ser financiado mediante impuestos y que incluye la asistencia sanitaria y los servicios sociales. Dados los virajes que ha conocido la Seguridad Social española a lo largo de su breve historia y la polémica existente, hay

que valorar muy positivamente esta reafirmación de los pilares básicos del modelo actual. Lo mismo cabe afirmar de la concepción gradual de la reforma, de manera que la modificación del sistema se produzca a través de intervenciones legislativas parciales, destinadas a garantizar pensiones suficientes y la viabilidad financiera del conjunto del sistema.

Para garantizar dicha suficiencia y viabilidad se han consensuado las siguientes recomendaciones:

1. Clarificar progresivamente las fuentes de financiación, en el sentido de que las cotizaciones financien la modalidad contributiva y las transferencias del Estado las prestaciones no contributivas y universales.

2. Constituir reservas de compensación en los períodos de expansión económica, para mitigar la excesiva dependencia del ciclo económico y evitar el recurso automático al aumento de las cotizaciones.

3. Incrementar la capacidad y eficiencia de la recaudación a través de la supresión de topes máximos internos y la reducción de la morosidad, y modificar gradualmente la financiación de los Regímenes Especiales con arreglo al principio de que a igual acción protectora debe corresponder igual esfuerzo contributivo.

4. Continuar el proceso de unificación del sistema de Seguridad Social por medio de la simplificación e integración de los Regímenes Especiales, de manera que a medio o largo plazo todos los asegurados queden incluidos bien en un régimen de trabajadores por cuenta ajena bien en un régimen de trabajadores por cuenta propia.

5. Integrar más la gestión, a fin de aumentar la eficacia, haciendo especial hincapié en el control de las prestaciones por incapacidad laboral transitoria e invalidez.

6. Reducir las cotizaciones sociales, como elemento revitalizador del empleo, condicionando en cualquier caso esa reducción al mantenimiento del equilibrio financiero del sistema contributivo.

7. Reforzar el carácter contributivo a partir de 1996, para que las prestaciones guarden mayor proporcionalidad con el esfuerzo realizado.

8. Reforzar el principio de solidaridad, en la medida en que los recursos lo permitan, con la prolongación en el tiempo del derecho a prestaciones de orfandad y la mejora de las prestaciones de viudedad en el caso de menores ingresos. Igualmente se recomienda el estable-

cimiento de un mecanismo de revalorización automática en función del IPC y a través de fórmulas estables.

9. Mantener la edad de jubilación ordinaria a los 65 años, pero facilitando su retraso voluntario.

10. Respecto al nivel complementario libre y privado, se reconoce su pertinencia y su condición de motor del ahorro y la inversión.

11. Finalmente, se recomienda un seguimiento parlamentario periódico.

### **3. La agenda pendiente**

Las recomendaciones que ha formulado la Ponencia parlamentaria distan de ser suficientes para acometer la necesaria reforma de nuestro sistema de pensiones, a fin de adecuarlo a los cambios sociales que se están produciendo en la sociedad española. El amplio consenso logrado es un hecho de gran importancia y trascendencia, pero puede hacer difícil ir más allá del marco general de orientación de la reforma. No obstante, al igual que la Ponencia se ha mostrado sensible a los problemas planteados por la concreción actual de la solidaridad sectorial (necesidad de integración de los Regímenes Especiales), la misma sensibilidad es necesaria respecto a otros problemas propios de la configuración vigente del sistema de pensiones de la Seguridad Social. Especialmente limitado resulta el acuerdo logrado sobre los términos en que debe materializarse el reforzamiento del carácter contributivo del sistema y sobre la adaptación del mismo a las transformaciones de la convivencia social. Habría sido deseable una discusión más en profundidad de la concepción del principio de solidaridad subyacente.

En relación con el carácter contributivo, es necesario plantear, en primer lugar, si es lógico reconocer el derecho al 50% de la base reguladora cuando se acreditan 10 años de cotización. Esta concreción de la solidaridad no tiene ninguna justificación de carácter social, pues no discrimina a colectivos especialmente perjudicados y, en cambio, induce a la compra de pensiones en los regímenes de aseguramiento de colectivos laborales que escapan fácilmente a sus obligaciones sociales. En el marco del reforzamiento del carácter contributivo de las prestaciones, no parece adecuado mantener una definición tan indiscriminada del principio de solidaridad, máxime cuando, por otro

lado, el coeficiente reductor de la jubilación anticipada es relativamente elevado (0,8 por año adelantado).

A medio plazo también resulta inviable financiar aproximadamente el 90% del salario medio percibido durante los últimos 8 años (o los años que se establezcan), si, como sucede, las cotizaciones se hacen principalmente sobre la base de los salarios realmente percibidos. Ahora bien, si en la fórmula para determinar la relación entre cotizaciones y pensión se pasase a computar toda la carrera de aseguramiento, tanto en lo que se refiere al número de años cotizados como al importe cotizado, sería preciso reexaminar el principio de solidaridad aplicado en los períodos de cotización en blanco derivados del desempleo (actualmente cubiertos por la base mínima).

Una política de mínimos de carácter básicamente indiferenciado, como la que se ha llevado a cabo hasta el presente, ha perdido también parte de su justificación, ya que las condiciones que en su día se dieron para su práctica han cambiado. En la actualidad las bases de cotización están próximas a los salarios realmente cobrados, la revalorización con arreglo a la evolución de los precios está generalizada y las pensiones iniciales guardan estrecha relación con los últimos ingresos percibidos y el esfuerzo contributivo realizado. Debería reconsiderarse, por tanto, la política de mínimos, a fin de que responda más adecuadamente a situaciones de necesidad comprobada.

En relación con los cambios en la convivencia social, hubiera sido deseable una mayor sensibilidad hacia el proceso de diversificación de las formas de vida familiar que se está produciendo en la sociedad española. Ni la muerte es ya la única causa de la ruptura de la unidad familiar y de la aparición de estados de necesidad (reales o supuestos), ni necesariamente la mujer asume la función generativa y socializadora o abandona el mercado de trabajo para hacerse cargo de determinadas situaciones familiares. Por ello, es preciso valorar estas «contribuciones sociales» en las carreras de aseguramiento, para no perjudicar a quienes asumen temporalmente cargas familiares (cuidado de hijos, mayores y/o minusválidos) y para reconocer las funciones sociales que en estos casos se cumplen.

El actual reconocimiento de un año como período efectivamente cotizado a las madres/padres que optan por la excedencia por maternidad es insuficiente, además de discriminatorio para las madres que cumplen la misma función social pero que han optado por compatibilizar maternidad y profesión de forma secuencial. Tampoco parece posible seguir manteniendo en los términos actuales la concepción de

las pensiones de viudedad, ya que responde a un modelo de familia que está dejando de ser dominante en España. A ello se suma, además, la obligación de no discriminación por razón de sexo y la necesidad de reconocer pensiones de viudedad también a los viudos. Las pensiones de viudedad han de guardar más relación con estados de necesidad y con la asunción de cargas familiares, ya sean respecto a los hijos ya sean de atención a miembros discapacitados. Las pensiones de viudedad y orfandad, por su parte, deberían garantizar un mínimo existencial suficiente para las familias monoparentales.

La Seguridad Social es un logro fundamental de civilización, que ha permitido que cristalice un consenso básico de los ciudadanos en torno a la economía social de mercado como modelo de organización de la sociedad. Por ello, y porque su configuración actual como sistema unificado constituye un importantísimo mecanismo de integración interregional, social y económica, debe seguir existiendo, si bien adaptada a los cambios sociales y económicos de la realidad española. El mantenimiento de las características fundamentales del sistema de pensiones de la Seguridad Social no excluye ni la oportunidad ni la necesidad de que las personas se provean, libremente y en el marco de la iniciativa privada, de mecanismos complementarios de ahorro que les permitan disfrutar en la vejez de un mayor nivel de vida.

## **II. RED DE LOS FENOMENOS**

### **1. Las pensiones, un gasto cada vez más pesado**

El sistema público de pensiones es, junto con la protección por desempleo y la sanidad, uno de los capítulos del sistema de protección social que más se ha desarrollado en España durante las dos últimas décadas. A pesar de la existencia de un amplio consenso social y político acerca de la limitada capacidad protectora de nuestro sistema público de pensiones, se ha comenzado a generalizar el temor sobre su viabilidad financiera y social futura.

Las características generales de la política de pensiones durante los últimos años pueden resumirse en los siguientes rasgos básicos:

1. Hay que destacar, en primer lugar, el proceso de universalización de la protección, siguiendo la tendencia de los Estados de Bienestar más desarrollados y en consonancia con los objetivos defendidos en el marco de la Europa social. Este proceso de ampliación de la cobertura culminó con la aprobación y puesta en marcha de la Ley 26/1990 de pensiones no contributivas, en virtud de la cual se reconoce derecho a pensión a quienes no cumpliendo los requisitos necesarios para tener derecho a una pensión contributiva acreditan situación de necesidad y, entre otras características, son mayores de 65 años. En este sentido, mientras que la crisis del Estado de Bienestar en los países de nuestro entorno sociocultural ha supuesto un reajuste de las prestaciones sociales, en España, en parte por el retraso y lo limitado del Estado de Bienestar español y en parte por decisiones políticas, se ha asistido a una expansión del mismo que parece haber llegado ya a sus límites.

2. El fraude frecuente en las condiciones de acceso a las pensiones (la «compra de pensiones»), el elevado ritmo de crecimiento de los costes del sistema y la desvirtuación del modelo contributivo de aseguramiento como consecuencia de la política de revalorizaciones practicada motivaron la reforma de la Ley 26/1985. Esta reforma, además de reducir el ritmo de crecimiento de los gastos, reforzó de manera sustancial el carácter contributivo del sistema: las prestaciones se acercan más al esfuerzo financiero realizado, en virtud de la mayor consideración de la carrera de aseguramiento y de la revalorización automática de la cuantía de las pensiones con arreglo a la inflación

prevista<sup>1</sup>. Mediante dicha reforma puede decirse que se produjo lo que en expresión de Velarde sería «un nuevo viraje de la Seguridad Social». La fuerte tendencia hacia un sistema de mínimos, que la política de revalorizaciones practicada hasta entonces había fomentado, se invierte en dirección a un sistema en el que la correspondencia entre las prestaciones y el esfuerzo contributivo realizado es significativamente mayor (carácter contributivo), pero manteniendo una garantía de mínimos.

3. Este reforzamiento del carácter contributivo, que en su día fue interpretado como un endurecimiento de las condiciones de acceso a las pensiones, se vio acompañado, no obstante, por un compromiso de continuar la política de aumento de las pensiones mínimas hasta igualarlas al Salario Mínimo Interprofesional (SMI). Sin embargo, la intensidad de la protección es en la mayoría de los casos relativamente baja. Por esta razón, y ante el convencimiento de la imposibilidad de mejorar sustancialmente en el futuro la calidad de las prestaciones, se optó por la creación de los fondos de pensiones, de carácter privado y voluntario pero potenciados mediante incentivos fiscales. Los fondos de pensiones se promueven así como un mecanismo complementario al sistema público de pensiones ante la convicción no explicitada de no poder garantizar en el futuro el nivel medio de vida alcanzado durante la vida laboral, a pesar del reforzamiento del carácter contributivo del sistema de la Seguridad Social. Con su creación se habría completado el denominado sistema de los tres pilares: un mínimo asistencial de carácter universal, un sistema contributivo vinculado a los salarios y de carácter público y, finalmente, otro voluntario y privado.

En términos cuantitativos, respecto a su participación en el PIB, el gasto público en pensiones ha aumentado en 2 puntos durante la década de los 80 (desde el 8,6% a principios de la década a un 10,6% a finales de la misma) y el gasto público en pensiones de la Seguridad Social en 1,5 puntos en la última década (desde el 7,1% en 1983 al 8,6% en 1993)<sup>2</sup>. En pesetas constantes, el gasto en pensiones de la Se-

---

<sup>1</sup> Esta revalorización automática estaba prevista sólo para las pensiones reconocidas de acuerdo con la nueva legislación, pero a partir de 1989, como consecuencia de la huelga general de dicho año y de los compromisos surgidos a partir de la misma, se extendió a todas las pensiones.

<sup>2</sup> La diferencia entre una y otra medida radica en que el sistema público de pensiones, además del sistema de la Seguridad Social, incluye también los distintos sistemas de pensiones para los funcionarios y las pensiones asistenciales.

guridad Social ha crecido en ese plazo en un 5,4% anual acumulativo (13,4% de crecimiento medio en pesetas corrientes), lo que significa un incremento del 70% en términos reales (tabla 1).

Este crecimiento no se ha repartido, sin embargo, de forma homogénea a lo largo de este período. Hasta mediados de la década de los 80 el gasto en pensiones aumenta por encima del ritmo de crecimiento de la economía. Se estabiliza con la reforma de 1985 y con el fuerte crecimiento económico durante la recuperación. A partir de 1989 vuelve a aumentar la participación en el PIB de forma continuada, tanto por la política de revalorizaciones como por la ralentización del crecimiento económico y la crisis subsiguiente.

En comparación con otros países de la Unión Europea, el incremento del gasto global en pensiones es menor que el registrado en los países más desarrollados y también más envejecidos, pero es el más alto –a excepción de Grecia– de los que suelen considerarse como los menos desarrollados. En la tabla 2 se recogen los datos correspondientes a las pensiones de jubilación; aunque no representan el con-

**Tabla 1 – Evolución del sistema de pensiones de la Seguridad Social. 1983-1993**

	1983	1993	% (*)
Gasto total en millones	2.946,3	5.004,2	5,4
% sobre el PIB	7,1	8,6	
% sobre gasto total de la Seguridad Social	56,0	54,3	
Número total de pensiones en miles	4.937,0	6.605,6	2,9
% sobre población de 65 o más años	113,3	118,5	
<b>PENSION MEDIA MENSUAL DE JUBILACION</b>			
Conjunto del sistema (1)	42.407	61.047	
% sobre SMI	71	106	
% sobre ganancia media (2)	32	40	
Régimen General - total (1)	60.185	77.333	2,5
% sobre SMI	101	134	
% sobre ganancia media (2)	45	50	
Régimen General - nuevas			
% de incremento respecto a la media del Régimen	24	10	
Régimen Autónomos - total (1)	41.296	46.286	1,2
% sobre SMI	69	80	
% sobre ganancia media (2)	31	30	
Régimen Autónomos - nuevas			
% de incremento respecto a la media del Régimen		13	

(\*) Crecimiento medio acumulativo anual en términos reales (pesetas constantes).

(1) En pesetas constantes de 1992.

(2) Pagos ordinarios.

**Fuente:** Elaboración CECS a partir de datos del Instituto Nacional de la Seguridad Social.

Tabla 2 – Evolución del crecimiento global del gasto en pensiones en los países de la CE. 1980-1991

País	Total de pensiones en % del PIB	% de la población de 65 y más años	Pensión media en % del PIB <i>per cápita</i>
Bélgica			
1980	7,6	14,4	52,8
1991	8,6	15,0	57,4
Dinamarca			
1980	9,8	14,4	68,4
1991	10,6	15,5	68,0
RFA			
1980	8,0	15,6	51,3
1991	7,6	14,9	51,2
Grecia			
1980	6,3	12,9	48,5
1991	10,3	13,6	78,0
España			
1980	5,4	10,9	49,6
1991	6,4	13,5	47,3
Francia			
1980	8,5	14,1	60,0
1991	10,2	14,0	72,8
Irlanda			
1980	5,8	10,7	54,3
1991	5,0	11,4	43,8
Italia			
1980	8,3	13,3	62,1
1991	11,5	14,9	77,6
Luxemburgo			
1980	7,8	13,4	58,2
1991	8,6	13,3	65,0
Holanda			
1980	8,1	11,4	70,6
1991	9,8	12,8	76,4
Portugal			
1980	4,3	10,4	41,3
1991	5,5	13,2	42,1
Reino Unido			
1980	8,4	14,8	56,9
1991	10,0	15,6	63,9

Fuente: Comisión de las Comunidades Europeas, *La protection sociale en Europe*, Luxemburgo, 1993.

junto del sistema público de pensiones, sí incluyen buena parte del gasto en este concepto. Puede observarse cómo en la década pasada el peso del gasto en pensiones de jubilación en el conjunto del PIB aumentó en todos los países de la Unión Europea, salvo en Irlanda y Alemania. Los incrementos oscilaron entre el 0,8 y el 3,2%; en España fue de un 1%, lo que priva de fundamento a buena parte de las afirmaciones alarmistas que se han hecho sobre el carácter explosivo del crecimiento del gasto en pensiones.

Por otra parte, si se considera el conjunto de todas las pensiones (por todos los conceptos y sistemas de aseguramiento) y otras prestaciones conexas (servicios sociales y residencias de la tercera edad) España, con el 11,24% del PIB, se encontraba, en 1992, entre los tres países con menor nivel de gasto relativo junto a Portugal (8,8%) e Irlanda (7%), 3,3 puntos porcentuales por debajo de la media comunitaria (14,5%, sin considerar los nuevos países miembros).

Los principales factores causantes de este crecimiento del gasto son:

- la aceleración del proceso de envejecimiento de la población durante la segunda mitad de los 80;
- el cada vez más extendido adelantamiento de la edad efectiva de jubilación;
- el aumento de la cobertura del sistema, que se cierra en 1990 con la aprobación de la Ley de pensiones no contributivas;
- las sucesivas mejoras en la revalorización de las pensiones.

Por lo que se refiere a los factores del crecimiento del gasto dentro del modelo contributivo de la Seguridad Social, la tabla 3 recoge la evolución de la incidencia de las revalorizaciones, el incremento de pensionistas y los efectos de sustitución de pensiones viejas por nuevas sobre el crecimiento del gasto en pesetas corrientes. La principal responsable del crecimiento del gasto es la revalorización anual para adecuar la cuantía de las pensiones a la evolución de los precios; más de la mitad de dicho crecimiento se explica por esta causa. El factor «incremento de población pensionista» es, en general, similar al factor de sustitución de pensiones viejas por nuevas. Por último, hay que destacar que el factor «incremento de población pensionista» no guarda estrecha relación con el envejecimiento de la población. Se ve fuertemente alterado por medidas como la incorporación de nuevos colectivos de beneficiarios que no habían cotizado al sistema previamente (por ejemplo, los pensionistas de la ONCE, Telefónica y MUNICIPAL) o por otro tipo de procesos socioeconómicos, tales como la jubi-

Tabla 3 – Factores del crecimiento del gasto en pensiones. 1982-1995. En porcentajes

Años	Incremento gasto interanual	Incremento población pensionista	Revalorización	Otros efectos (*)
1982	19,05	4,56	9,40	4,1
1983	20,74	4,56	12,60	2,5
1984	17,52	3,91	8,00	4,7 (1)
1985	13,36	2,67	7,00	3,2 (2)
1986	13,60	2,76	8,00	2,4 (3)
1987	9,93	2,95	5,33	1,4 (4)
1988	11,49	3,01	5,30	2,8
1989	12,80	2,58	7,55	2,2 (5)
1990	13,57	2,57	9,21	1,4
1991	11,71	2,60 (7)	7,05	1,7
1992	11,79	2,55 (7)	6,16	2,7 (6)
1993	11,17	4,00 (7)	5,10	1,7 (8)
1994	8,55	1,97	3,50	2,9
1995	8,43	1,88	4,50	1,8

(\*) Efecto de la variación entre la pensión media de las altas y bajas de pensiones y primeros pagos de las altas.

(1) Paga extra adicional al R.E. Agrario.

(2) Efecto del crecimiento en la pensión media por incorporarse a ésta la protección familiar por esposa.

(3) Variación de la pensión media por el efecto acumulativo de la Ley 26/85.

(4) Efecto de igualar la secuencia de pagos de Renfe.

(5) Paga adicional a Régimen Agrario, Hogar y Autónomos.

(6) Paga adicional a Regímenes de Hogar y Autónomos.

(7) Integración colectivos importantes (1991=ONCE, 1992=ITP, 1993=MUNPAL).

(8) Este componente recoge el efecto de que el gasto de MUNPAL no corresponde al año entero sino desde abril, fecha de su incorporación, y compensa la componente demográfica que recoge el año entero.

Fuente: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, *Informe económico-financiero. Presupuestos de la Seguridad Social 1995*.

lación anticipada por desempleo o el reconocimiento del derecho a pensiones de viudedad también a los varones. De hecho, en su conjunto, el peso del factor envejecimiento es tendencialmente decreciente, cuando la proporción de las personas mayores de 65 años dentro de la población total ha crecido de forma continuada y persistente (un 13,5% en 1991, frente a un 11,4% una década antes).

El número de pensiones durante la última década (1983-1993) ha aumentado un 33,8%, lo que en términos absolutos representa 1,6 millones de pensiones más, mientras que el incremento de la población mayor de 65 años ha sido de 1,1 millones de personas. Las pensiones que más han crecido han sido las de viudedad (46,69%, con un aumento de 544.500 en números absolutos), debido a la ya citada exten-

sión a los varones del derecho a pensión de viudedad, consecuencia del imperativo constitucional de no discriminación por razón de sexo, reforzado, a su vez, por una directiva específica de la Comisión Europea de 1978. Las pensiones de jubilación aumentaron también a un ritmo elevado –un 2,7% anual acumulativo de media–, lo que para el conjunto de la década supone 731.200 pensiones más. Las pensiones de invalidez, utilizadas de forma fraudulenta como mecanismo de jubilación anticipada y de mejora de la prestación hasta su reforma en 1984, tuvieron incrementos importantes –en torno al 7% anual acumulativo– antes de dicho año; a partir de entonces, el crecimiento se ha ralentizado notablemente (menos del 2%). A lo largo de la década este tipo de pensiones aumentó un 28,79% (366.300 más que en 1983) (tabla 4).

En conjunto, en 1993 había 6,6 millones de pensiones en vigor, cuando el número de personas de 65 o más años era de 5,6 millones. Había, por tanto, un 18% más de pensiones que de población mayor. Durante los diez últimos años el número de pensiones ha aumentado prácticamente un 50% más que el de personas mayores de 65 años. Las razones que explican esta situación son las siguientes:

— el elevado grado de cobertura;

**Tabla 4 – Evolución del número de pensiones contributivas por clases de pensión. 1983-1993. En miles**

Años	Total	Invalidez	Jubilación	Viudedad	Orfandad	Favor familiar	Rel. cotizantes / pensionistas
1983	4.937,0	1.272,1	2.327,1	1.166,1	150,3	21,3	2,19
1984	5.155,0	1.378,2	2.390,2	1.211,6	152,8	22,1	2,08
1985	5.311,9	1.438,3	2.439,1	1.257,3	154,5	22,6	2,11
1986	5.456,1	1.472,1	2.493,9	1.310,4	156,4	23,2	2,18
1987	5.615,6	1.502,6	2.571,2	1.360,4	157,9	23,5	2,17
1988	5.785,6	1.528,1	2.655,5	1.417,7	160,0	24,2	2,19
1989	5.942,8	1.547,7	2.730,4	1.477,5	161,9	25,2	2,23
1990	6.102,1	1.567,9	2.803,8	1.541,0	163,3	26,0	2,25
1991	6.253,4	1.588,8	2.877,6	1.595,9	164,2	26,8	2,23
1992	6.422,6	1.613,4	2.963,8	1.652,0	166,1	27,4	2,13
1993	6.605,6	1.638,4	3.058,3	1.710,6	197,1	31,3	2,02
% Variación	33,80	28,79	31,42	46,69	31,14	46,95	

**Fuente:** Elaboración CECS a partir de datos del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

— la existencia de pensiones no destinadas a personas mayores, sino a otros colectivos sociales: pensiones de orfandad e invalidez, así como, en ciertas circunstancias, pensiones de viudedad o a favor de familiares;

— la utilización de la invalidez como una vía de suavización y mejora de la salida del mercado de trabajo a edades avanzadas, cuando no se cumplían los requisitos necesarios para el acceso a la jubilación normal;

— el progresivo adelantamiento de la edad de jubilación, particularmente durante los períodos de crisis y reestructuración económica. En la actualidad la edad media de jubilación se sitúa en torno a los 62,4 años; de este modo, la proporción de pensiones causadas antes de los 65 años ha pasado del 57,2% del total de nuevas pensiones en 1987 al 60,7% en 1993.

El resultado de este rápido crecimiento en el número de pensiones (en el que no se incluyen las pensiones no contributivas) ha sido un elevado grado de cobertura personal del sistema (tabla 5), del cual podemos obtener una visión bastante aproximada si desagregamos por edad del titular las pensiones actualmente pagadas y lo relacionamos con la población de edad correspondiente. En el tramo de edad de 65 a 69 años un 45,05% de las personas disfruta de una pensión de jubilación, un 17,55% es beneficiaria de una pensión de invalidez y un 12,99% de una pensión de viudedad. En el tramo de edad de 70 a 74 años los porcentajes correspondientes son 51,12%, 18,51% y 19,88%. En conjunto, en 1993 había 90 pensiones cuyos beneficiarios eran ma-

**Tabla 5 – Tasa de cobertura personal de las pensiones de jubilación, invalidez y viudedad. 1993**

Edad	Número de pensiones			Población total	Tasa de cobertura		
	Jubilación	Invalidez	Viudedad		Jubilación	Invalidez	Viudedad
Menos de 50 años	–	164.200	96.900	27.190.000	–	0,60	0,36
de 50 a 59 años	1.100	297.700	168.100	4.111.000	0,03	7,24	4,09
de 60 a 64 años	298.000	300.700	177.800	2.144.000	13,90	14,03	8,29
de 65 a 69 años	844.300	328.900	243.400	1.874.000	45,05	17,55	12,99
de 70 a 74 años	754.000	273.000	293.300	1.475.000	51,12	18,51	19,88
más de 75 años	1.244.300	308.200	784.000	2.289.000	54,36	13,46	34,25
Total	3.141.700	1.672.700	1.763.500	39.083.000	8,04	4,28	4,51

**Fuente:** Elaboración CECS a partir de INE, *Boletín Mensual de Estadística*; y Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, *Boletín de Estadísticas Laborales*.

yores de 64 años por cada 100 personas de esta misma edad. Esto significa que, aunque existen beneficiarios de más de una pensión<sup>3</sup>, aproximadamente el 90% de la población mayor de 64 años tiene en la actualidad una pensión de carácter contributivo, cuando cinco años antes dicha proporción sólo alcanzaba el 83,5%.

Desde el punto de vista de la calidad o intensidad de las prestaciones, nuestro sistema público de pensiones presenta una imagen contradictoria. Por un lado, una proporción importante de las pensiones es de baja cuantía: el 40% reciben complementos de mínimos, proporción que en determinados regímenes llega a alcanzar el 60% (Autónomos, Empleados de Hogar, Agrario por cuenta ajena y Agrario por cuenta propia). Las más bajas corresponden a las personas de mayor edad, para quienes incluso estaba previsto en el Plan Gerontológico Nacional un complemento específico que no ha llegado a materializarse. Como ya indicamos en nuestro anterior informe, entre los mayores son grandes las desigualdades según sexo y edad, así como el riesgo de pobreza.

Por otro lado, como puede verse en la tabla 1, la intensidad protectora ha mejorado sustancialmente en los últimos años. La heterogénea pensión media de jubilación ha pasado de representar poco menos de tres cuartas partes del SMI en 1983 a situarse por encima (106%) una década más tarde. No obstante, con relación a la ganancia media por trabajador, este aumento no es tan espectacular –8 puntos porcentuales (un 25% más que en 1983)–, debido a que las pensiones se han revalorizado por encima del crecimiento de los precios pero por debajo del de los salarios (tabla 6). Respecto al PIB por habitante, el importe relativo de la pensión disminuyó durante la etapa de fuerte crecimiento económico de la segunda mitad de los 80, que coincidió, además, con la puesta en marcha de la reforma de las pensiones. Esta tendencia se invierte con la crisis económica (tabla 7).

A pesar de la modestia de la mayoría de las pensiones, el sistema de pensiones de la Seguridad Social español se encuentra entre los más generosos de la Unión Europea si se cumplen todos los requisitos necesarios. En un reciente informe de la Comisión de las Comunidades Europeas, titulado *La protection sociale en Europe*, se analiza, siempre en relación con los valores medios de todas las variables, el nivel de las pensiones pagadas a una persona sola que ha percibido el

---

<sup>3</sup> La concurrencia estimada de pensiones para 1993 es de un 7%, esto es, hay 1,07 pensiones por cada pensionista.

Tabla 6 – Evolución de la revalorización de las pensiones. 1982-1994. En porcentajes

Años	Revalorización media	IPC (dic-dic)	Inflación media	Aumento salarial (1)
1982	9,40	13,9	14,4	12,02
1983	12,60	12,2	12,2	11,44
1984	8,00	9,0	11,3	7,81
1985	7,00	8,2	8,8	7,88
1986	8,00	8,3	8,8	8,23
1987	5,33	4,6	5,2	6,51
1988	5,30	5,8	4,8	6,38
1989	7,55	6,9	6,8	7,77
1990	9,21	6,5	6,7	8,33
1991	7,05	5,5	5,9	7,96
1992	6,16	5,3	5,9	7,27
1993	5,10	4,9	4,6	5,54
1994	3,50	4,3	4,7	3,52

(1) Aumento salarial medio pactado en convenio.

(2) Incluye incremento del 2,25% del RD Ley 3/89 de medidas urgentes.

**Fuente:** Instituto Sindical de Estudios, *Las pensiones en España. Consideraciones sobre su reforma*, Documentos ISE, nº 10, 1994.

salario de un obrero durante su vida laboral y que tiene derecho a una pensión íntegra basada en las cotizaciones que ha abonado. Mientras el nivel de sustitución de rentas de la UE se sitúa en torno al 75% de las ganancias netas, en España se cifra en un 97%; en el Reino Unido, Países Bajos e Irlanda no llega a alcanzar el 50%<sup>4</sup>. Con una metodología algo diferente y también sobre la base de otros estudios de la Unión Europea, Cruz Roche ha calculado una tasa de sustitución para España del 85%, frente a un 69% en Francia, un 58% en Bélgica y un 53% en Alemania<sup>5</sup>.

Estos rasgos tan contradictorios se explican por la confluencia de una serie de factores característicos de la evolución de nuestro sistema de pensiones. La alta tasa de sustitución es el resultado del tipo de fórmula que se aplica para el cálculo de la pensión inicial. Esta se determina a partir de las bases reguladoras (muy próximas al salario realmente percibido) de los últimos 8 años, revalorizando los 6 pri-

<sup>4</sup> Cf. *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, nº 1 y 2 (1994), p. 180.

<sup>5</sup> Cf. FOESSA, *Informe sociológico sobre la situación social en España*, Madrid, 1994, vol. 2, p. 1.500.

**Tabla 7 – Evolución del poder adquisitivo de la pensión media de jubilación del Régimen General medido como porcentaje del Salario Mínimo Interprofesional (1) y en relación al PIB por habitante (2). 1980-1994. En pesetas corrientes**

Años	Pensión media mensual	Salario mínimo mensual	(1) %	PIB por habitante anual	(2) %
1980	21.137	22.770	92,83	411.364	71,94
1981	25.012	25.620	97,63	454.997	76,96
1982	28.817	28.440	101,33	520.962	77,44
1983	33.424	32.160	103,93	589.003	79,45
1984	38.821	34.740	111,75	662.261	82,07
1985	43.430	37.170	116,84	732.399	83,02
1986	48.002	40.140	119,59	835.932	80,39
1987	51.756	42.150	122,79	933.546	77,62
1988	55.292	44.040	125,55	1.035.923	74,72
1989	59.827	46.680	128,16	1.159.614	72,23
1990	65.656	50.010	131,29	1.287.771	71,38
1991	71.169	53.250	133,65	1.406.125	70,86
1992	76.400	56.280	135,75	1.504.543	71,09
1993	82.400	58.530	140,78	1.565.353	73,70
1994	87.200	60.570	143,97	1.650.327	73,97

**Nota:** Para calcular el porcentaje respecto al PIB por habitante, se ha utilizado la pensión media anual de 14 mensualidades.

**Fuente:** Elaboración CECS a partir de datos del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

meros de acuerdo con la inflación. Sobre el importe medio que así se obtiene se aplica un porcentaje de ajuste en función de los años cotizados: para 35 años supone el 100%; por cada año menos se resta un 2%. De esta manera, con 15 años de cotización se tiene derecho a un 60% de la base reguladora.

Para comprender por qué una fórmula tan generosa no ha comportado pensiones más altas, hay que destacar:

— La existencia de regímenes completos de aseguramiento (Agrario, Autónomos o Empleados de Hogar) en los que los asegurados han cotizado en su gran mayoría por las cuantías mínimas admitidas y durante el período mínimo de cotización.

— La política selectiva de revalorización de las pensiones practicada sistemáticamente durante las dos últimas décadas, que ha pretendido mejorar el poder adquisitivo de las pensiones más bajas, al tiempo que se ha permitido la erosión del de las más altas. A esto hay

que añadir el contexto de elevadas tasas de inflación en que se ha aplicado esta política. Se generó así una fuerte tendencia hacia la igualación de las pensiones en los niveles mínimos establecidos. Esta tendencia se ha visto, no obstante, truncada a partir de la reforma de 1985, que prevé una revalorización automática de las pensiones nuevas conforme a la inflación prevista y el compromiso, en 1989, de acelerar la equiparación de la pensión mínima con cónyuge a cargo al SMI y generalizar las revalorizaciones con arreglo a la inflación a todas las pensiones, independientemente de cuando hubiesen sido causadas.

— Las consecuencias del adelantamiento de la jubilación, penalizado con una reducción del 8% de la pensión teórica por cada año adelantado (en la actualidad más de un tercio –38%– se produce ya a los 60 años y dos de cada tres –63%– antes de los 65 años).

— El importante nivel de fraude a la Seguridad Social habido en épocas pasadas, lo que ha impedido la constitución de carreras de aseguramiento prolongadas.

Globalmente, las presiones a las que se ha visto sometido el crecimiento del gasto en pensiones han sido fuertes. Proceden del envejecimiento de la población, de la utilización que se ha hecho de las mismas para reducir los efectos del desempleo de los trabajadores que se encuentran en la prejubilación y de la maduración del sistema, entendiéndose por tal la creciente importancia cuantitativa de las nuevas pensiones (véase la ya comentada tabla 3). Pero si fuertes han sido las presiones hasta el presente, fuertes lo serán también en el futuro inmediato.

## **2. El desafío demográfico y los problemas financieros de la Seguridad Social**

Los estudios sobre los efectos demográficos en el crecimiento del gasto en protección social realizados en nuestro país apuntan a un notable aumento de esta partida en su conjunto y, sobre todo, de la parte que se destina directamente a la tercera edad, es decir, las pensiones.

La reciente proyección de evolución de la población española realizada por el Instituto de Demografía, publicada este mismo año, corrige al alza de forma apreciable anteriores previsiones. Como puede verse en la tabla 8, la población mayor de 65 años pasaría de 5,34 mi-

Tabla 8 – Evolución de la estructura de la población por edades. 1991-2026

Edades	1991		2011		2026	
	Millones	%	Millones	%	Millones	%
De 0 a 14 años	7,64	19,6	7,20	17,5	6,21	15,2
De 15 a 64 años	25,91	66,6	26,70	65,0	25,90	63,5
De 65 y más años	5,34	13,7	7,21	17,5	8,66	21,3
Total	38,89	100,0	41,11	100,0	40,77	100,0

Fuente: Instituto de Demografía, *Proyección de la población española*, Madrid, 1994.

lones en 1991 a 7,21 dos décadas más tarde y a 8,66 en el año 2026. En el plazo de 35 años habrá, por tanto, 3,32 millones de personas más de dicha edad, con un aumento del 62% en términos relativos. Su proporción sobre el conjunto de la población puede variar en función de cómo evolucionen las pautas de reproducción en nuestro país en el futuro. Su número absoluto, sin embargo, salvo que sucedan catástrofes demográficas, no puede descender sustancialmente, pues todos los mayores de 65 años en el año 2026 ya han nacido.

A partir de esta proyección, el profesor Barea ha realizado un cálculo de la incidencia del proceso de envejecimiento de la población española sobre los distintos tipos de gasto en protección social, tomando como base el nivel de prestaciones de 1991<sup>6</sup>. La proyección del gasto en protección social se hace a partir de las pautas de clasificación establecidas por Eurostat para este tipo de gasto público. A continuación, este gasto se distribuye por grupos de edad –concretamente entre los grupos 0–14 años, 15–64 años y 65 y más años– según una serie de criterios. Por ejemplo –citando únicamente los dos más relevantes–, se considera, apoyados en distintos estudios al respecto, que la tercera edad consume tres veces más en gastos sanitarios que los menores de 65 años; el gasto en pensiones, por otra parte, se distribuye en función de la estructura de edad de los beneficiarios de los distintos tipos de pensiones. Una vez asignado el gasto a los diferentes grupos de edad, se calcula el gasto de cada tipo (pensiones, sanidad, etc.) en términos *per cápita*; la proyección del gasto se obtiene multi-

<sup>6</sup> Barea Tejeiro, J., «El sistema de protección social y la evolución demográfica», en *Europa en el movimiento demográfico. Los sistemas de pensiones y la evolución demográfica*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1993, pp. 173-190.

plicando el número de personas previstas para un determinado año por el gasto por habitante de cada tipo.

Este cálculo de gasto es una proyección en pesetas de 1991 y en él se tiene en cuenta únicamente el efecto de los cambios demográficos, sin ninguna alteración en los niveles reales de protección. A la luz de la experiencia pasada, dado el importante aumento de la intensidad protectora durante los últimos años y el nivel relativamente limitado de protección social existente en España comparado con otros países de la Unión Europea, además de otras consideraciones (cambio familiar, revolución tecnológica en la medicina, etc.), esta hipótesis no es muy realista. Estos cálculos pueden considerarse, por tanto, mínimos.

Los resultados que se obtienen aplicando esta metodología son, como puede verse en la tabla 9, que el gasto en pensiones será el que más crezca, hecho lógico si se tiene en cuenta que las previsiones apuntan a un envejecimiento de la población. En relación al nivel de 1991, este gasto sería un 29% y un 50% mayor en términos reales en los años 2011 y 2026, respectivamente. Los gastos «Diversos», que incluyen los servicios sociales y otras prestaciones asistenciales destinadas fundamentalmente a la tercera edad, crecerían más aún, aunque su importancia cuantitativa es marginal. En conjunto, el gasto en protección social aumentaría un 30%, debido a la reducción o menor crecimiento de otros tipos de gasto. De cumplirse estos cálculos, dos terceras partes de los fondos del Estado de Bienestar español estarían destinados a la gente mayor.

La pregunta acerca de si será posible financiar un crecimiento tan importante del gasto es difícil de responder y las respuestas que se

**Tabla 9 – Previsión de crecimiento del gasto en protección social como consecuencia del envejecimiento de la población. En números índices referidos a pesetas constantes de 1991 (1991=100). 1991-2026**

Tipos de gasto	Año 2011	Año 2026
Sanidad	111	115
Pensiones	129	150
Desempleo	103	100
Familia	97	87
Diversos (asistencia social)	135	162
<b>TOTAL</b>	<b>118</b>	<b>130</b>

han dado están llenas de supuestos previos. J. Barea ha calculado que, sobre la base de una tasa de actividad y de un nivel de paro inalterado en los valores de 1991, y si no se quiere elevar el nivel de las cotizaciones y de los impuestos, es necesario que los trabajadores ocupados financien el incremento del 30% del gasto mediante un aumento en su remuneración real. Este aumento tendría que ser del 0,7% anual acumulativo hasta el año 2011 y del 0,82% del año 2011 al 2026.

No parece probable que se produzca un incremento real y acumulativo de las remuneraciones cuando la política de rentas propugnada por el Gobierno es la «moderación salarial», con aumentos de los salarios por debajo del nivel de inflación y, por tanto, con disminuciones en los salarios reales. Sin embargo, los aumentos en los salarios reales en épocas pasadas han sido durante muchos años superiores a la inflación. Otro dato a tener en cuenta es que la tasa de actividad, en comparación con otros países de la Unión Europea, es muy baja y está creciendo de forma sistemática por la progresiva incorporación de la mujer al mercado de trabajo. En la medida en que esta tendencia se traduzca en más empleo, será mayor el número de cotizantes por cada pensión y con ello aumentarán las posibilidades de financiar este incremento del gasto. En contrapartida, se afirma que para aumentar el empleo es necesario que disminuyan los costes laborales, lo que significa una reducción de las cotizaciones sociales a cargo de las empresas y, por tanto, una reducción de la financiación por ocupado del gasto en protección social.

Ahora bien, tal como se ha mostrado en las Tesis Interpretativas y como puede verse en el apartado de Indicadores, el horizonte inmediato de evolución demográfica de la población mayor no es en estos momentos tan sombrío como se deduce de estas previsiones. A corto y medio plazo, el ritmo de envejecimiento, si bien importante, será menor que el que se ha registrado en años anteriores: la llegada, a partir de 1995, a los 60 años de edad de las generaciones que nacieron durante la Guerra Civil (infrarrepresentadas, debido a la caída de la natalidad que se produjo durante el conflicto y en los años inmediatamente posteriores) hace que el crecimiento se ralentice. No cabe hablar, en consecuencia, de un auténtico desafío demográfico al sistema de pensiones en España a medio plazo. Así lo ha reconocido también expresamente la Ponencia parlamentaria en el texto consensuado que se ha hecho público.

No obstante, al margen del factor demográfico, existen otros factores que influyen de manera apreciable en el incremento del gasto en pensiones y que ejercen, y continuarán ejerciendo, una gran presión

en el futuro sobre el mismo. Se trata, por un lado, del creciente cese de la actividad en los años previos a la jubilación y, por otro, de la sustitución de pensiones viejas por nuevas. A ellos, no hay que olvidarlo, se unen los efectos, modestos hasta ahora pero significativos, del ya comentado reconocimiento de pensiones de viudedad también a varones.

El cese de la actividad en los años previos a la jubilación, al igual que ha sucedido en el resto de los países industrializados, ha venido creciendo de forma sistemática a lo largo de los últimos veinte años. Primero se centró en el grupo de 60 a 65 años, para ampliarse posteriormente al grupo de 55 a 59 años: la proporción de varones de más de 55 años con un empleo en relación a la población de 55 a 64 años era en 1988 únicamente del 61,8%; durante el primer semestre de 1994 había descendido hasta el 56%. El número absoluto de empleados de este grupo de edad ha disminuido en 200.000 personas. En el período de expansión de la segunda mitad de los 80, el nivel de empleo del grupo de 55 a 59 años creció ligeramente, pero no ocurrió lo mismo en el tramo de edad siguiente. Estas tendencias llevan, por tanto, a suponer que las presiones para la jubilación anticipada son muy fuertes, incluso si se produce una recuperación económica. El consiguiente aumento del período de percepción de las pensiones hace que las posibilidades de estabilizar el gasto en pensiones procedentes de esta vía no puedan venir de la posposición de la edad de jubilación, sino de la privatización de los costes de la misma o de la creación de fondos específicos de solidaridad, tal y como se prevé en la legislación sobre reconversiones industriales. Así lo ha entendido también la Ponencia parlamentaria, al recomendar mantener la edad de jubilación a los 65 años, pero estableciendo incentivos para las empresas (supresión de la cotización total o parcial) si siguen contratando a trabajadores mayores de 65 años.

Esta recomendación pasa por alto, sin embargo, el núcleo del problema: el adelantamiento de la jubilación. Además, tampoco considera incentivo alguno para que los trabajadores continúen su actividad laboral más allá de los 65 años si tienen completa ya la carrera de aseguramiento, ya que posponiendo su jubilación no consiguen aumentar la pensión. Estas tendencias, no obstante, plantean no sólo problemas financieros, sino también problemas de cobertura, con los actuales criterios de determinación de las prestaciones. Los trabajadores que no están acogidos a un plan de reconversión ven disminuida significativamente su pensión, pues el adelantamiento de la jubilación no sólo puede reducirla hasta un 40% (con jubilación a los 60

años y a razón de un 8% por año), sino que la base reguladora para su determinación puede verse también mermada por el hecho de que en situación de desempleo se cotiza por el mínimo.

El segundo factor que presiona fuertemente sobre el incremento del gasto en pensiones es el denominado «factor de reposición», esto es, el crecimiento del gasto debido a que las nuevas pensiones reconocidas cada año son sustancialmente mayores que las bajas causadas. Para 1995 está previsto que del 8,4% de crecimiento global del gasto un 1,89% corresponda precisamente a esta sustitución de pensiones viejas por nuevas (véase tabla 3). Estas diferencias entre altas y bajas llegan a alcanzar en el Régimen General, que abarca al 70% de los afiliados, proporciones superiores al 35%. Además, estas diferencias son, como puede verse en la tabla 10, crecientes y afectan a un número cada vez mayor de pensionistas, porque los nuevos jubilados no sólo han cotizado durante más años, sino que las bases por las que lo hicieron se han ido acercando en los últimos años a los salarios realmente percibidos.

Las presiones para el crecimiento del gasto por encima de la actualización conforme a la inflación son, por tanto, fuertes y la capacidad para financiarlo cada vez más limitada. En nuestro sistema de Seguridad Social la financiación de las pensiones no está diferenciada del conjunto de prestaciones: las cotizaciones sociales en concepto de contingencias generales cubren tanto las pensiones como la incapacidad laboral transitoria e invalidez temporal, las prestaciones familiares y las prestaciones sanitarias. Por ello, la financiación de las pensiones no puede plantearse, como hemos visto en las Tesis Interpretativas, al margen de la financiación de la Seguridad Social en su conjunto.

**Tabla 10 – Evolución del número e importe medio de las altas y bajas de pensiones de jubilación en el Régimen General. 1990-1993**

Años	Altas		Bajas		Diferencia %	
	Número	Importe	Número	Importe	Número	Importe
1990	136.000	65.300	78.000	47.500	74,3	37,5
1991	148.800	72.000	79.800	52.100	86,5	38,2
1992	158.500	78.100	82.200	56.000	92,8	39,5
1993	196.463	88.900	89.100	62.100	120,5	43,2

**Fuente:** Elaboración CECS a partir de datos del Instituto Nacional de la Seguridad Social.

La capacidad de las cotizaciones para financiar el gasto total de la Seguridad Social (excluido el desempleo) ha descendido de forma continua (tabla 11). En 1983 los ingresos por cotizaciones suponían el 80% del gasto; dos años más tarde este porcentaje había disminuido hasta el 75%, debido a que, además del crecimiento del gasto, en esos años el tipo de cotización aplicado bajó del 30,6% al 28,8%. Después de 1985 la capacidad de financiación del gasto de las cotizaciones sigue reduciéndose hasta alcanzar un mínimo del 65% en 1991, a pesar de la recuperación del empleo durante la segunda mitad de los 80 y de la estabilidad de los tipos de cotización. En 1993 la subida de las cotizaciones en un punto consigue incrementar levemente los ingresos por este concepto, pero se muestra insuficiente para compensar el fuerte ritmo de crecimiento de los gastos.

Esta subida de la cotización social, sin embargo, fue duramente criticada por el consiguiente aumento de los costes laborales de las empresas. Este aumento, dados los estrechos márgenes de actuación en una economía prácticamente internacionalizada, se traduce en una pérdida de competitividad, salvo que se vea compensado por subidas similares en el resto de los países o por ganancias en productividad. En consecuencia, las demandas en favor de una reducción de las cotizaciones sociales para ganar competitividad, en consonancia con lo practicado en algunos países europeos e incluso propiciado por la propia Comisión de las Comunidades Europeas, se han acrecentado, aunque con la oposición de los sindicatos, que ven en ello el pre-

Tabla 11 – Sistema de la Seguridad Social. Evolución de los ingresos 1983-1993. En miles de millones de pesetas

Años	Cotizaciones	%	Transferencias	%	Otros	Total
1983	2.284,34	80,53	486,02	17,13	66,11	2.836,47
1984	2.458,82	77,30	640,02	20,12	81,96	3.180,80
1985	2.682,78	75,86	752,32	21,27	101,54	3.536,64
1986	3.001,26	73,79	953,40	23,44	112,44	4.067,10
1987	3.145,24	69,04	1.322,41	29,03	88,07	4.555,72
1988	3.484,26	68,41	1.488,07	29,22	121,12	5.093,45
1989	4.026,14	67,96	1.779,51	30,04	118,85	5.924,50
1990	4.550,41	67,17	2.050,91	30,27	173,28	6.774,60
1991	5.025,66	66,00	2.390,66	31,40	197,89	7.614,21
1992	5.656,19	63,37	2.756,77	30,88	513,11	8.926,07
1993	5.956,20	63,57	3.064,18	32,70	349,63	9.370,01

Fuente: Instituto Nacional de la Seguridad Social, *Presupuestos de la Seguridad Social 1994*.

ludio de un recorte de las prestaciones. De hecho, si la Ponencia parlamentaria ha llegado a un acuerdo sobre la clarificación de las fuentes de financiación, es precisamente porque ello evidencia que la modalidad contributiva de la Seguridad Social presenta un superávit, lo que permite, según cálculos, bajar hasta 6 puntos porcentuales el tipo de cotización a cargo de las empresas. Por lo pronto, en 1995 se ha reducido en un punto porcentual, que se quiere compensar con un incremento paralelo del IVA. Y el debate continúa.

La modalidad contributiva de la Seguridad Social –es decir, fundamentalmente las pensiones– ya no presenta problemas de financiación, en el sentido de que políticamente se ha reconocido que éstos derivan en la actualidad de las insuficientes transferencias del Estado y, por tanto, de la existencia de «cargas indebidas». No obstante, esto no significa, ni mucho menos, que estén resueltas todas las dificultades relacionadas con la financiación. Además de cómo financiar estas «cargas indebidas» mediante transferencias del Estado, dadas las limitaciones existentes (elevado déficit y endeudamiento y requisitos de la convergencia), la propia financiación mediante cotizaciones presenta una serie de problemas específicos que requieren también solución.

En primer lugar, se encuentra la decisión política de cómo cuantificar y a qué destinar el superávit de la modalidad contributiva: a reducir las cargas sociales de las empresas en general o únicamente las de los trabajadores con menor cualificación. La primera opción supone perder la posibilidad de dotar un fondo de reserva para poder paliar la estrecha dependencia, respecto al ciclo económico, de la modalidad contributiva en un sistema de financiación por reparto; la segunda introduce importantes estímulos al fraude y desincentiva el esfuerzo y la cualificación profesional. Una posible solución sería que una parte de los recursos liberados se destinaran a constituir un fondo de reserva y otra a reducir cotizaciones sociales (que no está demostrado se traduzcan necesariamente en un aumento del empleo) y a dotar un fondo de solidaridad para suavizar el tránsito a la jubilación en caso de desempleo cuando los costes son individuales (reducción de la cuantía de la pensión).

El segundo problema está en los Regímenes Especiales. En la actualidad, en la mayor parte de los Regímenes Especiales que persisten tras la reforma de 1985 hay menos de un cotizante por cada pensión pagada. Este es el caso de los Regímenes Agrario (0,7 cotizantes por pensionista en 1992), Minería del Carbón (0,5), Trabajadores del Mar (0,95) y Empleados de Hogar (0,88). Por comparar, en el Régimen Ge-

neral hay 2,95 cotizantes por pensión y 2,83 en el de Autónomos. Estos desequilibrios tienen su origen en la profunda reestructuración económica que se ha producido y se está produciendo en España, propia del desarrollo económico de las sociedades industriales. En el seno del Régimen General se da también un fenómeno similar entre los distintos colectivos profesionales que lo componen. Una de las virtudes del sistema integrado de Seguridad Social (a diferencia de las mutualidades profesionales) radica precisamente en facilitar este proceso de reestructuración económica y evitar así parte de los costes sociales que supone. En este sentido, la solidaridad intersectorial es una importante manifestación del principio de solidaridad y como tal es incuestionable, pues es uno de los pilares básicos de todo sistema contributivo de reparto.

El problema surge cuando, como en el caso español en estos momentos, los tipos de cotización no son iguales en todos los regímenes, ya que entonces no todos contribuyen con el mismo esfuerzo, pero sí perciben prestaciones similares por ser las bases iguales. Este tratamiento diferencial beneficia particularmente al Régimen Especial Agrario y al Régimen Especial de Empleados de Hogar. Es cuestionable que sea la comunidad solidaria de la modalidad contributiva la que deba financiar una política de apoyo a estos sectores en declive a través de sus menores cotizaciones. Por ello, pensamos que la reforma debería encaminarse hacia la configuración de dos grandes regímenes: uno de trabajadores por cuenta propia y otro de trabajadores por cuenta ajena.

Un tercer problema es el de la incorporación al Régimen General de colectivos de pensionistas de mutualidades profesionales alternativas a la Seguridad Social cuando la situación financiera de éstas resulta inviable. Este ha sido recientemente el caso de la incorporación de las mutualidades de ONCE, MUNPAL e ITP, sin recursos y con una relación activos/pasivos desfavorable, pero con prestaciones en general superiores a las del propio Régimen General, que éste debe ahora financiar. No parece justificable que se mantengan todos los derechos adquiridos, interpretando el principio de solidaridad explícita o implícitamente en este sentido.

Con la «clarificación de las fuentes de financiación» propuesta consensuadamente por todos los partidos políticos se ha resuelto parcialmente el problema de financiación. La viabilidad futura del sistema de pensiones depende de la evolución económica global. En la medida en que la economía española sea capaz de crecer de forma continuada y generar nuevos puestos de trabajo, los problemas financieros,

al menos a medio plazo, serán manejables. La clarificación de las fuentes de financiación podría facilitar, si la viabilidad estuviera amenazada, una eventual subida de las cotizaciones, incluso de aquellas a cargo de los trabajadores, que continuase garantizando el futuro del sistema.

La reforma del sistema de pensiones de la Seguridad Social no debe, sin embargo, limitarse a un reforzamiento del carácter contributivo y a una mayor clarificación del principio de solidaridad, sino que debe tener en cuenta también las transformaciones en la convivencia social.

### **3. Transformaciones en la convivencia social**

Las sociedades industriales avanzadas se encuentran inmersas en un proceso de profunda transformación, que no sólo afecta a la organización de la economía, sino que se extiende a toda la sociedad. Las modificaciones en las pautas de comportamiento familiar y la flexibilización de los mercados de trabajo derivadas de esta transformación han supuesto una importante alteración de los presupuestos sociales sobre los que descansa la Seguridad Social, tal como se construyó en la fase de pleno empleo que siguió a la Segunda Guerra Mundial. La Seguridad Social se encuentra así ante un ineludible desafío de reestructuración, que procede, además del ya discutido envejecimiento de la población, de los siguientes cambios:

1. La crisis económica y de empleo que se desencadenó a partir de 1973 ha obligado a una reforma sustancial del mercado de trabajo. La necesaria reorganización de todo el sistema productivo y el imperativo de reducir los costes de la mano de obra han provocado una creciente «flexibilización» del empleo. Junto al «empleo normal» —estable, a tiempo completo y cubierto por un seguro social— ha surgido todo un conjunto de contratos temporales e inseguros no siempre sujetos a cotización, muchos empleados por cuenta ajena se han convertido en trabajadores «autónomos» y el desempleo es una experiencia cada vez más frecuente y prolongada. Sin olvidar el fuerte crecimiento registrado por la denominada «economía sumergida». A este proceso de profunda transformación del mercado de trabajo hay que añadir, además, la paulatina reducción de la biografía laboral, tanto por la prolongación de la fase de formación previa a la entrada del mercado de trabajo como por la creciente pérdida de empleo a edades maduras próximas a la jubilación.

Al progresivo adelantamiento de la salida del mercado de trabajo en España ya hemos aludido anteriormente. Las fórmulas que se han aplicado en los distintos países para establecer puentes entre el cese de la actividad y la entrada en el sistema de pensiones han sido varias. Se ha ampliado el concepto de invalidez, para incluir la imposibilidad de encontrar empleo; esta medida ha generado un crecimiento muy elevado y artificial de este tipo de pensiones, lo que ha llevado a su cuestionamiento. Otra de las soluciones aplicadas ha sido la creación de fondos de solidaridad privados (de empresa) o mixtos público/privados, que funcionan de forma complementaria o sustituyendo las prestaciones por desempleo y como puente hacia la jubilación. También se ha ensayado la flexibilización de la jubilación habilitando una pensión parcial compatible con un trabajo parcial, solución que sólo ha funcionado bien en Suecia. En nuestro país se ha adoptado una combinación de soluciones, que comprende la suavización del requisito de alta para tener derecho a pensión, el recurso a las prestaciones por desempleo y la habilitación de mecanismos complementarios de financiación mixta para determinadas situaciones particulares especialmente conflictivas (convenios de reconversión). La concreción de esta combinación, sin embargo, no resulta plenamente satisfactoria, pues da lugar a importantes discriminaciones entre quienes pueden acceder a un plan de reconversión y quienes no pueden. La privatización de los costes de éstos es excesiva comparada con la de aquéllos, como hemos comentado anteriormente.

Otro aspecto destacable es la marcada segmentación del mercado de trabajo en nuestro país. No obstante, según reconoce la propia Unión Europea en el informe anteriormente citado, España es uno de los países que no penalizan severamente las interrupciones de la vida profesional. Con una sola excepción: los desempleados en edad próxima a la jubilación, debido a que en la determinación de la base reguladora se tienen en cuenta únicamente las bases de cotización de los últimos 8 años. Si se procede a una ampliación del número de años considerados, la actualmente extendida cotización por la base mínima puede reproducir excesivamente en la vejez las consecuencias de la precarización del empleo. Sería preciso, por tanto, reexaminar la concreción del actual principio de solidaridad respecto a este caso.

2. Como ya indicamos en nuestro anterior Informe y desarrollamos en la parte segunda de éste, las pautas familiares se hallan en un proceso de profunda modificación. En primer lugar, está aumentado notablemente el número de hogares unipersonales encabezados por personas mayores. A pesar de que la cada vez más generalizada pauta

de solidaridad familiar entre generaciones denominada de «intimidad a distancia» no excluye la ayuda familiar, estas personas dependerán en mayor medida de ayuda extrafamiliar.

Por otro lado, las familias monoparentales tienen su origen cada vez con mayor frecuencia en la ruptura matrimonial por separación y divorcio, y cada vez menos en la muerte de uno de los cónyuges. Esta transformación y el imperativo de no discriminación por razón de sexo cuestionan la funcionalidad y sentido de las pensiones de viudedad tal como fueron inicialmente concebidas.

Este cuestionamiento de las pensiones de viudedad se ve además reforzado por otro trascendental cambio en la dinámica familiar: la progresiva incorporación de la mujer al mercado de trabajo y la voluntad de una proporción creciente de éstas de no renunciar a su empleo por maternidad, con la consecuente estrategia de reducción de la natalidad. Cabe preguntarse entonces si en vez de proteger un estado civil no estaría más justificado tomar en consideración la presencia de cargas familiares o de situaciones de necesidad.

Otro caso problemático es el de aquellas mujeres que por cargas familiares, ya sea por la opción en favor de la maternidad y/o por el cuidado de personas mayores o incapacitadas, ven limitada o impedida una participación plena en el mercado de trabajo. Sus carreras de aseguramiento son, en consecuencia, discontinuas y, por tanto, ven reducida su pensión, si es que llegan a reunir los requisitos suficientes para tener derecho a ella. En otros términos, los matrimonios donde ambos cónyuges trabajan y que optan por no asumir cargas familiares (tener hijos y/o cuidar mayores o discapacitados) estarían en mejores condiciones que si optaran por asumir cargas familiares a costa de rupturas en las carreras de aseguramiento. El argumento en su defensa es su contribución a la financiación de las prestaciones durante una vida laboral prolongada. Ahora bien, si la Seguridad Social descansa sobre la base del principio de solidaridad intergeneracional, puede interpretarse la tenencia y socialización de los hijos como una «contribución demográfica» o «social» comparable a la «contribución económica». Como tal, sería preciso reconocer convenientemente dicha «contribución demográfica».

La propia incidencia del divorcio y el hecho bastante generalizado en todos los países de que los ex maridos dejan de pagar la pensión de alimentos a la que están obligados cuestiona igualmente la adecuación de los derechos derivados como criterio de protección. La solución que se ha propuesto, y que en Alemania se ha llegado a aplicar,

es considerar los derechos a pensión como un bien ganancial más sujeto a reparto.

Todo este conjunto de transformaciones familiares ha introducido una dimensión inédita en el debate sobre la reforma de la Seguridad Social que debería tenerse en cuenta al discutir la necesidad de ajustar los mecanismos de protección a las nuevas realidades familiares. Más concretamente, es preciso reexaminar:

- la pertinencia de limitar la reforma de la protección social únicamente a los efectos financieros del proceso de envejecimiento de la población; así se ha hecho en determinados países de la Unión Europea y la propia Comisión lo recomienda<sup>7</sup>;
- la legitimidad de la total privatización de los costes directos e indirectos de la asunción de cargas familiares;
- el mantenimiento de unos presupuestos sobre la estructura y funciones de la familia que están en proceso de profundo cambio.

En España la citada Ley 26/1990 ha reconocido hasta un año de cotización si la madre/padre opta por prolongar la excedencia por maternidad/paternidad más allá del período legal de baja por dicho motivo. Aun cuando esta medida constituye un paso adelante, es, no obstante, insuficiente. Hay que replantear más a fondo la relación entre familia y Seguridad Social.

Creemos necesario ampliar no sólo este período, sino también el de percepción de las pensiones de orfandad por encima de los 18 años, tomando en consideración el período de formación de los hijos. Se debería igualmente incrementar de manera sustancial su cuantía, a fin de garantizar un mínimo existencial a todos los menores. Las pensiones de orfandad deberían condicionarse menos a criterios contributivos y más a criterios de necesidad, teniendo en cuenta el número de hijos, la fase del ciclo familiar y las posibilidades objetivas de encontrar un empleo para el cabeza de las familias monoparentales.

No valorar en las pensiones de viudedad factores como la fase del ciclo familiar y la asunción de cargas familiares (hijos, personas mayores, discapacitados), la compatibilidad de estas pensiones con el trabajo remunerado y su reconocimiento tanto a hombres como a mujeres, tal como sucede en la actualidad, genera situaciones de pro-

---

<sup>7</sup> Comisión de las Comunidades Europeas, *La politique sociale dans la Communauté*, Luxemburgo, 1993.

tección contradictorias, que van desde la clara sobreprotección hasta la manifiesta desprotección. Es necesaria, por ello, una mayor sensibilidad de la Seguridad Social española hacia la diferencia de circunstancias familiares. A este respecto, además de aumentar sustancialmente las pensiones de orfandad, las pensiones de viudedad para mujeres en edad laboral se podrían condicionar a la existencia de cargas familiares y vincular su carácter indefinido a la presencia de dichas cargas, a la fase del ciclo familiar o a la existencia de un trabajo remunerado.

Por otra parte, y aunque la cohabitación en España no es más que un fenómeno muy minoritario, la ausencia de vínculo matrimonial no debería ser por sí misma causa para denegar una pensión de viudedad si se acreditase una convivencia suficientemente prolongada, máxime si existen cargas familiares o hijos comunes. Respecto al divorcio, fenómeno familiar igualmente minoritario pero real, y además creciente —como creciente es también la renupcialidad—, su tratamiento en la actual legislación de Seguridad Social también resulta claramente insuficiente. Hay distintas soluciones para los problemas derivados de estos casos, pero en este momento lo realmente necesario, como acabamos de decir, es una mayor sensibilidad y discusión de las consecuencias de estos cambios sociales<sup>8</sup>.

Debemos lamentar, por tanto, que la Ponencia parlamentaria no haya mostrado sensibilidad alguna frente a estos cambios y que sus recomendaciones se hayan limitado, de una forma muy genérica y poco enfática, a señalar la necesidad de ampliar la edad de percepción de las pensiones de orfandad y elevar las pensiones de menor cuantía, siempre que la situación financiera lo permita.

#### **4. El ejemplo de otros países de nuestro entorno**

En buena parte de los países de nuestro entorno socioeconómico se ha procedido ya a una reforma de los sistemas de pensiones para hacer frente a estas transformaciones de la convivencia social y, principalmente, al envejecimiento de la población. Alemania es uno de los países que han reformado su sistema público de pensiones para garantizar su viabilidad futura en una sociedad envejecida.

---

<sup>8</sup> En la parte segunda de este mismo Informe se estudian con más detalle algunos de estos cambios sociales.

Tras un prolongado debate, en el que participaron todas las fuerzas políticas y sociales y en el que se presentaron propuestas de todo signo y color, desde las más liberales hasta las más socializantes, finalmente en 1989 se llegó a un amplio consenso político y social que permitió acometer una reforma no traumática. Este consenso descansaba en un gran acuerdo, en virtud del cual todas las partes podían encontrar aspectos positivos con los que identificarse, en el marco de una reestructuración que necesariamente tenía que suponer una limitación de las prestaciones. Esta limitación se concretó, por un lado, en un endurecimiento de las condiciones para obtener una pensión de menor cuantía y, por otro, en una redefinición parcial del concepto de solidaridad propio de todo sistema de Seguridad Social, que fue acompañado de una delimitación del compromiso del Estado en la financiación del sistema.

Ajustar las modificaciones en la multitud de requisitos y condiciones que determinan el acceso a una pensión exigió, a fin de poder lograr el deseado consenso, un auténtico encaje de bolillos. Sin entrar en el análisis pormenorizado de este complejo proceso, puede decirse que la reforma significó:

- una ampliación del período mínimo de cotización necesario para tener derecho a una pensión; en contrapartida, se empezaron a computar en estos períodos los años dedicados a la crianza de los hijos, así como a la atención de enfermos crónicos y discapacitados;
- dejar de calcular la revalorización de las pensiones de acuerdo con la evolución de los salarios a partir de los salarios brutos, con el objetivo de que las pensiones no crezcan más deprisa que los salarios netos;
- un endurecimiento de la fórmula de determinación de la cuantía inicial de las pensiones; a cambio se establecieron criterios para fijar una cierta pensión mínima;
- un desmantelamiento muy gradual de los mecanismos de jubilación anticipada con plenos derechos; al mismo tiempo se flexibilizó la jubilación, introduciendo, por una parte, la figura de la pensión parcial compatible con cierto tipo de trabajos y, por otra, haciendo posible acceder a una pensión antes o después de los 65 años, pero con la consiguiente reducción o ampliación de su cuantía;
- un incremento tanto de las cotizaciones sociales como de la participación financiera del Estado, en calidad de responsable de las «cargas indebidas», sin llegar, no obstante, a una definición y cuantificación clara de éstas.

En conjunto, esta reforma demográfica del sistema público de pensiones de la Seguridad Social alemana supuso el mantenimiento de los aspectos básicos o principios fundamentales del sistema y la modificación de aspectos particulares que afectan diferencialmente a distintos colectivos sociales. Tiende genéricamente hacia un reforzamiento de la dimensión contributiva –es decir, de la proporcionalidad entre lo que se paga y lo que se recibe–, a la vez que procede a una adecuación parcial a las nuevas realidades sociales que hemos apuntado en el epígrafe anterior.

Otros países europeos también han reforzado el carácter contributivo de sus sistemas de pensiones, aunque la justificación demográfica no ha sido en todos los casos el argumento de mayor peso. No obstante, conviene recordar, como dice Tamburi, que la justificación demográfica no opera hasta tanto no existe una situación financiera crítica.

Este reforzamiento del carácter contributivo se ha concretado en una prolongación del período mínimo de cotización exigido para tener derecho a una pensión (período de carencia) y en una ampliación de los años e ingresos computados para calcular la pensión inicial. Así, en Francia se ha alargado recientemente este período de carencia de 10 a 25 años y en Luxemburgo, en 1987, pasó de 5 a 10 años. La ampliación del número de años e ingresos percibidos tomados como referencia para calcular el importe de la pensión persigue un doble objetivo: reducir la cuantía inicial de la pensión e introducir una fuerte motivación individual para cotizar en función de los ingresos realmente obtenidos y evitar así parte del fraude. Actúa, en consecuencia, tanto por el lado de los gastos como por el de los ingresos. En Italia, en 1992, se incrementó el número de años objeto de cálculo de 5 a 10 y en Francia de 37,5 a 40, tomando como ingresos de referencia no los 10 sino los 25 años con mayores ingresos. Medidas del mismo tipo se han adoptado también en Austria.

En algunos países se ha procedido, además, a dismantelar o privatizar la jubilación anticipada y a flexibilizar la entrada en la jubilación: en Italia se ha aprobado un aumento gradual de la edad legal de jubilación desde los 55 años para mujeres y 60 años para los hombres hasta los 65; también en Bélgica se ha retrasado, a partir de 1991 y de forma paulatina, la edad a la que se tiene derecho a una pensión.

El Reino Unido constituye un caso particular. En este país, tras la Segunda Guerra Mundial, se estableció un modelo de Estado de Bienestar fundado en la garantía de prestaciones básicas de salud,

servicios sociales y rentas a toda la población. Las pensiones, por tanto, no se determinan en función de cotizaciones previas, sino que son iguales para todos aquellos que cumplan los requisitos legalmente establecidos y su cuantía es mínima y uniforme, a fin de evitar situaciones de pobreza. En 1975 se consideró insuficiente este mecanismo y se introdujo un sistema complementario de carácter contributivo y obligatorio (SERPS). Una década más tarde se acometió su reforma, al considerar el gobierno de M. Thatcher que su viabilidad financiera no estaba garantizada. Esta reforma consistió en incentivar el aseguramiento privado de las pensiones complementarias, al anular el carácter obligatorio del SERPS y facilitar la salida del mismo a quienes estuvieran afiliados; al mismo tiempo, sin desmantelarlo definitivamente, se procedía a un recorte de las prestaciones. En cierto sentido, estas modificaciones pueden interpretarse como un reforzamiento del carácter universal pero mínimo de las pensiones públicas, junto a una privatización de las pensiones complementarias.

España está entre los países con un modelo de aseguramiento de rentas de carácter contributivo. La reforma de las actuales condiciones que rigen la asignación de pensiones no puede ni debe alejarse de la pauta que se sigue en el resto de los países comunitarios. Por ello, consideramos acertada la recomendación de la Ponencia parlamentaria de caminar hacia un reforzamiento del carácter contributivo del sistema manteniendo los principios básicos del mismo, al tiempo que se precisa más el concepto de solidaridad social propio de la Seguridad Social y se clarifican las fuentes de financiación de esta última. La reforma no debe, sin embargo, limitarse a este reforzamiento, sino que debe considerar igualmente determinados problemas de excesiva o insuficiente protección que se detectan en la actual concreción del principio de solidaridad.

### III. INDICADORES

Los indicadores que hemos seleccionado proporcionan una visión sintética de la evolución reciente de las principales dimensiones del sistema público de pensiones. Hemos agrupado estos indicadores en cuatro bloques: gasto global, intensidad de la protección, solidaridad interterritorial e intersectorial y datos demográficos.

Las tablas 12 y 13 permiten ver la evolución global del gasto de la Seguridad Social y su peso en el conjunto de la economía, medido como porcentaje respecto al PIB. En dichas tablas podemos comprobar cómo el conjunto de la Seguridad Social ha ido ganando peso económico a un ritmo de crecimiento medio acumulativo anual del 5,4%, que, al ser superior al incremento del PIB, ha tenido como resultado un aumento de su participación en este último desde el 12,79% en 1983 al 15,90% en 1993. Las pensiones y la sanidad son los dos tipos de gasto más importantes, pues las prestaciones por desempleo se contabilizan en un presupuesto separado. En conjunto representan un 86% del gasto, sin que se adviertan cambios de peso relativo apreciables de las dos magnitudes a lo largo de la pasada década: respecto al gasto total, las pensiones pasan de representar el 56% al 54%, mientras que el gasto sanitario crece del 31% al 32%. En consecuencia, el crecimiento registrado en el gasto en Seguridad Social procede de la evolución tanto del sistema de pensiones como del gasto sanitario.

Respecto a la intensidad de la protección social, en la tabla 14 aparece el aumento del importe medio de los distintos tipos de pensión, medido en unidades monetarias constantes para neutralizar los efectos de la inflación. Puede observarse en dicha tabla cómo las pensiones han ido ganando poder adquisitivo a un ritmo medio acumulativo del 2,2% anual (2,4% en los últimos diez años). Este crecimiento por encima de la inflación es imputable en mayor medida a la superior cuantía de las nuevas pensiones que a la política de revalorización selectiva aplicada desde la transición política (por encima de la inflación en las de menor cuantía). En la tabla 15 se constata la diferente evolución e intensidad protectora de los distintos regímenes que componen el sistema público de pensiones de la Seguridad Social. La tabla 16 mide la importancia relativa de las pensiones mínimas en relación al SMI. Se comprueba cómo, una vez igualada la pensión mínima a dicho nivel en 1990, las revalorizaciones de los mínimos se ajustan al SMI. Por último, la tabla 17 recoge la evolución de la pensión media como porcentaje del PIB *per cápita* en el período 1980-1993. Quizá lo más destacable sean las diferencias entre los valores de la primera columna y los de la segunda, que muestran la superior cuantía de las pensiones de jubilación más recientes.

En la tabla 18 y en el gráfico 1 se refleja la solidaridad entre regiones y entre regímenes que genera la actual configuración del sistema de pensiones de la Seguridad Social. De las 17 Comunidades Autónomas sólo 5 presentan unos ingresos por cotizaciones mayores que los gastos por prestaciones contributivas reconocidas. Hay que precisar, no obstante, que la importante cuantía de las transferencias del Inem en concepto de cotizaciones sociales de los perceptores de prestaciones por desempleo no está territorializada. Además, existen empresas que, aunque tienen centros de trabajo distribuidos por todo el territorio nacional, centralizan el pago de sus cotizaciones. En el gráfico 1 se recogen los ingresos y gastos presupuestados para 1993 por regímenes. Los ingresos imputados a cada régimen (cotizaciones más transferencias del Estado) sólo son superiores a los gastos en el Régimen General y en el de Accidentes de Trabajo y equilibrado en el Régimen Especial de Autónomos.

En la tabla 19 aparecen las previsiones demográficas para los países de la OCDE realizadas por este organismo internacional en 1988. De esta tabla interesa destacar, ante todo, que la proporción de la población anciana sobre el conjunto de la población en España, a comienzos del próximo siglo, no será en ningún caso mayor que la que registraban un buen número de países europeos ya a mediados de la década de los 80. En el gráfico 2 se puede apreciar la previsión demográfica por grupos de edades a partir de los 60 años hasta el año 2026 en nuestro país. Destaca el importante crecimiento del grupo de 75 y más años.

**Tabla 12 – Sistema de la Seguridad Social. Evolución de los gastos funcionales. 1983-1993. En miles de millones de pesetas**

Años	Prestaciones económicas (1)	Asistencia sanitaria	Otros (2)	Total	% sobre PIB
1983	1.910,37	873,60	59,33	2.843,30	12,79
1984	2.189,28	928,01	69,43	3.186,72	11,43
1985	2.443,38	1.045,12	92,47	3.580,97	12,69
1986	2.745,02	1.188,33	109,50	4.042,85	12,51
1987	2.997,94	1.356,85	132,83	4.487,62	12,42
1988	3.329,90	1.529,96	209,18	5.069,04	12,62
1989	3.766,17	1.835,08	264,50	5.865,75	13,02
1990	4.294,02	2.115,38	341,45	6.750,85	13,47
1991	4.845,56	2.318,24	510,11	7.673,91	14,00
1992	5.531,36	2.931,15	483,98	8.946,49	15,20
1993	6.122,08	3.076,67	479,22	9.677,97	15,90

(1) La diferencia con respecto a la tabla 13 procede de los gastos de administración.

(2) Incluye Tesorería, Informática y otros servicios funcionales comunes.

**Fuente:** Elaboración CECS a partir de Instituto Nacional de la Seguridad Social, *Presupuestos de la Seguridad Social 1994*.

**Tabla 13 – Sistema de la Seguridad Social. Evolución de las prestaciones económicas. 1983-1993. En millones de pesetas**

Años	Pensiones	ILT (*)	Invalidez provisional	Prestaciones familiares	Otros	Total
1983	1.591.020	168.249	43.050	56.171	9.721	1.868.211
1984	1.869.730	174.913	38.927	54.499	9.576	2.147.645
1985	2.119.560	186.165	39.180	47.151	8.855	2.400.911
1986	2.407.835	203.985	37.017	40.455	8.943	2.698.235
1987	2.647.046	228.405	32.257	34.368	9.026	2.951.102
1988	2.951.176	261.559	31.658	33.265	10.258	3.287.916
1989	3.328.870	316.110	32.852	32.775	9.637	3.720.244
1990	3.780.659	381.462	37.968	31.699	11.960	4.243.748
1991	4.229.605	459.597	49.907	33.353	13.195	4.785.657
1992	4.721.239	509.017	64.888	81.960	15.265	5.392.369
1993	5.249.390	488.741	86.142	84.239	26.606	5.935.118

(\*) Incapacidad Laboral Transitoria.

**Fuente:** Instituto Nacional de la Seguridad Social, *Presupuestos de la Seguridad Social 1994*.

**Tabla 14 – Evolución del importe medio de las pensiones mensuales por clases. 1981-1993. En miles de pesetas constantes de 1981**

Años	Total	Invalidez	Jubilación	Viudedad	Orfandad	Favor familiar
1981	17,3	18,6	19,2	12,6	11,5	14,9
1982	17,0	18,6	19,1	12,2	11,3	14,4
1983	17,7	19,5	19,7	12,5	11,6	14,6
1984	17,7	19,5	19,9	12,2	11,4	14,2
1985	18,0	19,7	20,5	12,2	11,5	14,2
1986	18,4	19,9	21,2	12,3	11,5	14,1
1987	18,8	20,3	21,8	12,5	11,6	14,3
1988	19,4	20,8	22,4	13,1	11,8	14,5
1989	19,9	21,1	23,0	13,9	12,0	14,5
1990	20,3	21,6	23,5	14,3	12,0	14,6
1991	21,3	22,6	24,5	15,3	12,4	15,0
1992	21,8	23,1	24,9	15,9	12,5	15,1
1993	22,4	23,8	25,7	16,2	12,6	14,2
% de variación	9,28	27,78	33,81	28,51	9,44	-4,51

**Fuente:** Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, *Boletín de Estadísticas Laborales*.

Tabla 15 – Evolución de la pensión de jubilación media mensual por regímenes. 1981-1994. En pesetas constantes de 1981

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994 (*)	% variac.
Régimen General	25.012	25.868	26.031	27.167	27.947	28.404	29.076	29.647	30.185	30.882	31.589	32.020	33.026	32.915	31,60
R. E. Agrario (cuenta ajena)	18.130	18.093	18.192	17.892	17.970	18.160	18.455	18.819	19.221	19.770	19.988	20.034	20.200	19.878	9,64
R. E. Agrario (cuenta propia)	17.868	17.765	17.847	17.477	17.467	17.534	17.753	18.055	18.342	18.843	19.020	19.070	19.158	18.814	5,29
R. E. de Autónomos	17.875	17.737	16.748	16.372	17.243	17.359	17.615	17.998	18.359	18.943	19.184	19.279	19.559	19.308	8,02
R. E. de la Minería del Carbón	36.468	38.182	38.018	40.255	41.969	43.265	44.022	45.314	46.156	47.717	49.425	50.168	51.423	51.197	40,39
R. E. de Empleados del Mar	24.704	25.828	25.856	27.022	28.379	29.137	29.826	31.126	31.873	32.814	33.836	34.241	35.150	34.968	41,55
R. E. de Empleados del Hogar	17.661	17.449	17.439	16.845	16.642	16.442	16.476	16.727	16.847	17.330	17.333	17.184	17.275	16.914	-4,23
SOVI (**)	12.480	12.172	11.946	11.455	11.179	11.039	11.002	11.023	10.950	11.263	11.317	11.316	11.423	11.289	-9,54
TOTAL SISTEMA	19.607	19.957	20.002	20.465	21.093	21.532	22.126	22.753	23.329	24.111	24.763	25.189	26.132	26.112	33,18

(\*) Datos a 31 de agosto. Para los demás años son a 31 de diciembre.

(\*\*) SOVI= Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez.

Fuente: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, *Boletín de Estadísticas Laborales*.

**Tabla 16 – Evolución de la relación de las pensiones mínimas con el salario mínimo interprofesional neto (1), 1982-1994. En porcentajes**

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994											
SMI neto	26,847	30,263	32,856	34,940	37,792	39,621	41,398	43,879	47,009	50,055	52,903	54,960	56,875											
Clases de pensión	S/C	C/C	S/C	C/C	S/C	C/C	S/C	C/C	S/C	C/C	S/C	C/C	S/C	C/C										
Jubilación																								
65 y más años	75,67	77,87	77,93	80,11	78,68	83,00	78,98	86,29	79,73	88,75	81,28	91,79	83,36	96,91	84,99	100,01	85,16	100,02	85,17	100,22	86,17	101,39	86,19	101,42
< 65 años	66,15	68,09	68,15	70,05	68,79	72,68	68,91	75,53	69,56	77,69	70,92	80,32	71,87	84,79	74,16	87,50	74,31	87,68	74,33	87,70	72,51	88,73	75,23	88,75
Invalidez permanente																								
Absoluta	75,67	77,87	77,93	80,11	78,68	83,00	78,98	86,29	79,73	88,75	81,28	91,79	82,36	96,91	84,99	100,01	85,16	100,02	85,17	100,22	86,17	101,39	86,19	101,42
Total 65 o más años	75,67	77,87	77,93	80,11	78,68	83,00	78,98	86,29	79,73	88,75	81,28	91,79	82,36	96,91	84,99	100,01	85,16	100,02	85,17	100,22	86,17	101,39	86,19	101,42
Viudedad																								
65 y más años	57,47	59,23	59,28	59,85	60,16	60,74	65,39	75,04	78,46	81,67	85,17	86,17	86,19											
< 65 años	49,61	51,10	51,15	51,65	51,95	52,45	53,48	54,1	59,65*	66,52*	74,33*	75,21*	75,23*											
									55,93**	56,04**	56,71**	57,37**	57,38**											

**Notas:** S/C=Sin cónyuge a cargo; C/C=Con cónyuge a cargo.

(1) Descontada la cotización social a cargo del trabajador.

(\*) Edad de 60 a 64 años.

(\*\*) Edad menor de 60 años.

Fuente: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, *Boletín de Estadísticas Laborales*.

Tabla 17 – Evolución de la pensión media en porcentaje del PIB *per cápita*. 1980-1993

Años	Régimen General		Total Sistema	
	Jubilación media	Altas jubilación (1)	Pensión jubilación	Todas pensiones
1980	72,81	85,28	58,02	52,23
1981	77,82	92,22	59,32	54,59
1982	78,31	90,46	60,41	53,96
1983	80,33	96,79	61,73	55,30
1984 (2)	82,96	105,04	62,49	55,22
1985	82,95	99,04	62,61	54,51
1986	80,26	85,74	60,84	52,69
1987	77,61	81,97	59,06	50,93
1988	74,81	80,98	57,41	49,45
1989	72,31	75,48	55,88	48,37
1990	71,45	71,08	55,78	48,39
1991	70,93	77,26	55,60	48,35
1992	71,09	77,79	55,98	48,86
1993	74,39	81,31	58,83	51,01

(1) «Altas jubilación» se refiere a las pensiones que se causan cada año; la jubilación o pensión media se refiere al conjunto, viejas y nuevas.

(2) Hasta 1984 se incluían altas de pensiones por traslado entre provincias, lo que distorsionaba la pensión media.

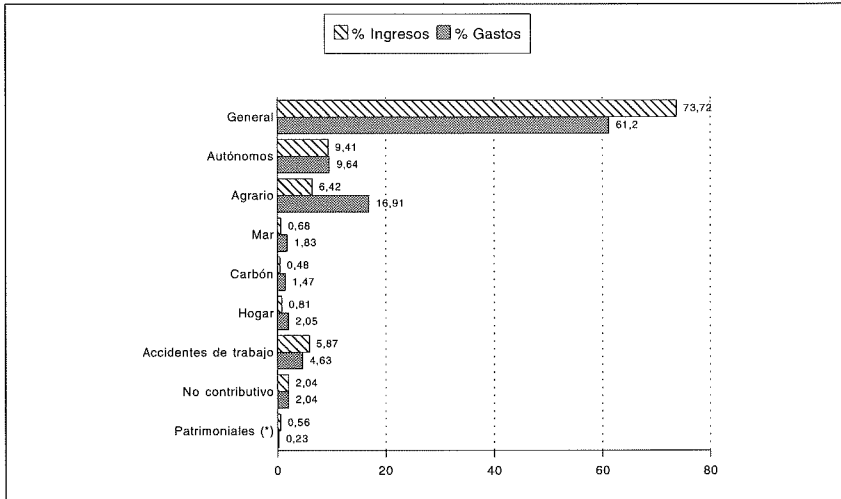
**Fuente:** Instituto Sindical de Estudios, *Las pensiones en España. Consideraciones sobre su reforma*, Documentos ISE, nº 10, 1994.

**Tabla 18 – Prestaciones contributivas financiadas con cotizaciones en 1992. En millones de pesetas**

Comunidades Autónomas	Recaudación cotizaciones	Transferencias Inem Cotizaciones desempleados	Total cotizaciones	Prestaciones contributivas		
				Pensiones	Otras prestaciones	Total
Andalucía	602.696		602.696	696.839	120.674	817.513
Aragón	165.958		165.958	174.577	13.130	187.707
Asturias	141.664		141.664	224.534	19.984	244.518
Baleares	103.736		103.736	85.366	11.719	97.085
Canarias	150.084		150.084	114.983	27.474	142.457
Cantabria	60.859		60.859	80.407	7.631	88.038
Castilla-La Mancha	155.554		155.554	188.804	18.993	207.797
Castilla y León	271.495		271.495	359.787	27.302	387.089
Cataluña	986.652		986.652	835.517	114.268	949.785
Extremadura	82.769		82.769	112.501	12.814	125.315
Galicia	260.837		260.837	372.162	39.527	411.689
La Rioja	33.733		33.733	35.562	3.285	38.847
Madrid	1.305.104		1.305.104	536.431	83.967	620.398
Murcia	99.151		99.151	112.082	17.847	129.929
Navarra	78.835		78.835	65.994	8.625	74.619
Comunidad Valenciana	431.963		431.963	422.192	61.601	483.793
País Vasco	349.541		349.541	313.899	39.512	353.411
Ceuta	4.833		4.833	5.007	745	5.752
Melilla	4.138		4.138	4.586	837	5.423
Servicios centrales	9.262	486.212	495.474	266	2.926	3.192

**Fuente:** Instituto Nacional de la Seguridad Social, *Presupuestos de la Seguridad Social 1994*.

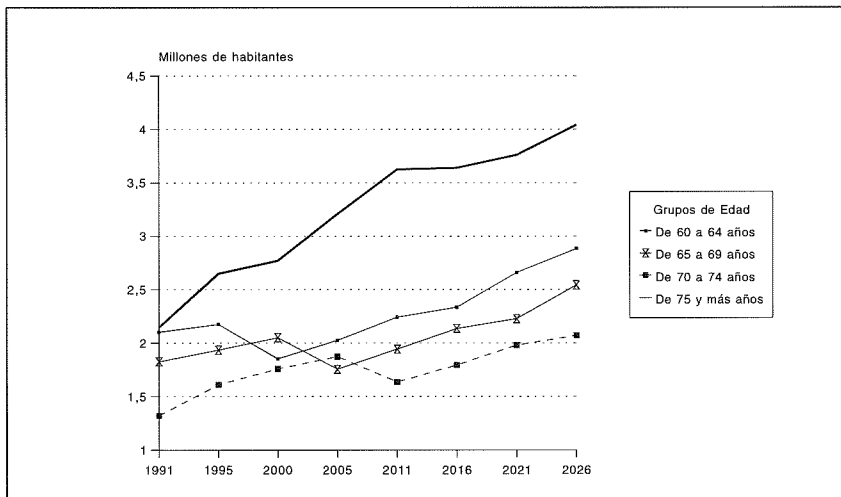
**Gráfico 1 – Gastos e ingresos de la Seguridad Social por regímenes, según presupuestos de 1993. En porcentajes**



(\*) No atribuibles a ningún régimen.

Fuente: Elaboración CECS a partir de Instituto Nacional de la Seguridad Social, *Presupuestos de la Seguridad Social 1994*.

**Gráfico 2 – Previsión demográfica por grupos de edades en España**



Fuente: Instituto de Demografía, *Proyección de la población española*, Madrid, 1994.

**Tabla 19 – Evolución de la proporción de la población de 65 y más años en los países de la OCDE. 1960-2040**

Países	1960	1986	2000	2020	2040
Australia	8,5	10,5	11,7	15,5	20,0
Austria	11,9	14,5	14,9	19,4	24,4
Bélgica	12,0	14,1	15,0	18,5	22,3
Canadá	7,6	10,7	12,9	18,8	22,7
Dinamarca	n.d.	15,3	14,9	20,1	25,5
Finlandia	7,5	12,7	14,6	21,7	23,2
Francia	11,6	13,2	15,2	19,5	23,1
Alemania	10,6	15,1	17,0	21,7	28,0
Grecia	8,1	13,0	15,0	17,9	21,2
Islandia	8,1	10,1	10,9	14,4	20,3
Irlanda	11,1	10,9	11,2	12,7	17,2
Italia	9,1	13,1	15,4	19,1	24,9
Japón	5,7	10,5	15,1	21,0	22,7
Luxemburgo	n.d.	13,4	16,8	20,3	22,3
Holanda	8,6	12,3	13,5	19,0	25,0
Nueva Zelanda	8,6	10,5	11,1	15,2	21,9
Noruega	11,1	16,0	15,0	18,2	23,1
Portugal	n.d.	12,2	13,3	15,4	20,6
España	n.d.	12,8	14,6	17,9	23,2
Suecia	11,8	17,5	16,6	20,8	22,8
Suiza	11,0	14,7	16,8	24,2	28,6
Turquía	n.d.	4,1	5,1	6,9	10,5
Reino Unido	11,7	15,3	14,5	16,4	20,6
EE UU	9,2	12,1	12,2	16,2	20,0
Media OCDE	9,7	12,7	13,9	18,0	22,2

Fuente: OCDE, *Demographic Data Bank*.

## Capítulo VII

---

# EL OCIO EN LA VIDA DE LOS ESPAÑOLES

## I. TESIS INTERPRETATIVAS

### 1. Creciente centralidad del ocio

Las sociedades ricas e industrializadas han propiciado la extensión de ciertos fenómenos, a los que se ha denominado «fenómenos de masas». El ocio es uno de ellos.

Las mayores posibilidades de ejercicio del ocio provienen de un aumento del tiempo libre, fruto de los altos niveles de productividad conseguidos gracias al progreso tecnológico. España no es ajena a este hecho, generalizable a otros países de su entorno. La renta *per cápita* real española se ha incrementado en un 30,3% durante la década 1982-1992. La jornada laboral se redujo un 10% en 1983 y, desde entonces, numerosos sectores van recortando paulatinamente las horas de trabajo anual, por lo que empieza a ser frecuente la semana laboral de cuatro días y medio.

Un segundo factor que ha favorecido la extensión del tiempo libre es el alargamiento de la vida. En dos décadas la esperanza de vida de los españoles ha aumentado en 4,2 años; en 1990 era de 76,7 años. Desde la edad legal de jubilación (65 años) queda un promedio de 11,7 años, que ofrecen muchas posibilidades temporales para el ejercicio del ocio.

Otros factores, mucho menos deseables, como el aumento del colectivo de personas fuera del mercado de trabajo, que analizaremos en la tesis 3, también han propiciado una mayor disponibilidad de tiempo libre.

Estas nuevas realidades han contribuido a que todos, o la mayoría, cuenten con más tiempo libre y con mayor capacidad de decisión sobre la manera de usar ese tiempo ajeno a obligaciones laborales o sociales.

Cualquier referencia al ocio supone abordar la cuestión previa de cuáles son las dimensiones que cabe tratar dentro del fenómeno. El ocio no es tiempo libre sin más. Remite a una forma de utilización de ese tiempo voluntariamente elegida, satisfactoria y cualitativamente significativa para el individuo. Así, puede identificarse con actividades de recreación, culturales, turísticas, deportivas... Puede constituir un

elemento de desarrollo personal y comunitario, pero también ser fuente de alienación y fomento del consumismo.

La extensión del fenómeno del ocio va estrechamente unida a ciertos valores cada vez más difundidos en nuestra sociedad. Suele aparecer asociado a «valores hedonistas», de disfrute, de libertad personal, de creatividad y de autorrealización, que parecen apuntar a un cambio en las preferencias colectivas y en los sistemas de valores. Las antiguas motivaciones de prestigio, ascenso social y seguridad económica, que dominaron las décadas de desarrollo, están dando paso lentamente a una nueva corriente donde el elemento principal es el individualismo. Este rasgo se manifiesta en numerosas actitudes que van desde la autosuficiencia y la satisfacción individual hasta el desarrollo de nuevas ideas y del potencial creativo de las personas. También aparece vinculado a la consecución de unas relaciones personales más satisfactorias, a la libertad de elección, al conocimiento de otras culturas y al disfrute del propio tiempo.

Por otra parte, el ocio ha pasado a ser una reivindicación social que ha alcanzado los ámbitos político, económico y cultural:

— En el ámbito político, nos encontramos con distintos conjuntos de acciones y de recursos, cuya finalidad es la extensión de diversas formas de ocio, consideradas beneficiosas para los ciudadanos y destinadas a compensar las desigualdades sociales y económicas. Las llamadas «políticas de ocio» engloban áreas de gestión política antes dispersas y marginadas, como el turismo, la cultura y el deporte, que ocupan un lugar cada vez más destacado en los presupuestos y programas de las Administraciones Públicas.

— En el ámbito económico, el ocio se ha convertido en un factor central de las estrategias de *marketing* de ciudades, regiones y países, que compiten en los mercados internacionales por atraer inversiones, mano de obra cualificada y grupos de residentes de altos ingresos. Una muestra clara es la competencia que existe entre ciudades para ser designadas sedes de eventos culturales y deportivos como Olimpiadas o Exposiciones Universales, dada su capacidad de generar imágenes originales y sugerentes que atraen turistas, inversores, negocios y congresos. En los 90 el papel central del ocio se deriva de su función productiva, en su doble faceta: como generador de ingresos *per se* y como estímulo a otras formas de inversión económica.

— En el ámbito cultural, una sociedad tecnológicamente avanzada, que cada vez requiere menor cantidad de trabajo para obtener mayor productividad, precisa de sistemas de valores no centrados exclu-

sivamente en el trabajo. El ocio puede constituir un campo alternativo, que permita a aquellos que no trabajan desarrollar actividades ocupacionales que refuercen su sentimiento de pertenencia a la comunidad.

A pesar de la creciente presencia del ocio como fenómeno social y de su función política, económica y cultural, su relevancia en la opinión pública no refleja del todo esta situación. Algunos informes sociales todavía no lo tienen en cuenta, los datos estadísticos disponibles son escasos y esporádicos, y se escuchan, de vez en cuando, opiniones negativas sobre el ocio.

## **2. Nuevos estilos, nuevos ocios**

La democratización del ocio, además de contribuir a la extensión del fenómeno, provoca la aparición de nuevas prácticas y actitudes en las que la calidad de la actividad realizada prima sobre la cantidad de tiempo libre. La extensión del ocio conduce a la segmentación de sus formas, por las que algunos grupos se identifican a sí mismos. La diversidad de estilos de vida se manifiesta en esta multiplicación de los ocios.

En la actualidad, el tiempo es un recurso más, objeto de gestión, reparto y ahorro en función de los intereses individuales y colectivos. Las actividades se eligen cada vez más teniendo en cuenta la calidad del tiempo que invertimos. En el futuro, la distribución temporal entre trabajo y ocio será más flexible.

La sociedad actual se caracteriza por la diversidad de formas de vida y opiniones a las que da cabida. A pesar de la creciente homogeneidad de muchos comportamientos sociales, el mercado ofrece cada vez más posibilidades de acceder a nuevas experiencias vitales a través del ocio, que se convierten en una forma de escapar a la rutina cotidiana y construir experiencias propias. De esta manera, no son pocos los que asignan parte de su tiempo y recursos a actividades de ocio minoritarias y específicas que les reportan una mayor satisfacción personal: el tiempo de vacaciones se fragmenta en varios períodos a lo largo del año, en lugar del tradicional mes de agosto; se aprovechan los puentes, las jornadas continuas; se huye de los lugares masivos, etc. Hoy día nadie quiere ser parte de la masa y es el consumo de ocio el que rompe en gran medida las diferencias establecidas por las tradicionales clases sociales.

Parece evidente que nuestras conductas en el tiempo libre, fuera de las actividades productivas, están cada vez menos ligadas a la actividad profesional o a la situación económica y más a los modelos sociales que pretendemos imitar: viajeros, deportistas, aventureros, vida culturalmente activa. Esto se realiza de manera creciente a través del tipo de ocio que se elige.

Las motivaciones que llevan a vivir estilos de ocio que poco tienen que ver con nuestra vida cotidiana son numerosas, pero en general están relacionadas con la experiencia de lo novedoso, el placer estético, la autorrealización personal o el reto físico de superar dificultades. El uso de las vacaciones o del deporte, por ejemplo, intenta combinar cada vez más el entretenimiento y el descanso con actividades de componente mental o físico.

En los últimos años hemos asistido a un importante desarrollo de nuevas formas de esparcimiento y hay signos que apuntan a un cambio en los gustos y necesidades de los consumidores. Tres son los ejes básicos en torno a los cuales se aglutinan estas nuevas formas de ocio: la naturaleza, la aventura y la cultura.

Cada una de ellas tiene su público preferente, minoritario, y se combinan para ofertar ocios cada vez más atractivos y estimulantes.

### **3. El ocio, factor de selección social**

En todas las sociedades los recursos y las oportunidades están repartidos de manera desigual. En el ocio, como en otros ámbitos, se producen problemas de estratificación derivados de los diferentes niveles educativos, profesionales, familiares y socioeconómicos. Evidentemente no todo el mundo puede elegir la duración y el destino de sus vacaciones, ni asignar recursos económicos a deportes o aficiones determinadas.

Respecto al *tiempo*, en nuestra sociedad se van configurando dos grupos bien definidos:

— colectivos con gran cantidad de tiempo disponible (parados, jubilados, prejubilados) que no pueden disfrutarlo con calidad por falta de motivaciones o de recursos;

— una minoría que posee los niveles educativos y los recursos para disfrutar de un ocio activo, pero que no dispone del tiempo necesario (*leisure hurried class*).

En la nueva configuración social, el tiempo libre, que teóricamente se ha sustraído al trabajo, se ha concentrado en los estratos más bajos de la población, mientras que el poder adquisitivo se ha concentrado en aquellos que no tienen tiempo libre. La dualización de la sociedad se concreta entre los que poseen recursos y los que no los tienen, los que trabajan y los parados, aquellos que disponen de un trabajo estable y los que cuentan con un empleo precario... pero también entre los que tienen tiempo libre y los que no disfrutan de él en igual medida.

En cuanto al *tipo de ocio*, también existen diferencias. Asistir a espectáculos, practicar deportes al aire libre, salir a comer o cenar fuera de casa son formas de ocio tradicionalmente asociadas a las clases medias y altas. Por contra, los colectivos que quedan fuera del circuito salarial (jubilados, jóvenes parados, amas de casa) reproducen formas de ocio asociadas a los medios de comunicación y con base en el hogar (*home leisure centered*).

En relación con el *consumo cultural*, puede decirse que estamos en una etapa de diversificación de los hábitos culturales, tras una época en que el Estado de Bienestar se ocupó de la generalización de bienes culturales (museos, bibliotecas, espectáculos subvencionados, televisión y radio pública). La clave se encuentra en este momento en la capacidad de adaptación y de acceso a las nuevas formas culturales en continua evolución (nuevas tecnologías y vanguardias culturales). Cabe distinguir, a este respecto, dos grupos claramente diferenciados:

- una minoría con medios y capacidad para crear y disfrutar de bienes y servicios culturales ofertados tanto desde el sector público como desde el privado;
- el resto, cuya relación con la cultura se basa en los bienes de producción y consumo masivo.

Incluso el ocio doméstico relacionado con el consumo de cultura e información está cada vez más «privatizado», en la medida en que hay equipamientos que permiten el acceso a formas de información codificada que no todo el mundo posee: *compact disc*, ordenador personal, televisión codificada, televisión por satélite, telefax, etc. La tecnología abre nuevos campos, espacios y formas culturales. Un riesgo acompaña, no obstante, a la complejización del proceso de generación de información: los conocimientos y el equipamiento necesarios para acceder a ella son mayores.

---

La excesiva especialización de las formas de ocio –quizás un reflejo de la especialización en el trabajo– produce un efecto de profesionalización o de elitismo. Hay personas que cultivan sus aficiones hasta el punto de convertirse en expertos; compran revistas especializadas y realizan un consumo selectivo de todo aquello relacionado con su afición preferida (*leisure connaisseur*).

## II. RED DE LOS FENOMENOS

### 1. El ocio, un producto de masas

¿Juega el ocio un papel importante en la vida de las personas o es una ficción intelectual de los especialistas? ¿Hay una demanda real de ocio o no es más que un nuevo invento del *marketing*? La respuesta a estas preguntas, para establecer la importancia del ocio en la sociedad, sitúa el fenómeno en su justa medida. Algunas informaciones disponibles sobre la sociedad española, tanto de actitudes como de comportamientos, permiten aproximarnos a la respuesta:

— *El papel del valor ocio en la vida.* En una lista de valores, el ocio ocupa un lugar destacado en la vida de las gentes (3,19 puntos sobre un máximo de 4). Se consideran más importantes la familia (3,82), los amigos (3,35) y el trabajo (3,56). Claramente distanciados, en cuanto menos importantes, aparecen la religión (2,59) y la política (1,80)<sup>1</sup>.

— *Las instancias o instituciones que deben asegurar el derecho al ocio.* El ocio es importante en la vida de los españoles, pero como un derecho privado. Se piensa que el propio individuo y las instituciones de la sociedad civil (familia, asociaciones...) son quienes deben garantizarlo (tabla 1). Comparado con otros derechos, el papel de las Administraciones Públicas como garantes del ocio no parece tan esencial. Socialmente se considera el ocio más como un derecho humano y social que como un derecho político. No obstante, existen grupos claramente definidos en relación con este tema. A medida que ascendemos en la escala educativa y de renta, existe una tendencia a que sea el propio individuo el que se encargue de los asuntos relativos al ocio y el tiempo libre, como manifestación de su libre elección y autonomía. Los que tienen menos preparación prefieren que sean las instituciones públicas (Estado, Ayuntamientos, etc.) quienes garanticen con ofertas concretas el derecho al ocio.

---

<sup>1</sup> Datos tomados de Villalaín, J.L., Basterra, A. y Valle, J.M., *La sociedad española de los 90 y sus nuevos valores*, Fundación Santa María, Madrid, 1992, p. 26. Los valores oscilan entre 1 (nada importante) y 4 (muy importante).

**Tabla 1 – Principales responsables de garantizar los derechos de las personas. 1994. En porcentajes**

Responsables de garantizar los derechos de las personas	Derechos							
	Estar alimentado	Tener compañía	Ocio	Cuidado médico	Educación	Trabajo	Vivienda	Paliar necesidades
Familia-Amigos	48,8	42,7	11,7	34,1	15,2	2,2	6,6	10,2
Sociedad-Asociaciones	10,9	11,6	17,7	9,8	8,0	7,6	9,1	15,4
Individuo	9,6	31,3	40,6	2,1	1,2	3,0	6,1	1,1
Estado-CC.AA.- Adm.Local	30,6	14,5	30,0	54,0	75,5	87,3	78,2	73,2

Fuente: Elaboración CECS a partir de CIRES, *Demandas sociales de bienestar*, mayo 1994.

— *Los gastos destinados al ocio en el presupuesto familiar anual.* Los comportamientos de los españoles también reflejan la importancia creciente del ocio en sus vidas. En el período 1985-1992 han aumentado de forma evidente los gastos de ocio en pesetas constantes (tabla 2). Los gastos en viajes turísticos, hostelería y lectura han tenido un incremento no comparable a ningún otro capítulo de gasto, ya sea vivienda, servicios médicos o transporte, por citar algunos de los gastos que han subido también de forma llamativa (gráfico 1).

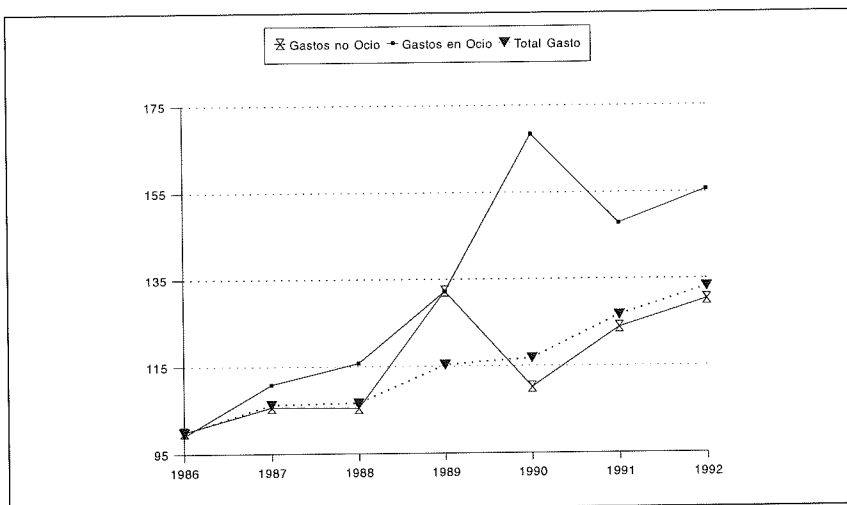
También ha aumentado la parte del presupuesto familiar destinada a gastos de ocio, en detrimento de otros capítulos de gasto que han cedido en importancia relativa. En 1985 el 11,5% del gasto anual de los hogares españoles se destinaba al apartado de ocio; tres años más tarde, en 1988, ese gasto representaba el 12,5% y en 1992 el 13,4%.

**Tabla 2 – Índice de variación del gasto anual en bienes y servicios de ocio sobre el año base (1985=100). 1985-1992. Pesetas constantes**

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	Variación % 85/92
Aparatos y accesorios de esparcimiento y cultura	102,2	113,3	116,6	127,9	164,9	139,2	147,6	47,6
Esparcimiento, espectáculos y cultura	93,7	101,5	106,3	119,6	130,2	115,6	122,1	22,1
Libros, diarios y revistas	98	101,5	107,8	120,2	169,8	135,4	165,6	65,6
Restaurantes, cafés y hoteles	102	113,4	119,8	138	176,2	159,3	162,3	62,3
Viajes turísticos todo incluido	77,2	98,3	94,9	111,8	202,8	158,2	215,8	115,8
Total gasto	100,6	106	106,8	115,3	117,3	127,6	134,3	34,3

Fuente: Elaboración CECS a partir de INE, *Encuesta de Presupuestos Familiares*.

Gráfico 1 – Evolución de los gastos en ocio. 1985-1992. En números índice. Base 1985=100



Fuente: Elaboración CECS a partir de INE, *Encuesta de Presupuestos Familiares*.

A pesar de esta tendencia de crecimiento del gasto en ocio en España, el presupuesto es muy pequeño comparado con el que otros europeos destinan al capítulo «tiempo libre, espectáculos, enseñanza y cultura». En 1980 el porcentaje relativo de gasto de los españoles en este apartado ocupaba la octava posición entre los países que posteriormente formarían la Europa de los doce. Siete años después, en 1987, la posición continuaba siendo la misma, por encima de portugueses, luxemburgueses, griegos y belgas. En esta última fecha, los españoles, seguidos por los portugueses, eran los europeos que menos gastaban en libros, periódicos y revistas, pero también los que dedicaban una parte mayor de su presupuesto a restaurantes, cafés y hoteles<sup>1</sup>.

La asignación de una parte creciente del presupuesto anual a ocio demuestra que tiene un peso significativo en el conjunto de expectativas de los españoles. Tras esta constatación, cabe preguntarse cómo se vive ese tiempo de ocio y cuáles son las actividades, preferencias y gustos que lo definen.

<sup>1</sup> En la tabla 18 de la sección de Indicadores se ofrece una información más detallada a este respecto.

Ya en nuestro anterior Informe, *España 1993*<sup>2</sup>, se ponía de manifiesto que las distracciones compartidas eran las más gratificantes para los españoles. Las tendencias corroboran que el tiempo de ocio se asocia casi siempre en primer lugar a los seres queridos, bien sean familiares o amigos. Es sobre todo un tiempo de compartir, de charla, de juego incluso. Es significativo también el número de personas que lo relacionan básicamente con la dedicación a las cosas que a uno le interesan, con el descanso y con no hacer nada. En un punto hay acuerdo general: todo el mundo entiende que el ocio es en principio una opción personal, que produce mayor o menor grado de satisfacción, pero que, en todo caso, no es aburrida. Es muy minoritaria la población que señala el aburrimiento como definición de su tiempo libre.

Las actitudes respecto a esta cuestión están constantemente influidas por los cambios en la estructura familiar y laboral, así como por las modas y corrientes sociales. El tiempo dedicado a la familia y a las relaciones sociales ha disminuido de forma apreciable. Las actuales exigencias del mercado laboral y su repercusión en la organización familiar conllevan una mayor dedicación a otro tipo de compromisos, aparte de los familiares o sociales. Este hecho se produce en contra de los deseos de las personas: a pesar de que tres de cada cuatro comparten su tiempo de ocio con su familia y el resto lo comparte principalmente con los amigos, hay ansia de dedicar más tiempo a las relaciones afectivas y sociales (gráfico 2).

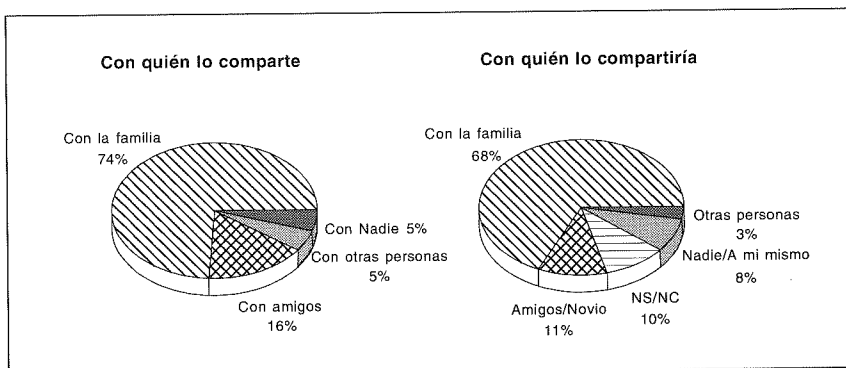
Una vez delimitada la significación del ocio para la población española, conviene detenerse a considerar su contenido. La dificultad metodológica de precisar una lista de actividades de ocio es doble: por un lado, son múltiples las combinaciones de actividades posibles en un tiempo no ceñido a un horario; por otro, presenta todas las dificultades técnicas de los estudios basados en presupuestos de tiempo. Es necesario añadir, además, que, cualitativamente, no es fácilmente comparable «ver la televisión a diario» con «salir a cenar fuera todos los días». Estas cuestiones de tipo metodológico limitan la comparación entre distintas encuestas que se han ido realizando a lo largo del tiempo en nuestro país.

Clasificar las formas de ocio es una labor que todavía ocupa a buen número de especialistas en el tema. La multiplicidad de criterios y factores a tener en cuenta hacen difícil alcanzar un consenso. El cua-

---

<sup>2</sup> CECS, *op. cit.*, pp. 88-ss.

Gráfico 2 – Con quién comparte y con quién compartiría su tiempo libre. 1993. En porcentajes



Fuente: Elaboración CECS a partir de CIRES, *Familia y uso del tiempo*, febrero 1993.

dro 1 recoge las categorías principales que se tendrán en cuenta en nuestro análisis del ocio en la vida de los españoles.

Cuadro 1 – Formas de ocio. 1994

	En el hogar	Fuera del hogar
<b>OCIO TRADICIONAL CONSOLIDADO</b>		
<i>De masas</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Televisión</li> <li>* Radio y música</li> <li>* Visitas a familiares y amigos</li> <li>* Deporte en los <i>mass media</i></li> <li>* Lectura</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Veraneo en la costa</li> <li>* Pasear</li> <li>* Deporte ocasional</li> <li>* Ir de compras</li> <li>* Bares, cafeterías</li> <li>* Ir al cine</li> <li>* Visitas a museos de renombre</li> </ul>
<i>De minorías</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Televisión codificada</li> <li>* Satélite/parabólica</li> <li>* Videojuegos</li> <li>* Creación artística <i>amateur</i> o semiprofesional</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Ir a restaurantes</li> <li>* Ir al teatro</li> <li>* Ir a conciertos</li> <li>* Conferencias, galerías de arte</li> <li>* Deportes: golf, náutica</li> </ul>
<b>OCIO EMERGENTE</b>		
	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Bricolaje</li> <li>* Jardinería</li> <li>* Decoración</li> <li>* Manualidades</li> <li>* Cuidado y salud personal</li> <li>* Ocio informático</li> <li>* Aficiones especializadas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Agroturismo</li> <li>* Visita a parques y espacios naturales</li> <li>* Balnearios</li> <li>* Deportes aventura</li> <li>* Visitas a ferias de artesanía</li> </ul>

Una consideración inevitable a la vista del cuadro es la distinción que se hace entre «masas y minorías». El intento de síntesis conduce a esta dicotomía, pero esto no debe llamar a engaño. De una u otra manera, toda persona realiza, con distinta frecuencia e intensidad, diferentes actividades de ocio a lo largo de su vida. Sin embargo, hay pautas de comportamiento generales que superan cualquier clasificación social (ver la televisión), mientras que otras se manifiestan más a menudo en ciertos grupos (comer en restaurantes).

Por otro lado, cuando se habla de «ocio emergente», se hace referencia a formas de ocio que no están extendidas a la mayoría de la población, pero que ya han empezado a consolidarse en distintos grupos sociales. Algunas de ellas quizás se conviertan, con el tiempo, en ocio de masas. Otras serán sustituidas por nuevas modas. En cualquier caso, ayudan a configurar una tendencia de desarrollo futuro.

El intento de clarificar el panorama del ocio en España implica también identificar las actitudes y comportamientos que se perciben en distintos grupos sociales. En el cuadro 2 se presentan los perfiles correspondientes a algunas formas representativas de ocio.

En este retrato se pone de manifiesto que la estructuración del tiempo libre está en función de diversas variables sociales. Pero no de manera uniforme. Así, mientras algunas mujeres aparecen identificadas como consumidoras de televisión, otras lo son por su afición a la lectura. Unos grupos prefieren el ambiente urbano y otros huyen de la ciudad. La conclusión que se deriva de este cuadro es que cada vez es más difícil clasificar. Las posibilidades de elección y la variedad de motivaciones y estilos de vida se amplía y dispersa. El ocio parece ser el último ámbito donde realmente se da la elección personal.

Tras esta visión sintética, vamos a analizar de forma más detallada la participación en actividades de ocio (tabla 3).

A la vista de los datos surge una primera cuestión, que no por ser un tanto obvia deja de tener importancia en el análisis. Ciertamente hay actividades que se pueden considerar masivas o mayoritarias; la mayor parte de la población participa en ellas, independientemente de diferencias sociales y económicas. Los medios de comunicación, omnipresentes en nuestras vidas, son los vehículos de entretenimiento e información que encabezan la lista. Pero también encontramos entre las más populares actividades que conllevan relación con otras gentes y que se encuentran profundamente enraizadas en la tradición e identidad españolas, como el paseo, las visitas o el esparcimiento en bares y cafeterías.

Cuadro 2 – Perfiles de ocio. 1994

Televisión	Toda la población ve la televisión con mayor o menor frecuencia, por encima de las diferencias de sexo, edad, nivel de estudios o renta. No obstante, los grupos que más tiempo pasan delante del televisor son las amas de casa y los jubilados de las clases económicamente menos favorecidas.
Radio	Toda la población. Sin embargo, los oyentes «tipo» son las amas de casa y jubilados de las clases medias. Los jóvenes, estudiantes o no, se inclinan por las emisoras musicales.
Lectura	Los hombres de clases acomodadas son los mayores lectores de prensa diaria. Las mujeres, especialmente las jóvenes y las que tienen estudios universitarios, prefieren los libros.
Pasear	Toda la población. El hábito del paseo se extiende a todos los grupos sociales, de cualquier condición, pero presenta unas características propias entre el colectivo de jubilados, por la cantidad de tiempo libre de que disponen.
Deporte	Hombres. Los aficionados a «ver deporte» se localizan entre las clases asalariadas medias y bajas. Por el contrario, los que disfrutan más «haciendo deporte» son los jóvenes estudiantes de clases medias-altas.
Restaurantes y espectáculos	El denominador común de aquellos que disfrutan de este tipo de diversiones es su capacidad económica. Los jóvenes, preferentemente universitarios, acuden a espectáculos. Los adultos optan por salir a comer o cenar fuera de casa.
Bares, cafeterías...	Toda la población. «Alternar» sigue siendo el pasatiempo nacional. Salir con amigos o familiares implica la mayor parte de las veces acudir a estos establecimientos, que se convierten en los centros de reunión social por excelencia. Dependiendo fundamentalmente de la edad, los gustos se inclinan por distinto tipo de establecimientos.
Casa y jardín	El ocio centrado en el hogar y su mejora (bricolaje, jardinería, decoración...) tiene sus adeptos entre las clases medias y medias altas. No se puede decir que atraiga a un determinado tipo de gente en exclusiva, aunque los «manitas» abundan más entre los hombres que han superado la treintena y los jubilados.
Agroturismo	El deseo de encontrar lugares y paisajes alejados de los circuitos turísticos tradicionales y disfrutar de un entorno natural atrae por lo general a jóvenes urbanos cansados de la ciudad. Abundan también las parejas de mediana edad sin hijos. En ambos casos, estudios secundarios o universitarios.
Deportes aventura	La búsqueda de los propios límites a través de las fuertes emociones que proporciona este tipo de deportes constituye un poderoso atractivo para jóvenes urbanos que buscan en su tiempo libre el placer del riesgo y la expresión del propio yo.

La parte inferior de la lista está copada casi exclusivamente por actividades identificadas habitualmente con la «cultura tradicional» o «cultura de élite», sin que ello nos conduzca a establecer la dicotomía

**Tabla 3 – Frecuencia de participación en actividades de ocio. 1993-94. En porcentajes horizontales**

	De vez en cuando	Con frecuencia	Total participación
Ver televisión	1,5	95,8	97,3
Oír la radio	5,8	81,1	86,9
Pasear	16,7	67,7	84,4
Ir de compras	25,5	57,7	83,2
Hacer o recibir visitas	34,5	45,7	80,2
Leer	14,1	57,0	71,1
Oír música	9,1	59,3	68,4
Ir de copas, bares y cafeterías	19,8	36,7	56,5
Cuidado personal (peluquería, masaje...)	44,1	8,4	52,5
Bricolaje y cuidado de plantas	13,1	35,4	48,5
Ir al cine	26,8	8,4	35,2
Juegos de cartas, de mesa	16,6	16,7	33,3
Ir a restaurantes	23,7	5,2	28,8
Asistir a espectáculos (culturales, deportivos...)	18,8	7,1	25,9
Ir a actos culturales (conferencias, exposiciones...)	23,0	1,8	24,8
Practicar deporte	8,9	15,3	24,2
Visitar ciudades históricas	21,3	1,6	22,9
Visitar museos	20,6	1,0	21,6
Visitar monumentos	20,2	1,2	21,4
Ir a discotecas	9,4	10,1	19,5
Visitar galerías de arte	14,9	1,0	15,9
Ir al teatro	11,9	0,6	12,5
Opera, conciertos	9,7	1,3	11,0
Tocar un instrumento musical	3,1	5,8	8,9

**Nota:** «Con frecuencia»=Todos los días + 1 vez por semana o más. «De vez en cuando»=Varias veces al mes + 1 vez al mes.

**Fuente:** Elaboración CECS a partir de CIRES, *La vida cotidiana*, octubre 1993 y *La cultura como consumo*, abril 1994.

cultura de masas-cultura minoritaria. En realidad, las prácticas culturales son propias de gustos minoritarios, lo han sido siempre y probablemente lo sigan siendo, ya que exigen unos conocimientos o destrezas previas de los que muchos carecen y un esfuerzo de desplazamiento que no todo el mundo está dispuesto a hacer. Así, las visitas culturales y la asistencia a actos de este tipo no gozan de las preferencias del público y obtienen una puntuación media que apenas supera los 4 puntos sobre un máximo de 10, según datos de CIRES.

La mera cuantificación del porcentaje de personas que realizan cierto número de actividades puede desembocar en el tipo de clasificación del que intentamos huir. Un análisis cualitativo puede aportar más elementos de juicio a la hora de valorar el contenido de nuestro ocio. Deberían tenerse en cuenta las diferentes dimensiones que el ocio aporta a nuestras vidas: además del entretenimiento y la pura diversión, hay que considerar el descanso, la información, las relaciones sociales y el desarrollo personal.

No obstante, como se verá a lo largo del capítulo, las características sociales, económicas y culturales acabarán por inclinar a ciertos grupos hacia determinado tipo de actividades o de ocio. A pesar de esta tendencia, algunos factores que antaño tenían una gran significación sociológica, como la variable rural-urbano, aparecen difuminados en las conductas de ocio y no constituyen ya elementos de diferenciación. La mecanización del campo ha liberado tiempo y la difusión de la cultura urbana ha alcanzado a sus habitantes. De esta manera, el tiempo libre disponible y los valores de ocio dan lugar a comportamientos similares en ambos contextos, especialmente entre la juventud.

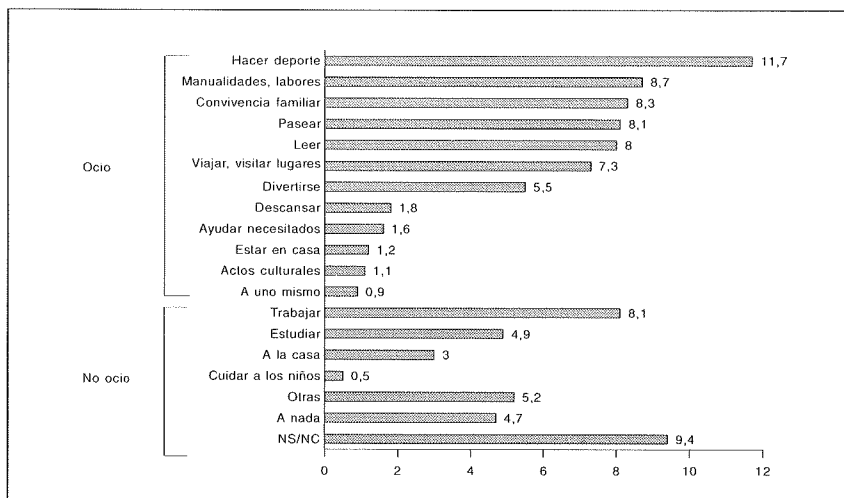
Una última observación general: el empleo que se hace del tiempo libre no satisface plenamente a todos; algunos deseos de actividades de ocio están aún insatisfechos y se quiere hacer más deporte, ejercitar las aficiones, convivir con la familia y salir, ya sea de paseo, de viaje o a divertirse (gráfico 3).

### *1.1 La generalización del turismo y de las vacaciones*

La aparición del turismo como fenómeno de masas está indiscutiblemente unida al desarrollo económico de las sociedades occidentales. La progresión del fenómeno abarca la totalidad del siglo, pero tras la Segunda Guerra Mundial la mejora de las condiciones de vida de las clases medias y trabajadoras provoca un aumento de la afluencia a playas y montañas a imitación de las tradicionales élites veraneantes.

Hoy en día viajar e ir de vacaciones son realidades asumidas. Pero no se debe olvidar que, no hace mucho, el «veraneo» no estaba al alcance de todos. Sólo a partir de la década de los 60 se dieron en España las conquistas sociales que facilitaron el acceso generalizado de los ciudadanos a este tipo de actividades:

Gráfico 3 – Actividades a las que dedicaría más tiempo libre la población española. En porcentajes. 1993



Fuente: Elaboración CECS a partir de CIRES, *Familia y uso del tiempo*, febrero 1993.

- aumento de la renta *per cápita*,
- reducción de la jornada laboral,
- incremento de los días de vacaciones pagadas.

Aún existen colectivos para los que «vacaciones» es un concepto poco definido, que no establece claramente los límites entre el trabajo y el descanso. Un ama de casa disfruta de las vacaciones de su familia realizando, en el mejor de los casos, un atenuado trabajo doméstico. Pensionistas, prejubilados y parados dudarán en contestar sobre sus vacaciones. Los estudiantes, por su parte, con tres meses apartados de las aulas, introducen un elemento de distorsión al promediar el tiempo de vacaciones del conjunto de la población. Seis de cada diez españoles que dicen disfrutar de vacaciones disponen para ello de cuatro semanas o más. Hay que destacar, sin embargo, que más de un tercio –el 37%– no llega a gozar de un mes de asueto.

La posibilidad de organizar y repartir el tiempo de vacaciones no es todavía un hábito consolidado entre la población: tres de cada cuatro personas (un 73,6%) tuvieron sus vacaciones seguidas, la mayoría en los tradicionales meses de verano. Vemos, pues, que aunque la tendencia indica una mayor flexibilidad, la rigidez de las jornadas laborales, la tradicional ausencia de actividad en los meses de julio y agos-

to y las extensas vacaciones escolares hacen que gran parte de los españoles concentren sus vacaciones en el período estival (tabla 4).

En la actualidad la mayoría de la gente disfruta de vacaciones. Esto no quiere decir que todos hagan turismo, es decir, que se desplacen de su residencia habitual para disfrutar de sus vacaciones. Según la última Conferencia Internacional sobre Estadísticas de Viaje y Turismo, celebrada en Ottawa (Canadá) en junio de 1991, se considera turista «a aquel viajero que permanece 1 noche o más en un alojamiento distinto de su residencia habitual». No cabe duda de que la coyuntura económica de los últimos años provocó en 1992 el descenso de la tasa de viajes en relación con años anteriores. No obstante, según datos de la Dirección General de Política Turística, el número de ciudadanos españoles que viajaron volvió en 1993 a las cifras de los mejores años (tabla 5). Además, 1994 ha sido un buen año para el sector turístico español: entraron en nuestro país 43 millones de turistas, que dejaron unos ingresos de 2,83 billones de pesetas.

La comparación desde una perspectiva europea nos coloca entre los menos viajeros, junto con Irlanda y Portugal. A la cabeza de los turistas europeos se sitúan los suizos y noruegos. La renta *per cápita* parece ser el factor determinante en los desplazamientos vacacionales. Sin embargo, es preciso tener en cuenta que en España el clima, la diversidad de paisajes y «el ambiente» que hay en algunas de las zonas más turísticas permiten a muchos españoles disfrutar de su descanso y de su ocio sin necesidad de desplazarse.

Respecto a los principales lugares de destino, las zonas costeras siguen siendo elegidas por más de la mitad de los españoles que deciden salir de vacaciones (gráfico 4). De las dos áreas costeras, cantábrica-

**Tabla 4 – Meses en los que se produce el viaje principal y su destino. 1992. En porcentajes**

	Total	España	Extranjero
Primavera	30,2	30,2	31,0
Verano			
Julio	11,1	11,1	10,8
Agosto	16,0	15,9	17,1
Septiembre	10,7	10,7	11,8
Otoño	16,3	16,2	17,6
Invierno	15,6	15,9	11,7

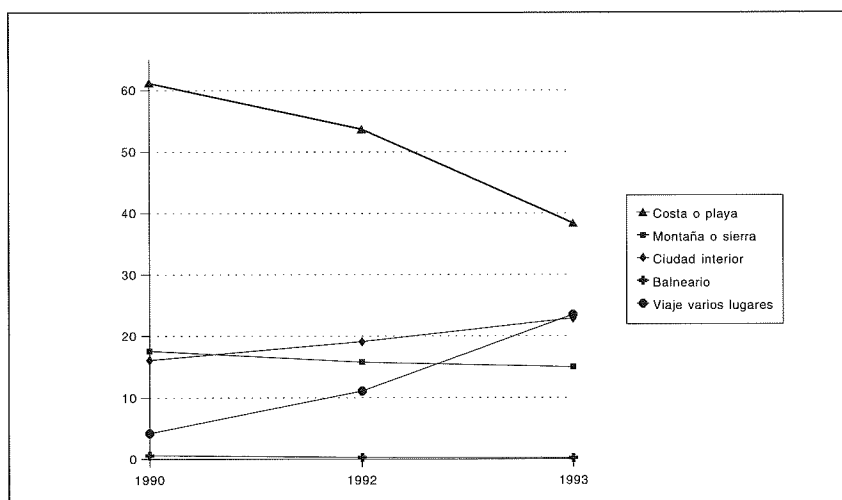
**Fuente:** Elaboración CECS a partir de Dirección General de Política Turística, *Las vacaciones de los españoles en 1992*, Madrid, 1993.

**Tabla 5 – Evolución del número de viajeros por estado civil y edad. 1990-1993. En porcentajes sobre la población de cada grupo**

	1990	1992	1993
<b>Estado civil</b>			
Soltero/a	63,6	52,8	53,2
Casado/a	49,6	42,1	46,0
Otros	39,7	31,6	33,8
<b>Edad</b>			
16-24 años	63,4	54,8	65,3
25-34	64,7	51,8	62,7
35-44	56,8	48,8	56,4
45-54	48,7	39,3	51,1
55-64	41,5	33,5	44,2
+ 65	36,4	30,7	34,5
Total viajeros	53,4	44,5	55,5

**Fuente:** Elaboración CECS a partir de Dirección General de Política Turística, *Las vacaciones de los españoles en 1992* y *Las vacaciones de los españoles en 1993*. Madrid, 1993 y 1994.

**Gráfico 4 – Zona de destino de vacaciones. 1990-1993. En porcentajes**



**Fuente:** Elaboración CECS a partir de Dirección General de Política Turística, *Las vacaciones de los españoles en 1992* y *Las vacaciones de los españoles en 1993*, Madrid, 1993 y 1994.

atlántica y mediterránea, esta última es la preferida, pero su ventaja en las preferencias mayoritarias se reduce año tras año. La montaña, las ciudades y pueblos del interior, con una oferta turística amplia y alternativa al tradicional turismo de sol y playa, también van ganando adeptos.

Descansar, reponer fuerzas en un ambiente distendido y relajado es el principal motivo aducido a la hora de viajar (tabla 6). Visitar a amigos y familiares también sigue siendo una buena excusa para emprender el viaje. Las personas con más edad y menos recursos económicos buscan en su lugar de vacaciones el descanso y la tranquilidad. Grupos con una posición socioeconómica más acomodada y un nivel de estudios más alto eligen zonas de vacaciones que les aporten nuevos conocimientos y experiencias acerca de gentes y culturas distintas a la propia, y que cuenten con una oferta de patrimonio cultural y artístico interesante. Los jóvenes, por último, buscan en sus vacaciones cambiar de ambiente, hacer nuevas amistades, etc.: lo que oferta un turismo de diversión y relación social (tabla 7).

Las vacaciones rompen, por lo general, los hábitos sedentarios y el deseo de distracción lleva a emprender otro tipo de actividades, además del descanso, como el contacto con la naturaleza, el deporte o la cultura. Con todo, lo que más se busca es lo recreativo, lo puramente lúdico sin más complicaciones (gráfico 5).

Tabla 6 – Evolución de los motivos para salir de vacaciones. 1987-1992. En porcentajes

	1987	1990	(*) 1992
Ver a la familia y/o amistades	15,2	19,7	31,0
Descansar, reponer fuerzas, salud	51,4	15,4	39,9
Distraerse, cambiar de ambiente, ruptura de la vida cotidiana	18,1	41,3	33,0
Conocer y relacionarse con nuevas personas	(1)	6,0	6,3
Conocer lugares nuevos, países, etc.	11,4	14,5	24,4
Practicar o ver una actividad deportiva	1,2	0,4	1,4
Otros	1,3	2,3	1,4
No sabe	0,1	–	–
No contesta	–	0,3	0,4

(1) No se formula. (\*) En 1992 se admite más de una respuesta.

Fuente: Dirección General de Política Turística, *Las vacaciones de los españoles en 1992*, Madrid, 1993, p. 42.

Tabla 7 – Qué aspecto influye más para elegir el lugar de vacaciones. 1991

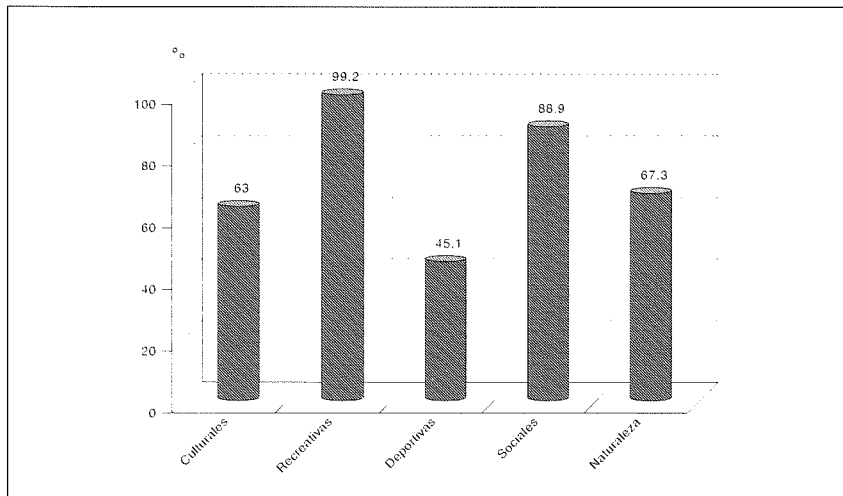
	Sexo	Edad	Nivel de Estudios	Estado Civil	Ingresos Mensuales
Paisaje	–	18-49	Primarios	Casado	75.000-150.000
Gente/Cultura	–	18-29	Secundarios	Casado	75.000-150.000
Arte	Mujer	18-49	Secundarios	Sol-Cas	100.000-200.000
Vida Social	Varón	18-29	Secundarios	Casado	45.000-75.000 y 150.000-200.000
Descanso	–	30-49	Primarios	Casado	100.000-150.000
Deportes	Varón	18-29	Secundarios	Sol-Cas	75.000-150.000
Otros	Mujer	+50	Sin Estudios	Casada	100.000-150.000

Fuente: Elaboración CECS a partir de CIRES, *Estilos de vida*, octubre 1991.

## 1.2 El deporte para todos

La extensión del deporte como práctica social deseable ha estado tradicionalmente vinculada a las políticas culturales del Estado de Bienestar, que tenían dos objetivos básicos:

Gráfico 5 – Tipo de actividades en función de la realización de un viaje. 1992. En porcentajes



Nota: Posibilidad de respuesta múltiple.

Fuente: Dirección General de Política Turística, *Las vacaciones de los españoles en 1992*, Madrid, 1993, p. 115.

- provisión de equipamientos y servicios para su práctica y disfrute,
- promoción de la práctica deportiva como contribución a una mejora de la salud física y psicológica.

Pero el fenómeno deportivo, que ocupa una parte importante del tiempo de ocio de muchas personas, ha trascendido esta dimensión para convertirse en un fenómeno omnipresente en nuestras vidas, a través de los medios de comunicación y las conversaciones cotidianas. Prueba de ello es que el peso económico del sector deportivo aumenta día a día. Entre 1990 y 1992, el volumen de inversión publicitaria del sector deporte superó en más de veinte puntos el crecimiento medio del resto de los sectores. Aunque este incremento se explique en parte por la celebración de los Juegos Olímpicos de Barcelona 92, no deja de poner de relieve su creciente importancia. El número de los que hacen ejercicio físico, de espectadores y de lectores de publicaciones deportivas son indicios de la difusión de este fenómeno propio del tiempo de ocio.

### **El ejercicio físico: paseo y deporte**

No se puede negar que las políticas de promoción del deporte han tenido cierta repercusión en una población no muy aficionada a practicarlo. Al menos como valor social, el deporte ha ganado puntos en el inconsciente colectivo, pues la población manifiesta que desearía practicar más deporte del que hace. Sin embargo, la actividad física más popular y practicada por los españoles es pasear. El 90% de los españoles –más hombres (71%) que mujeres (64%)– pasean con distinta frecuencia con el propósito de hacer ejercicio físico. La mayoría lo hace a diario o varias veces a la semana. El paseo es, además, un hábito que se mantiene con la edad, como lo demuestra el amplio porcentaje de población madura que lo practica: un 78,3% de los mayores de 65 años pasea con frecuencia.

A pesar de la presencia del deporte en los medios de comunicación, de la inversión en infraestructuras y equipamientos deportivos y de que hoy se practica más deporte que hace unos años<sup>3</sup>, todavía no pue-

---

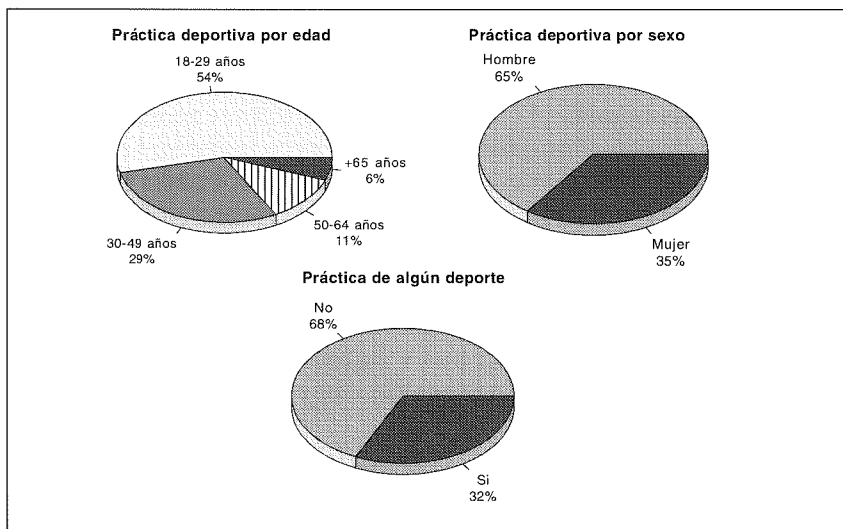
<sup>3</sup> García Ferrando ha señalado esta tendencia de crecimiento en los hábitos deportivos de los españoles desde mediados de los años 70, cuando un 22% de la población adulta practicaba algún deporte. Véase García Ferrando, M., «Actividades de tiempo libre y prácticas deportivas», en S. del Campo (Dir.), *Tendencias Sociales en España (1960-1990)*, Fundación BBV, Bilbao, 1993, Vol. III, pp. 253-276.

de considerarse un fenómeno masivo. Un tercio de la población dice hacer deporte (gráfico 6), pero sólo el 15% lo practica con regularidad semanal. El resto lo hace en ocasiones esporádicas, ya sea durante el período de vacaciones o en el verano.

La práctica deportiva regular es un hábito que se adquiere en la niñez o en la juventud y que posteriormente se va abandonando a medida que los compromisos sociales y laborales reducen la cantidad de tiempo libre disponible. Afortunadamente, son cada vez más los adultos y los de edad madura que realizan ejercicio físico con regularidad. Así, si en 1990 únicamente el 27% de los que tenían entre 30 y 40 años practicaba deporte, en 1993 este colectivo alcanzaba casi el 40%. Si tomamos como base los porcentajes de jóvenes que actualmente dicen practicar algún deporte (54%), es previsible que este aumento se traslade paulatinamente a otros intervalos de edad.

Entre los más mayores comienza también a despuntar el interés por el ejercicio físico. Actualmente el 6% de los que practican deporte son mayores de 65 años. Evidentemente, en este caso, no se debe tener en cuenta tanto la cantidad como la calidad del dato, y todo hace pensar que este grupo de edad, que dispone de gran cantidad de tiempo libre, será cada vez más activo en este ámbito. Las ofertas deportivas que se están haciendo a estos colectivos de mayores desde los po-

Gráfico 6 – Práctica deportiva. 1993



lidesportivos y en los viajes organizados de vacaciones irán dando sus frutos en años venideros. Tampoco hay que perder de vista el hecho de que la mayor parte de nuestros mayores no ha tenido la oportunidad a lo largo de su vida de disfrutar de un ocio activo; todo tipo de acciones que tengan como objetivo la promoción de actividades atractivas para este grupo creciente de población será altamente positivo para el futuro.

No se puede obviar que la capacidad de participar en actividades que aumenten su calidad de vida –el deporte, entre ellas– está en función de factores físicos y sociales: nivel socioeconómico, estado de salud, motivaciones, etc. En todo caso, no cabe duda que una práctica deportiva regular y moderada contribuye a mejorar el estado físico general y a prevenir gran parte de las dolencias que nacen de la vida sedentaria. Si se potencia, además, su componente lúdico y social, estamos ante una actividad de gran interés para los mayores.

### **El deporte como espectáculo**

El deporte como espectáculo mueve audiencias y despierta interés más allá de barreras culturales e idiomáticas. Ya no es extraño encontrar a personas que siguen con parecido entusiasmo las ligas deportivas internacionales y las que se juegan en su país. Los grandes eventos deportivos, como los Mundiales de Fútbol o las Olimpiadas, pulverizan los records de audiencia, tanto en directo como por televisión. Hasta el modesto *derby* local levanta pasiones entre los aficionados. Desde un punto de vista sociológico, no cabe duda que el deporte es un catalizador de aspiraciones e identidades; incluso aquellos que no se sienten interesados por ningún deporte en particular, pueden nombrar, sin pensarlo mucho, unos cuantos equipos locales.

De todas formas, con la excepción de eventos especiales como los que acabamos de nombrar, acudir a presenciar una competición deportiva, previo paso por taquilla, es menos frecuente en los últimos años, como en el resto de espectáculos en directo. El incremento de la oferta de deporte televisado es la causa principal de esta disminución de público en vivo. Los programas deportivos son la base de la estrategia de las cadenas nacionales, autonómicas y codificadas para incrementar su audiencia. Si a ellas añadimos los canales deportivos vía satélite, resulta que el deporte, junto con las películas, es lo más programado. En 1994 un 10% de los españoles dice preferir los deportes en la programación de televisión; en 1992 ese porcentaje era del 8%.

No es extraño, por tanto, que muchos cambien la bufanda de colores y la taquilla por el sillón de casa y el mando a distancia.

Como en otros espectáculos, los espectadores deportivos por excelencia son los jóvenes, especialmente los varones con estudios secundarios o universitarios (tabla 8). Los mayores presencian el deporte por televisión; su poder adquisitivo es menor y tienen menos movilidad que los jóvenes, que salen más de casa.

### La prensa deportiva

Los aficionados al deporte dedican también su tiempo de ocio a la lectura de prensa deportiva. Una parte importante del auge social del deporte tiene su origen en los medios de comunicación, ya sean escritos o audiovisuales. La lectura de periódicos deportivos ha aumentado en los últimos años de manera importante y en la actualidad casi 3 de cada 10 españoles lee algún periódico deportivo a la semana. Por ello, este segmento de comunicación ha experimentado un fuerte incremento en su difusión (gráfico 7).

El aumento de interés por la prensa deportiva también ha repercutido en el segmento de las revistas deportivas. En la encuesta sobre medios de comunicación de 1992 de CIRES, un 5% de la población decía que la última revista que había leído con interés era una revista de temas deportivos; en 1994 este porcentaje había crecido hasta el 8,3%.

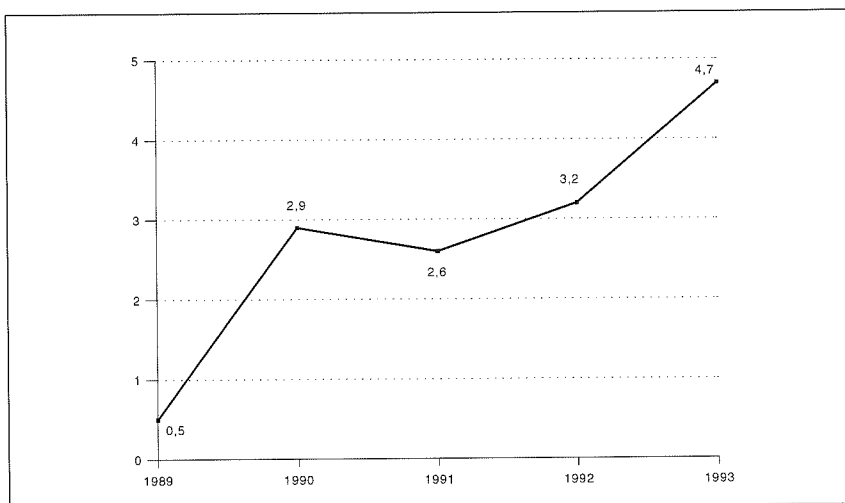
La información deportiva, y todo lo que alrededor de ella se mueve (prensa, televisión, radio), es quizás uno de los escasos reductos masculinos, al menos en lo que a la audiencia se refiere. Esta inter-

**Tabla 8 – Asistencia a espectáculos deportivos. En porcentajes sobre el total de cada grupo. 1993**

Edad	%	Estudios	%	Sexo	%
18/21	12,8	Sin estudios	6,5	Hombre	17,2
22/25	10	Primarios	7,5	Mujer	2,5
26/35	10,8	Secundarios	12,8		
36/45	8,9	Universitarios	8,3		
46/60	9,3				
>60	7,9				

**Fuente:** Elaboración CECS a partir de *V Informe FOESSA*, Madrid, 1994.

Gráfico 7 – Audiencia de revistas deportivas semanales y mensuales. 1989-1993. En porcentajes sobre el total de revistas



Fuente: Elaboración CECS a partir de *Noticias de la comunicación*, nº 125 (1994), p. 28.

pretación no debe conducir al error de afirmar que a las mujeres no les interesa el deporte, aunque es evidente que siguen sus incidencias con bastante menos pasión. Finalmente, a diferencia de otro tipo de espectáculos o gustos culturales, el deporte es más popular, ya que en su seguimiento influye menos el nivel educativo y socioeconómico.

### 1.3 El predominio del consumo audiovisual

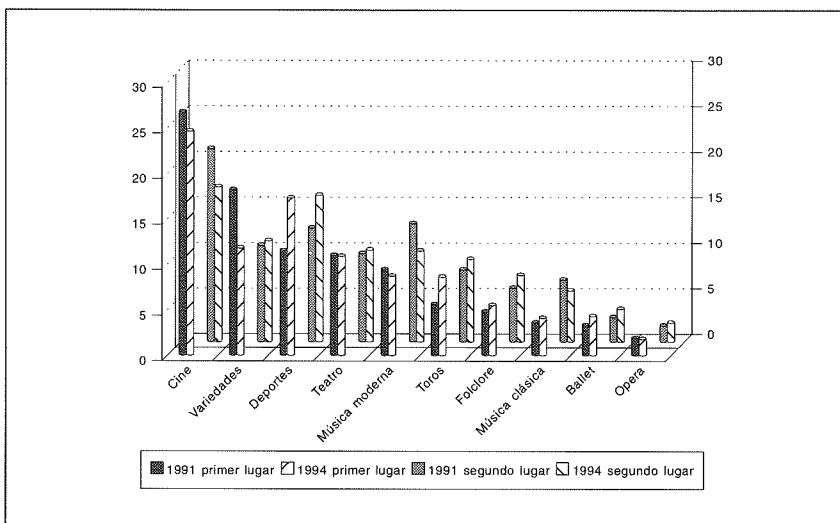
La cultura, espacio creativo y lúdico por excelencia, se ha convertido en nuestros días en objeto de consumo y disfrute masivo gracias a las nuevas tecnologías de la comunicación. Nunca tantas personas tuvieron acceso a formas tan diversas de producción y reproducción cultural, con la posibilidad añadida de elegir entre múltiples ofertas con las que en un futuro próximo será posible interactuar. La industrialización y mercantilización, por otro lado, han tenido como consecuencia la aparición de pautas de consumo y de hábitos estandarizados que favorecen poco el desarrollo de capacidades y actitudes críticas.

La tendencia, en todo caso, indica una mayor permanencia en el hogar y menor asistencia a espectáculos en directo. Parece darse una revalorización del hogar como espacio de ocio, sin olvidar otros factores coyunturales como la crisis económica, el recorte de los gastos familiares, etc. Una buena muestra de ello es la preferencia manifestada por 8 de cada 10 personas por presenciar los espectáculos a través de la televisión en lugar de hacerlo en directo. Los que más gustan son el cine, las variedades, los deportes y el teatro (gráfico 8).

Disminuye el disfrute en espectáculos como el cine, las variedades y el teatro, y aumenta paralelamente en el folclore, el deporte y los toros. Estamos asistiendo a un *revival* de lo español, después de unos años en los que la progresía intelectual renegaba de folclóricas y toros. Es evidente que la influencia de la televisión en las modas ha tenido algo que ver en todo ello. Por otra parte, la cultura tradicional de música clásica, ópera y ballet se mantiene en los gustos, lo cual pone de relieve la continuidad de unas preferencias culturales minoritarias.

Las mujeres son las que más presencian estos espectáculos por la televisión, especialmente variedades, teatro y cine. Los hombres se inclinan más por los toros y el deporte. Los más jóvenes van con más

Gráfico 8 – Espectáculos con que se disfruta más. 1991-1994. En porcentajes



Fuente: Elaboración CECS a partir de CIRES, *Estilos de vida*, octubre 1991 y *La cultura como consumo*, abril 1994.

frecuencia a presenciar los espectáculos en directo, de ahí que los acontecimientos musicales, el cine y el teatro concentren más de una cuarta parte del total de espectadores en vivo. A medida que aumenta la edad, es más frecuente el contemplar desde casa los espectáculos. Por último, se constata que las personas con mayores niveles de estudios van más a espectáculos en directo y que ven por televisión más teatro, ópera y ballet que otros colectivos.

### **Equipamiento audiovisual en el hogar**

Este tipo de equipamiento hace referencia a la llamada «electrónica de consumo»: aparatos y accesorios como televisores, vídeos, radios, tocadiscos, ordenadores personales, etc., que sirven para la creación o reproducción de bienes y servicios culturales. Fundamentalmente se trata de aparatos reproductores, es decir, equipamientos pasivos que apenas permiten una manipulación de la información que se ofrece a través de ellos.

El aumento de ventas de estos electrodomésticos ha sido constante en los años precedentes. La mayoría de los hogares españoles dispone en la actualidad de un equipamiento que les permite acceder a distintos tipos de información y entretenimiento. Por ejemplo, en once millones y medio de hogares españoles hay al menos un aparato de televisión. Existe, al igual que en el resto de los bienes de consumo, una correlación positiva entre la posesión de esta infraestructura doméstica, los ingresos del hogar y el nivel sociocultural (tabla 9).

### **Consumo de medios de comunicación**

El consumo de medios de comunicación está estrechamente relacionado con el equipamiento doméstico y ocupa una parte muy importante del tiempo libre de la mayoría de las personas. El fenómeno de los medios de comunicación no se circunscribe a la televisión, aunque tenga su máximo exponente en ella. Excepto el vídeo y la radio, los medios han incrementado su audiencia (gráfico 9). El aumento mayor se ha producido en los diarios y suplementos dominicales; hay que tener en cuenta que España partía de uno de los niveles de lectura de prensa escrita más bajos de Europa.

El perfil de la audiencia de medios de comunicación, según el *Estudio General de Medios*, es similar, en conjunto, en ambos sexos, pero

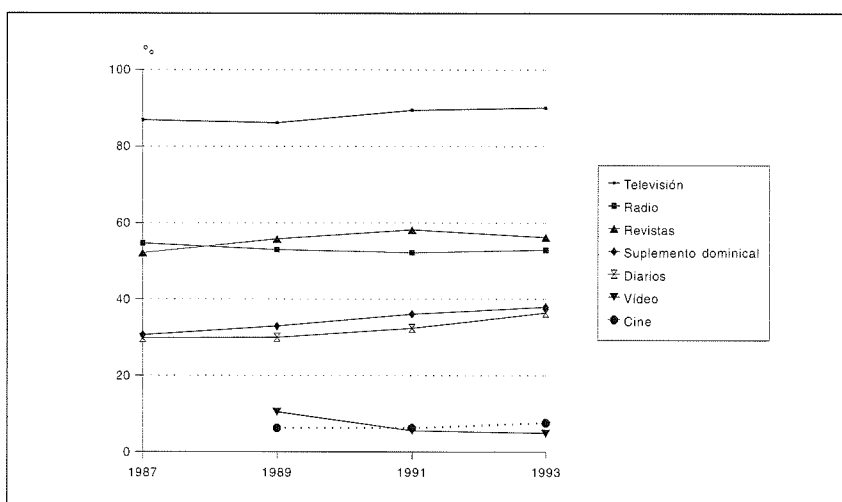
**Tabla 9 – Equipamiento doméstico audiovisual por nivel de estudios e ingresos del hogar. 1992. En porcentajes**

	TV en color	Radio	Radiocasete	Vídeo	Tocadiscos
Nivel de estudios del entrevistado					
Sin estudios	97,3	85	57,6	33,2	21,5
Primarios	97,9	93,5	79	50,1	46,8
Secundarios	98,5	95,5	95	69,8	68
Universitarios	100	97,6	93,8	66,3	73,5
Ingresos mensuales del hogar					
Hasta 100 mil	96,9	85,4	63,5	34,3	29,3
100-200 mil	99,5	96,3	88,9	64,5	63,6
200-350 mil	98,7	93,8	91,7	84,4	72,2
+ 350 mil	100	100	94,4	94,4	77,8
Total poseen	98,2	92,8	80,9	53,8	50,6

Fuente: Elaboración CECS a partir de CIRES, *Medios de comunicación*, diciembre 1992.

presenta diferencias en función de la edad, clase social e instrucción. Los adultos prefieren la prensa y los jóvenes se inclinan más por el cine, las revistas y la radio. Sin embargo, se aprecia que los medios de

**Gráfico 9 – Evolución de la audiencia de medios de comunicación. 1987-1993. En porcentajes**



Fuente: Elaboración CECS a partir de *Encuesta General de Medios*.

comunicación masivos, como la televisión, son un unificador social, al menos en un nivel general de consumo.

La televisión es el hábito social por excelencia; consigue organizar a su alrededor buena parte de la vida doméstica. Los cambios tecnológicos en el sector audiovisual han favorecido en especial a este medio, que ha conocido un gran desarrollo desde finales de la década de los 80 con la incorporación de las cadenas privadas de televisión. Además de la competencia por las audiencias, la diversificación de la oferta televisiva ha generado también nuevos mercados para el vídeo y el cine.

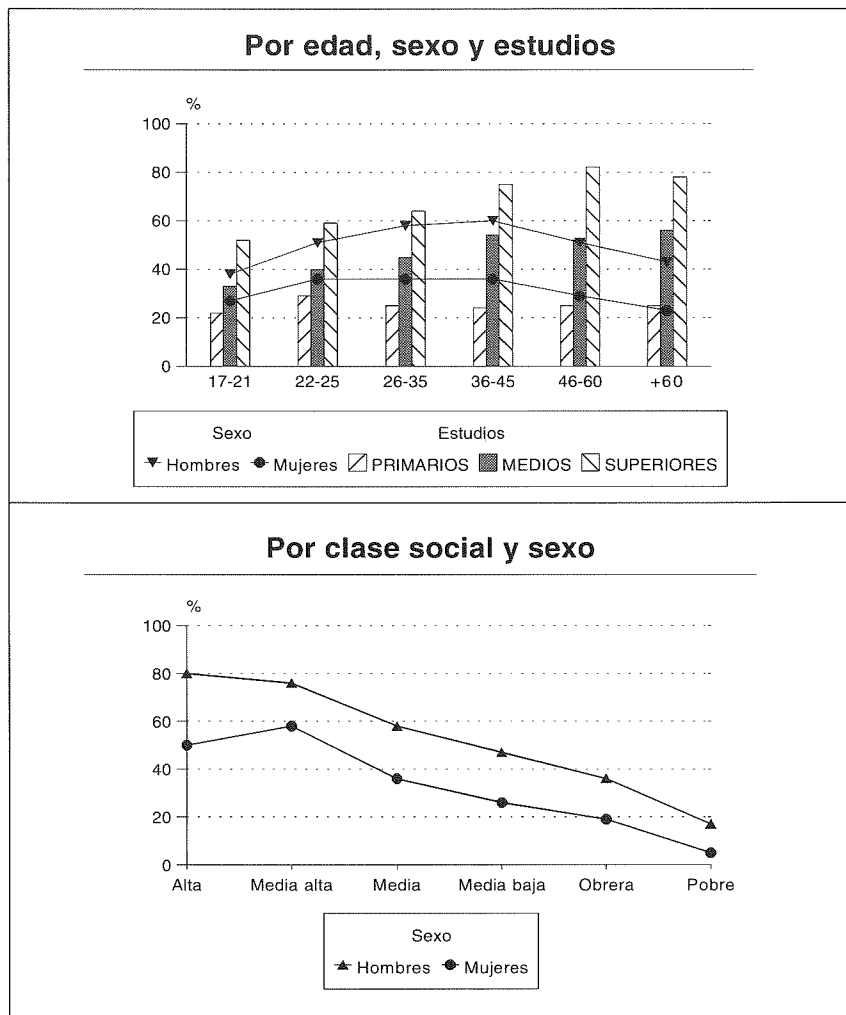
La radio, el «medio caliente», es el único que consigue hacer sombra a la televisión. En 1994, un 97,3% de los españoles se declaran consumidores de televisión, frente a un 87,9% de radio. La cercanía de ésta a los sucesos cotidianos y a las noticias locales consigue interesar a una amplia audiencia. Una parte importante de los oyentes son jóvenes que escuchan cadenas especializadas en música. La facilidad de compatibilizar su escucha con otro tipo de actividades laborales, domésticas o de tiempo libre hace de la radio un medio extraordinariamente popular.

A los medios de comunicación audiovisuales sigue la prensa escrita en la atención del público. Dos españoles de cada tres declaran leer periódicos al menos 2 días por semana. Este dato, sin embargo, debe ser matizado. La lectura de prensa escrita presenta importantes variaciones en función del nivel de instrucción y el *status* social; el público objetivo de la prensa diaria son los grupos de mayor nivel educativo (gráfico 10).

En cuanto al tipo de prensa con mayor audiencia, cabe destacar que de los diez primeros periódicos españoles, tres son deportivos. Aunque el diario *Marca* tiene el mayor número de lectores (4,8%), el segmento más importante está representado por los diarios de información general de difusión nacional y los de circuito autonómico.

El lector de revistas es más joven que el de periódicos y mayoritariamente se trata de mujeres. La tendencia general apunta, con algunas excepciones, a un descenso de la audiencia de las revistas como segmento de comunicación diferenciado. La crisis económica y la estabilización del mercado después de unos años de fuerte crecimiento pueden explicar este hecho. Un ejemplo claro lo constituyen las revistas de información televisiva: con la aparición de las televisiones privadas conocieron un período de expansión que se ha truncado en los últimos dos años.

Gráfico 10 – Audiencia diaria de prensa por edad, sexo, estudios y clase social. 1993



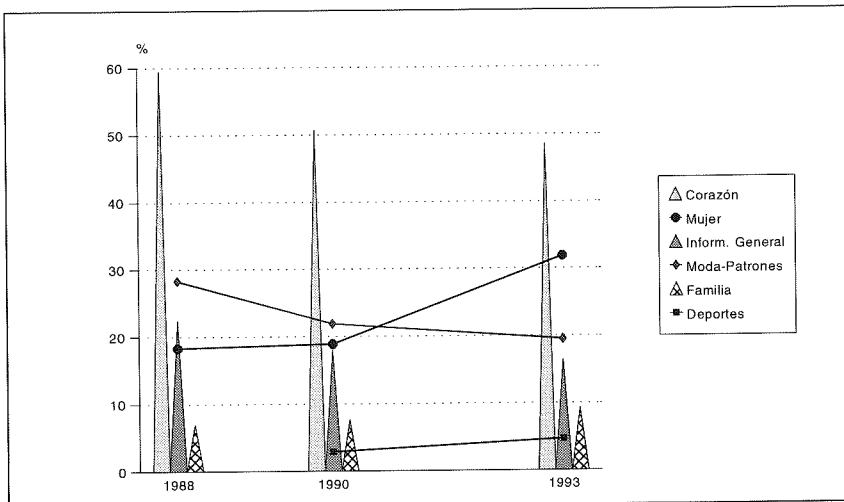
Fuente: Elaboración CECS a partir de *V Informe FOESSA*, Madrid, 1994.

También en su temática las revistas han evolucionado con los gustos y con los cambios sociales, lo que ha dado lugar a la aparición de nuevos segmentos de información y a la renovación de otros ya conocidos (gráfico 11). Las revistas de actualidad política surgidas durante la época de la transición, a finales de los años 70, no han conseguido recuperar los niveles de audiencia que alcanzaron en la primera mitad de los 80. Por otra parte, las tradicionales revistas de moda femenina se han actualizado, para adecuarse al cambio de la mujer española, integrada con mayor o menor fortuna en la dinámica laboral del país. Aparece con fuerza también el hogar como objeto de ocio, en sus múltiples dimensiones: gastronomía, decoración, jardinería, bricolaje, etc.

### La cultura fuera del hogar

Aunque lo audiovisual doméstico domina el panorama cultural, hay ciertas prácticas fuera del hogar que consiguen atraer la atención de los ciudadanos. Algunas son más frecuentadas: el cine, la visita a museos de renombre, monumentos o ferias del libro. Estas últimas se han popularizado bastante en los últimos años. Por el contrario, la afi-

Gráfico 11 – Evolución de la temática de las revistas. 1988-1993. En porcentajes sobre el total de revistas



Fuente: Elaboración CECS a partir de *Noticias de la comunicación*, nº 125 (1994).

Cuadro 3 – La cultura fuera del hogar

Actividades	Visitantes y espectadores	Usuario tipo
<b>ATRACTIVAS</b> Cine Monumentos Museos	Actividades frecuentadas por cuatro de cada diez españoles	Actividades más propias de jóvenes que no superan los 30 años
<b>DE CALLE</b> Feria del Libro Feria artesanía Exposiciones	Dos de cada diez acostumbran a visitarlas	
<b>CON PUBLICO FIEL</b> Conciertos Conferencias Teatro	Un escaso 15% asiste a estas muestras culturales	Personas con nivel de estudios medios y superiores

ción de ir al teatro o a escuchar una conferencia no levanta pasiones entre la mayoría de la población, aunque tiene sus adeptos fieles (cuadro 3).

Después de unos años de crisis, que repercutieron en la reconversión del sector, últimamente se aprecia una recuperación de los espectadores de cine. Su público se concentra en los jóvenes, ya que los más mayores prefieren ver películas en la televisión. Comparado con ésta, el cine es caro y además exige un desplazamiento. Pero el espectáculo que ofrece, especialmente los títulos de éxito precedidos por fuertes campañas de publicidad, tiene un poderoso atractivo para la juventud.

En otro ámbito, hay que destacar la influencia de las políticas de difusión cultural en el incremento de visitas a museos y monumentos. El debate se sitúa en este tema en torno a la cuestión de «democratizar» el acceso a estas infraestructuras culturales, con la intención de atenuar la diferencia de oportunidades entre grupos sociales. Sin embargo, es patente que estas prácticas culturales están más relacionadas con los niveles educativos que con los niveles de renta. El visitante tipo son los jóvenes universitarios. Habitualmente, la visita a un monumento o a un museo es un acontecimiento esporádico, en el marco de viajes o excursiones.

Esta apreciación carece de significación si se considera de manera aislada, dada la tendencia general, como se ha comentado anteriormente, a una reducción de las actividades culturales fuera del hogar, cualquiera que sea su carácter. Se podría interpretar este hecho como una manifestación de la coyuntura económica, pero nos inclinamos a

pensar que la gran diversidad de la oferta cultural actual hace que la demanda se reparta y se especialice. Las posibilidades de elección se han multiplicado de tal manera que cualquier persona puede optar por quedarse en casa a ver la televisión, alquilar una película de vídeo, ir al cine, al teatro o a otros espectáculos y no acudir a un museo, sencillamente porque le parece menos ameno que otro tipo de actividades.

Las actividades culturales de calle –ferias del libro o de artesanía, etc.– se han convertido en un fenómeno importante por el número de personas que atraen. La estrategia de sacar el libro a la calle, rompiendo las barreras psicológicas que para mucha gente supone todavía hoy entrar en una biblioteca o en una librería, ha contribuido significativamente a la popularidad de este tipo de eventos.

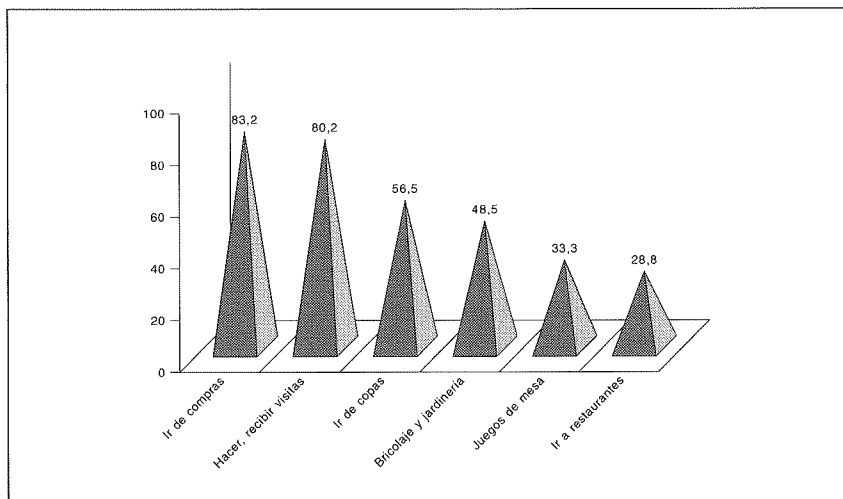
Por último, las muestras culturales que reúnen a un público más fiel atraen entre un diez y un veinte por ciento de la población, la mayoría de mediana edad y universitarios. La característica más relevante de este tipo de expresiones «culturalmente activas» es que consiguen mantener cierta audiencia, dentro de la minoría, y convocan a un público intelectualmente motivado y con suficiente tiempo libre.

### **Aficiones y entretenimientos**

Al hablar de ocio y tiempo libre es relativamente fácil centrarse exclusivamente en los medios de comunicación y en los espectáculos. Se olvida así que gran parte de este tiempo diario se comparte con la familia y que cualquier tipo de actividad doméstica o de relación puede convertirse en una actividad de ocio, si se realiza con esta intención. El bricolaje, la cocina o el ir de compras son buenos ejemplos a este respecto. Evidentemente no es lo mismo cocinar a diario por obligación que deleitarse en la preparación de una cena para una reunión de amigos. La calidad de este tipo de actividades varía según el significado que el propio sujeto le asigne.

La importancia del hogar como centro de reunión y actividad social se manifiesta en la cantidad de gente que declara hacer o recibir visitas (gráfico 12). El componente de relación social y familiar que preside cualquier reunión de este tipo es el elemento más destacable. Los jóvenes prefieren cultivar las relaciones sociales fuera del hogar, el famoso «salir a tomar algo». No obstante, a medida que aumenta la edad, se prefiere el ambiente hogareño y compartirlo con familiares o

Gráfico 12 – Aficiones y entretenimientos de ocio. 1993. En porcentajes



Fuente: Elaboración CECS a partir de CIRES, *La vida cotidiana*, octubre 1993.

amigos. Este tipo de práctica es especialmente popular entre los matrimonios con hijos pequeños.

Los tradicionales juegos de cartas han acompañado en las sobremesas a muchas generaciones de españoles. Siguen siendo un entretenimiento popular, pero desgraciadamente a la baja, debido a la escasa afición de los jóvenes por esta distracción, que conjuga perfectamente cierto grado de actividad mental con la diversión, además de no necesitar desembolso alguno.

Otras aficiones también tienen como centro de actividad el hogar. El término «bricolaje» engloba una serie de actividades de difícil catalogación. Su objetivo básico es el cuidado y mejora del hogar y hasta hace poco no tenían el éxito que las precedía en otros países, a causa principalmente de las diferentes características de los hogares españoles. Sin embargo, el aumento general del nivel de vida, y de ciertos grupos en particular, ha provocado la proliferación de viviendas «unifamiliares», más a propósito para desarrollar estas aficiones. El nivel económico y otros factores influyen decisivamente en la naturaleza y disfrute del ocio centrado en el hogar. Se constata que las amas de casa y los jubilados son los que más tiempo dedican a estos menesteres.

También se están desarrollando otros tipos de *hobbies*: la informática, los coches, las motocicletas, los animales domésticos, la gastronomía, etc. Al amparo de este tipo de aficiones ha surgido un floreciente mercado editorial –revistas, fascículos, libros...– especializado en proveer al público de información acerca de las formas más variadas de cultivar su entretenimiento preferido (tabla 10). Este tipo de aficiones está contribuyendo a la extensión de un *ocio virtual*, basado en experimentar la sensación a través de la revista, el vídeo o el ordenador, sin vivir la realidad de forma directa.

Por último, hay aficiones que tienen que ver con la expresión de la propia personalidad, el desarrollo de uno mismo o la posibilidad de ejercer una vocación. Son las aficiones artísticas: pintura, música, literatura, etc. En este caso no se trata de consumir, sino de producir. Desarrollar o no una afición artística depende de diversos factores; la tradición familiar y la educación recibida suelen tener más peso que los condicionamientos económicos.

Su nota definitoria es que necesitan cierto nivel de destrezas y aprendizaje previo y, a menudo, un lugar especial donde realizarlas. Son muy minoritarias (tabla 11), con frecuencia a caballo entre el *amateurismo* y la profesionalidad. Para las personas que las practican, estas aficiones constituyen un modo de cultivar sus capacidades intelectuales y de relacionarse con otros que comparten sus mismas inquietudes. Dentro del grupo minoritario que se dedica a estas aficiones existe alguna diversidad. Escribir, pintar o esculpir son más pro-

**Tabla 10 – Evolución de la difusión de algunas revistas de ocio especializadas. 1988-1992. Promedio de difusión**

Revista	1988	1989	1990	1991	1992	Incremento %
Sólo Auto 4 por 4	—	15.835	21.258	25.727	26.454	67
Ciclismo a fondo	21.110	21.853	21.024	22.831	25.844	22,4
Comer y Beber	22.991	21.991	20.880	21.145	24.093	4,7
Bicisport	—	16.149	20.338	22.682	22.926	41,9
Don Balón	17.432	16.643	18.185	19.961	21.414	22,8
PC Actual	—	—	—	19.682	21.189	7,6
Motor Clásico	8.382	8.818	8.825	9.939	9.946	18,6
El Mundo del Perro	—	—	—	5.862	6.453	10

**Fuente:** Elaboración CECS a partir de *Boletín mensual de la OJD* (Oficina de Justificación de la Difusión).

Tabla 11 – Aficiones artísticas. 1990-1994. En porcentajes

	1990	1994
Pintura, cerámica, escultura	6,8	5,3
Tocar un instrumento musical	5,3	2,1
Escribir poesía, novelas...	4,4	6,5
Representar obras de teatro	—	0,8
Cantar en un coro u orfeón	3,1	—

**Fuente:** Elaboración CECS a partir de Ministerio de Cultura, *Equipamientos, prácticas y consumos culturales de los españoles*, Madrid, 1991 y CIRES, *La cultura como consumo*, abril 1994.

pios de jóvenes con un alto nivel educativo; el perfil de quien toca un instrumento musical o hace teatro es más heterogéneo en edades y tipos de personas.

## 2. Las nuevas formas turísticas

El turismo tradicional se encuentra en una fase de madurez. Al mismo tiempo, las nuevas formas de viajar, que huyen de los lugares y fechas de afluencia masiva, cuentan con excelentes perspectivas de desarrollo. Combinan las vacaciones con el conocimiento de nuevas culturas, la práctica deportiva o el descubrimiento de entornos naturales. Son cada vez más, aunque todavía se limite a ciertos grupos, los que buscan en las vacaciones nuevas experiencias y entretenimientos que integren la actividad física y la mental.

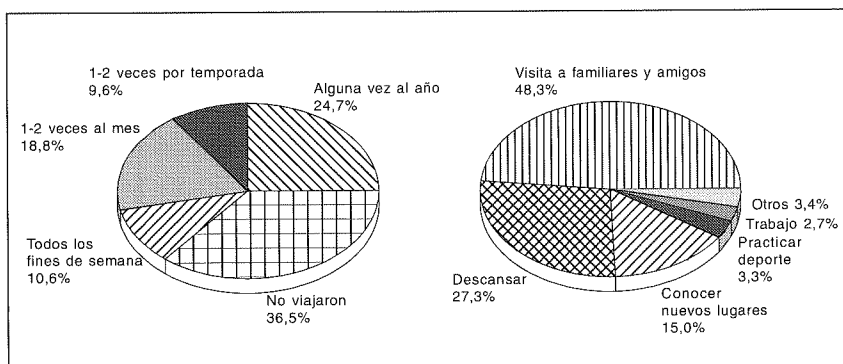
Es complicado calibrar la importancia de un fenómeno emergente como éste, sobre todo si tenemos en cuenta la difícil cuantificación de cualquier cambio de tendencia social. Hay, no obstante, algunos indicios que contribuyen a corroborar lo dicho. La feria más importante del turismo nacional y extranjero, FITUR, en su edición de 1994 ha incorporado una sección, Fituractive, que agrupa las ofertas dirigidas a un «turista activo» que busca nuevas propuestas para su tiempo libre: desde el descubrimiento de los entornos naturales, el agroturismo y los balnearios hasta los deportes de aventura. Empresas turísticas y *tour operators* empiezan a ofertar estas y otras actividades, signo claro de que un nuevo tipo de turismo está en alza.

## 2.1 El turismo activo, un estilo de vida

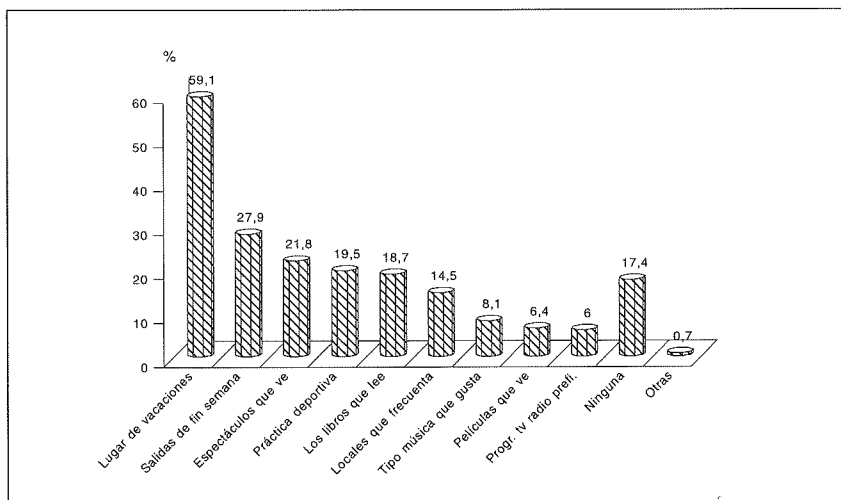
Este tipo de turismo «activo» tiene poco que ver con las tradicionales vacaciones del mes de agosto. Su público objetivo son personas que tienen la posibilidad de repartir sus vacaciones a lo largo del año, o que organizan sus viajes en fines de semana o puentes festivos. Pero sólo uno de cada cuatro españoles tiene esta opción de «gestionar» su tiempo de vacaciones. Son más –cuatro de cada diez– los que viajan los fines de semana con cierta frecuencia, mayoritariamente jóvenes con cierto poder adquisitivo o adultos sin compromisos familiares. Visitar a la familia y a los amigos es el motivo más citado a la hora de justificar este tipo de salidas. El descanso y el conocimiento de nuevos lugares aparecen en segundo y tercer lugar, respectivamente (gráfico 13).

Este nuevo concepto del ocio y de las vacaciones también se relaciona con el estilo de vida de las personas. El lugar de vacaciones o las salidas de fin de semana parecen expresar mejor que cualquier otro indicador el nivel de vida o el *status* social (gráfico 14). Pero no es sólo cuestión de posición social. Al final, esta manera de entender el descanso y las vacaciones como una vía de búsqueda y aprendizaje hace referencia a un cambio en los valores, actitudes y conductas de determinados individuos y grupos. Este tipo de turismo activo abarca muy diversas formas: viajes, aventuras, descanso, salud, deporte, relaciones sociales. En el fondo, se trata de un modo de entender la vida, en el que concurren condiciones sociales, laborales y personales.

Gráfico 13 – Población que viajó en fin de semana y motivos del viaje. 1991. En porcentajes



**Gráfico 14 – Aspectos relativos al tiempo libre que mejor reflejan el nivel de vida o clase social de una persona. 1991. En porcentajes**



**Nota:** Los porcentajes suman 200; incluyen las respuestas dadas a cada uno de los items en 1er. lugar + en 2º lugar.

**Fuente:** Elaboración CECS a partir de CIRES, *Estilos de vida*, octubre 1991.

## 2.2 A la búsqueda de la naturaleza y la salud

### Agroturismo

El agroturismo ha experimentado un notable auge en toda Europa. Dos razones fundamentales explican este fenómeno:

- los cambios experimentados en la demanda turística hacia lugares no masificados,
- la recesión de la agricultura y de los núcleos rurales ha conducido a estas comunidades a buscar una fuente de riqueza alternativa para frenar su despoblación.

En España la tradición de oferta turística en enclaves rurales se inicia con la creación de la Red de Paradores Nacionales y la posterior Red de Casas de Labranza en los años 60. Ya en los 80, las Comunidades Autónomas con competencias en materia de agricultura y turismo establecen sus propias redes de alojamientos rurales para intentar atraer un nuevo turismo de interior. Esta descentralización administrativa significa, en la práctica, un amplio abanico de términos

que designan el mismo tipo de servicio: «vivienda de turismo rural» en Aragón, «casa de aldea» en Asturias o «casa de payés» en Cataluña.

Básicamente, el agroturismo consiste en alquilar una vivienda completa o habitaciones individuales en una casa cuyos propietarios se dedican a las actividades propias de la agricultura, la ganadería o la artesanía. Esto permite al visitante disfrutar de entornos naturales no masificados, practicar deportes y conocer la cultura y tradiciones locales.

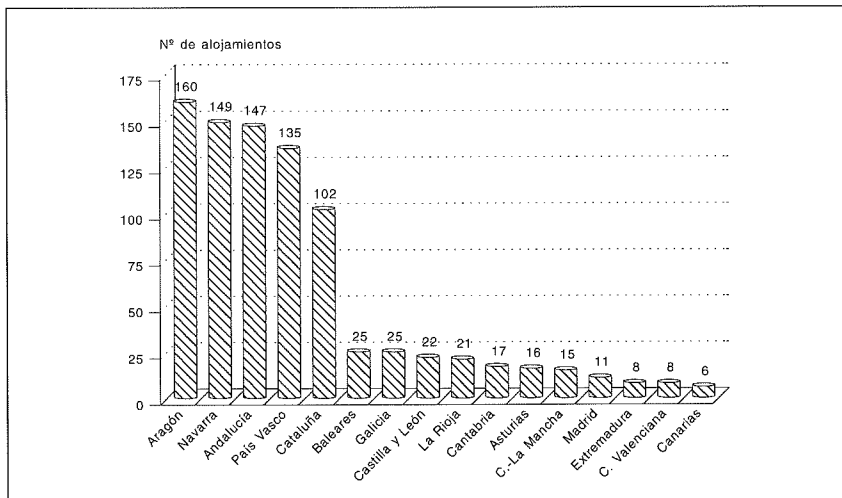
El potencial de este tipo de oferta deriva de su capacidad de escalonarse en el tiempo. Cada estación del año tiene su atractivo, ya que no se depende tanto de la climatología. Por ello es más frecuente que se aprovechen los fines de semana, puentes festivos y cortos períodos vacacionales –Semana Santa, Navidades– para acudir a estos establecimientos. El perfil del visitante de estos alojamientos es una persona joven y de mediana edad que viaja en pareja.

El análisis geográfico de la oferta de alojamientos de agroturismo en España revela que son las zonas menos turísticas –norte de España– las que poseen una oferta más consolidada. Por contra, en las comunidades tradicionalmente «turísticas», como las Canarias o Comunidad Valenciana, es más escasa, probablemente porque ya cuentan con una infraestructura hotelera establecida (gráfico 15). Algunos gobiernos autónomos han apostado firmemente por la creación de redes estables de casas de agroturismo en sus respectivas áreas geográficas. No obstante, la demanda en los últimos años ha sobrepasado considerablemente a la oferta, de manera que es previsible un importante aumento de este tipo de establecimientos en los próximos años.

### **Espacios y parques naturales**

La moda del medio ambiente y la ecología y la presión creciente sobre los espacios naturales protegidos con fines de recreo y disfrute han obligado a las distintas Administraciones a la regulación y protección de áreas de especial interés natural o paisajístico (tabla 12). El objetivo último de esta regulación es propiciar un uso público y controlado de estos espacios, aparte de los fines ecológicos y científicos propiamente dichos. Sin embargo, en la mayoría de los casos, la falta de medios para hacer cumplir la ley acarrea en la práctica problemas que afectan al frágil equilibrio de unos ecosistemas que difícilmente pueden asimilar grandes concentraciones de población: «domingue-

Gráfico 15 – Oferta de alojamientos de agroturismo por Comunidades Autónomas. 1993



Fuente: Elaboración CECS a partir de *Guía de Alojamientos de Turismo Rural 1994*, Anaya Touring, Madrid, 1994.

ros», turistas, montañeros, especulación urbanística, etc. Se debe tender a formas de viajar que no provoquen el efecto masa, a un turismo sostenible, que permita disfrutar de los lugares y de las comunidades anfitrionas y evite el impacto negativo.

Tabla 12 – Parques Nacionales y Parques Naturales por Comunidades Autónomas. 1994

Comunidad Autónoma	Parques Nacionales	Parques Naturales	Comunidad Autónoma	Parques Nacionales	Parques Naturales
Andalucía	1	22	Cataluña	1	9
Aragón	1	1	C. Valenciana	–	5
Asturias	1	1	Extremadura	–	2
Baleares	1	1	Galicia	–	2
Canarias	9	26	Madrid	–	1
Cantabria	–	3	Murcia	–	2
Castilla-La Mancha	3	1	Navarra	–	1
Castilla y León	–	3	País Vasco	–	3
TOTAL	17	82			

Fuente: Esteban, A., «Espacios Naturales en España», *Aire Libre*, nº 15 (1994).

Aunque apenas existen estudios sobre el uso recreativo y de ocio de este tipo de espacios, se estima que al menos 3 millones de personas visitan anualmente los Parques Nacionales. Esta cifra refleja un fenómeno de dimensiones nada despreciables. La heterogeneidad de aquellos que acuden a estas áreas de uso público hace difícil establecer un visitante tipo. Sin embargo, es posible distinguir dos perspectivas diferenciadas:

— la del que acude a un entorno natural de estas características con el propósito de contactar con él, bien a través de una actividad física concreta (montañeros, paseantes), bien a través del mero disfrute del entorno (campistas, observadores de la naturaleza);

— la del que acude por curiosidad o en busca de un paisaje atractivo, pero su interés se centra en otro tipo de cuestiones, como puede ser una visita o una excursión guiada.

El modo de vida actual demanda naturaleza, espacios abiertos y paisajes atractivos como forma de ocio. Hay que buscar el equilibrio entre el disfrute de estos recursos y su conservación.

En 1994 un 36% de los españoles entrevistados manifestaba haber visitado alguna vez en su vida un espacio natural de este tipo. Dos de cada diez lo han hecho en el último año. Se trata fundamentalmente de gente joven con alto nivel educativo y buena posición socioeconómica.

### **Balnearios y estaciones termales**

El final del siglo XIX se llevó consigo la época dorada de los balnearios, las fuentes termales y las aguas curativas, para dar paso, con el cambio de siglo, a un nuevo tipo de centro turístico: la playa. Los balnearios cayeron en el olvido y muchas de sus antiguas instalaciones fueron languideciendo con el tiempo hasta llegar al deterioro. De esta recesión sólo se salvaron algunas estaciones termales que supieron transformarse en núcleos de atracción turística, especializándose en tratamientos de medicina natural, estética y deportiva.

En la década de los 80, en plena época *yuppie*, empezaron a ser cuestionados los hábitos de vida en las grandes ciudades. Se pusieron de nuevo de moda el culto a la salud y al cuerpo, el deseo de contacto con la naturaleza y el gusto por lo ecológico. Poco a poco, los balnearios y el estilo de ocio que proponen –descanso, dietas sanas, deporte moderado, tratamientos de salud– fueron rescatados, para resurgir con una importante presencia ya en la década de los 90.

Los balnearios de hoy tienen poco que ver con los de hace un siglo, pero conservan la filosofía que inspiró a aquéllos. También el visitante de estos establecimientos ha cambiado: a la tradicional tercera edad se han sumado un segmento de población joven y de mayor poder adquisitivo –profesionales, ejecutivos...– y un turismo familiar.

No obstante, es difícil demostrar cuantitativamente el fenómeno. El número de balnearios no varía significativamente a través del tiempo. Lo que sí ha variado ha sido la infraestructura hotelera. El incremento de la inversión se ha destinado fundamentalmente al aumento del número de plazas y a la renovación de las instalaciones, para elevar la categoría de los establecimientos. En el conjunto nacional, la oferta hotelera de este tipo de instalaciones se ha renovado e incluso ampliado en buena parte de las Comunidades Autónomas, en especial en Cataluña. Por contra, en otras, como Galicia, a pesar de contar con un gran número de instalaciones, apenas se ha invertido en su mejora (tabla 13).

**Tabla 13 – Balnearios en España 1986-1992. Número y variación en categoría hotelera y número de plazas**

Comunidad Autónoma	1986	1992	+ categoría	+ plazas	- plazas	Tendencia
Andalucía	10	11	—	3	2	+
Aragón	14	12	1	5	2	+
Asturias	1	1	—	—	—	=
Baleares	1	1	—	—	—	=
Cantabria	4	4	2	3	1	+
Castilla- La Mancha	6	7	3	3	—	+
Castilla y León	6	6	2	2	1	+
Cataluña	14	13	6	6	1	+
C. Valenciana	4	5	2	1	1	+
Extremadura	3	4	1	1	1	=
Galicia	19	19	1	1	1	=
La Rioja	1	1	1	1	—	+
Murcia	2	2	2	—	—	+
Navarra	1	1	—	—	—	=
País Vasco	2	2	—	1	—	=
Total	88	89	21	27	10	+
Porcentajes	100	100	23,5	30,3	11,6	

**Fuente:** Elaboración CECS a partir de Dirección General de Política Turística, *Guía de Balnearios y Estaciones Termales de España*, Madrid, 1986; Secretaría General de Turismo, *Mapa de Estaciones Termales*, Madrid, 1992 y Secretaría General de Turismo, *Guía de Hoteles de España 1994*, Madrid, 1994.

## 2.3 La curiosidad por la aventura

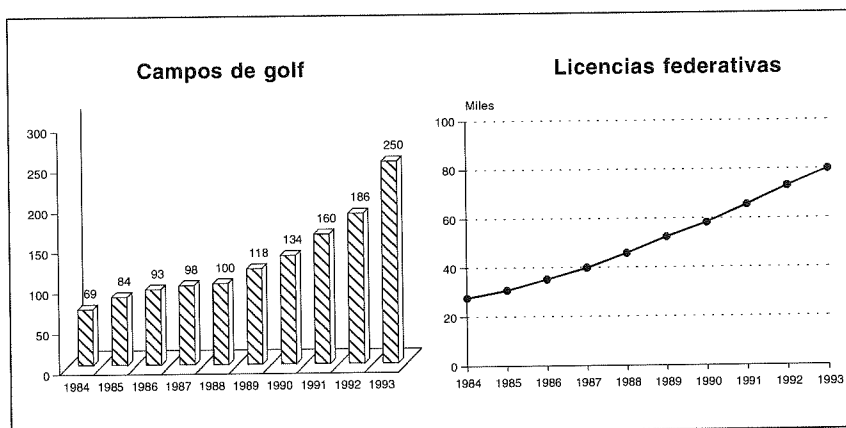
### Deportes con «clase»

Algunos deportes se relacionan con un alto poder adquisitivo: el golf y los deportes náuticos son dos de ellos. Aunque en los últimos años se haya popularizado mucho la práctica de ambos, e incluso hayan sido incentivados desde iniciativas públicas, no cabe duda de que siguen conservando un toque de «elitismo». Básicamente por dos razones:

- las infraestructuras son costosas y con frecuencia se encuentran en recintos de acceso limitado –clubes privados–;
- el equipamiento necesario es caro y su práctica requiere un desplazamiento, que suele convertirse en turismo –al campo de golf, al puerto–.

Por todo esto, llama poderosamente la atención que, en el caso del golf, en algo menos de 10 años, haya aumentado tanto el número de licencias federativas y de campos (gráfico 16). En el caso de las instalaciones náuticas y puertos deportivos el aumento es más moderado (tabla 14). Hay que tener en cuenta, no obstante, las fuertes inversiones necesarias para acometer la construcción de una infraestructura de este tipo, así como el corto período de un quinquenio en el que se produce el incremento.

Gráfico 16 – Evolución del número de licencias federativas y campos de golf. 1984-1993



Fuente: Elaboración CECS a partir de datos de la Real Federación Española de Golf.

**Tabla 14 – Puertos deportivos e instalaciones náuticas (\*) por Comunidades Autónomas. 1989-1994**

Comunidad	Puertos deportivos		Instalaciones náuticas	
	1989	1994	1989	1994
Cataluña	36	42	47	52
Baleares	33	36	55	58
Andalucía	31	33	56	70
Galicia	26	33	38	60
Comunidad Valenciana	21	25	38	42
Canarias	10	13	30	30
Asturias	12	13	13	17
País Vasco	9	9	13	13
Cantabria	7	7	12	13
Murcia	5	7	6	11
Madrid	2	2	2	2
Ceuta y Melilla	2	2	2	2
Aragón	1	1	3	6
Castilla y León	2	2	2	2
Extremadura	—	1	1	1
Navarra	—	—	3	2
Castilla-La Mancha	—	—	—	1
La Rioja	—	—	—	—
<b>Total</b>	<b>197</b>	<b>225</b>	<b>322</b>	<b>381</b>
<b>Incremento % 89/94</b>		<b>4,2</b>		<b>18,3</b>

\* Incluyen instalaciones costeras y de interior.

**Fuente:** Elaboración CECS a partir de Secretaría General de Turismo, *Guía de Hoteles de España*, Madrid, 1989 y 1994.

La explicación a este aumento hay que buscarla en ámbitos distintos al deportivo. No se puede negar que son actividades sumamente atractivas y estimulantes, pero también es cierto que la proximidad de este tipo de instalaciones atrae a residentes o turistas de alto poder adquisitivo y que éstos generan a su alrededor una serie de servicios –apartamentos, hoteles, restaurantes, etc.– de alto valor añadido. No es extraño que ayuntamientos y comarcas enteras potencien este tipo de ocio deportivo en un intento de revitalizar las economías locales.

Otro factor, de índole más social, puede ayudarnos a entender este fenómeno. Nos referimos a lo que tradicionalmente se ha denominado «relaciones públicas», en un sentido amplio del término. Ya se ha comentado que la práctica de estos deportes se asocia de manera inconsciente con ciertos estilos de vida, con un mundo de negocios y de ejecutivos. La utilización de este tipo de ocio con fines más allá de lo lúdico o deportivo –hacer contactos, cerrar tratos, buscar trabajo, frecuentar ambientes– constituye un elemento de fuerte atracción para ciertos grupos sociales.

## Los deportes «aventura»

La superación de dificultades, la actividad física intensa y las emociones fuertes son los componentes esenciales de los llamados «deportes aventura». El denominador común es que se realizan al aire libre, en contacto con la naturaleza. Todo ello con distintos grados de dificultad, para abarcar a un amplio segmento de público joven, al menos de espíritu.

La demanda de este tipo de ocio ha provocado la proliferación de escuelas y clubes deportivos que ofrecen la posibilidad de practicar estos deportes como actividad habitual o esporádica. Las nuevas ofertas, que surgen continuamente, conviven con deportes más «tradicionales», como el alpinismo o el submarinismo, que conocen en la actualidad un importante auge. En el cuadro 4 se recoge, a modo de una primera aproximación al fenómeno, una tipología de los múltiples y variados deportes que se están desarrollando.

Este fenómeno reciente de la «aventura» ha generado a su alrededor un nuevo sector empresarial que da empleo a un personal con un nivel de especialización muy alto. Empresas de servicios, agencias de viaje, tiendas de material deportivo, ropa, librerías, cursillos y establecimientos hoteleros han aparecido en los últimos años para satisfacer la demanda de los nuevos consumidores. Asimismo, numerosas revistas especializadas informan sobre las nuevas posibilidades en este campo. *Aire Libre*, *Parapente*, *Desnivel*, *Rutas del Mundo* y *Altair* son algunas de ellas.

La clave de este tipo de deportes radica, quizás, en la búsqueda de nuevas experiencias y sensaciones fuertes, en la vivencia del momento, en un fuerte individualismo que lleva a la exploración de los propios límites. La vida actual es para algunos demasiado confortable, y el mercado, siempre atento a nuevas necesidades, ha creado mil y una maneras de complicarla.

**Cuadro 4 – Deportes aventura. Tipología**

Actividades acuáticas	Actividades aéreas	Actividades de montaña	Otras actividades
Rafting	Ala delta	Trekking, senderismo	Puenting
Busbob	Paracaidismo	Snowboard	Carreras de orientación
Hidrospeed	Parapente	Mountain bike	Supervivencia
Freebol	Ultraligeros	Alpinismo	
Descenso de cañones y barrancos	Globos aerostáticos	Escalada	
Submarinismo		Espeleología	

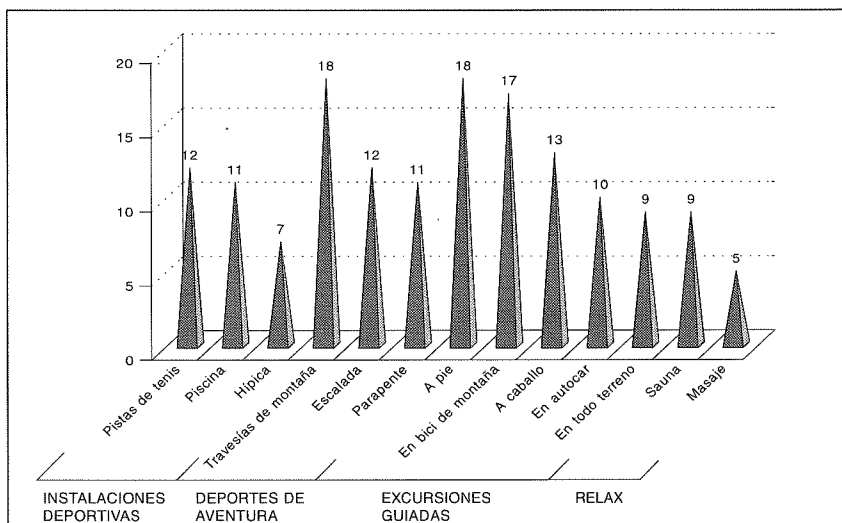
Los «deportes aventura» requieren unas condiciones geográficas específicas: paisajes abruptos, abundancia de agua, vientos, montañas. Las estaciones de esquí de invierno han visto clara la oportunidad de diversificar su oferta, extendiéndola a otro público y en otras épocas del año (gráfico 17).

### 3. La universalización de los comportamientos

En el ocio, como en la economía y en otras áreas institucionales, se observa un proceso de universalización de los comportamientos. El ocio trasciende fronteras políticas y culturales; los modos de vida y entretenimiento se van homogeneizando y las mil formas posibles de ocio son conocidas en cualquier lugar del globo. Los factores desencadenantes provienen del uso de una tecnología común y de la unificación de los mensajes difundidos a través de los medios de comunicación.

En la sociedad española de hoy también se hace patente esta situación. Por un lado, los gustos adquiridos a través de la pantalla de la televisión moldean las pautas de consumo y las demandas de ocio. Por otro, las nuevas tecnologías han modificado el tradicional acceso

Gráfico 17 – Oferta complementaria de ocio en las estaciones de esquí y montaña. 1994



y disfrute de bienes y servicios culturales, creando nuevas formas de diferenciación social.

### 3.1 *Consumos y demandas americanizados*

La influencia de los medios de comunicación en las modas tiene un efecto de universalización de los gustos y preferencias respecto al tiempo de ocio. Disfrutamos tanto en unas fiestas patronales como en una visita a Eurodisney. Se encuentran productos y lugares de ocio comunes a gentes y países. Ir de compras como actividad de ocio es uno de los ejemplos más claros. El *fun shopping*, moda desarrollada en Estados Unidos, ha llegado a todos los lugares. Ejemplos como los *Family Entertainment Centers* de Japón –centros comerciales que combinan compras y diversión para toda la familia– se han convertido en un fenómeno en rápido crecimiento.

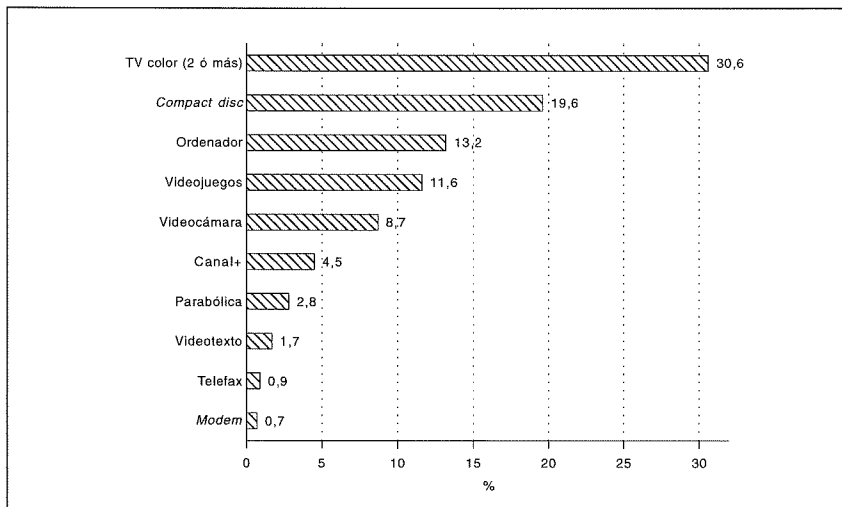
En España ir de compras divierte a mucha gente; sin embargo, las formas de consumo han variado significativamente en los últimos años. Cada vez son más los establecimientos y grandes superficies que, al modo americano, abren los fines de semana en busca de un público familiar. Han comenzado a proliferar los centros y galerías comerciales que ofrecen pasar el día con entretenimientos paralelos: la compra semanal, comida familiar, cine a elegir... Se compre o no, toda la familia tiene posibilidad de encontrar su diversión preferida.

La información creciente sobre las formas de ocio hace que la demanda se multiplique. Esto ha permitido la aparición de empresas que ofrecen ocio a la carta, respondiendo a cualquier necesidad. Su oferta se adapta a todos los gustos, al tenor de lo que se quiera hacer. Las empresas, las Administraciones Públicas y los particulares están recurriendo cada vez más a estas consultorías de ocio donde todo es posible: viajes, deportes, ropa, equipamientos y reconstrucciones de realidades ficticias mezcladas al gusto del cliente para su disfrute. En Estados Unidos mueven al año una cifra superior a los 600 millones de dólares y es uno de los sectores que ha experimentado un mayor crecimiento. Algo de esto empieza a suceder en España.

### 3.2 *El hogar se informatiza*

El equipamiento tecnológico se relaciona cada vez más con las posibilidades de ocio en el hogar (gráfico 18). En parte por efecto de la crisis económica en parte por efecto de la creciente universalización

Gráfico 18 – Equipamiento tecnológico-cultural en el hogar. 1992. En porcentajes



Fuente: Elaboración CECS a partir de CIRES, *Medios de comunicación*, diciembre 1992.

de los modos de vida, el hogar se ha revalorizado como centro de ocio familiar y reunión social. Parapetados tras la televisión, el vídeo, el ordenador y la consola de videojuegos, las personas frecuentan menos espectáculos en directo, competiciones deportivas y actos culturales. El hogar se convierte en un ámbito de ocio desde donde se accede al mundo a través de la antena parabólica o del cable, con la posibilidad de seleccionar únicamente aquello que consideramos interesante.

Los más aficionados a la tecnología tienen la posibilidad de reproducir a través de su equipo informático sus propias creaciones culturales, consultar bases de datos, comunicarse por un *modem* o acceder a un amplio catálogo de servicios a través del videotexto. La mayoría de los nuevos medios de creación y tratamiento de la información exigen, además de su adquisición en el mercado, unos niveles mínimos de conocimiento y dominio de una tecnología básica que no todo el mundo posee. Existe una sociedad tecnológica de dos velocidades: un reducido sector de «iniciados» adapta su vida al progreso de las tecnologías, mientras un amplio sector social se mantiene al margen de estas innovaciones. Bien por temor bien por falta de recursos, la *tecnofobia* es un fenómeno presente en la sociedad española.

Algunos de los equipos a los que se hace referencia se han popularizado rápidamente, como el *compact disc*; otros, en cambio, son muy específicos y, dado su precio en el mercado, minoritarios: Canal+, parabólica, videotexto... La importancia creciente de este mercado doméstico se refleja en la feroz competencia existente entre las grandes multinacionales por aumentar su cuota de mercado en la electrónica de consumo.

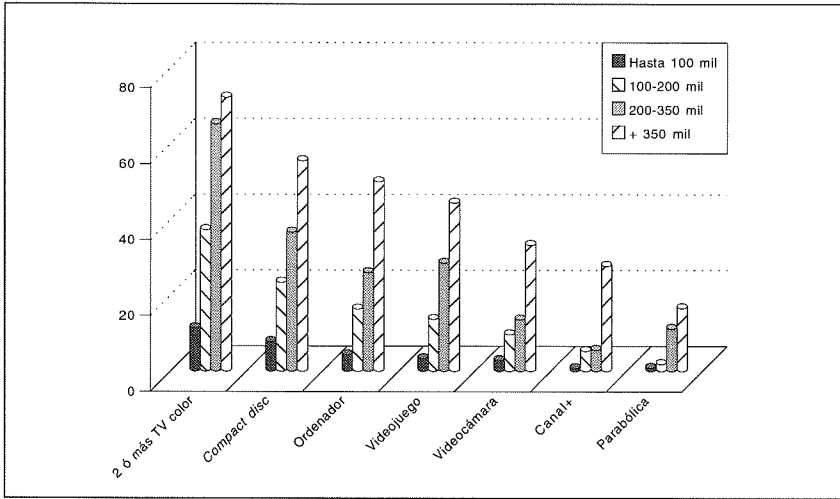
La distinción *a posteriori* pasa por considerar que este tipo de consumo doméstico es susceptible de diversos usos no sólo culturales y recreativos, sino también laborales o, en cierta manera, productivos. En cuanto al uso cultural y recreativo, la televisión, con su variada oferta de canales, es el equipamiento más extendido y utilizado. Cada vez hay más hogares en los que se pueden encontrar dos o más aparatos de televisión para satisfacer las preferencias de los diferentes miembros del hogar. Unos, deportes; otros, películas. Lo que sea por evitar el conflicto. En definitiva, los gustos y las audiencias son tan variadas y cambiantes como la propia oferta televisiva. No se debe obviar, a este respecto, la contribución que han tenido en esta diversificación de audiencias las ofertas especializadas de Canal+ y la televisión por satélite.

Los videojuegos y el *compact disc* son equipamientos utilizados mayoritariamente por los jóvenes. El arraigo del consumismo en este segmento de población explica la rápida popularización de esta tecnología relativamente avanzada y novedosa. Este nuevo filón del ocio recreativo juvenil engancha perfectamente con la tendencia ya apuntada de «más hogar y menos calle», y pone una vez más de relieve la influencia de las nuevas tecnologías en la vida cotidiana de los hogares.

Un tipo de equipamiento doméstico más minoritario lo constituyen aquellos aparatos que permiten generar, manipular o comunicar distintos tipos de información: ordenador personal, cámara de vídeo, videotexto, etc. Además de un uso lúdico, pueden tener un uso profesional. Cada vez es más frecuente que el ordenador, el fax o el videotexto se utilicen como complemento a la jornada laboral o como una forma híbrida de «ocio productivo». Programadores, escritores, periodistas, diseñadores, etc., rentabilizan su tiempo libre con productos culturales elaborados en el hogar.

Se observa una gran correlación entre los niveles socioeconómicos y culturales y la posesión de ambos tipos de aparatos, los que hemos denominado culturales y los de entretenimiento (gráfico 19). Los gru-

Gráfico 19 – Equipamiento tecnológico-cultural en el hogar, por nivel de renta. 1992. En porcentajes



Fuente: Elaboración CECS a partir de CIRES, *Medios de comunicación*, diciembre 1992.

pos mejor situados desde un punto de vista socioeconómico tienen ya mayoritariamente ciertos equipamientos domésticos: *compact disc*, varias televisiones en color, videojuegos, ordenadores e incluso videocámaras. Estos accesorios son raros aún en grupos sociales de escaso poder adquisitivo. Otros equipamientos, como la antena parabólica, el videotexto o el telefax, están mucho menos extendidos y sólo una pequeña minoría dispone de ellos. Previsiblemente, en los próximos años asistiremos a un fuerte desarrollo de este sector de aparatos de consumo.

### III. INDICADORES

El gasto en ocio, en relación con el resto de capítulos de gasto familiar, ocupa un lugar cada vez más importante, creciendo de manera proporcional o superior a la media de gasto total (tablas 15, 16 y 17). Dentro del apartado dedicado al tiempo libre, la mayor parte del presupuesto de los hogares (8,5% en 1992) se dedica a restaurantes y hostelería. Si exceptuamos, por su estacionalidad, el presupuesto familiar dedicado a turismo, es en prensa y libros en lo que menos se gasta.

La afición española por los bares, cafeterías y restaurantes resalta más si la comparamos con el resto de países europeos. Los españoles, seguidos por los británicos, somos los que más dinero dedicamos a «alternar». Por otra parte, somos, junto con los portugueses, los que menos gastamos en lectura (0,7%). En otros países, como Holanda, el gasto en libros y prensa alcanzó en 1987 el 2,1% del gasto familiar (tabla 18).

Respecto al tiempo que se dedica al ocio durante el ciclo semanal (tabla 19), se constata que existe un componente distinto entre las actividades que realizamos a diario, como leer o pasear, y aquellas que se llevan a cabo en fin de semana. Este momento rompe la rutina diaria y añade otro talante al tiempo de ocio. Los sábados se suele salir a ver espectáculos o a bailar, mientras que los domingos es frecuente hacer visitas o reunirse con amigos y familia y salir a comer fuera de casa. El gráfico 20 y la tabla 20 muestran el tipo de actividades que se realizan en una jornada cualquiera y el grado de preferencia de que gozan entre la población distintos tipos de actividades.

A pesar de que ir de vacaciones en algún momento del año parece ser un fenómeno consolidado entre la mayoría de la población, los españoles no se encuentran entre los más viajeros de Europa (tablas 21 y 22). Los jóvenes europeos se inclinan por el turismo deportivo; conforme aumenta la edad adquiere mayor importancia el turismo cultural. Es un fenómeno que en todos los países se presenta asociado a entornos urbanos.

El interés por el deporte se hace patente al observar la difusión media de la prensa deportiva diaria (tabla 23). Desde principios de los 80, con alguna excepción, se constata una clara evolución ascendente. El diario *Marca* es el de mayor difusión y disputa el liderazgo a los periódicos de tirada nacional de la llamada «prensa seria». Los lectores

de prensa deportiva son mayoritariamente hombres, principalmente jóvenes y de mediana edad (gráfico 21).

En los gráficos 22, 23 y 24 y en la tabla 24 podemos observar cómo se distribuyen las audiencias de los distintos medios de comunicación (televisión, radio, periódicos y revistas). En los espectáculos se prefiere la televisión al directo (gráfico 25). Los conciertos de todo tipo de música (moderna, ópera, clásica...) son los que más se presencian en directo, aunque dentro de una minoría. En televisión se ve todo tipo de programas, pero destacan los de variedades, los folclóricos y los toros. La edad juega un papel fundamental en la definición de los gustos.

Las prácticas culturales fuera del hogar se ilustran con los gráficos 26 y 27 y con la tabla 25. Aunque procedentes de fuentes diversas, los datos muestran una tendencia hacia una disminución en las visitas a museos, exposiciones y teatro. No ocurre lo mismo con las ferias y festivales de música, donde se detecta un ligero aumento de público. La asistencia al cine (gráfico 28 y tabla 26), aunque registró una ligera recuperación entre 1989 y 1992, sigue básicamente la misma tendencia general de declive de espectadores. Jóvenes estudiantes constituyen el público más asiduo.

**Tabla 15 – Evolución del gasto anual en bienes y servicios por grupos de gasto. 1985-1992. En millones de pesetas corrientes**

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Alimentos, bebidas	4.545,9	5.090,8	5.383,1	5.487,4	6.080,5	6.863,6	7.052,7	7.458,4
Vestido, calzado	1.543,1	1.791,5	1.968,5	2.078,2	2.279,6	2.700,9	2.725,0	2.854,7
Vivienda, calefacción	2.945,2	3.097,8	3.393,5	3.764,2	4.289,6	2.435,3	6.107,8	7.068,5
Muebles, mobiliario	99,4	1.062,3	1.166,7	1.231,6	1.487,0	1.545,8	1.786,8	1.998,7
Serv. médicos y sanitar.	319,1	353,1	392,8	472,4	549,0	736,9	680,0	796,0
Transporte y comunic.	1.796,8	1.936,2	2.309,0	2.443,3	2.905,9	3.431,8	3.547,7	4.030,0
Otros gastos no mencion.	474,3	458,4	505,1	552,9	740,2	1.186,2	740,0	873,5
Enseñanza y otros	753,8	794,7	866,5	940,8	1.065,1	1.292,2	1.401,4	1.594,1
Gastos en ocio								
Aparatos de esparc. y cultura	270,1	298,8	346,8	377,5	442,7	607,9	541,2	605,0
Esparcimiento, espectác. y cultura	222,8	226,2	256,2	283,9	341,4	395,9	370,7	412,7
Libros, diarios y revistas	112,2	119,2	129,1	145,0	173,0	260,2	218,8	282,0
Gastos en restaur., cafét.	1.071,4	1.183,7	1.376,6	1.538,2	1.895,2	2.577,0	2.456,7	2.638,4
Viajes turist., todo incl.	58,4	48,9	65,0	66,4	83,7	161,7	133,0	191,3
Total gasto anual	15.112,5	16.461,7	18.159,1	19.352,0	22.332,9	24.198,2	27.761,8	30.803,4

Fuente: Elaboración CECS a partir de INE, *Encuesta de Presupuestos Familiares*, varios años.

**Tabla 16 – Evolución del gasto anual en bienes y servicios por grupos de gasto. Índice de variación sobre el año base (1985=100). 1985-1992. Pesetas constantes**

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	% de var. 85/92
Total gasto	100,6	106,0	106,8	115,3	117,3	127,6	134,3	34,3
Alimentos, bebidas y tabaco	103,4	104,5	100,7	104,4	110,6	107,8	108,1	8,1
Vestido y calzado	107,2	112,6	112,4	115,3	128,3	122,7	121,9	21,9
Vivienda, calef. y alumbrado	97,1	101,7	105,8	113,7	60,6	144,1	158,2	58,2
Muebles, artíc. mob. y menaje	98,1	103,0	102,8	116,1	113,3	124,2	131,8	32,8
Servicios méd. y gastos sanit.	102,2	108,6	123,5	134,3	169,2	148,0	164,4	64,4
Transporte y comunicaciones	99,5	113,4	113,5	126,2	140,0	137,2	147,8	47,8
Otros gastos	89,2	94,0	97,3	121,8	183,3	108,4	121,4	21,4
Enseñanza y otros	97,3	101,5	104,1	110,3	81,8	129,1	139,4	39,4
Gastos en ocio								
Apar. y acc. esparcim. y cult.	102,2	113,3	116,6	127,9	164,9	139,2	147,6	47,6
Esparcim., espectác. y cult.	93,7	101,5	106,3	119,6	130,2	115,6	122,1	22,1
Libros, diarios y revistas	98,0	101,5	107,8	120,2	169,8	135,4	165,6	65,6
Restaurantes, cafés y hoteles	102,0	113,4	119,8	138,0	176,2	159,3	162,3	62,3
Viajes turísticos todo incluido	77,2	98,3	94,9	111,8	202,8	158,2	215,8	115,8

Fuente: Elaboración CECS a partir de INE, *Encuesta de Presupuestos Familiares*, varios años.

**Tabla 17 – Evolución del gasto anual de los hogares en bienes y servicios de ocio sobre el total de gasto. 1985-1992. En porcentajes**

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Aparatos y acc. de esparc. y cultura	1,79	1,82	1,91	1,95	1,89	2,51	1,95	1,96
Esparcimiento, espect. y cultura	1,47	1,37	1,41	1,47	1,53	1,64	1,34	1,34
Libros, diarios y revistas	0,74	0,72	0,71	0,75	0,77	1,08	0,79	0,92
Gastos en restaurant, cafés y hoteles	7,09	7,19	7,58	7,95	8,49	10,65	8,85	8,57
Viajes turís. todo incl.	0,39	0,30	0,36	0,34	0,37	0,67	0,48	0,62
Total gasto anual (mill. ptas.)	15.112,5	16.461,7	18.159,1	19.352,0	22.332,9	24.198,2	27.761,8	30.803,4

Fuente: Elaboración CECS a partir de INE, *Encuesta de Presupuestos Familiares*, varios años.

**Tabla 18 – Evolución de la parte de los gastos familiares dedicados a tiempo libre, espectáculos, enseñanza y cultura sobre el total de gastos. Países europeos. 1980-1987. En porcentajes**

	Total		Libros y periódicos		Restaurantes, cafés y hoteles	
	1980	1987	1980	1987	1980	1987
Bélgica	6,0	6,4	1,0	1,1	7,5	7,9
Dinamarca	9,2	9,6	1,7	1,1	4,7	5,5
Alemania	9,3	8,9	—	—	4,6	4,4
Grecia	5,4	6,5	0,8	1,1	5,3	6,3
España	6,8	6,6	—	0,7	11,2	14,0 (1)
Francia	7,3	7,3	1,5	1,6	6,4	6,6
Irlanda	10,1	9,7	—	2,0	1,5	1,9 (2)
Italia	7,9	8,2	1,2	1,5	8,1	9,8
Luxemburgo	3,4	—	—	—	—	—
Holanda	9,7	9,6	2,2	2,1	4,7	4,9
Portugal	5,0	—	—	0,7	9,4	9,7 (3)
Reino Unido	9,5	9,5	1,3	1,4	12,2	12,8

(1) 1985.

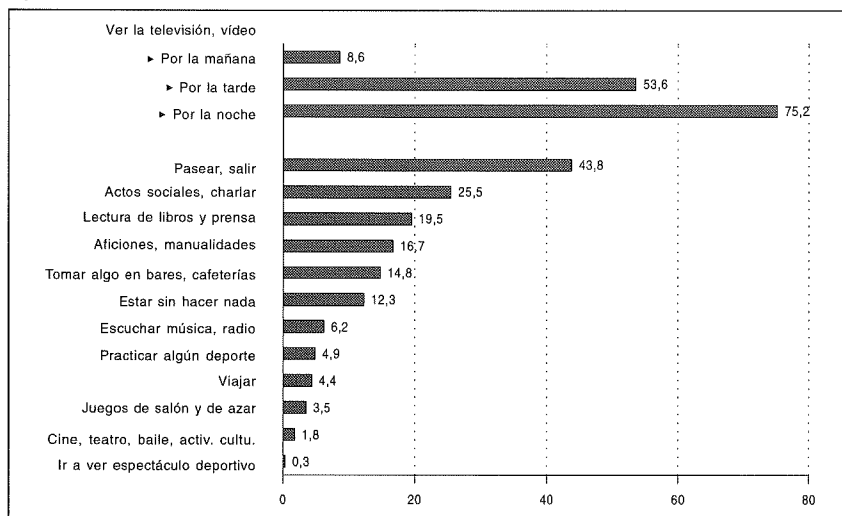
(2) Excepto bebidas alcohólicas.

(3) 1986.

**Fuente:** Eurostat, *Retrato social de Europa*, Bruselas, 1991, p. 128.**Tabla 19 – Tiempo medio dedicado a actividades de ocio. 1991. En minutos diarios**

Actividades	Laborable	Sábado	Domingo
Pasear	22,8	41,0	48,5
Ir al bar, tomar copas	15,6	37,0	38,4
Ir a restaurantes	2,1	7,5	8,0
Ir al cine, teatro	1,3	5,0	5,8
Ir a oír música, conciertos	2,5	8,4	6,2
Ir a bailar	1,4	11,2	8,7
Leer	19,5	25,6	20,9
Hacer turismo	2,1	8,6	6,7
Actividades culturales	3,1	4,7	2,4
Telefonar a familiares o amigos	6,2	7,3	5,7
Escribir a familiares o amigos	1,8	2,6	1,3
Visitar o recibir visitas	23,8	45,6	50,1
Asistir a competiciones deportivas	7,7	10,6	8,9

**Fuente:** CIREs, *La realidad social en España 1990-91*, Bilbao, 1992, p. 355-356.

**Gráfico 20 – Actividades de tiempo libre en una jornada genérica (de invierno). 1993. En porcentajes**

Fuente: Elaboración CECS a partir de CIRES, *Familia y uso del tiempo*, febrero 1993.

**Tabla 20 – Grado de preferencia de actividades culturales. 1994. Porcentajes y puntuaciones medias**

	No le gusta nada 0–1–2	Le gusta mucho 8–9–10	Media*
Oír la radio	7,3	47,3	6,9
Ver televisión	5,6	34,4	6,4
Leer periódicos	16,1	33,4	5,9
Visitar ciudades históricas	23,1	28,9	5,4
Ir al cine	23,3	26,8	5,2
Leer revistas	20,8	22,8	5,2
Leer libros en general	27,0	28,6	5,1
Visitar museos	30,1	18,6	4,5
Ir al teatro	33,3	19,1	4,3
Visitar monumentos	27,1	21,7	4,1
Visitar galerías de arte	36,2	16,9	3,8
Ir a actos culturales	38,8	12,6	3,7
Ir a conciertos, ópera	52,7	11,1	2,9
Tocar instrumento musical	53,9	11,5	2,6

**Notas:** Los porcentajes correspondientes a las puntuaciones intermedias, entre 3 y 7 de la escala, se han omitido en la tabla.

\* La media corresponde a una escala de «0=No gusta nada» a «10=Gusta mucho».

Fuente: Elaboración CECS a partir de CIRES, *La cultura como consumo*, abril 1994.

Tabla 21 – Población europea que sale de vacaciones, por países. 1992. En porcentajes

País	% sale de vacaciones	nº de viajes persona/año	% vacaciones en el extranjero
Alemania	65	1,5	40
Reino Unido	58	1,5	41
Francia	58	1,9	17
Holanda	60	1,5	57
Italia	57	1,4	13
Suiza	81	2,0	55
Suecia	65	1,4	60
Bélgica	48	1,4	62
Dinamarca	64	1,6	64
Austria	53	1,4	55
España	44	1,4	11
Noruega	70	1,3	41
Finlandia	60	1,3	33
Grecia	46	1,3	20
Irlanda	40	1,3	50
Portugal	30	1,2	13
MEDIA EUROPEA	57	1,5	37

Fuente: Commission des Communautés Européennes, *Le Tourisme Culturel en Europe*, Luxemburgo, 1993.

Tabla 22 – Principales características de los viajes turísticos (+ 1 noche) por tipologías. Europa. 1989. En porcentajes

	N. Viajes	Playa	Viajando	Campo	Montaña	Ciudad	Cultural	Deportes invierno	Otros deportes
<b>SEXO</b>									
Hombre	51	49	52	50	47	51	51	54	56
Mujer	49	51	48	50	53	49	49	46	44
<b>EDAD</b>									
– 24 años	21	25	16	17	14	25	21	27	26
25-34 años	20	21	18	21	18	16	18	24	21
35-44 años	18	20	18	18	16	16	14	20	21
45-54 años	18	16	18	20	24	19	17	16	20
55-64 años	13	11	18	13	14	15	14	8	7
+ 65 años	10	8	13	10	15	8	15	6	5
<b>STATUS SOCIAL</b>									
Alto	35	34	33	35	36	36	45	36	35
Medio	46	50	46	46	45	45	37	51	50
Bajo	19	16	21	19	20	19	17	12	15
<b>TIPO DE HABITAT</b>									
Rural	25	24	23	27	28	24	22	24	26
Ciudad pequeña	30	32	31	26	36	29	43	26	19
Ciudad grande	45	44	45	47	36	47	35	50	55

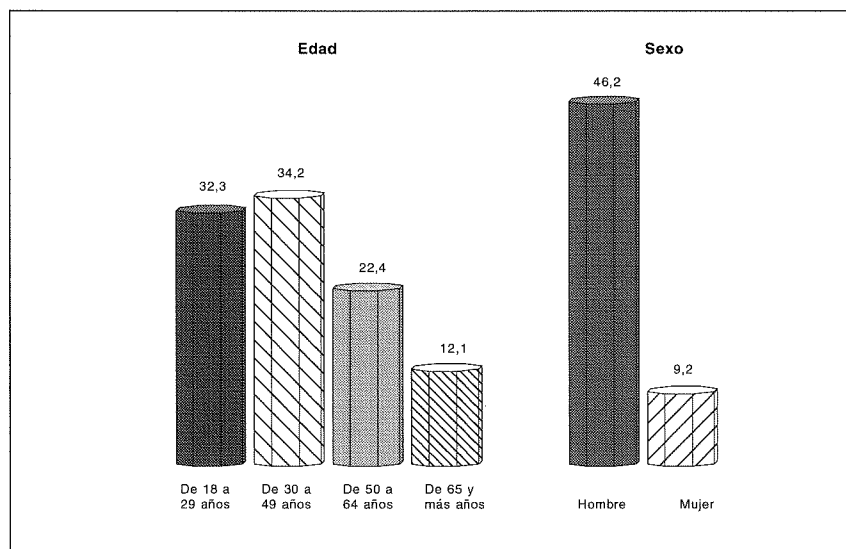
Fuente: Commission des Communautés Européennes, *Le Tourisme Culturel en Europe*, Luxemburgo, 1993.

Tabla 23 – Promedio de difusión de diarios deportivos. 1980-1992. Número de ejemplares diarios

	1980	1985	1990	1992	Variación %
Marca	97.629	112.239	210.211	315.814	223,4
As	154.124	157.148	159.933	151.512	-1,7
Sport	43.179	50.078	66.923	78.201	81,1
Mundo Deportivo	50.476	48.464	58.073	61.441	21,7
TOTAL	345.408	367.929	495.140	606.968	75,7

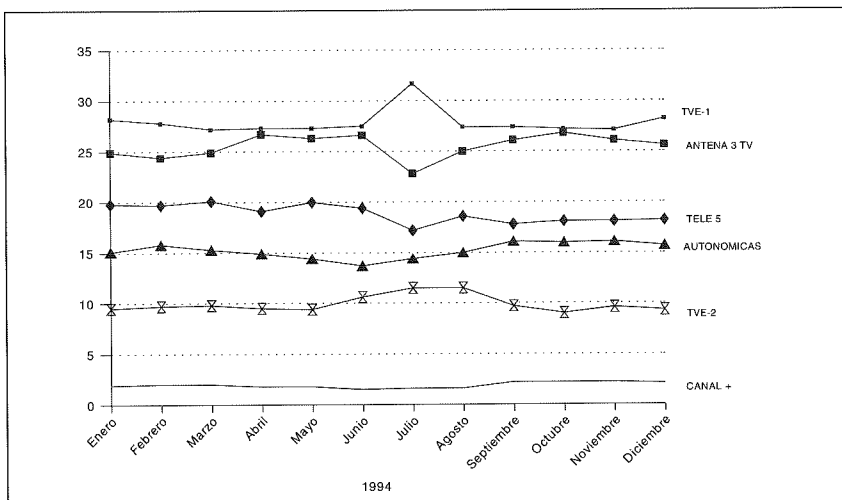
Fuente: Anuario El País 1994.

Gráfico 21 – Población que lee prensa deportiva alguna vez a la semana en función del sexo y la edad. 1994. En porcentajes



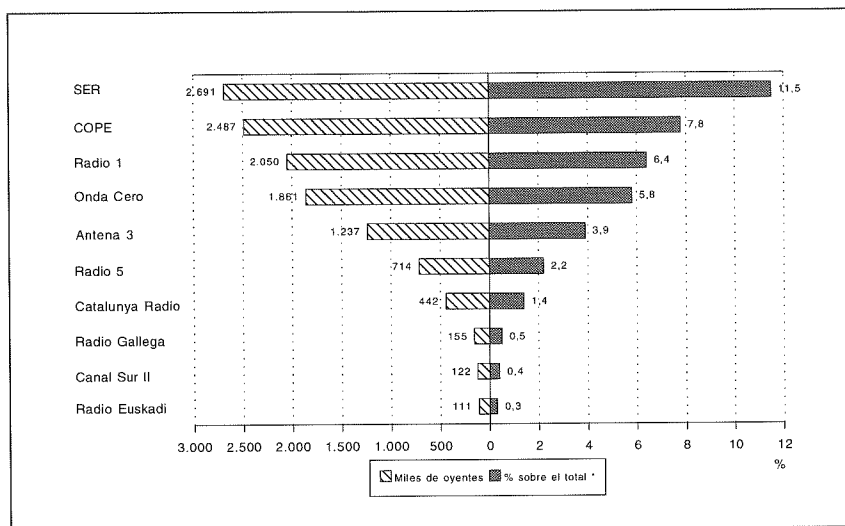
Fuente: Elaboración CECS a partir de CIRES, *La cultura como consumo*, abril 1994.

Gráfico 22 – Evolución mensual de la audiencia de las cadenas de televisión. 1994. En porcentajes sobre los que ven televisión



Fuente: Noticias de la comunicación, nº 134, 1995, p. 33.

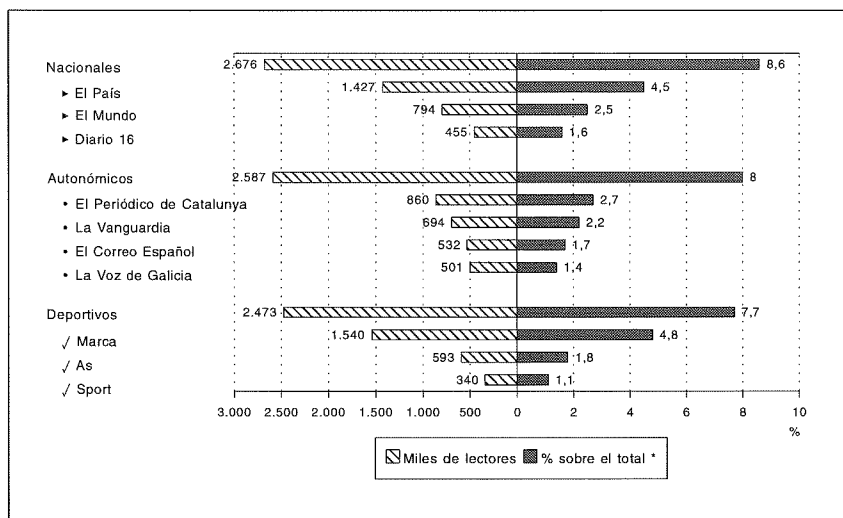
Gráfico 23 – Audiencia de las principales cadenas de radio. 1993. En miles de oyentes y porcentajes



\* Sobre 32 millones de personas mayores de 14 años.

Fuente: Elaboración CECS a partir de Noticias de la comunicación, 1994, nº 122, p.33.

Gráfico 24 – Audiencia de los diez primeros diarios. 1993. En miles de lectores y porcentajes



**Notas:** El diario ABC no figura en la fuente del *Estudio General de Medios*. No obstante, señalamos que se encontraría entre los diarios nacionales con mayor audiencia de lectores.

\* Sobre 32 millones de personas mayores de 14 años.

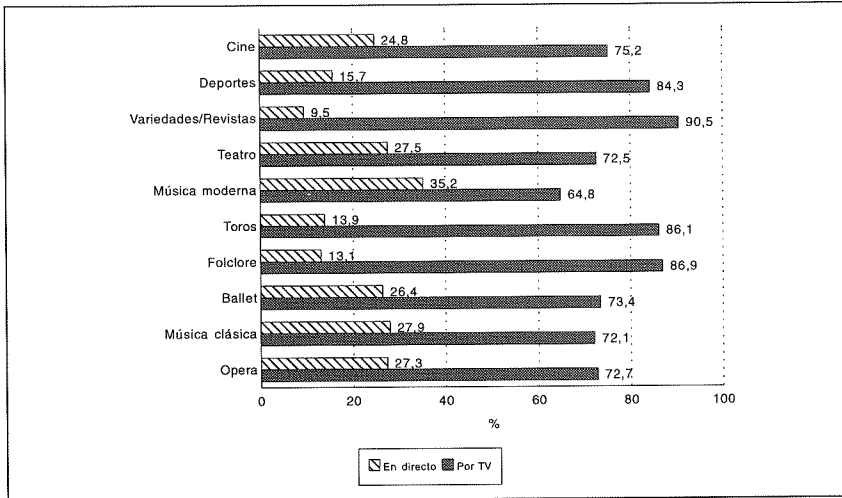
**Fuente:** Elaboración CECS a partir de *Estudio General de Medios*, 1993.

Tabla 24 – Evolución de la audiencia de los principales segmentos de revistas semanales y mensuales. 1988-1993. En porcentajes sobre el total de revistas

Semanales	1988	1989	1990	1991	1992	1993
TV	40,8	39,8	52,3	59,1	58,1	49,8
Corazón	59,5	55,6	50,7	46,7	45,2	48,6
Economía	1,4	1,4	1,1	0,8	1,0	1,3
Motor	7,5	8,8	8,2	8,4	8,1	8,5
Información general	22,4	13,0	18,0	17,2	16,6	16,4
<b>Mensuales</b>						
Motor	9,8	10,2	11,9	12,5	13,7	12,2
Mujer	18,3	17,2	18,9	20,4	21,1	31,9
Familia	7,0	7,5	7,7	7,1	7,2	9,3
Técnicas	34,6	37,2	38,7	36,3	37,7	36,4
Informática	—	—	2,4	5,1	6,5	4,5
Deportes	—	0,5	2,9	2,6	3,2	4,7
Decoración	10,7	8,4	11,5	10,2	11,3	11,8
Moda, patrones	28,3	25,7	21,9	18,9	19,3	19,5

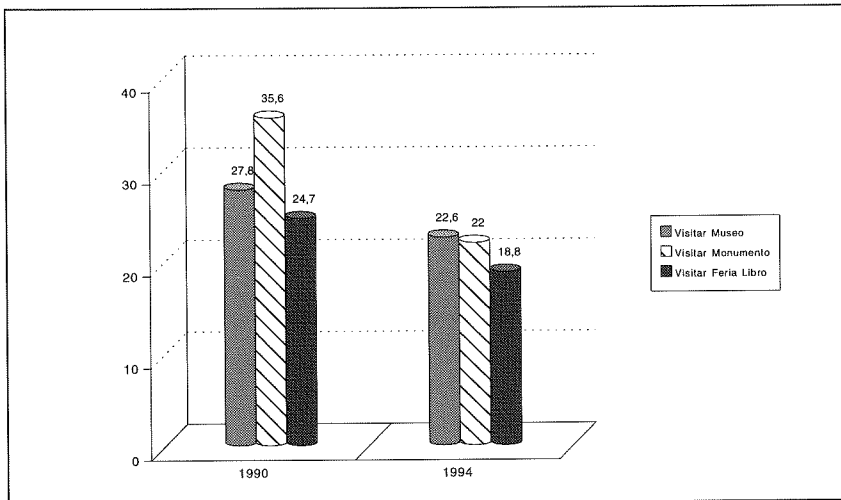
**Fuente:** *Noticias de la comunicación*, 1994, nº 125, p. 28.

**Gráfico 25 – Medio utilizado para ver los espectáculos con los que se disfruta más. 1994. En porcentajes**



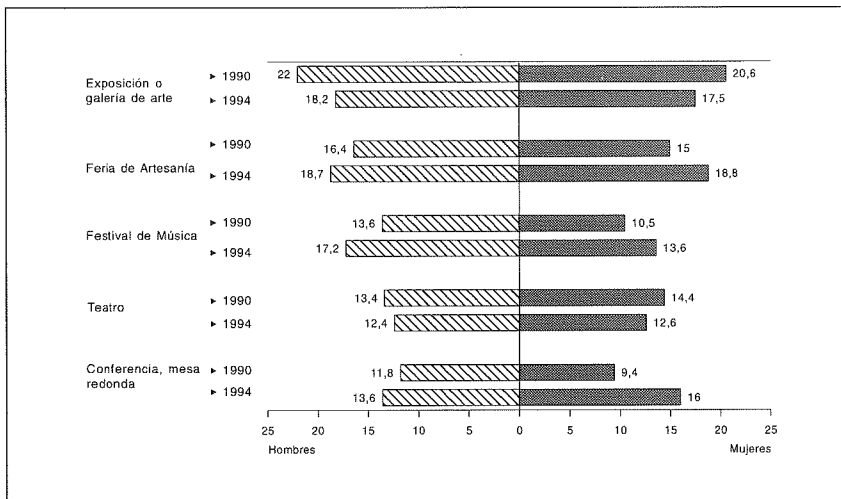
Fuente: Elaboración CECS a partir de CIRES, *La cultura como consumo*, abril 1994.

**Gráfico 26 – Visitas culturales realizadas en 1990 y 1994. En porcentajes**



Fuente: Elaboración CECS a partir de Ministerio de Cultura, *Equipamientos, prácticas y consumos culturales de los españoles*, Madrid, 1991 y CIRES, *La cultura como consumo*, abril 1994.

**Gráfico 27 – Visitas a exposiciones y otras prácticas culturales por sexo en 1990 y 1994. En porcentajes**



**Fuente:** Elaboración CECS a partir de Ministerio de Cultura, *Equipamientos, prácticas y consumos culturales de los españoles*, Madrid, 1991 y CIRES, *La cultura como consumo*, abril 1994.

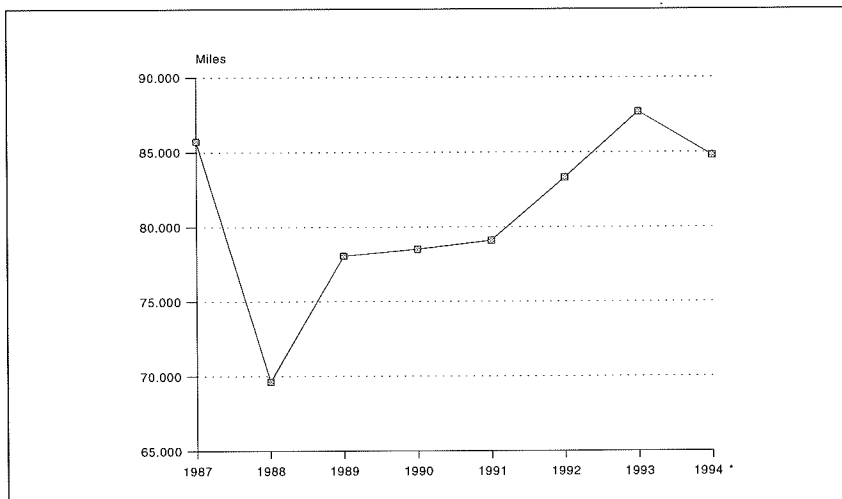
**Tabla 25 – Evolución de la asistencia a los museos españoles más visitados. 1990-1993. En miles de visitantes**

Museo	1990	1991	1992	1993
Museo del Prado	2.473,0	1.862,2	1.828,1	1.567,2
Centro de Arte Reina Sofía*	562,1	686,4	789,9	1.194,4
Museo Thyssen		—	—	650,0
Total	3.035,1	2.548,6	2.618,0	3.411,6

\* Incluye los visitantes a las distintas exposiciones.

**Fuente:** Dirección General de Museos Estatales, Ministerio de Cultura.

Gráfico 28 – Evolución del número de espectadores de cine. 1987-1994. En miles



(\*) Estimaciones a partir de datos hasta el 31 de agosto de 1994.

Fuente: Anuario El País 1994.

Tabla 26 – Asistencia al cine en los últimos doce meses por nivel educativo, sexo y edad. 1990-1994. En porcentajes

	Por nivel educativo		Por sexo y edad					
	1990	1994	Hombres			Mujeres		
Sin estudios	12,1	10,3		42,1	37,2		36,1	33,1
Primarios	34,6	30,9	18-19 años	82,6	74,2	18-19 años	83,1	81,0
Secundarios	68,1	60,9	20-24 años	78,0	71,0	20-24 años	75,0	80,6
Universitarios	75,6	66,1	25-44 años	59,4	54,8	25-44 años	47,7	47,9
			45-64 años	20,7	17,8	45-64 años	20,7	15,9
			+ 65 años	8,9	6,7	+ 65 años	5,4	1,8

Fuente: Elaboración CECS a partir de Ministerio de Cultura, *Equipamientos, prácticas y consumos culturales de los españoles*, Madrid, 1991 y CIREs, *La cultura como consumo*, abril 1994.

**Parte Quinta**

---

**TERRITORIO**

## Capítulo VIII

---

# INFRAESTRUCTURAS Y CIUDADES

## **I. TESIS INTERPRETATIVAS**

### **1. Progresiva autonomía en el desarrollo territorial**

Desde la instauración de la democracia en España, con la aprobación de la Constitución de 1978, hasta el año 1994, que se inicia con la entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea, muchas han sido las transformaciones que han afectado al conjunto de la sociedad española desde el punto de vista infraestructural, urbano y territorial. Todas ellas se inscriben en un marco caracterizado por una progresiva globalización e internacionalización de las relaciones económicas y sociales.

Estas transformaciones han sentado las bases para un nuevo desarrollo que, a lo largo del año 1994, y como consecuencia de los resultados de las elecciones generales de 1993 y de las europeas y autonómicas de 1994, gravita de manera creciente sobre el fenómeno regional.

Las Comunidades Autónomas están jugando un papel cada vez más importante en la ordenación y gestión territorial, incluso en el control de los fondos y de las inversiones que se realizan. La Administración General del Estado, competente en la realización y desarrollo de las grandes infraestructuras, que son las que articulan y condicionan la ordenación global del territorio, tiene que coordinarse con los intereses de las Comunidades Autónomas en este ámbito. Cataluña y el País Vasco se encuentran a la vanguardia en esta regionalización.

Las características geográficas, culturales y productivas condicionan los intereses diferenciados de cada Comunidad Autónoma. En el marco de una Unión Europea sin fronteras, cada una de ellas –y particularmente las fronterizas– busca su área de influencia y relación más allá de la estricta delimitación autonómica. Incluso se piensa en un marco de organización que reproduzca lo que en algún momento fueron los territorios históricos correspondientes.

El «norte del sur» mira hacia Francia y pretende una integración infraestructural y de comunicaciones que facilite una gradual integración productiva. Y ello con la mirada puesta en la incidencia que este hecho tendrá en una recuperación de la integración cultural y –¿por qué no?– en una posterior integración política, administrativa y social.

Las relaciones especiales de Galicia y Extremadura con Portugal, la búsqueda de una particularización nacionalista en Canarias, Asturias con su apoyo a la potenciación del Arco Atlántico o la Comunidad Valenciana con su apoyo al Eje Mediterráneo como marco central de desarrollo del oriente español, son otros tantos intentos –menos consolidados– de esta tendencia transnacional fuertemente potenciada en 1994, que condiciona y caracteriza cada vez más el marco de desarrollo del Estado español.

Como es obvio, este marco no está exento de tensiones. Y una de las que hay que destacar en 1994 es la rebelión municipal ante su grave crisis económica, su pérdida de poder de decisión en el entramado institucional y su creciente marginación relativa frente a las Comunidades Autónomas.

La autonomía cada vez mayor de estas últimas en el gobierno de su territorio es un proceso que se ha visto y se está viendo muy favorecido por la dinámica política de la actual legislatura. No obstante, no ha sido ni va a ser un proceso homogéneo para todas las Comunidades Autónomas, lo que va a incrementar las diferencias entre las mismas. Ni va a ser un proceso exento de tensiones, entre las cuales las relaciones Comunidades Autónomas-Ayuntamientos, en la lucha por sus competencias, y Ayuntamientos-Comunidades Autónomas-Administración General, en la disputa por los fondos presupuestarios, definirán el marco global de reparto de poder, con la mirada puesta en las elecciones municipales y autonómicas de mayo de 1995.

## **2. La ecología condiciona las infraestructuras y el agua**

Una característica básica de la actual evolución del territorio español es la creciente competencia por el agua y por las infraestructuras, cada vez más mediatizada por factores políticos y por la progresiva valoración social de la conservación del medio ambiente.

Dos factores condicionan las posibilidades de desarrollo de un territorio:

— el nivel de urbanización; se le denomina «economías de urbanización» y viene definido por los sistemas energéticos, hidráulicos, de comunicaciones y de transporte, así como por los equipamientos de investigación o de dotación (educativos, culturales, ocio, sanitarios, etc.) que posee un territorio;

— el tamaño de la aglomeración de población y la actividad que se produce en su ámbito de influencia; se le denomina «economías de aglomeración» y en él juega un papel fundamental la dimensión cuantitativa y cualitativa de los aspectos demográficos, sociales y económicos del territorio.

Estos dos factores contribuyen a definir una serie de «potenciales territoriales», que se encuentran en la base de las distintas «ventajas comparativas». Estas determinan, a su vez, los distintos niveles de competitividad y de calidad de vida de unos territorios frente a otros.

No todas las ciudades, provincias o Comunidades Autónomas presentan en la actualidad la misma situación desde esta perspectiva. No tienen, por lo tanto, las mismas «ventajas comparativas» para atraer nuevas inversiones. Existen territorios con elevados potenciales para el desarrollo: Madrid, País Vasco, Canarias, las provincias y regiones mediterráneas, las incardinadas en el Eje del Ebro, Valladolid, Cádiz-Sevilla-Córdoba y La Coruña-Pontevedra. Y, en el otro extremo, aún quedan espacios donde las condiciones objetivas de la población y del propio territorio hacen imposible a medio plazo su incorporación al modelo de desarrollo imperante en la Unión Europea de finales de siglo: la mayoría de las provincias de Orense, Lugo, Zamora, Soria, Palencia, Burgos, Segovia, Avila, Cáceres, Cuenca, Ciudad Real, Teruel y Huesca. El resto del territorio español queda en una situación intermedia, con condiciones relativamente aceptables, pero con problemas de distinta índole para su desarrollo e integración en la dinámica de transformación previsible para los próximos años.

Los poderes públicos son quienes, a través de las inversiones en infraestructuras y equipamientos, modifican los «potenciales territoriales» antes señalados y, consecuentemente, las posibilidades de desarrollo, la calidad de vida y la posible «atracción relativa» de unos territorios frente a otros para la localización de nuevas actividades productivas de la iniciativa privada. Esta es la base objetiva de las «guerras del agua», de las presiones de los distintos territorios por condicionar las decisiones sobre los trazados de la «alta velocidad ferroviaria» que se han propuesto a la Unión Europea para su realización y financiación, o de la priorización y financiación de determinadas autopistas, autovías y obras urbanas o interurbanas de distinta índole.

Históricamente, las principales infraestructuras españolas han sido objeto de planes sectoriales, que se apoyaban en normas y órganos específicos de gestión del ámbito correspondiente. Estos planes

han tenido en cuenta sólo marginalmente la incidencia de las infraestructuras sobre el territorio y el medio ambiente. La situación actual es diferente –y seguirá siéndolo en el futuro–, pero esto no quiere decir que pueda considerarse satisfactoria.

Lo que está sucediendo con las carreteras, con los ferrocarriles, con las obras hidráulicas, con las comunicaciones y con las inversiones en el marco urbano ilustra claramente este proceso. Sus factores configuradores los podemos encontrar en la evolución, respecto a la primera, de los contenidos de la segunda versión del Plan Director de Infraestructuras 1993-2007 (PDI) –publicada en 1994–; o en la similar evolución de contenidos del Segundo Plan de Carreteras y del Plan Hidrológico Nacional –cuya presentación estaba inicialmente prevista para finales de 1994–; o, por último, en las propias tensiones existentes dentro del Gobierno sobre la liberalización de las comunicaciones, del transporte o de la regulación del suelo.

Por otro lado, no podemos olvidar el peso cada vez mayor que la perspectiva medioambiental tiene en las decisiones que se toman en materia de infraestructuras. Dicho peso se explica por la incidencia de varios factores:

- la preocupación en la Unión Europea por los impactos ambientales generados por las infraestructuras;
- el hecho de que gran parte de las infraestructuras que se llevan a cabo en España estén financiadas con los Fondos estructurales o con los Fondos de cohesión europeos;
- la asunción y valoración de las noticias sobre defensa del medio ambiente que realizan los medios de comunicación, lo que potencia sustancialmente la oposición de los grupos ecologistas o conservacionistas a determinadas obras;
- la elevada riqueza relativa del territorio español desde la perspectiva medioambiental;
- la propia asunción en el Tratado de la Unión Europea (art. 130) de la defensa del medio ambiente como soporte de un «crecimiento sostenible» para Europa, objetivo asumido por todos los países miembros.

El resultado de todos los factores señalados es paradigmático. Proyectos enviados para su financiación parcial a Bruselas han sido devueltos y no se han podido iniciar por incumplimiento de los requisitos exigidos en materia de Estudios de Impacto Ambiental. Obras

como el pantano de Itoiz –cuya realización está concertada entre el Gobierno regional navarro y el Gobierno central– son cuestionadas por su impacto ambiental y por su incoherencia en el marco de la Política Agrícola Comunitaria; la UE interviene en la evaluación final del impacto ambiental e influye, indirectamente, en la dimensión final de la obra. La conexión por autovía entre Madrid y Valencia va sufriendo el alargamiento de los plazos de realización ante la falta de previsión en el diseño del trazado de un ministerio del que dependen conjuntamente las carreteras y el medio ambiente. Los vaivenes en el tratamiento del problema hidráulico y su falta de inserción en un modelo a largo plazo integrado en un enfoque territorial (que considere posibles escenarios de política agrícola, residencial, turística, energética y ambiental) hacen que año tras año se reproduzcan las condiciones para generar contradicciones y tensiones entre los distintos territorios. El agua es un recurso cada vez más escaso y, consecuentemente, va a condicionar de forma creciente tanto las posibilidades de desarrollo de los distintos ámbitos como las de frenar el peligroso proceso de erosión y desertización que afecta a superficies cada vez mayores del territorio español.

La única salida a esta situación requiere un marco político estable, que haga posible una coordinación y concertación entre las tres Administraciones (central, autonómica y local) y los distintos agentes sociales (empresarios, sindicatos, partidos, asociaciones ecologistas...), que, a su vez, permita una planificación a largo plazo de las infraestructuras y de los recursos y servicios públicos. Dicha planificación debe partir de una visión integrada e interdependiente de los fenómenos –debe ser una planificación desde la perspectiva de la ordenación del territorio– y contar con una fuerte base técnica y profesional que asegure alcanzar el objetivo de «desarrollo sostenible». El margen de decisión política correspondiente a los distintos gobiernos debe quedar asegurado por la definición de diversos escenarios a medio plazo, que permitan una amplia flexibilidad en la programación concreta de las actuaciones.

### **3. El peso determinante de las grandes áreas urbanas y la inadecuada estructura municipal**

El modelo territorial europeo –la forma en que el espacio se articula, se relaciona y se transforma– y, en su marco, el español es un modelo concentrado y polarizado. Las grandes áreas o regiones fun-

cionales metropolitanas concentran no sólo la población y la actividad económica, sino también los centros de decisión, de investigación e innovación tecnológica y las principales infraestructuras y equipamientos ligados a la dotación de una calidad de vida atractiva para la residencia.

Los perjuicios económicos cada vez mayores derivados de la congestión, la contaminación y la aparición de áreas de inseguridad ciudadana tienen un peso importante en la creciente valoración de las ciudades de tamaño medio (e incluso, en algunos niveles, de determinados núcleos rurales periurbanos). Este hecho, cuando se conjuga con unas buenas comunicaciones e infraestructuras que aseguren unas economías de urbanización, un medio ambiente de calidad, un tamaño que permita un cierto nivel de economías de aglomeración y una adecuada preparación tecnológica y formativa de la mano de obra, conforman una alternativa evidente para la localización de actividades privadas que la iniciativa pública debería tratar de potenciar.

De hecho, en España, las nuevas funciones administrativas ligadas a la creación de la Administración autonómica permiten detectar un proceso de descentralización del crecimiento hacia ciudades medias. La dificultad de encontrar trabajo en las áreas metropolitanas tradicionales, ante la profunda transformación del sistema productivo que se está dando en la década actual, favorece este proceso de descentralización. Estas ciudades medias se están convirtiendo en el destino de la cada vez más escasa población rural que es expulsada o abandona el sector primario y emigra, como alternativa a sus destinos tradicionales en las grandes áreas urbanas.

Sin embargo, la tendencia a la concentración del crecimiento económico en las grandes áreas metropolitanas o en las regiones funcionales urbanas (RFU)<sup>1</sup> y al incremento de la desigualdad territorial no ha cambiado en líneas generales hasta la actualidad. Y es muy discutible que en un futuro próximo pueda llegar a cambiar, pese a procesos puntuales de desconcentración o de vuelta al medio rural de sus orígenes de los trabajadores jubilados o despedidos con altas indem-

---

<sup>1</sup> El concepto de «región funcional urbana» se introduce para considerar el hecho de áreas metropolitanas que han desbordado el marco espacial provincial, integrándose con otras áreas metropolitanas o urbanas, normalmente de menor nivel jerárquico. Se define así una gran conurbación policéntrica, polifuncional y, lo que es más importante, relativamente autosuficiente -por los volúmenes de población y de actividad que incorporan- para generar su propio desarrollo.

nizaciones en las áreas urbanas en crisis. De hecho, históricamente, cada recuperación de un cierto ritmo en el crecimiento económico ha venido a agudizar frecuentemente las tendencias al desequilibrio<sup>2</sup> entre las distintas áreas espaciales; y así es de esperar que suceda con la incipiente recuperación iniciada en 1994, si finalmente se consolida.

Por otro lado, la competencia internacional entre las grandes ciudades o entre las regiones funcionales urbanas plantea un cambio fundamental en las formas de gobierno urbano y en su gestión y planificación. Cada ciudad reclama grandes inversiones urbanas para mejorar su «competitividad», dirigidas tanto a paliar los déficits existentes en infraestructuras y equipamientos –sobre todo los ligados al transporte–, como a disponer de una oferta de viviendas e instalaciones adecuadas a la demanda inmobiliaria existente o potencial de la ciudad. Desde esta perspectiva, existe una creciente presión del correspondiente poder local y de los agentes económicos y sociales mayoritariamente localizados en estos espacios para que los grandes proyectos urbanos se consideren de interés general –con la correspondiente financiación desde las Administraciones autonómicas o central– y no sólo como un problema local de tipo urbanístico.

El sistema de ciudades que se está configurando en España en el marco de las tendencias anteriores nos muestra un proceso de transformación orientado hacia la formación de grandes RFU. Este proceso está en contradicción con la organización y regulación normativa de las competencias de ordenación, planificación y gestión de las ciudades.

Una adecuada gestión territorial, la dotación de bienes y servicios públicos por parte de los ayuntamientos, exige un nivel mínimo de población. Una población escasa determina un presupuesto y unos medios materiales y personales igualmente escasos. La tendencia a la fusión municipal ante el progresivo despoblamiento del mundo rural se

---

<sup>2</sup> Los desequilibrios territoriales tienden a medirse en términos de renta familiar disponible *per cápita* o de producción *per cápita*. Naturalmente, estos valores son el cociente entre una magnitud económica y una magnitud demográfica. La supuesta tendencia a la igualdad, según esos indicadores, se ha debido más a su acusado descenso demográfico que al crecimiento de las magnitudes económicas en las áreas más desfavorecidas; y ello a pesar de que la localización de la población, de los equipamientos, de la actividad y control económico y social, y de la riqueza se producía de una manera crecientemente concentrada en las grandes áreas urbanas y en su ámbito metropolitano o regional de influencia.

invirtió en la década de los 80. Se incrementó el número de municipios de pequeño tamaño y, en consecuencia, aumentaron las dificultades para una apropiada gestión del territorio. Dicha tendencia continúa, habiéndose pasado de 8.077 municipios en 1991 a 8.091 en la actualidad, con procesos de desagregación municipal que han hecho crecer el número de municipios con reducida población.

Sin embargo, se prevé que cerca de la cuarta parte de los municipios existentes hoy van a tener menos de 10 habitantes a principios de siglo. La totalidad de las regiones, pero con especial intensidad las Comunidades Autónomas de Castilla y León, Castilla-La Mancha y Aragón, van a sufrir tal despoblamiento en los municipios de menor tamaño, que se hará insostenible la actual delimitación municipal. Son imprescindibles procesos de fusión administrativa territorial y de ajuste del marco de gestión espacial a las necesidades de la sociedad de finales de siglo. La necesidad de prever y dar solución a una estructuración municipal obsoleta es una demanda que no ha sido adecuadamente considerada ni resuelta por nuestros poderes públicos.

## II. RED DE LOS FENOMENOS

### 1. El marco territorial europeo condiciona los cambios en España

La reflexión sobre las transformaciones que se están produciendo en el seno del territorio español debe iniciarse, necesariamente, con una referencia a las transformaciones, ya producidas o en curso, en el marco internacional y, en particular, en la Unión Europea. Justifican esta afirmación la creciente internacionalización de la dinámica económica mundial, así como la propia integración de nuestro país en la Unión Europea, que convierte a ésta en el marco obligado de referencia para tal evolución.

Se ha de considerar, brevemente, un proceso, en el que hay que distinguir los siguientes períodos:

- desde la crisis de los 70 a la recuperación de los 80,
- desde ésta a la nueva crisis estructural de principios de los 90,
- desde la crisis estructural de los 90 a la incipiente recuperación económica internacional de 1994, consecuencia de la corrección parcial de algunos de los desequilibrios configuradores del último ciclo regresivo.

Este proceso repercute sobre un marco territorial, diferenciado para cada país pero crecientemente interrelacionado, cuya configuración es el resultado de las transformaciones que la propia historia va ocasionando en los distintos territorios de la actual Unión Europea. De una manera general, podemos decir que es en la década de los 70 cuando se produce una profunda renovación en tres aspectos básicos:

- en los criterios de localización de las actividades productivas; en la actualidad las alternativas se consideran prácticamente a nivel mundial;
- en los factores que afectan a la división internacional e interregional del trabajo; los costes de transporte y de organización y control son cada vez más marginales, ante el fuerte desarrollo de los sistemas de transporte y comunicaciones;
- en la cualificación exigida a los distintos espacios.

Como resultado, la industria siderúrgica y manufacturera, símbolos de crecimiento y progreso en su época, van convirtiéndose en sec-

tores calificados como de «demanda débil» y los espacios ligados a ellos ven disminuir significativamente su papel en el nuevo orden económico y social. Por contra, territorios situados en la periferia de los centros tradicionales de producción se van incorporando a los nuevos procesos: definen espacios mejor adaptados a las nuevas necesidades productivas del sector terciario desarrollado y del cuaternario<sup>3</sup>. Otros territorios, atractivos en razón de su medio natural, basan su desarrollo en un terciario ligado al ocio; posteriormente, cuando incorporan políticas que les hacen aventajados en la localización de actividades de sectores especializados –de «demanda fuerte», con base en la innovación y en las nuevas tecnologías–, crean espacios con grandes potenciales futuros.

En este marco, a finales de 1994, aparecen nuevos factores y se incrementa la influencia de algunos de los preexistentes. Transforman y condicionan los nuevos procesos de organización espacial a nivel mundial y delimitan específicamente el papel que corresponderá en los mismos a los transportes, a las comunicaciones y a los distintos territorios y ciudades. Entre estos factores hay que destacar:

— La importancia creciente de la economía financiera especulativa frente a la economía productiva o «real», que ha afectado fuertemente a la competitividad relativa de los distintos espacios.

— La práctica desaparición de los regímenes de comunismo burocrático de los países del Este europeo, que ha potenciado las tendencias liberalizadoras generalizadas (reducción de las trabas al comercio internacional) y la aparición de nuevas alternativas a la inversión y localización de empresas. Se han ampliado así en mayor medida los procesos de redistribución internacional de las actividades productivas y la deslocalización europea de muchas grandes empresas, sobre todo de las intensivas en mano de obra, cuyos costes laborales son más altos en la Unión Europea.

— La aparición de nuevos factores de inestabilidad para la Unión Europea por los costes del proceso de unificación alemana y por las actuaciones de este país dirigidas a conseguir un incremento sustancial de su área de influencia hacia el Este de Europa, marcado todavía por la radicalidad de los cambios producidos y por la pervivencia de zonas inestables o cercanas a focos de guerra.

---

<sup>3</sup> Es el conjunto de actividades que están dirigidas a satisfacer las nuevas demandas de una sociedad con posibilidades crecientes de ocio, entre ellas los espectáculos, la gastronomía, el turismo, la información, etc.

— Las cada vez más profundas transformaciones asociadas a los nuevos desarrollos tecnológicos y productivos. Afectan sustancialmente a las formas de organización y control de la producción, a la relocalización de actividades productivas y, consecuentemente, a la generación de empleo y al papel que en el proceso productivo corresponde al transporte, a las comunicaciones y a la articulación de la demanda en los nuevos sistemas de ciudades.

Como hemos señalado, estos cambios económicos y sociales inducen importantes modificaciones en las relaciones entre la actividad económica y el espacio, en las dinámicas regionales, en el papel de las ciudades y en el ritmo de los procesos de urbanización.

### *1.1 «Concentración» y «modelo territorial» para el siglo XXI*

El modelo territorial articulador de los espacios de la Unión Europea es el resultado de los procesos históricos de transformación y desarrollo de sus Estados, en un marco de crecientes interdependencias internacionales. Su característica básica es la consolidación de los procesos de concentración relativa de la población, de la actividad, de la riqueza y del control político y económico en un número reducido de espacios muy urbanizados. Estos sobrepasan el estricto ámbito «municipal» y se extienden a zonas cada vez más amplias de su entorno. Las áreas metropolitanas y las RFU constituyen así el elemento fundamental de referencia de la Europa contemporánea. Previsiblemente, el proceso de concentración y dominación política, social y económica de estas áreas continuará a medio plazo.

El espacio delimitado por las áreas metropolitanas de Londres, Hamburgo, Frankfurt y París constituye actualmente el núcleo central de dicha concentración y polarización a nivel europeo. Es previsible que se prolongue paulatinamente, a medio plazo, hasta las RFU de Munich y de Berlín. Esta última pasará a ser, junto con Londres y París, uno de los tres centros –probablemente el de mayor peso– de influencia mundial de la Unión Europea.

Este espacio central tiene su razón de ser en la progresiva articulación proporcionada por una urbanización apoyada en una creciente y diversificada red de transportes y comunicaciones. La primera RFU a la que acabamos de hacer referencia se caracteriza por una elevada densidad de autopistas y carreteras de alta capacidad; un sistema ferroviario fuertemente consolidado, sobre todo en el transporte metropolitano y de mercancías; una estructura de puertos y aeropuertos

muy integrada con la red viaria y ferroviaria; y unas comunicaciones que permiten una perfecta coordinación, a distancia, de los procesos de relación y de control del sistema productivo. Estas redes se han visto potenciadas aún más con la apertura del túnel del Canal de La Mancha y con el desarrollo gradual de la alta velocidad ferroviaria. Esta última se centra en el transporte de viajeros entre RFU distantes hasta 400-500 kilómetros, que quedan conectadas en tiempos de viaje inferiores a dos horas –de un centro urbano a otro–, lo que permite una integración cotidiana en una nueva dimensión espacial. Con frecuencia se ha hablado, y con razón, de la alta velocidad ferroviaria como del «metro» de esta vasta RFU central europea. Aunque no hay que olvidar las grandes dificultades de integración técnica de las redes francesa, inglesa, italiana y alemana, que están haciendo evolucionar a estos últimos hacia proyectos alternativos de transporte por sustentación magnética.

Complementariamente a este espacio central, existen otra serie de ciudades, áreas metropolitanas y RFU de mayor o menor potencial de desarrollo. Enlazan por los principales corredores de transporte con los núcleos centrales anteriores y con el resto de áreas metropolitanas, lo que proporciona al conjunto una estructura espacial radial. Entre ellas destacan la del norte de Italia-sur de Francia, el Eje Mediterráneo, el Eje del Ebro, Madrid, Andalucía y el Arco gallego-portugués.

El modelo territorial de la Unión Europea de fin de siglo queda así constituido por una gran región urbana central, articulada con un sistema periférico de RFU o áreas metropolitanas de rango internacional. Estas últimas se articulan, a su vez, a distintos niveles, con un conjunto de áreas metropolitanas de rango nacional, otras de rango regional y, por último, con ciudades, en el sentido que este concepto presentaba en la primera mitad de siglo. Cada uno de estos niveles configura las denominadas «periferias» y «zonas intermedias»<sup>4</sup>. El gráfico 1 recoge esta distribución y resalta las áreas de mayor potencial de desarrollo.

---

<sup>4</sup> Las «periferias» son áreas geográficamente distantes de la gran RFU central europea. Globalmente pueden ser encuadradas en dos grupos:

— áreas con un bajo nivel relativo de desarrollo productivo y de renta, cierta importancia de la producción primaria y relativamente mala conectividad y accesibilidad absoluta al resto de la Unión Europea (España, Irlanda, Portugal, Grecia, los territorios insulares...);

— áreas donde se están llevando a cabo importantes procesos de reestructuración productiva, sustituyéndose la industria tradicional escasamente competitiva por nuevas industrias y actividades más acordes con el desarrollo tecnológico del momento (Asturias, País Vasco, Gales...).

Este modelo territorial concentrado y polarizado que caracteriza a la Unión Europea de final de siglo influye en la agudización de la competencia entre los diferentes espacios centrales y periféricos y en las desigualdades sociales entre áreas derivadas de la distinta incidencia de los costes ligados a la congestión, masificación y marginación social que se producen en determinadas zonas. La política de ordenación del territorio que desarrolle cada país, cada región y cada una de las ciudades será fundamental para definir su propio desarrollo productivo y condicionará el desarrollo futuro de la propia Unión Europea.

No es previsible que esta dinámica concentradora cambie con las transformaciones esperadas para lo que resta de siglo: integración de nuevos países en la Unión, dificultades prácticas para consolidar la Unión Económica y Monetaria, incremento de la presión demográfica (inmigrantes) y social (desigualdades económicas) de los países limítrofes del Este y de Africa, aumento de la deslocalización de fábricas intensivas en mano de obra o automatización de las mismas, etc. Dicha dinámica más bien se reafirmará con el tiempo, convirtiendo a la gran región urbana central europea en el centro de control y de consumo de gran parte de la producción mundial.

## 2. Tres niveles del sistema territorial español

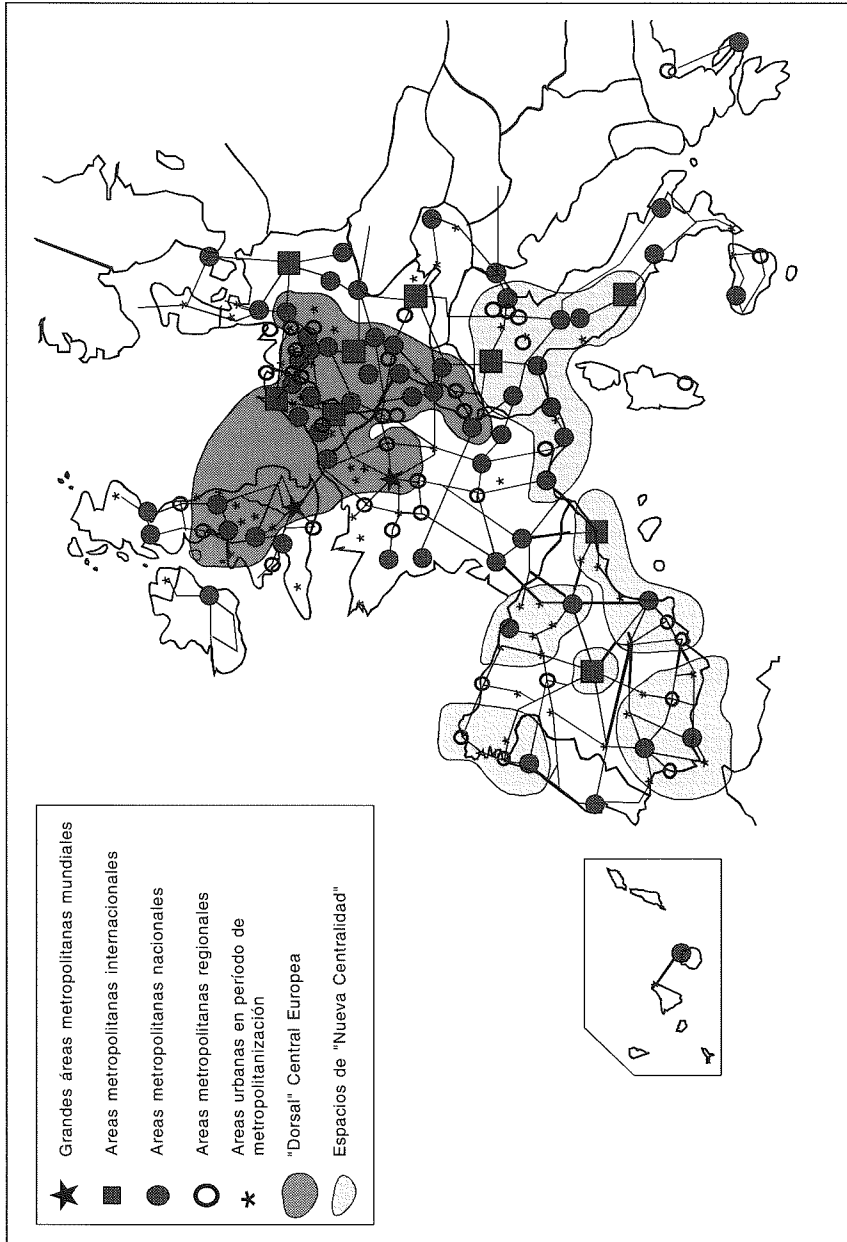
Este espacio europeo muy urbanizado determina el carácter «periférico» de España respecto al centro de Europa. Esto obliga a que las

---

Otras «zonas periféricas» presentan características semejantes a algunas «zonas intermedias». Basan su producción en un mercado de ámbito fundamentalmente local y en una estructura productiva cerrada y poco competitiva a nivel internacional, posible por la existencia de una demanda cautiva derivada de los elevados costes de acceso hasta ellas (territorios insulares, áreas de montaña...). En estos casos, la mejora de la accesibilidad y la internacionalización de los mercados implican, o bien un cuestionamiento de las estructuras productivas de base y la necesidad de su reconversión y adaptación a las nuevas condiciones territoriales y sociales, o bien la quiebra del sistema, ya que normalmente su reconversión y adaptación a las nuevas condiciones no encuentra el sustrato empresarial adecuado.

El resto de «zonas intermedias», como su nombre indica, presentan características intermedias en sus niveles de desarrollo, con potenciales directamente ligados al grado de conexión con las áreas centrales, ya que los efectos de difusión (*spread out*) del desarrollo de éstas son los que han propiciado en ellas un cierto desarrollo. Normalmente presentan un fuerte grado de dependencia de la metrópoli central: aportan su mano de obra a las RFU correspondientes o adaptan su producción bien a las necesidades de los mercados locales no cubiertas desde la metrópoli bien a la satisfacción de las demandas de la metrópoli en el sector primario o en el de productos de baja cualificación productiva.

Gráfico 1 - El sistema europeo de ciudades



Administraciones Públicas consideren específicamente las formas más convenientes de articulación e intervención para reducir las diferencias entre los niveles de renta y de bienestar que nos separan de la media europea. De otro modo, dichas diferencias podrán aumentar cada vez más en beneficio de las regiones ricas del centro y norte de Europa.

En este sentido, no hay que olvidar que las tendencias del mercado, donde el «liberalismo» tiene un peso coyunturalmente cada vez mayor, promueven la concentración en las áreas de máximo potencial de crecimiento. Así, la polarización del desarrollo y del poder en áreas reducidas del territorio europeo, con el consiguiente aumento de las desigualdades territoriales, ha sido una constante tanto en épocas de crisis como de crecimiento económico. Las tendencias al desequilibrio absoluto entre las distintas áreas comunitarias, en términos económicos, demográficos o de equipamiento social, han tendido a agudizarse con el tiempo. Y ello pese a la aplicación de distintas políticas (vinculadas en el ámbito europeo con los Fondos estructurales y en la actualidad también con los Fondos de cohesión) que pretenden corregir este proceso y que han tenido una indudable influencia en la mejora de los índices *per cápita*, pero que no han frenado los procesos de concentración y polarización espacial<sup>5</sup>.

## 2.1 Situación actual

En España se reproducen también los procesos de concentración de la población, de la actividad productiva, de la riqueza y del poder de decisión en áreas espaciales reducidas. Las diferencias entre los distintos territorios españoles son importantes desde muchas perspectivas: nivel de producción y renta, nivel de dotación infraestructural y de equipamientos, oportunidades de acceso a la cultura, etc. Estas diferencias permiten definir tres grandes tipos de espacios con «dinámicas», «potenciales» y «limitaciones» para su desarrollo futuro claramente diferenciados.

---

<sup>5</sup> Se estima que el incremento en el Producto Interior Bruto Comunitario –que algunos expertos económicos sitúan entre el 5% y el 10% como consecuencia de la Unión Económica y Monetaria en una Unión Europea ampliada– se producirá fundamentalmente concentrado en su dimensión espacial. La gran región funcional urbana central será la más directamente beneficiada por el proceso, incrementando nuevamente sus diferencias relativas con el resto del territorio europeo.

En un primer nivel hemos de situar el conjunto de RFU y áreas metropolitanas que articulan el territorio español a nivel internacional y nacional. Las RFU se caracterizan por su policentrismo, multifuncionalidad y por la significativa ampliación del número de municipios que se van integrando en sus respectivas áreas de influencia, inicialmente metropolitanas. En la actualidad es posible definir las RFU de Madrid-Guadalajara-Toledo, Barcelona-Girona-Tarragona, Valencia-Castellón, Bilbao-San Sebastián, Alicante-Murcia y Vigo-Pontevedra-Santiago.

Las áreas metropolitanas, cada vez mayores en sus volúmenes de producción, equipamiento, población, superficie y número de municipios integrados, quedan configuradas en el área de influencia de los municipios de Sevilla, Málaga, Oviedo-Gijón-Avilés, Zaragoza, Las Palmas, Cádiz-Jerez, Granada, Palma de Mallorca, Valladolid, La Coruña, Córdoba y Santa Cruz de Tenerife.

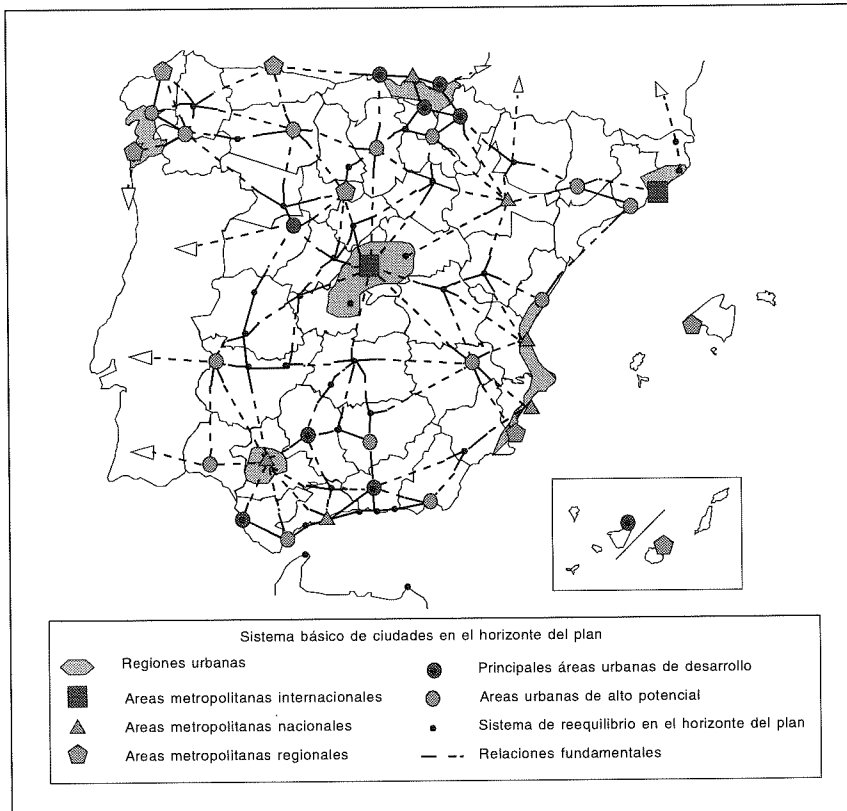
Un indicador de este proceso concentrador es que uno de cada dos habitantes españoles residen en la actualidad en las áreas metropolitanas o RFU citadas, pese a que éstas sólo ocupan el 3,8% de la superficie española. Además, uno de cada tres habitantes vive en uno de los cinco mayores ámbitos definidos –Madrid, Barcelona, Valencia, Sevilla y Bilbao–, que sólo representan el 1,4% de la superficie nacional.

En un segundo nivel se sitúan las ciudades y espacios intermedios, localizados en los principales ejes de transporte. Estos ámbitos presentan niveles poblacionales y de urbanización variables de unas Comunidades Autónomas a otras, pero han hecho posible el desarrollo de actividades productivas que podrían fundamentar una alternativa deseable, por menos desequilibradora, al crecimiento de las grandes RFU. En el gráfico 2 se pueden apreciar estos dos niveles del sistema de ciudades en España.

Como podemos observar en la tabla 1, el porcentaje de población residente en municipios mayores de 20.000 habitantes (municipios normalmente considerados como urbanos e integrables en los dos niveles territoriales señalados) no ha dejado de crecer en el período 1940-1991. Se prevé que en el año 2001 el 77% de la población resida en 310 municipios urbanos, que representan, aproximadamente, el 4% del total de municipios españoles actuales.

El tercer nivel está definido por las áreas rurales. Tres grupos de características las definen de forma genérica:

Gráfico 2 - Sistema básico de ciudades



Fuente: MOPTMA, *Plan Director de Infraestructuras 1993-2007*, 2ª ed., Madrid, 1994, p. 69.

- actividad productiva tradicionalmente ligada al sector primario, reducido nivel demográfico y baja densidad poblacional;
- núcleos de población normalmente de pequeño tamaño y con arquitecturas populares inicialmente asociadas a formas de vida tradicionales, en la actualidad en proceso de desaparición;
- ausencia de capacidad, medios y cultura urbanística y territorial adecuados para la gestión o para la reacción administrativa práctica ante las decisiones de los agentes externos o internos (públicos o privados), y ello pese a las competencias que las leyes teóricamente les confieren.

Como se verá pormenorizadamente en el capítulo dedicado al mundo rural, éste presenta una gran diversidad de problemas, deri-

Tabla 1 - Evolución de la población de hecho y del número de municipios urbanos. 1940-2001. En miles de personas

Tamaño	1940		1950		1960		1970		1981		1991		Previsión año 2001	
	Núm.	Habit.	Núm.	Habit.	Núm.	Habit.	Núm.	Habit.	Núm.	Habit.	Núm.	Habit.	Núm.	Habit.
Municipios de 20.001 a 50.000 habitantes	99	2.945,6	95	2.657,5	108	3.028,0	132	3.833,9	149	4.292,1	172	4.979,7	180	5.421,0
Municipios de 50.001 a 100.000 habitantes	22	1.512,5	30	1.884,2	35	2.442,3	36	2.469,6	53	3.521,5	57	3.773,8	63	4.337,0
Municipios de 100.001 a 500.000 habitantes	16	2.802,0	21	3.332,7	23	4.160,2	34	6.396,5	44	8.420,5	50	9.512,0	61	12.953,0
Municipios mayores de 500.000 habitantes	2	2.169,8	3	3.407,7	3	4.322,9	4	6.093,0	6	7.442,8	6	7.405,1	6	8.430,0
Total municipios urbanos (> 20.000 habitantes)	139	9.429,9	149	11.282,1	169	13.953,4	206	18.792,9	252	23.676,8	285	25.670,6	310	31.141,0
Total municipios	9.256	26.014,3	9.214	28.117,9	9.202	30.582,9	8.655	33.956,4	8.081	37.746,3	8.077	39.433,9	8.077	40.570,0
% urbanos (> 20.000 habitantes) sobre el total	1,5	36,2	1,6	40,1	1,8	45,6	2,4	55,3	3,1	62,7	3,5	65,1	3,8	77

Fuente: Serrano Rodríguez, A., «El Urbanismo del siglo XXI: problemas y líneas de actuación recomendables», *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, nº 95 y 96 (1993), p. 18.

vados de las diferentes culturas geográficas, de las tensiones que la sociedad urbana hace gravitar sobre ellas y de la crisis que afecta al sector agrario desde el punto de vista productivo. Un elemento unifica, sin embargo, la diversidad que acabamos de señalar: son las dinámicas externas a dicho medio rural (tensiones migratorias hacia las áreas urbanas, procesos de colonización por segundas residencias, políticas agrícolas impuestas y subordinadas al enfoque urbano, etc.) las que están en el origen de la mayor parte de esos problemas.

Estas áreas rurales comprenden la mayor parte de la superficie de España, en ellas se encuentran los espacios de mayor interés ecológico y poseen, además, numerosos bienes patrimoniales, arqueológicos y culturales de gran interés. Sin embargo, su dinámica de despoblamiento progresivo es difícilmente reversible en la mayoría de ellos. No obstante, una adecuada política territorial, basada en el desarrollo de los potenciales endógenos disponibles y en la creciente valoración de los elementos medioambientales de su entorno, puede significar un importante incremento en los niveles y en la calidad de vida de sus habitantes y permitir una cierta recuperación de estas zonas.

## *2.2 La intervención administrativa en la definición de los objetivos de futuro*

El funcionamiento de cada uno de estos niveles del sistema territorial condiciona las posibilidades de crecimiento económico y de concurrencia internacional. Un mayor crecimiento va prioritariamente ligado a la concentración de las actuaciones y de la actividad económica en las áreas de máxima productividad y de máximo potencial de competitividad internacional. Dichos máximos se basan, fundamentalmente, en las «ventajas comparativas» para la localización de actividades, que se dan, sobre todo, en las RFU y áreas metropolitanas, como consecuencia de las «economías de aglomeración y urbanización». Pero, al mismo tiempo, también aumentan los costes de congestión, marginalidad e incomunicación social, que van socavando gradualmente las mejoras de calidad de vida que estas grandes áreas han significado para la población residente.

Por otra parte, los objetivos de reequilibrio territorial y medioambiental, implícitos en el objetivo de «desarrollo sostenible» asumido en el ámbito de la Unión Europea, exigirían la definición de una política infraestructural y urbanística de potenciación de las ciudades

medias, con un doble fin: descongestionar las principales RFU y áreas metropolitanas e impulsar los centros comarcales, reequilibradores y articuladores del territorio. Desde esta óptica, se debería dar prioridad a las actuaciones destinadas a conseguir un territorio en el que toda la población tenga las mismas oportunidades de trabajo, inversión y desarrollo personal, en un marco de protección y respeto a la naturaleza.

En este sentido, es necesario tener presente que, si bien las infraestructuras y los equipamientos pueden considerarse condiciones necesarias para el desarrollo territorial, las actuaciones sobre los mismos no son en absoluto suficientes para lograrlo. En consecuencia, toda política que busque dicho desarrollo debe valorar el empleo de medidas y políticas no meramente infraestructurales que complementen y acompañen el efecto de estas últimas. En particular, las relaciones entre el sistema productivo y los sistemas de transporte y de comunicaciones han de ser necesariamente estrechas, ya que éstos son los que hacen posible la conexión entre los distintos puntos del espacio y el desarrollo de una actividad productiva territorialmente diferenciada.

Desde esta perspectiva, las administraciones competentes deben asumir unos objetivos de futuro que aseguren el aprovechamiento eficiente de los recursos y potencialidades endógenas de los distintos territorios. Es condición imprescindible para España conseguir a corto plazo:

— Una utilización del territorio agrícola y forestal productivo acorde con sus posibilidades. Se han de favorecer aquellos cultivos y explotaciones con ventajas comparativas claras en los mercados internacionales y nacionales, a la vez que han de regularse también sus efectos ambientales y la subsistencia de las economías agrarias no rentables, cuya extinción puede generar graves problemas medioambientales (erosión y desertización) o sociales (paro añadido, emigración, marginación, desenraizamiento, etc.)<sup>6</sup>.

— Adecuar la base productiva de los distintos territorios al mercado mundial. Hay que acometer una reestructuración que termine con la obsolescencia de determinados ámbitos industriales, incentive la instalación y consolidación de actividades productivas basadas en

---

<sup>6</sup> Ver el capítulo dedicado al mundo rural en este mismo Informe.

esquemas organizativos y en procesos productivos de alta eficiencia, valor añadido y competitividad, y potencie los procesos de I+D y el desarrollo de empresas de servicios. Esta última actuación ha de concentrarse prioritariamente en las áreas donde los niveles de ambas ofertas ya están por encima del umbral considerado necesario para que exista una masa crítica suficiente.

— Establecer reformas estructurales que hagan atractiva la localización de empresas y la generación de empleo en España. Debería valorizarse especialmente el papel de las pequeñas y medianas empresas instaladas en ciudades que puedan satisfacer la demanda de su producción. Para ello es necesaria una nueva estructura fiscal y de cargas sociales que favorezca su funcionamiento y haga desaparecer sus desventajas relativas frente a las grandes empresas. Se ha de reducir, en consecuencia, el peso de las contribuciones a la Seguridad Social, de forma que no animen a la sustitución del factor trabajo por el factor capital; o, al menos, de forma que no penalicen las producciones españolas frente a las de los países con los que se realiza la mayoría de nuestros intercambios comerciales.

— Poner en marcha una política formativa dirigida a disponer de una población cualificada, con formación y especialización en las actividades ligadas a la sociedad neoindustrial. En gran medida los potenciales territoriales se basan, por un lado, en una serie de infraestructuras, servicios y equipamientos (en una palabra, en el capital fijo que existe en un territorio) y, por otro, en sus recursos naturales. No obstante, otra parte igualmente significativa de estos potenciales se fundamenta en la población existente, en su cualificación productiva y, en particular, en sus niveles de formación en los sectores punta, así como en su tradición y capacitación empresarial. Evidentemente, el tipo de formación y capacitación debe ser la adecuada a las posibilidades de desarrollo productivo y a las características de las empresas viables en cada territorio.

— Asegurar la preservación y valoración de los espacios naturales y ecosistemas de interés, como medio complementario de mantenimiento de la calidad medioambiental del territorio. Este aspecto exige referirse a la tendencia, difícilmente reversible, a introducir impuestos ecológicos en el ámbito de la Unión Europea, que penalizarán las producciones y los consumos que afecten al medio ambiente. Esta tendencia puede tener efectos muy negativos en países como España, donde el grado de respeto y de permisividad hacia las actividades contaminantes ha sido históricamente elevado, y donde la introducción de este tipo de impuestos puede producir fuertes desequilibrios eco-

nómicos y la pérdida de competitividad en muchas actividades productivas, especialmente si no se realiza de una forma gradual y con la introducción de mecanismos compensadores y racionalizadores de los procesos.

Por otra parte, estos objetivos de actuación han de enmarcarse en el conjunto de regulaciones, competencias y, sobre todo, mecanismos de financiación e intervención que provienen de cinco niveles distintos: la Unión Europea, la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas, las Administraciones locales y el sector privado.

Respecto a la Unión Europea, tanto en la Comisión como en el Parlamento Europeo existe una preocupación creciente por la incorporación de la dimensión medioambiental al resto de las políticas. Esto implica una consideración integrada de los procesos de transformación del espacio, como marco para alcanzar el deseado, y cada vez más demandado socialmente, «desarrollo sostenible».

Documentos como *Europa 2000* o *Europa 2000+*, o distintos documentos de análisis territorial y de ordenación del territorio de diversas Direcciones Generales de la Comisión, muestran claramente esa preocupación. También se encuentra presente en el capítulo 10 («Reflexiones sobre un nuevo modelo de desarrollo») del *Libro Blanco sobre crecimiento, competitividad y empleo* presentado por Jacques Delors<sup>7</sup>, cuya primera conclusión es que «los serios problemas económicos y sociales que afronta actualmente la Comunidad son el resultado de deficiencias fundamentales: una infrautilización cualitativa y cuantitativa de la mano de obra, unida a una sobreutilización de los recursos naturales». Igualmente se concluye en el documento la necesidad de sustituir este modelo de desarrollo por otro alternativo basado en el «desarrollo sostenible».

Los alemanes elaboraron, en agosto de 1993, un documento donde recogían las propuestas que se debían poner en marcha durante su presidencia de la Unión, a partir de julio de 1994. Se titula *Políticas de Reordenamiento Territorial en el Contexto Europeo. Bases de discusión* y fue enviado a los distintos países de la Unión Europea. En él se insiste en la necesidad de una política activa de la Comisión Europea en materia de ordenación del territorio y se defienden algu-

---

<sup>7</sup> Comisión de las Comunidades Europeas, *Crecimiento, competitividad, empleo. Retos y pistas para entrar en el siglo XXI. Libro Blanco*, Boletín de las Comunidades Europeas, Suplemento 6/93, Luxemburgo, 1993. p. 159-166.

nos objetivos que son contradictorios con los intereses españoles. En concreto, uno de los aspectos más problemáticos es el interés de los países del norte de Europa por el desarrollo en las fronteras con el este europeo. Defienden la necesidad de articular políticas de ordenación del territorio que afecten a los países de ambos lados de dichas fronteras –con la aplicación de los correspondientes fondos comunitarios–, con el fin de «evitar tensiones y asegurar la paz social». Aunque en su documento se cita igualmente el sur mediterráneo y los problemas culturales y sociales generados por la emigración africana, el acento está claramente puesto en los países germanos del este europeo.

Coinciden en este sentido con el interés que también otros países europeos, como Holanda, han manifestado por la mejora de las conexiones con los países del Este. Consideran que la integración económica de estos últimos con la Unión Europea representa el marco de desarrollo más recomendable para el crecimiento económico conjunto de la Unión.

En consecuencia, la competencia entre el este y el sur de Europa para atraer ayudas e inversiones es ya muy fuerte, pero va a serlo todavía más en el futuro. Este pronunciamiento de los países del norte por el desarrollo del este europeo, y la correspondiente aplicación de fondos, perjudica claramente a España en términos de competitividad territorial.

Alemania propone, por otro lado, incrementar el peso de las decisiones de la Unión Europea en lo referente a la ordenación del territorio, ya que, como señalan, las consecuencias territoriales no se pueden separar del tipo de políticas adoptadas en materia medioambiental, económica, regional, etc. Las políticas de ordenación del territorio deben, en el futuro, considerarse previamente a la modificación o nueva implantación de políticas sectoriales. Piensan que esto mismo es aplicable a los países miembros. En su opinión, estos últimos deberían ser los responsables de elaborar los documentos que permitieran definir el marco territorial de la Unión Europea del siglo XXI, cuya necesidad estiman perentoria. En esta perspectiva hay que considerar el documento *Principios para una Política de Ordenación del Territorio Europeo*<sup>8</sup>, heredero del documento y de las propuestas alemanas.

---

<sup>8</sup> Este documento fue presentado por el Comité de Desarrollo Espacial a la reunión informal de ministros de Ordenación del Territorio de la Unión Europea, celebrada en Leipzig el 21 y 22 de septiembre de 1994.

El marco europeo de intervención territorial es cada vez más amplio. Su plasmación más concreta se encuentra en el campo de la política de infraestructuras, en el medio ambiente y en la distribución de los Fondos estructurales y de cohesión. Respecto al Estado español, en la práctica y con pequeñas excepciones, la ordenación actual del territorio ha venido condicionada fundamentalmente por la intervención estatal; aunque, desgraciadamente, sin ser siempre conscientes de este hecho y con numerosas ineficiencias derivadas de un enfoque fundamentalmente sectorial. Se han producido así desequilibrios, desarticulaciones y deterioros ambientales, que inciden muy negativamente en las posibilidades de desarrollo futuro de determinadas áreas.

En todo caso, la Administración General del Estado influye en la ordenación territorial a través de múltiples mecanismos, integrales o sectoriales, directos o indirectos. Participa también en la delimitación de las áreas y sectores financiados con cargo a los Fondos estructurales europeos (FEDER, FEOGA-Orientación, Iniciativas pesqueras y FSE) y a los Fondos de cohesión. Tanto el Plan Director de Infraestructuras 1993-2007 como el Plan de Desarrollo Regional 1994-1999 parten de la consideración del marco territorial y de la definición de unas estrategias generales que encuadran el conjunto de actuaciones y políticas que en ellos se inscriben.

Por otra parte, en el contexto del Estado español, distintas Comunidades Autónomas, en función de las competencias que les confieren sus Estatutos de Autonomía, tienen en marcha procesos de ordenación del territorio articulados en estrategias, directrices, normas o planes de distinta amplitud y objetivos. Y no hay que olvidar, por último, los procesos de ordenación del territorio municipal que implican los planes sectoriales de las Diputaciones o el planeamiento urbanístico municipal, competencia de los Ayuntamientos.

Esta superposición de competencias, planes y mecanismos de regulación e intervención sobre el territorio puede originar –y en la práctica origina frecuentemente– dificultades para compatibilizar los principios de autonomía de decisión de cada nivel de la Administración, de lo que resultan fricciones e ineficiencias en las correspondientes actuaciones.

Las sentencias del Tribunal Constitucional, en aquellos casos en que se han producido conflictos de competencias en materia territorial, han venido optando reiteradamente por el concepto de «competencias compartidas»; aunque no conviene olvidar la indudable apuesta de la Constitución española por el Estado de las Autonomías

y por la descentralización administrativa en materia territorial. Ello nos lleva a defender la lógica de la «concertación» entre las instancias que tienen competencias en materia de planificación urbanística o territorial, con el fin de que se hagan compatibles y se coordinen los objetivos de cada parte en dichos procesos.

Esta necesaria concertación y cooperación entre la Administración central, las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales debe materializarse en la elaboración y tramitación de los documentos de planificación territorial y urbana, de forma que los compromisos que se adquieran se introduzcan entre las determinaciones de los respectivos instrumentos de ordenación del territorio aprobados. Ello permitiría una estabilidad en los acuerdos, que los vaivenes o las luchas políticas frecuentemente dificultan.

La concertación es necesaria no sólo entre las distintas Administraciones, sino también en el seno de cada una de ellas. Es imprescindible coordinar actuaciones sectoriales o parciales que tienen un importante impacto territorial, ya que únicamente un desarrollo y una programación conjuntos harán viable el logro de los objetivos propuestos.

Un segundo aspecto importante es el destacado papel, cada vez más potenciado desde distintos ámbitos europeos y españoles, del «principio de subsidiariedad» en la gestión de las actuaciones territoriales. Este principio se perfila como el eje que va a presidir la intervención y gestión concreta del gobierno del territorio a finales de siglo<sup>9</sup>. Las intervenciones municipales serían gestionadas por los municipios; las de las Comunidades Autónomas, por los municipios o por ellas mismas, según la eficacia previsible de cada gestión; y las de la Administración General del Estado –decididas por ésta a través del correspondiente planeamiento–, por los municipios o por las Comunidades Autónomas, también según el tipo de intervención de que se trate y la adecuación de cada Administración para la correspondiente gestión. En todo caso, el Estado controlaría la actuación

---

<sup>9</sup> El «principio de subsidiariedad» ha sido promovido fundamentalmente por los ingleses, para limitar al máximo el grado de intervención de la Administración europea. Según este principio, la Comisión Europea sólo gestionaría subsidiariamente aquellos aspectos que los Estados no pudieran gestionar adecuada y eficientemente. Paralelamente, los alemanes proponen que la gestión territorial (por ejemplo, la realización y mantenimiento de las infraestructuras definidas en el ámbito de las Directivas Europeas) debe descentralizarse, siguiendo el anterior principio, hasta el nivel territorial más adecuado para cada tipo de intervención (siempre recogida como Directiva y, por lo tanto, aprobada en el ámbito de la Unión Europea y/o del Estado respectivo).

realizada y financiaría su ejecución y mantenimiento en los términos que correspondiera al tipo de intervención.

Las intervenciones actuales de la Administración –especialmente de la General del Estado– no pocas veces tienen que mediar en los conflictos de emulación de competencias y en la natural voluntad de los Gobiernos autónomos de atraer hacia el territorio el mayor volumen de traspaso de fondos destinados a bienes y obras.

No se cuestiona la conveniencia o inconveniencia de las intervenciones, e incluso la discusión sobre si la solución que se adopta es la mejor pasa a un segundo plano frente al hecho de contratar y ejecutar el mayor volumen de inversión posible. Mayores volúmenes de inversión se consideran siempre positivos (sin evaluar su coste de oportunidad) y el volumen total de obra ejecutada se convierte, a la postre, en una medida de la «eficiencia» de la gestión.

El resultado es que se proponen algunas inversiones o planes de actuación al margen de la demanda que satisfacen, de los niveles de servicio asociados y de la rentabilidad final de la inversión. Por el contrario, se minimizan o no se tienen en cuenta criterios de eficiencia energética, ambiental o territorial. Así, en muchas inversiones no se considera el planeamiento urbanístico o el desarrollo territorial previsible para el área de influencia de la actuación. Esto es más grave aún cuando se programan y ejecutan simultáneamente diversas actuaciones que son competitivas entre sí<sup>10</sup>.

### **3. Organizar los transportes y las comunicaciones de fin de siglo**

El análisis de los transportes y de las comunicaciones necesariamente ha de referirse a los correspondientes planes elaborados por el Gobierno. A dos en particular:

— Plan Director de Infraestructuras 1993-2007 (PDI), cuya segunda versión, con algunas significativas modificaciones respecto a la pri-

---

<sup>10</sup> Un ejemplo claro lo tenemos en la ejecución en paralelo de la autovía, del tren de alta velocidad y de la importante ampliación del aeropuerto de Sevilla, sin considerar el exceso de capacidad que el conjunto de las tres inversiones implicaba.

mera, ha sido publicada por el Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente (MOPTMA) en marzo de 1994;

— Plan Nacional de Comunicaciones, también elaborado por el MOPTMA y aprobado en 1992.

### *3.1 Visión integral frente a visión sectorial*

En la práctica, lo sucedido en la primera mitad de la década de los 90 viene muy condicionado por dos hechos concretos, derivados del cambio de política que supuso la sustitución del ministro del departamento:

— El predominio de una visión más integrada de ordenación del territorio, frente a otra más sectorial. Esta decisión subordina la continuación de la elaboración del Segundo Plan de Carreteras y de otros planes sectoriales previstos a la realización previa de un Plan Director de Infraestructuras que incorpora una definición a largo plazo del «escenario final» de las infraestructuras del Estado español (el PDI enfoca como horizonte el año 2007).

— Se pretende conseguir un marco de decisión «concertada» entre los distintos niveles administrativos –central, autonómico y local– en todos los ámbitos que inciden en sus competencias: infraestructuras de transportes y comunicaciones, agua, suelo, vivienda, arquitectura y medio ambiente, a través de periódicas reuniones con los representantes correspondientes de las Comunidades Autónomas y de la Federación Española de Municipios y Provincias.

Este esquema funcionó de una manera relativamente correcta hasta 1992, y cuenta con éxitos como el Plan de Comunicaciones, el Plan de Vivienda 1992-95, la publicación de un Texto Refundido de la Ley del Suelo con un elevado grado de concertación, la entrada en funcionamiento del tren de alta velocidad en las fechas previstas, la culminación de las obras proyectadas para la Expo de Sevilla o para los Juegos Olímpicos de Barcelona, o la propia presentación del Plan Director de Infraestructuras 1993-2007.

La crisis obligó a reducir el volumen de inversión y a jerarquizar y seleccionar los proyectos. Como resultado, surgieron tensiones entre los distintos Departamentos gubernamentales, Comunidades Autónomas y Ayuntamientos con inversiones asignadas.

La inversión en el sistema de transportes o en el de comunicaciones, en su conjunto y en cada uno de los modos en particular, sólo tie-

ne sentido desde un enfoque integrado, que tenga en cuenta tanto la dimensión productiva, ambiental y social de estas inversiones como las necesarias relaciones de complementariedad y competitividad que existen entre los distintos modos. Si el objetivo es el «desarrollo sostenible», la necesidad de integración eficiente de las distintas políticas es aún mayor.

### 3.2 *Una nueva red de carreteras en una nueva forma de planificación*

El esfuerzo inversor realizado y la transformación producida en la red de carreteras es, sin lugar a dudas, uno de los cambios estructurales más profundos que han afectado al conjunto de infraestructuras de este país. El Plan de Carreteras 1984-1991 (posteriormente prorrogado hasta 1993 y, en la práctica, con algunos proyectos todavía en desarrollo) ha modificado sustancialmente la accesibilidad de los distintos pueblos y ciudades del espacio español y ha configurado un territorio significativamente distinto al de principios de los 80. Han disminuido los costes de transporte (por la reducción de tiempos de viaje) y, sobre todo, ha aumentado notablemente la seguridad vial. El descenso de las tasas de accidentalidad, profusamente recogidas por los medios de comunicación, así lo confirma.

El aspecto más destacado del proceso de transformación –todavía controvertido a nivel técnico– ha sido la opción por la conversión de parte de la red básica de carreteras en autovías, mediante el desdoblamiento de calzadas. A favor se adujeron dos razones:

- una económica: los menores costes unitarios de construcción;
- otra política: eliminar la discriminación que significaba la existencia de dos tipos de carreteras: las autopistas de peaje, para ricos, y las normales, para pobres.

Los aspectos en contra se centraban –y se centran– básicamente en:

- la menor seguridad;
- la disminución de la conexión espacial, y sus consiguientes efectos territoriales, por la reducción del número de accesos a las autovías frente a las carreteras previas;
- los costes de su mantenimiento posterior, aspecto con una mayor incidencia presupuestaria a medida que se incrementa el tamaño

de la red. Este aspecto cuestiona el relativo –y en algunos casos discutible– ahorro de la construcción de las autovías.

En este balance se han de tener en cuenta otros dos datos. El defendido menor coste de las autovías respecto a las autopistas se basa en no incrementar la oferta de carreteras (las autopistas son nuevos kilómetros de red, mientras las autovías son transformación de red existente), por lo que los costes no son cualitativamente comparables. Por otro lado, en la Unión Europea se está a punto de tomar la decisión de establecer un peaje obligatorio en toda la red de autopistas y autovías, que permita la transición hacia un mantenimiento y gestión privado de las mismas y la reducción de la incidencia de este capítulo en los déficit públicos. Desde esta perspectiva, algunas de las críticas a la elección de la opción autovía pueden adquirir rápidamente un peso trascendental, en la medida en que se habría eliminado la opción de disponer de una carretera alternativa sin peaje para muchos de los principales itinerarios de la red.

Como contrapartida, hay que destacar la coexistencia de carreteras libres con graves problemas de congestión con autopistas infrautilizadas en los distintos corredores de tráfico intenso (Girona-Alicante, Eje del Ebro, Sevilla-Cádiz,...). Este hecho muestra la necesidad ineludible de estudiar el importe de los peajes, de manera que se optimicen en cada caso las ventajas sociales de disponer de dos vías paralelas. Esto no significa poner en cuestión la gestión privada de la red; significa que se debe evitar la clara ineficacia social actual derivada de unos peajes que hacen absolutamente desproporcionados los niveles comparativos de servicio de la autopista y de la carretera que discurre paralela a la misma. La reducción de los peajes de las autopistas, al menos para el transporte pesado, ha sido, y sigue siendo, una de las líneas de actuación del MOPTMA en los últimos años. No obstante, esta propuesta no ha encontrado respuesta positiva de los concesionarios de las autopistas hasta finales del 94.

El inicio, a finales de los años 80, de los trabajos preparatorios del denominado Segundo Plan de Carreteras, que había de continuar esta transformación en un entorno económico caracterizado por el optimismo y por altas tasas de crecimiento, se vio subordinado a la realización del PDI. La novedad de este plan consiste en enfocar conjuntamente la incidencia mutua entre infraestructuras y estructura territorial, una labor nunca realizada desde la Administración en el ámbito global del Estado. El PDI constituye así una inicial e importante labor que esperamos establezca un punto de no retorno en el planteamiento de la intervención infraestructural de la Administración del Estado

y signifique subordinar y relegar las visiones sectoriales tradicionalmente predominantes en esta intervención a la visión integral que la sociedad del siglo XXI demanda.

En el gráfico 3 está representada la red de carreteras de gran capacidad propuesta por el PDI para el año 2007, cuyos efectos básicos comentaremos brevemente. Esta red definirá las pautas de funcionamiento del espacio en las próximas décadas e influirá de forma importante en las posibilidades de desarrollo relativo de los distintos territorios españoles.

Es incuestionable que las obras incluidas en el Plan de Carreteras 1984-1991 han mejorado sensiblemente los niveles de accesibilidad conjunta de todo el territorio. Pero también lo es que han reforzado las desigualdades relativas de los distintos espacios respecto a dichos niveles, como consecuencia de la diferente repercusión de las actuaciones de transformación en autovías de sólo parte de la red previa. El carácter predominantemente radial de la red de autopistas y autovías –salvo en el noreste peninsular– y el abandono relativo del sur y oeste explican las desventajas comparativas de estas zonas. Desventajas que se unen a las también existentes en el campo económico, demográfico y de equipamiento social.

Con las actuaciones previstas en el PDI las desigualdades relativas no desaparecen, pero mejoran los estándares globales de accesibilidad y se consigue una estructuración más equilibrada del territorio. La potenciación de ejes transversales presenta un doble beneficio: descongestiona los itinerarios alternativos por Madrid e incrementa los potenciales de desarrollo de nuevas zonas interiores de reducido nivel de renta y actividad. Es importante considerar que al final del PDI se habrá llegado a unos 11.120 km. de vías de alta capacidad (autopistas y autovías), frente a los 2.300 km. de 1984 y a los 5.800, aproximadamente, que existen en la actualidad. Se habrá pasado así, en la red total, de los 20.800 km. actuales, con el 28% de vías de alta capacidad, a unos 32.500 km. y a un 33%, respectivamente.

Obviamente, esto significa seguir disminuyendo los costes relativos de funcionamiento de la carretera –sobre todo en tiempo de transporte–, a menos que se produzca una generalización de peajes y una sobretasa ecológica sobre el consumo de carburantes. Por tanto, los modos alternativos para distancias medias resultan claramente ineficientes, salvo en lo que se refiere a la alta velocidad ferroviaria, para la cual el umbral de competencia empieza a partir de los 150 km.



En todo caso, es previsible que siga aumentando la participación de la carretera en el conjunto del sistema de transportes, así como que disminuyan los costes medios de transporte. También se espera que se eleven los niveles de motorización de la población. En contrapartida, hay que destacar algunas de las consecuencias de estos procesos:

— incremento de los efectos externos (contaminación, accidentalidad e impacto ambiental, sobre todo) derivados del trasvase de la demanda del ferrocarril y del avión a la carretera, del mayor tráfico y de la congestión, principalmente en las RFU y en las áreas metropolitanas;

— impacto sobre numerosos espacios naturales del territorio español, como resultado de la realización de nuevas infraestructuras; este aspecto afecta también más a las grandes áreas urbanizadas, donde las alternativas para el trazado de la red son mucho más reducidas.

Además, no podemos olvidar que, excepto las autopistas y autovías, la red presenta todavía importantes problemas de diseño y de trazado, con numerosos tramos de elevada accidentalidad y sensibles efectos externos. Este hecho es particularmente grave en las zonas turísticas, donde el desarrollo urbanístico multiplica el número de conflictos. Y lo es aún más en las travesías urbanas, porque supone un aumento considerable de la peligrosidad, una disminución de los niveles de servicio de la red (velocidad de circulación, seguridad, comodidad y fluidez), grandes interferencias urbanísticas y efectos medioambientales negativos para los residentes en su área de influencia. Por ello, las variantes de circunvalación de los principales núcleos urbanos que todavía no las tienen son las actuaciones que mayor influencia tendrán en la mejora del funcionamiento del sistema. Sin embargo, la construcción de estas variantes en las áreas urbanas conflictivas es siempre motivo de disputa, debido a sus importantes repercusiones externas sobre terrenos de gran productividad, destacado valor social o alto coste de oportunidad por su calificación urbanística.

Desde otra perspectiva, hay que señalar que las conexiones internacionales, y en particular con Francia, son claramente insuficientes. Es necesaria una mayor permeabilidad, pero siempre va a tener que realizarse con sumo cuidado por su elevado coste y por su impacto en un espacio natural (los Pirineos) de gran riqueza. La potenciación de los arcos Barcelona-Toulouse por Puigcerdá, Zaragoza-Somport y Pamplona-Burdeos significaría un aliciente evidente para el incremento de potenciales de desarrollo en la zona. Las conexiones con Portugal presentan menos obstáculos relativos y el problema del Es-

trcho sigue condicionado por la falta de rentabilidad socioeconómica de los volúmenes de inversión necesarios.

El corredor Valencia-Madrid, que incluye también el de Castellón-Madrid y la conexión de amplias zonas de la Comunidad Valenciana con la capital del Estado, tiene problemas de funcionamiento desde hace bastantes años. Es difícilmente comprensible que los enlaces entre la primera y tercera RFU de un país tengan que realizarse por una autovía que pasa por Albacete, con lo que los 300 km. de distancia geográfica y los 340 de carretera que las separan se convierten en 400. Se hace así muy difícil reducir a menos de cuatro horas el tiempo medio de transporte con un nivel de seguridad y confort adecuados para automóviles, y a menos de cinco horas para el tráfico pesado.

La transformación de la actual N-III en autovía en el tramo no realizado (Utiel-Honrubia) parece a todas luces la actuación más urgente y eficiente desde el punto de vista de la rentabilidad social. La necesidad de que tal transformación se acometa en el menor plazo posible es algo fuera de toda duda, dados los niveles de tráfico registrados en ese corredor. Sin embargo, la finalización de esta conexión por autovía va sufriendo el alargamiento de los plazos de realización. La falta de previsión en el diseño del trazado de un Ministerio del que dependen conjuntamente las carreteras y el medio ambiente ha impedido encontrar una solución que satisfaga los requisitos ambientales que toda infraestructura de la década de los 90 debe cumplir. La superposición de conflictos políticos entre la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha y el Gobierno central no hace más que dilatar una situación que debería encontrar solución por los cauces más racionales de las soluciones técnicas.

En síntesis, la oferta de carreteras para las conexiones interurbanas recogida en el PDI y plasmada en el Segundo Plan de Carreteras es suficiente hasta el umbral del siglo XXI. No sucede lo mismo en el ámbito de las grandes RFU y áreas metropolitanas, donde el problema de congestión de la red es irresoluble. La solución debe centrarse en una oferta de transporte público que reduzca el volumen de transporte por carretera en estas zonas.

A otro nivel, las redes de carreteras que no son de interés general del Estado son gestionadas por distintas Administraciones Públicas, según cuál sea la titularidad y características de los tramos correspondientes: redes transferidas a las Comunidades Autónomas y redes locales gestionadas por las Diputaciones y Ayuntamientos. Desde un punto de vista espacial, la situación del conjunto de estas redes de ca-

reteras no puede considerarse homogénea. Respecto a la accesibilidad, son numerosas las áreas con una insuficiente dotación de carreteras, lo que condiciona negativamente la localización y desarrollo de actividades productivas. La deseable mejora de estas redes no se ha producido en la misma medida que la de la red de interés general del Estado, básicamente porque las Administraciones gestoras disponen de menos fondos para estas actuaciones.

En las comarcas interiores desfavorecidas quedan pendientes intervenciones de gran importancia, competencia muchas de ellas de las correspondientes Comunidades Autónomas. Parte de las carreteras traspasadas en su momento a las Comunidades Autónomas y dependientes de éstas en la actualidad presentaban graves problemas de trazado, sección y firme, que daban lugar a elevados niveles de peligrosidad. Podían ser consideradas, de una manera general, como inadecuadas para proporcionar un servicio aceptable a la demanda global existente. Esto ha obligado a que los planes de carreteras de las Comunidades Autónomas se centren de una manera fundamental en la revalorización del patrimonio viario, con obras de reposición y conservación de las características básicas. Estas actuaciones, desgraciadamente y por motivos presupuestarios, no son suficientes para modificar de forma sustancial sus condiciones de funcionamiento a medio plazo.

No obstante, en estos planes generalmente se define de forma adecuada un conjunto de criterios que tienden a resolver los problemas más urgentes, para maximizar la eficacia de las actuaciones previstas. Entre estos criterios hay que destacar la concentración de las intervenciones en los principales ejes vertebradores y las obras previstas en seguridad vial y en supresión de «cuellos de botella».

En resumen, podemos afirmar que la red de carreteras, salvo en las recomendaciones señaladas y si las actuaciones previstas no siguen sufriendo los retrasos que están presentando en los últimos años, no va a significar un factor limitador del crecimiento económico de España en términos absolutos. Las facilidades previstas para una buena conexión con Europa permiten mirar con optimismo el futuro de las relaciones y de los intercambios comerciales por carretera.

### *3.3 Discutibles prioridades en el sistema ferroviario*

Las posibilidades de utilización privada de las carreteras hacen que estas infraestructuras en sí mismas tengan un importante signi-

ficado territorial. Por contra, el sistema ferroviario exige considerar separadamente las características de las infraestructuras y la oferta de servicios de las compañías explotadoras y, en particular, de Renfe.

Respecto al primer punto, la referencia al PDI es nuevamente imprescindible. En él se configura la estructura prevista, tanto en el nivel básico como en el complementario, para la red ferroviaria a largo plazo. Se actúa sobre una situación presente que hemos de calificar de desequilibrada, tanto en el ámbito infraestructural como en el de oferta de servicios.

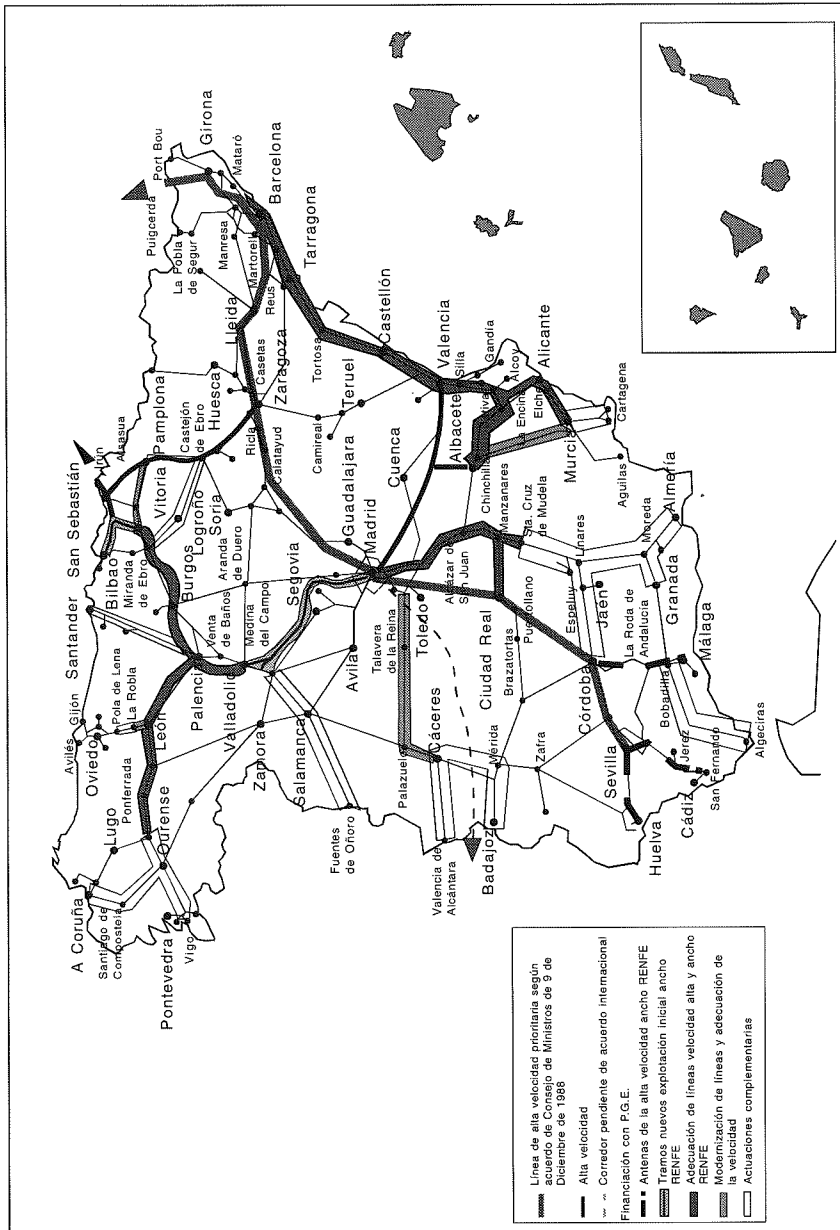
El gráfico 4 recoge las previsiones del PDI en materia ferroviaria. Podemos apreciar que las provincias con un mejor nivel de dotación infraestructural relativo tras la puesta en funcionamiento del ferrocarril de alta velocidad Madrid-Sevilla y la terminación de las obras previstas para 1994 se ven otra vez favorecidas por las nuevas actuaciones previstas. Desde la perspectiva de los servicios existentes, no cabe duda de que el servicio estrella de Renfe es el AVE Madrid-Sevilla. Ha tenido una influencia muy beneficiosa sobre las ciudades de Ciudad Real, Puertollano, Córdoba y Sevilla, pero también sobre la Andalucía occidental, conectada a la línea de alta velocidad a través de trenes Talgo que permiten el cambio automático de ejes.

El PDI opta claramente por la alta velocidad y la concentración de actuaciones en una parte reducida del conjunto de la red actual. Estas opciones van a significar:

- un incremento de los potenciales del ferrocarril como medio de transporte de viajeros a media-larga distancia;
- una manifiesta –e incorrecta, en nuestra opinión– subordinación del transporte de mercancías, con la correspondiente repercusión negativa que el traslado de éstas por carretera tiene sobre los costes sociales (seguridad, contaminación, ineficiencia energética...).

El propio PDI señala que el ferrocarril debe especializarse en los servicios de viajeros de cercanías y entre ciudades (servicio intercity), y en el transporte combinado. A estos objetivos se dedica un porcentaje importante (28%) de las inversiones totales previstas en el período 1993-2007. Se renuncia implícitamente a la recuperación de tráfico de mercancías y se olvidan los efectos que sobre la distribución modal pueden tener medidas de la Unión Europea destinadas a penalizar el transporte de mercancías por carretera, lo que supone una internalización de sus costes sociales.

Gráfico 4 - Alta velocidad y actuaciones estructurantes y complementarias a largo plazo



Fuente: MOPTMA, Plan Director de Infraestructuras 1993-2007, Madrid, 199, 2ª ed., p. 151.

Varias son las razones que justifican estas opciones del PDI respecto a la estructura ferroviaria:

- la gestión histórica de Renfe, que ha llevado a esta empresa a niveles de endeudamiento y déficit difícilmente asumibles;
- la exigencia de equilibrio entre ingresos y gastos de explotación a medio plazo, incorporada en el planteamiento de los nuevos Contratos-Programa entre Renfe y el Gobierno;
- la mala política que se ha llevado en el transporte de viajeros y, sobre todo, de mercancías, que ha hecho que el número de toneladas-kilómetro transportadas entre 1985 y 1992 haya descendido hasta en un 20%, con una disminución aún mayor de su participación en la distribución modal de este tipo de transporte.<sup>11</sup>

En relación con el transporte internacional ferroviario, son muchos los aspectos discutibles, aunque siempre teniendo en cuenta que en este segmento la participación del ferrocarril es todavía menor que en el conjunto del transporte. Hay que destacar, en primer lugar, que las conexiones con Francia suponen relaciones directas con París, Londres, Frankfurt y con toda la Europa central a través del resto de redes europeas. Evidentemente, la red ferroviaria se encuentra conectada con la europea, tanto para el transporte de personas como de mercancías. Sin embargo, las conexiones incluyen trasbordos o cambios en los ejes como consecuencia del distinto ancho de vía, lo que añade costes adicionales al proceso de transporte. Sólo Talgo ha resuelto este problema para el transporte de viajeros.

Ante esta situación, pero sobre todo por lo que significa de «integración» con Europa, la histórica –y muy discutible– decisión de adaptar el ancho de la red española a la europea únicamente en la conexión entre Barcelona y la frontera francesa y en la conexión de la denominada «Y vasca» por Irún se sigue propugnando por las correspondientes Comunidades Autónomas. En el primer caso se constata una indudable racionalidad, ya que simplemente implica el traslado de los puntos de trasbordo de mercancías o de cambio de ejes en los coches de viajeros a puntos más adecuados, sin interferir con el resto de la red. El segundo caso es más discutible, ya que afecta al conjunto de relaciones ferroviarias con España.

---

<sup>11</sup> Según el *Anuario 1992: Los Transportes y las Comunicaciones* del MOPTMA, la participación del ferrocarril en el transporte de viajeros se sitúa en el 6,8% en 1992, con un descenso del 15% en el transporte de larga distancia. En el transporte de mercancías tal participación se reduce hasta el 4,6%, una de las cifras más bajas de la Unión Europea. En 1950 representaba el 40%, el 25% en 1965 y el 9% en 1985.

El PDI olvida, afortunadamente, la progresiva adaptación de líneas al ancho europeo. Esta política, defendida a principios de la década, es muy cuestionable en sus posibles efectos a medio plazo para España. El transporte ferroviario interurbano presenta una clara recesión en su participación relativa en el transporte de viajeros y de mercancías. En este contexto, la adopción de esta decisión supondría asumir unos costes de inversión difícilmente justificables tanto desde la perspectiva de la rentabilidad social de las inversiones necesarias como por los efectos traumáticos que el cambio de ancho iría generando sobre las subredes afectadas.

La prioridad de las obras de alta velocidad ferroviaria, básicamente en los ejes Madrid-Zaragoza-Barcelona y Madrid-Valladolid-Irún, presentados a la Unión Europea para su financiación preferente, obliga a precisar que estas conexiones en alta velocidad, en una situación de difícil rentabilización de las inversiones, de realizarse, deberían conducir a satisfacer demandas potenciales lo más amplias posibles. Desde este punto de vista, cabe preguntarse si no estaría más justificada la conexión Madrid-Valencia-Barcelona que las previstas. Queda en el aire también la extraña situación definida por dos conexiones paralelas entre Madrid y Valencia.

En todo caso, hoy por hoy, el ferrocarril presenta problemas más graves y más urgentes que la generalización de una red de alta velocidad de ancho adaptable al europeo sobre un territorio español que no reúne las condiciones geográficas, urbanísticas y demográficas necesarias para rentabilizar socialmente las inversiones correspondientes. Un mayor esfuerzo en la adecuación y modernización de líneas, con una mayor atención al tráfico de mercancías, estimamos que sería más beneficioso para España.

### *3.4 Importancia creciente del transporte marítimo de contenedores*

Gran parte del comercio internacional se ha desarrollado históricamente a través de los puertos y por medio del transporte marítimo de mercancías<sup>12</sup>. Las relaciones internacionales aumentan día a día;

---

<sup>12</sup> Más de las tres cuartas partes de las importaciones y exportaciones españolas se realizan en barco. No obstante, a partir de la década de los 60, el transporte de personas también ha adquirido una cierta importancia, como consecuencia del desarrollo turístico de las Baleares y del tránsito hacia África de los emigrantes, sobre todo a través del puerto de Algeciras.

la industria manufacturera tiende a localizarse en países alejados con mano de obra barata. En este marco, es de esperar un incremento de la importancia del transporte marítimo de mercancías, sobre todo en contenedores, dentro de un proceso cada vez más centrado en la exigencia de un transporte integrado (puerta a puerta) que resuelva los problemas de logística e intermodalidad que tal tipo de demanda genera.

Atendiendo a los tráficos actuales y a los niveles de especialización que caracterizan a cada uno de los puertos españoles, podemos establecer los potenciales de desarrollo futuro que recogemos en el cuadro 1.

Algunos elementos que condicionan estos potenciales de desarrollo son:

- los procesos de reestructuración industrial que afectan a áreas de influencia directa de algunos de los puertos (Bilbao, Gijón, Cartagena, etc.);
- las actuaciones en el sistema de transportes terrestres (carretera, ferrocarril y tubería);
- las intervenciones en las áreas urbanas y metropolitanas afectadas por los puertos; especialmente la creación de zonas de actividades logísticas (ZAL) y la reducción de las fricciones puerto-ciudad en lo que a expansión y calidad de vida urbana se refiere.

Vamos a asistir a una creciente especialización y competencia entre los puertos de la Unión Europea y del norte de Africa. En este contexto hay que destacar que la pugna por la captación del tráfico de contenedores –que es el que a medio plazo presenta mejores perspectivas de futuro– se produce ya en España entre puertos relativamente

**Cuadro 1 - Potenciales de desarrollo de los puertos españoles**

LITORAL	POTENCIAL		
	MUY ALTO	ALTO	MEDIO
Atlántico	Las Palmas Sta. Cruz de Tenerife	Huelva La Coruña	Bahía de Cádiz
Cantábrico	Bilbao	Gijón	Pasajes Santander San Ciprián
Mediterráneo	Algeciras Barcelona Tarragona Valencia	Cartagena Castellón Málaga Palma de Mallorca	Almería Ceuta Motril

cercanos como Barcelona, Valencia y Alicante; o como Cádiz y Algeciras.

Hay que tener en cuenta, además, que los puertos españoles están realizando grandes inversiones, con la loable intención de aumentar su cuota en el transporte total y lograr la ampliación de sus áreas de demanda. Sin embargo, existe el riesgo de sobredimensionamientos, que tienen poco que ver con una utilización eficiente de los recursos.

Es necesario, por lo tanto, establecer un esquema de desarrollo futuro basado en un número reducido de puertos altamente especializados, que permita racionalizar la eficiencia del sistema en su conjunto. Los puertos que presentan un máximo potencial de desarrollo deben ser los principales destinatarios de las inversiones. Sólo en el marco de una política global de desarrollo territorial es coherente definir actuaciones complementarias en otros puertos, que han de ir ligadas a incrementar significativamente los potenciales conjuntos del puerto y de su área de influencia. Por otro lado, tanto para unos como para otros, debe buscarse una solución adecuada a las fricciones puerto-ciudad en el marco del planeamiento urbanístico y territorial de las correspondientes áreas urbanas.

Por último, hay que referirse a las Comunidades Autónomas: pretenden modificar la reciente Ley que regula el funcionamiento de los puertos<sup>13</sup>, con el fin de asumir gran parte de las competencias que se asignan a la Administración General del Estado e incrementar la autonomía de gestión de cada puerto.

### *3.5 Desequilibrio en el sistema de aeropuertos*

España ha realizado un gran esfuerzo para adecuar su sistema aeroportuario a las necesidades de la demanda turística y al desarrollo socioeconómico de las grandes áreas urbanas. Este esfuerzo ha estado en gran parte ligado al desarrollo de las conexiones aéreas a nivel internacional.

En esta evolución el aeropuerto de Madrid se ha ido convirtiendo en el centro de las relaciones regulares nacionales e internacionales, dando lugar a una estructura aeroportuaria clara y excesivamente jerarquizada. El aeropuerto de Barcelona ha ido ganando progresiva-

---

<sup>13</sup> Ley 27/92 de Puertos del Estado y de la Marina Mercante.

mente cotas en esta estructura, seguido a distancia por el resto de aeropuertos. La mayor o menor significación de estos últimos, y fundamentalmente de los insulares, depende en gran medida de las relaciones no regulares derivadas de la demanda turística.

En vuelos regulares internacionales hay que señalar la total primacía del aeropuerto de Barajas, sobre todo en los intercontinentales y en muchos de los europeos. No obstante, van aumentando paulatinamente las conexiones de estos vuelos regulares europeos con los aeropuertos regionales, en gran parte como consecuencia de la desregulación del funcionamiento de los servicios aéreos. Londres (212 relaciones directas), París (174), Frankfurt (110), Amsterdam (96), Milán (84), Ginebra (70), Roma (68), Bruselas (66) y Zurich (60) son las ciudades mejor comunicadas por transporte aéreo con España.

La macrocefalia madrileña ha obligado a prever fuertes inversiones en la ampliación del aeropuerto, con una duplicación de pistas y otras actuaciones complementarias que lo alejarán de la última posición, en cuanto a sus características de funcionamiento, en el conjunto de aeropuertos de España<sup>14</sup>.

Respecto a la estructura aeroportuaria, hay que señalar, además, que existe un evidente exceso de aeropuertos en explotación en determinados ámbitos regionales; Galicia y País Vasco son ejemplos claros. En otras regiones, que disponen de infraestructuras y servicios de transporte terrestre adecuados para el acceso a otros aeropuertos regionales (Murcia al de Alicante, o Valladolid al de Madrid, por ejemplo), no tiene sentido mantener abiertos sus aeropuertos al tráfico regular. Sin embargo, es incuestionable el papel que los aeropuertos y el tráfico aéreo desempeñan en el transporte de pasajeros y su importancia a la hora de fijar el atractivo relativo de los distintos territorios

---

<sup>14</sup> Bueno Sáiz, P., «Ingeniería civil y calidad de vida», II Congreso Nacional de la Ingeniería Civil, mimeo, Santander, 1991. En este texto, el autor hace un análisis de las relaciones entre la situación de funcionamiento de los distintos aeropuertos y lo que él considera el valor óptimo de distintas variables (capacidad de la pista, de los accesos y estacionamiento, de la terminal, de la plataforma, del espacio aéreo, de las restricciones operativas, del desarrollo de las infraestructuras y del entorno del aeropuerto). Solamente el aeropuerto de Madrid se sitúa por debajo del nivel del 50% del óptimo. Lanzarote, Murcia, San Sebastián, Vigo y La Coruña se sitúan entre el 50% y el 60%. Jerez, Zaragoza, Asturias, Ibiza, Palma de Mallorca, Fuerteventura, Tenerife Norte y Sur, Valencia, Santiago y Pamplona se sitúan entre el 61% y el 70%. El resto superan dicho valor, con un máximo del 87,5% para el aeropuerto de Sevilla.

y ciudades. Estos hechos explican por qué las distintas Comunidades Autónomas, Diputaciones y Ayuntamientos pretenden poseer y mejorar la infraestructura aeroportuaria propia, así como ampliar la oferta de servicios regulares, pese a la manifiesta falta de rentabilidad de muchos de ellos. De hecho, el mantenimiento de algunos de estos servicios sólo es posible por las aportaciones directas o indirectas de algunas de las citadas instituciones.

Las actuaciones realizadas en los distintos aeropuertos españoles hasta 1994 han significado una importante mejora de la situación relativa de un buen número de ellos, sobre todo de los de Sevilla, Barcelona, Málaga y de los insulares. En la práctica totalidad de los aeropuertos están previstas o en ejecución inversiones de mayor o menor entidad, aunque destacan por su importancia las de Madrid, Bilbao y Palma de Mallorca.

En el cuadro 2 recogemos los potenciales de los aeropuertos operativos en el Estado español. En su elaboración hemos tenido en cuenta tres aspectos:

- la situación final derivada del conjunto de las actuaciones antes referidas,
- la evolución de la oferta y la demanda de tráfico aéreo,
- el diseño de una red interconectada e integrada con el conjunto de infraestructuras y servicios de transportes (intermodalidad).

La comparación de este cuadro con la estructura aeroportuaria propuesta en la versión de 1994 del PDI nos muestra algunas diferencias esenciales. En el PDI se incluyen dentro de lo que se denomina «Red Troncal», además de los aeropuertos de muy alto potencial, los de Málaga y Tenerife Norte y Sur. Esta decisión es discutible por dos razones fundamentalmente: por considerar como troncales los dos

**Cuadro 2 - Potenciales de los aeropuertos españoles**

POTENCIAL	Por tráfico regular	Por tráfico turístico
MUY ALTO (AEROPUESTOS BASICOS DE LA RED)	Madrid Barcelona	Palma de Mallorca Gran Canaria
ALTO (IMPORTANCIA DEL TRAFICO INTERNACIONAL)	Bilbao, Santiago Valencia, Sevilla	Tenerife Sur Málaga
MEDIO (IMPORTANCIA DEL TRAFICO MIXTO)	Asturias, Zaragoza, Melilla Tenerife Norte, Jerez	Alicante, Ibiza, Lanzarote, Menorca, Fuerteventura, La Palma

aeropuertos de Tenerife y por ser difícilmente justificable que los aeropuertos de Bilbao, Santiago y Valencia no estén al mismo nivel que los de Málaga y Tenerife. Por otro lado, la realización simultánea de muy significativas mejoras en el aeropuerto, de la alta velocidad ferroviaria y de la autovía entre Madrid y Sevilla ha supuesto una superposición de inversiones descoordinadas, que han desprovisto al aeropuerto sevillano de gran parte de la demanda de tráfico aéreo con Madrid. Sólo en este marco se entiende que Sevilla no se incluya en la «Red Troncal» de aeropuertos.

A un segundo nivel, el PDI define la «Red Regional» de aeropuertos, en la que se incluyen los de Alicante, Bilbao, Fuerteventura, Ibiza, Lanzarote, Menorca, Santiago, Sevilla y Valencia. Sorprende la exclusión de Asturias, cuya accesibilidad terrestre a cualquier otro aeropuerto es muy reducida y cuyo potencial de articulación aérea del sector cantábrico es elevado. Igual sucede, con otros condicionantes, con el aeropuerto de Zaragoza; o con el vacío que podría llenar el de Almería desde una estricta argumentación de política territorial.

El PDI considera locales el resto de aeropuertos, con lo que se da a entender que su funcionalidad debe situarse dentro de un tráfico que normalmente se encuadraría en el denominado «de tercer nivel».

Como síntesis, es importante destacar que, como en los puertos, se observa un cierto sobredimensionamiento de las actuaciones que se realizan en los aeropuertos, normalmente sobre la base de unos tráfi-cos previstos muy superiores a lo razonablemente previsible y a lo racionalmente justificable. Confiamos en que el juego del mercado resultante de la desregulación del transporte aéreo y la exigencia de autosuficiencia financiera que ha presidido la creación del organismo autónomo de Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea (AENA) articulen a medio plazo más adecuadamente la estructura aeroportuaria y el conjunto de servicios regulares nacionales e internacionales. En este sentido, está pendiente una solución satisfactoria y viable para el desarrollo de los «servicios de tercer nivel» en el ámbito nacional.

Al igual que en los puertos, uno de los conflictos que van a caracterizar la década de los 90 es el de los acuerdos –o desacuerdos– entre las distintas Administraciones e instituciones competentes sobre el desarrollo urbanístico de las zonas anexas a los aeropuertos. Los aeropuertos son necesariamente puntos de intercambio modal y, en consecuencia, lugares atractivos para la localización de determinadas actividades. Las «ciudades aeroportuarias» se convierten así en un

marco de desarrollo de negocios inmobiliarios y de servicios. Es aquí donde surgen conflictos con las Administraciones territoriales en relación con las respectivas competencias administrativas. Estos conflictos se han visto ampliados por el funcionamiento práctico de AENA como ente encargado de la inversión y explotación de los aeropuertos a partir de 1992.

Disputas como las de los aeropuertos de Barcelona, Madrid, Jerez, Málaga, etc., junto con la necesidad de prever soluciones satisfactorias al problema de la accesibilidad en transporte público y privado a las respectivas áreas de influencia (urbanas, metropolitanas o regionales) del aeropuerto, hacen que la concertación entre Administraciones e instituciones sea nuevamente la única vía adecuada para una resolución global de los problemas. Concertación que debe plasmarse en los correspondientes documentos de ordenación territorial y urbana.

### *3.6 Preparando las telecomunicaciones de fin de siglo*

Las características fundamentales que enmarcan el sector de las telecomunicaciones en la actualidad pueden resumirse en los siguientes elementos básicos:

— La apertura de la sociedad al mundo «multimedia» (sonido, texto e imagen) está provocando una revolución en los canales de producción y de consumo. En este proceso el sector de las telecomunicaciones adquiere una importancia cada vez mayor; televisión y comunicación por cable, y teletrabajo son fenómenos en los que es previsible una continua y acelerada expansión, al menos hasta final de siglo.

— La necesidad de redes de comunicaciones en las empresas, la posibilidad de teleacceso a bases de datos de todo tipo y la potenciación del equipamiento y de la dotación de servicios a distancia son factores que muestran la decisiva y creciente influencia de las telecomunicaciones en el desarrollo y competitividad de las distintas economías y territorios, así como en la creación de nuevas empresas y puestos de trabajo.

— Desde 1980 el tráfico mundial de telecomunicaciones ha crecido en torno al 20% anual y la tendencia es a un crecimiento aún mayor.

— Los cambios tecnológicos y la presión del mercado conviven con intentos de monopolización de redes y servicios que repercuten

negativamente en la propia esencia del fenómeno. De hecho, en Europa –y específicamente en España– existen monopolios y excesivas reglamentaciones, no acordes con los niveles de desarrollo tecnológico y que dificultan la necesaria interoperabilidad que debe presidir el funcionamiento de este campo.

— Esta situación y los elevados costes de inversión en investigación y en infraestructura que conllevan este tipo de desarrollos favorecen una excesiva dependencia de las multinacionales y de las grandes empresas nacionales.

— La mayor parte de las actividades de telecomunicación se concentra en las grandes aglomeraciones urbanas y, dentro de ellas, en las de mayor nivel de renta; por el contrario, la infraestructura de telecomunicaciones en las áreas menos desarrolladas y en las zonas rurales es deficiente.

En este marco, las prioridades de actuación están claras, tanto en el ámbito comunitario como en el ámbito estatal<sup>15</sup>. Se trataría, básicamente, de:

— difundir la explotación de las tecnologías de la comunicación (teletrabajo y teleservicios);

— garantizar la interoperabilidad de las redes, al menos en el ámbito de los países de la Unión Europea;

— favorecer una verdadera competencia en el sector de las comunicaciones, que evite una excesiva dependencia de operadores externos y que contribuya a la normalización y compatibilización de sistemas, al respeto al derecho de propiedad intelectual, a la eficiencia en los servicios y a garantizar la protección de la intimidad y la seguridad;

— utilizar el sector como fuente de creación de empleos netos en sus áreas de desarrollo.

En la Comisión Europea se ha propuesto la creación de tres grupos de redes, que estarían sustentadas en las denominadas «autopistas de la información»:

---

<sup>15</sup> Véase el *Libro Blanco sobre crecimiento, competitividad y empleo* de la Comisión Europea y el Plan de Comunicaciones español.

— redes avanzadas interconectadas, que permitan la existencia de comunicaciones de gran velocidad y la consolidación de la Red Digital de Servicios Integrados (RDSI);

— redes de servicios electrónicos generales, como base del correo electrónico, del acceso a la información y del acceso a la imagen (vídeo interactivo);

— redes de aplicaciones telemáticas (teletrabajo, teleadministración, teleinformación y telemedicina).

La participación y colaboración pública en este proceso es imprescindible, si se quiere conseguir el acceso no discriminatorio a las redes de comunicación y la potenciación de la investigación y el desarrollo de nuevas aplicaciones tecnológicas que mejoren los procesos productivos y la calidad de vida de los ciudadanos. Estados Unidos ha puesto en marcha el programa National Information Infrastructure, con una inversión prevista cercana a los 9 billones de pesetas. Por su parte, la Comisión Europea ha propuesto unas inversiones preferentes de unos 70 billones de pesetas en lo que resta de siglo. Su financiación y las prioridades por ejes y territorios de intervención se están discutiendo.

Junto a estas situaciones y proyectos encontramos áreas con unos equipamientos y dotaciones básicos en comunicaciones que no alcanzan los niveles mínimos exigibles en la sociedad actual. Es necesario hacer un esfuerzo para introducir instalaciones y servicios de comunicación nuevos y avanzados en todas las zonas de la Unión Europea. Hay que facilitar, sobre todo, el acceso a estos medios de las pequeñas y medianas empresas que tienen posibilidades de implantación y desarrollo en las zonas rurales y periféricas.

#### **4. La cultura del «desarrollo sostenible» y el problema del agua**

La cultura del «desarrollo sostenible» implica cambios importantes en las actuaciones y comportamientos productivos y sociales. Dichos cambios exigen una modificación de las relaciones con el «capital natural» de nuestros espacios y una valoración creciente de la gestión ambiental como proceso de mejora de la calidad de vida. La presión cada vez mayor de los ciudadanos y de los medios de comunicación a favor de estos planteamientos es un factor importante de la preocupación creciente de los poderes públicos por este tema.

También influye en el rechazo, cada vez más generalizado, a actuaciones de infraestructura que provocan impactos ambientales significativos.

La eficiencia energética o ambiental y el mantenimiento del «capital natural» –reflejado en la protección de los ecosistemas y de las especies en vías de extinción y en la racionalización del uso de los recursos renovables o no renovables, para asegurar su disponibilidad para generaciones futuras– son conceptos fundamentales del «desarrollo sostenible». En España hay que incorporar estos conceptos a la salvaguardia del patrimonio histórico, sociocultural, infraestructural y productivo, pues también éstos deben formar parte del «capital» que debe ser protegido y rentabilizado socialmente.

Los espacios naturales son una de las variables fundamentales del «capital natural». Aproximadamente un 7% de la superficie nacional puede ser clasificada bajo este epígrafe y, por lo tanto, debería estar sujeta a figuras legales de protección de cuya aplicación se derivaran limitaciones de uso en estos espacios. Hay que valorar que España, por su variedad de plantas (más de 8.000 especies) y por su fauna (340 especies de aves, 95 de mamíferos y 80 de peces), constituye el mayor patrimonio natural de la Unión Europea actual. Es el refugio de muchas especies de Europa y cuenta con el 39% de la superficie catalogada como hábitat de aves en el conjunto comunitario.

Las Comunidades Autónomas tienen competencias sobre la mayor parte de estos espacios naturales. Estos se pueden dividir en:

- espacios de alta montaña,
- espacios litorales,
- espacios ligados a zonas húmedas interiores (Córdoba, Ciudad Real, etc.),
- espacios con singularidades específicas, como las que existen en la Comunidad Autónoma de las Islas Canarias, que cuenta con 47 espacios naturales singulares.

En particular, es necesario señalar la importancia del bosque mediterráneo. Posee una mayor variedad y riqueza de especies vegetales (más de treinta especies de encinas, cerca de veinte de pinos, diez de abetos, etc.) que los bosques del centro y norte de Europa. Sin embargo, su ordenación, gestión y protección es especialmente complicada por el clima riguroso que soportan, el riesgo de erosión e incendios, la orografía difícil donde se desarrollan y la fragilidad de los sue-

los en que se asientan (normalmente suelos poco desarrollados o degradados).

Por último, desde la perspectiva del «desarrollo sostenible» hay que tener en cuenta dos aspectos más en relación con los espacios naturales. Por un lado, conllevan restricciones en la utilización del territorio y en el diseño y ejecución de determinados tipos de infraestructuras. Por otro, pueden considerarse como recursos territoriales potencialmente generadores de renta, tanto por el empleo asociado a las necesidades derivadas de su gestión y conservación ambiental como por las posibilidades que ofrecen para desarrollos turísticos limitados.

#### *4.1 Los riesgos de degradación de un medio ambiente de calidad*

La accesibilidad a la mayoría de los espacios naturales suele ser reducida, aunque se ven afectados por algunas infraestructuras cuyo efecto más preocupante es la producción de impactos ambientales no aceptables en estos territorios. No obstante, hay que destacar la presencia de un importante número de espacios naturales en las zonas de influencia de las RFU y de las áreas metropolitanas, donde la presión urbana e industrial plantea importantes conflictos. Por un lado, por la demanda de suelo para usos urbanos (segunda residencia) e infraestructuras; por otro, por la demanda de esparcimiento de la población residente en esas áreas.

Salvo en estos casos, en general hay que destacar que un número significativo de espacios naturales son áreas escasamente transformadas, que mantienen usos agrícolas extensivos o forestales, asociados normalmente a explotaciones cinegéticas. Se localizan en zonas deprimidas, marginales o en declive, con bajo nivel de intervención humana sobre el medio. No obstante, se ven aquejados por problemas de indudable importancia como son:

— Las catástrofes, especialmente los incendios forestales, originados tanto por causas naturales, dadas las condiciones físicas y climáticas del territorio –sequías o caída de rayos–, como por la acción del hombre –quema de rastrojos, negligencias o actuaciones intencionadas–. En los 10 últimos años los incendios han afectado a un 10% de la superficie forestal total. Además de las pérdidas económicas primarias y de vidas humanas, hay que valorar el deterioro ambiental deri-

vado de la destrucción de especies autóctonas y la desaparición de ecosistemas importantes.

— Procesos continuados de erosión y desertización de grandes áreas del territorio español, con graves efectos medioambientales y difíciles posibilidades de recuperación. Las causas son múltiples. Algunas de las más importantes son: la deforestación, muchas veces producida por incendios forestales; el abandono de tierras de cultivo; las prácticas agrícolas en terrenos inadecuados; las actividades mineras o infraestructurales que rompen equilibrios orográficos; y, en general, las condiciones climáticas, que, con lluvias torrenciales o con vientos huracanados, aceleran la pérdida de suelo en ámbitos degradados por las causas anteriores. El relieve montañoso, con grandes pendientes y abundantes terrenos arcillosos de difícil drenaje, favorece, además, la erosión. Según las estimaciones más recientes, un 25% de nuestro suelo está afectado por este fenómeno. Respecto al progresivo e irreversible proceso de desertización, conviene recordar que en España una superficie de casi un millón de hectáreas puede ser considerada como desierto y que otros siete millones pueden llegar a la misma situación en breve plazo.

— La degradación del paisaje tradicional, normalmente por las actuaciones humanas (cultivos, infraestructuras o usos urbanos) o por los incendios y la desertización antes señalados. La incidencia de estos factores es particularmente importante en las zonas litorales y en las áreas de mayor valor ecológico o paisajístico.

Un elemento fundamental que se debe considerar en todos estos procesos es el elevado coste de restauración del medio ambiente una vez degradado; sin olvidar que, en algunos casos, es imposible recuperar espacios o especies gravemente afectados por ellos. Es necesaria, por tanto, una política preventiva como base del «desarrollo sostenible». Se ha de asegurar que aquellas actuaciones que pueden afectar significativamente al entorno físico no se lleven a cabo, si no han sido seleccionadas tras un proceso de planificación territorial que haya examinado adecuadamente las particularidades del medio natural, o si no se ha realizado un estudio previo de impacto ambiental conforme a las condiciones del espacio al que afectan.

## *4.2 El agua: una cuestión no resuelta*

El agua es un recurso insustituible para la población y para el desarrollo de sectores económicos como el agrícola o el turístico, pero

también es un elemento sin el que la naturaleza no puede mantener su equilibrio ambiental. Al mismo tiempo, son necesarias infraestructuras que permitan su aprovechamiento racional y que eviten las inundaciones y la erosión hídrica.

El volumen anual total de agua utilizable en España es de unos 42.000 hectómetros cúbicos, con un superávit sobre la demanda de 10.500 hectómetros cúbicos al año. Sin embargo, este exceso, según apreciamos en la tabla 2, coexiste con un fuerte déficit en las cuencas del Segura, Guadalquivir, Júcar, Canarias, Sur y Baleares.

La precipitación media anual total es de unos 340.000 hectómetros cúbicos. Hay que tener en cuenta, no obstante, que las irregularidades climáticas hacen que las aportaciones en régimen natural se estimen en 117.000 hectómetros cúbicos (un 35% de la precipitación), con variaciones desde el 60% en la cuenca Norte al 14% en la del Segura. Aproximadamente el 17% de estas aportaciones son subterráneas.

Tenemos unos recursos medios de 3.000 m<sup>3</sup> por habitante y año, lo que significa 8.200 litros por habitante y día para consumo potencial. Esta cifra nos permite afirmar que los recursos hídricos totales existentes en España son suficientes. Esta situación se ha conseguido gracias a las 1.015 grandes presas construidas en España, con una capacidad de embalse próxima a los 53.000 hectómetros cúbicos y una superficie ocupada de casi 3.000 km<sup>2</sup>; y a los cerca de 150.000 pozos, que bombean unos 5.500 hectómetros cúbicos al año. Una gran parte de este agua bombeada (4.500 Hm<sup>3</sup>) se utiliza para regadío y el resto para consumo urbano (residencial, industrial o turístico). Se detecta sobreexplotación de acuíferos (extracción por encima de su capacidad natural de reposición) en todas las cuencas deficitarias, así como en la del Guadiana y en la del Pirineo oriental.

El 80% de la demanda corresponde al regadío, con una dotación media por hectárea de unos 7.800 m<sup>3</sup>/año, aunque con fuertes variaciones por cuenca en función del clima, cultivos, tipos de riego, etc. Los conflictos entre usos del agua surgen cuando se produce un déficit de la oferta con respecto a la demanda, bien por el incremento de las áreas de regadío o de las dotaciones unitarias por habitante, bien por la expansión de las áreas residenciales, industriales o turísticas.

Las cifras de la tabla 2, aunque sólo son válidas en tanto que una primera aproximación, muestran ya la existencia de problemas en algunas cuencas. La simultaneidad de fuertes demandas agrícolas con el incremento de las demandas urbanas ha generado en estas cuencas dificultades en la utilización del recurso hídrico, entre ellos el desa-

Tabla 2 - Recursos y demandas hídricas

Variable	CUENCA											Total	
	Norte y Galicia Costa	Duero	Tajo	Guadiana	Guadalquivir	Sur	Segura	Júcar	Ebro	Pirineo Oriental	Balears		Canarias
Superficie (Km <sup>2</sup> )	53.804	78.954	55.645	59.672	63.972	17.969	18.870	42.988	85.399	16.493	4.834	7.273	505.873
Pluviometría media (Hm <sup>3</sup> /año)	72.797	50.868	35.698	33.818	37.189	9.304	7.170	23.382	51.495	12.320	2.852	2.628	340.121
Aportación natural media anual (Hm <sup>3</sup> /año)	44.041	15.168	12.511	6.248	7.720	2.173	998	4.147	19.961	2.772	690	965	117.394
Recarga de acuíferos (Hm <sup>3</sup> /año) (1)	2.975	1.875	1.645	754	2.315	1.160	486	3.505	2.923	1.036	585	609	19.868
Volumen de embalse (Hm <sup>3</sup> ) (2)	4.402	7.660	11.111	9.060	8.149	1.130	1.173	2.873	6.599	700	11	102	52.934
Explotación de aguas subterráneas bombeo (Hm <sup>3</sup> /año)	51	373	164	771	450	424	470	1.440	209	447	283	411	5.493
Total recursos superficiales utilizables (Hm <sup>3</sup> /año) (3)	4.967	9.269	6.233	2.385	3.255	861	700	2.564	9.337	1.358	312	496	41.737
DEMANDA													
Demanda urbana (Hm <sup>3</sup> /año)	601	214	573	126	687	275	193	499	545	959	96	121	4.889
Demanda industrial (Hm <sup>3</sup> /año)	684	(**)	161	138	476	(**)	(**)	107	324	(**)	(**)	(**)	1.890
Demanda agrícola (Hm <sup>3</sup> /año)	673	3.375	2.119	2.052	2.986	704	1.861	2.535	6.683	348	276	687	24.309
Demanda total	1.958	3.589	2.853	2.316	4.159	979	2.054	3.141	7.552	1.307	372	808	31.088
Exceso de oferta (Hm <sup>3</sup> /año)	3.019	5.680	3.380	69	-904	-118	-1.354	-577	1.785	51	-60	-312	10.649
Sobreexplotación de aguas subterráneas (Hm <sup>3</sup> /año)													
Consumo urbano (litros/habitante y día)	246	261	260	210	270	316	404	343	274	478	438	237	-
Caudales potabilizados (m <sup>3</sup> /sg)	16,9	5,9	42,3	(*)	22,6	4,4	10,7	8,7	(*)	-	-	-	111,5
Caudales depurados (m <sup>3</sup> /sg)	3,4	2,4	(*)	(*)	4,4	0,5	0,8	0,1	(*)	-	-	-	11,6
Consumo regadío (m <sup>3</sup> /ha y día)	26,0	18,2	24,4	19,2	18,5	20,5	19,8	23,4	23,8	14,0	30,2	30,0	-

(\*) No se dispone de datos cuantitativos.

(\*\*) Incluida en la demanda urbana.

(1) Incluye infiltración de precipitaciones, pérdidas de los ríos y retorno de riegos.

(2) Incluye presas en construcción y se refiere a las que tienen más de 15 metros de altura y capacidad superior a 100.000 m<sup>3</sup>.

(3) Incluye los recursos regulados por embalses y los procedentes de una explotación equilibrada de los acuíferos en una primera aproximación. No incluye retornos o recursos importados de otras cuencas.

Fuente: Elaboración CECS a partir de datos del MOPT.

dificultades en la utilización del recurso hídrico, entre ellos el desabastecimiento a determinadas poblaciones en épocas de estiaje.

Por otro lado, hay que tener en cuenta que, si se introdujeran restricciones sobre calidad y seguridad del servicio, el exceso de oferta constatado sería inferior al señalado. Es necesario establecer, por tanto, medidas de racionalización y ahorro en el uso del agua –cuyos resultados ya se han podido apreciar en casos muy significativos como Madrid– que sirvan de pauta a los trabajos preparatorios del Plan Hidrológico Nacional.

El vigente programa de construcción de presas preveía la realización, desde 1983, de 92 nuevas presas, con una capacidad de embalse total de 14.500 hectómetros cúbicos. Unidos a los 43.000 construidos, sumarán 57.500 hectómetros cúbicos totales de capacidad de almacenaje cuando se terminen. Las actuaciones pendientes se centran en el análisis de la conveniencia de la terminación de las presas previstas, en la captación de aguas y en la mejora y mantenimiento de las infraestructuras hidráulicas.

La planificación hidráulica ha de avanzar muy directamente relacionada con la planificación agrícola y con la ordenación del territorio. Si se consigue un menor consumo unitario de la población y una racionalización del uso del agua en la agricultura, parte de las presas proyectadas probablemente no sean necesarias. En ese mismo contexto, en las políticas futuras podría tener mayor relevancia una perspectiva más respetuosa con el medio.

El recurso agua en nuestro país se considera escaso, no tanto en términos absolutos, sino por su desigual distribución territorial. De ahí una de las razones de la importancia de los problemas derivados de su contaminación. Los vertidos urbanos e industriales, por un lado, y los fertilizantes, plaguicidas y residuos procedentes de la actividad agrícola y ganadera intensiva, por otro, son las causas de los altos y muy altos niveles de contaminación de los recursos subterráneos y de la mayor parte de los cursos fluviales, respectivamente, así como de los bajos índices de calidad de nuestras aguas. De esta situación sólo se salvan los recursos y cursos fluviales del noroeste de España, que coinciden con condiciones orográficas favorables, con una menor presión urbano-industrial y con explotaciones con predominio de ganadería extensiva, de mucho menor efecto contaminante.

Los índices de contaminación son muy altos en la cuenca del Guadalquivir, en el Tajo, en los cursos bajos de los ríos que vierten al Mediterráneo y en algunos del Cantábrico. En casos como el Tajo, los

efectos de la contaminación se trasladan a los embalses situados a lo largo de su curso. En los estuarios o en los espacios costeros de desembocadura (Ría del Nervión, Bahía de Cádiz, Maresme...) dichos efectos son particularmente graves, porque limitan los usos del litoral, en especial la pesca y el turismo. Los altos niveles de contaminación en la cuenca del Guadalquivir tienen su origen en la recuperación de agua de riego contaminada por insecticidas y fertilizantes, en los vertidos de industrias agroalimentarias y en los vertidos urbanos sin la adecuada depuración.

Los problemas fundamentales en la vertiente mediterránea son la contaminación del agua marina de sus costas y, en especial, los procesos irreversibles de nitrificación y salinización de sus terrenos y acuíferos subterráneos. Dichos procesos son consecuencia de un balance hídrico negativo –sobre todo en períodos de estiaje–, de una agricultura intensiva en su demanda de agua y de la presión turística. En las rías gallegas y en algunos cauces asturianos y del País Vasco y Cataluña se detecta un elevado nivel de contaminación industrial, que afecta igualmente, aunque en distinta medida, al Ebro, Tajo y Guadiana.

Por otra parte, hemos de destacar que más del 80% de los municipios españoles o no tratan sus aguas negras o lo hacen de manera inadecuada o insuficiente. Se desconoce cómo efectúan su depuración –y dónde y en qué condiciones realizan el vertido– un gran número de industrias localizadas en distintas Comunidades Autónomas. Asimismo, el saneamiento y depuración de vertidos de muchos municipios turísticos, que incrementan notablemente su población en determinadas épocas del año, es deficiente tanto cualitativa como cuantitativamente. Este hecho provoca efectos muy negativos sobre un ambiente que debe ser particularmente cuidado para mantener las ventajas de la demanda turística.

El agua es un recurso que limita el crecimiento de la residencia poblacional en determinadas áreas, la implantación de nuevas instalaciones productivas o la satisfacción de la demanda asociada al riego. Para aquellas áreas donde la demanda de agua se acerque a los niveles actuales de oferta, debería optarse por alguna de estas alternativas:

- restringir el crecimiento;
- traspasar consumos de una actividad a otra, básicamente del regadío a los usos urbanos;
- realización –y abono, en su caso– de nuevas infraestructuras de trasvase entre cuencas.

Antes de tomar la decisión que corresponda, es necesario evaluar los efectos globales de cada una de las opciones desde una perspectiva multicriterio. En este sentido, es discutible el acuerdo del Parlamento español de subordinar la realización del imprescindible Plan Hidrológico Nacional a la elaboración de los Planes de Cuenca y a la consideración de la Política de Regadío. No todos comprenden que los intereses de un sector o de un territorio predominen sobre los generales.

La contaminación del agua supone una carga adicional sobre los recursos disponibles, destruye recursos utilizables desde la perspectiva del ocio y del turismo y genera procesos ecológicos con efectos cada vez más graves en el medio ambiente. Hay que reducir todo lo posible estas consecuencias negativas de la contaminación.

El riesgo de inundaciones es elevado en amplias zonas del territorio español, sobre todo en su franja costera, debido a una climatología que favorece la producción de lluvias torrenciales. Este riesgo se suele materializar en dos épocas muy definidas del año: a finales del verano y principios del otoño, cuando un mar recalentado contribuye a la formación del fenómeno denominado «gota fría», que afecta sobre todo al litoral mediterráneo; y en la primavera, cuando las lluvias coinciden con el deshielo, fundamentalmente en las cuencas del Norte, del Ebro y de los Pirineos.

La posible actuación humana en este aspecto climatológico se reduce a intentar paliar los efectos negativos del fenómeno. Sin embargo, hay que destacar que los principales factores que inciden en las consecuencias desastrosas de las inundaciones tienen mucho que ver con la permisividad de una urbanización no compatible con la normativa vigente. A pesar de ello, no podemos olvidar los efectos positivos que se pueden derivar de medidas adecuadas de reforestación y de ordenación y regulación de las cuencas hídricas.

## **5. Una estructura de futuro para España**

Lo señalado en los epígrafes anteriores permite realizar una aproximación a las características básicas previsibles para la España de fin de siglo. Las actuaciones y los problemas planteados a lo largo de los últimos años, y en particular en 1994, permiten concretar de una manera relativamente clara dichas características.

En primer lugar, hay que hacer mención a las limitaciones o restricciones derivadas de los siguientes hechos:

- de la cantidad y calidad de los recursos naturales, en particular del agua;
- de los condicionantes que la estrategia de «desarrollo sostenible», con una influencia social cada vez mayor, conlleva en un medio ambiente natural de indudable valor, como es el de nuestro país.

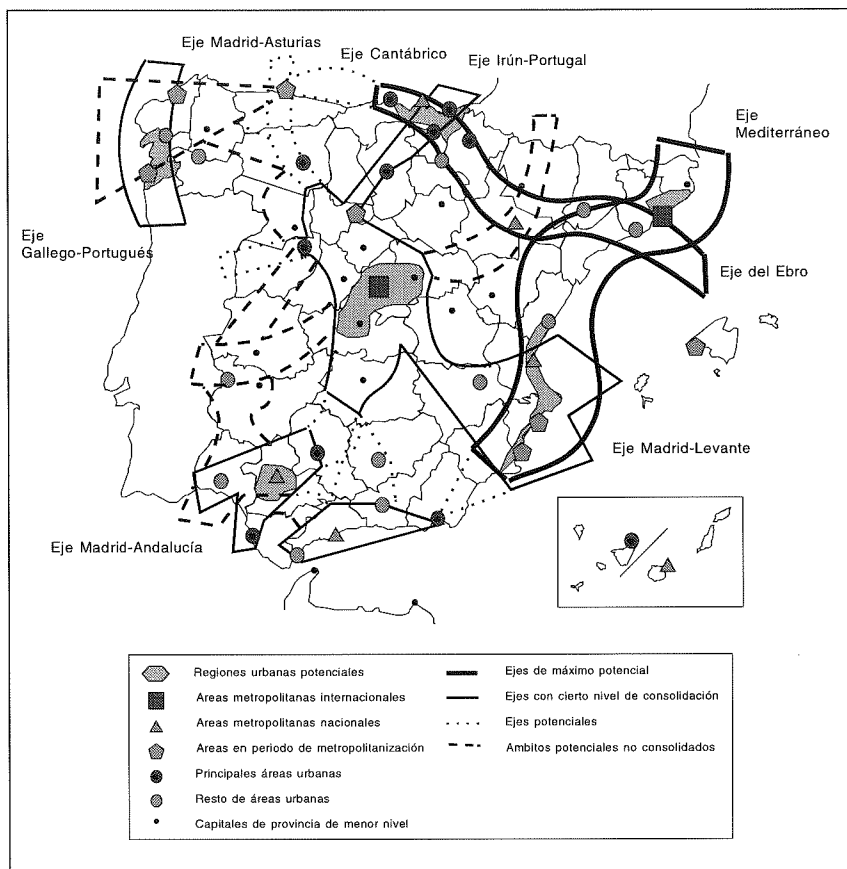
En segundo lugar, la estructura de asentamientos de la población —en cuanto recurso productivo y sujeto que consume bienes y servicios— queda claramente definida, al menos a medio plazo, por la concentración en un número reducido de RFU y áreas metropolitanas. En un segundo nivel encontramos ciudades y núcleos urbanos que se ubican fundamentalmente en los ejes de comunicación terrestre —sobre todo carreteras— que unen las citadas RFU y áreas metropolitanas. Esta estructura genera una progresiva tendencia a la definición de megalópolis urbanas lineales en el sentido que ya Arturo Soria previera en el siglo XIX. Las posibilidades de crecimiento económico y de consolidación y asentamiento de nuevas localizaciones productivas se van configurando a lo largo de los principales «ejes» o «corredores» de comunicaciones. En consecuencia, el sistema de transportes actual y el previsto para España (aeropuertos, puertos, autopistas y alta velocidad ferroviaria) condicionan de manera clara uno de los «potenciales» más significativos en la articulación y desarrollo futuro del territorio.

Por último, debe considerarse la nueva lógica de negociación derivada del Estado de las Autonomías en cuanto a:

- las inversiones que se deben realizar y su financiación,
- la prioridad de cada una de ellas,
- el reparto de los fondos presupuestarios necesarios,
- la dialéctica entre crecimiento y equidad, etc.

Los resultados de la superposición de los aspectos económicos, de las limitaciones y condicionantes naturales, de la perspectiva demográfica, de las infraestructuras y equipamientos actuales y previstos en el territorio (en particular, del sistema de transporte), y de la propia tendencia en la dinámica política configuradora de lo que será el Gobierno de la nación y de las distintas Comunidades Autónomas y Ayuntamientos hasta fin de siglo, permiten constatar la existencia de una estructura de futuro para España que se apoya sobre una serie de «ejes» y «ámbitos potenciales de desarrollo» claramente diferenciados.

Gráfico 5 - Ambitos y ejes potenciales de desarrollo



**Fuente:** Elaboración CECS a partir de MOPTMA, *Plan Director de Infraestructuras 1993-2007*, 2ª ed., Madrid, 1994, p.55.

Estos ejes y potenciales de desarrollo se recogen en el gráfico 5. Es evidente el protagonismo del Eje Mediterráneo (desde Murcia a Girona), del Eje del Ebro (desde Barcelona al País Vasco) y de la RFU de Madrid en la articulación del territorio español.

En todo caso, es importante señalar que, en el seno de la Unión Europea, las potencialidades de estos territorios son manifiestamente inferiores –cualitativa y cuantitativamente– a las de Europa cen-

tral. Nuestra desventaja es clara en factores como la continuidad y calidad de la urbanización, la densidad demográfica, la articulación y cualificación económica, la dinámica tecnológica y la capacidad de respuesta de los distintos agentes localizados a lo largo de los principales corredores de comunicación. A esto hay que añadir la mayor repercusión en España de las dificultades orográficas y las grandes posibilidades que una red de comunicaciones mucho más mallada y densa, sobre un espacio superficial menor que el territorio español, ofrece, en otros países de la Unión Europea, a los procesos de desarrollo a los que hemos ido haciendo referencia a lo largo del capítulo.

### **III. INDICADORES**

#### **1. El sistema europeo de ciudades**

La información que nos proporciona la tabla 3 muestra el sentido de la distribución territorial municipal en España. De los 8.077 ayuntamientos que había en 1991, 5.832 –el 72,2%– tenían menos de 1.800 habitantes y 4.436 –el 54,9%– perdieron población de manera significativa en el período 1981-1991. Un desarrollo territorial alternativo pasa necesariamente por la reducción del número de municipios con competencias administrativas plenas a menos de la mitad de los que existen actualmente.

El gráfico 6 muestra la situación y dinámica demográfica previsible en cada una de las provincias españolas. Es éste un aspecto fundamental, ya que ilustra muy claramente los diferentes procesos de desarrollo acaecidos, a la vez que da cuenta de uno de los condicionantes más importantes en los procesos futuros.

#### **2. Transporte**

Por lo que se refiere al sistema de carreteras en su conjunto, es posible dividir las distintas provincias del territorio español en varios grupos:

— Provincias por encima de la media en dotación de carreteras totales por unidad de superficie y en nivel de producción y de renta. Presentan potenciales economías de urbanización significativos y una densidad de carreteras de interés del Estado generalmente alta. En función de la concentración de autopistas y autovías, se pueden dividir en dos grupos: provincias con densidad elevada (Burgos, Alava, La Rioja, Navarra, Castellón) y provincias con densidad media (Asturias, Valladolid, Segovia).

— Provincias con una densidad elevada de autopistas y autovías y, generalmente, con densidad de carreteras de interés general del Estado superior a la media, pero con déficit de dotación en algún indicador. En este grupo están La Coruña, Alicante, Vizcaya, Valencia, Guipúzcoa, Tarragona, Sevilla, Barcelona, Madrid y Girona.

— Provincias con una baja densidad de autovías y autopistas y una muy baja densidad global de carreteras. En esta situación se encuentran Extremadura (con déficit de densidad de carreteras de interés general del Estado), Huelva, Ciudad Real, Cuenca (aunque con elevada densidad de carreteras de interés general del Estado), Zaragoza (aunque presenta una buena dotación de autovías y autopistas y una elevada densidad de carreteras de interés general del Estado), Teruel, Huesca (aunque con una elevada densidad de carreteras de interés general del Estado) y Lleida.

Como síntesis, apreciamos un territorio con una distribución desigual en cuanto a la dotación de carreteras y, consecuentemente, con desiguales potenciales para el desarrollo. El estudio de la accesibilidad en la red, realizado para el Segundo Plan de Carreteras y para el PDI, muestra que los corredores que parten desde Madrid hacia el este y el norte son los que presentan mayores capacidades de acceso, siendo las áreas más beneficiadas el País Vasco, el Eje del Ebro –incluida Tarragona–, la Comunidad Valenciana, Madrid, Castilla y León, Castilla-La Mancha y Teruel. Por el contrario, Huelva, Cádiz, Girona y toda Galicia son las zonas claramente más perjudicadas en términos comparativos.

Con más detalle, los ámbitos en que los núcleos urbanos han mejorado sus potenciales relativos como consecuencia de las actuaciones en carreteras se hallan en el eje Valencia-Madrid-Valladolid-La Coruña, en la denominada «ruta de los portugueses», en el Eje del Ebro y en el litoral mediterráneo, desde la frontera francesa a Alicante. Por el contrario, las zonas de montaña y, en general, toda la mitad suroccidental peninsular se ven relativamente relegadas.

En el gráfico 7 podemos observar la evolución del reparto del tráfico interior en función de los distintos modos de transporte. Lo más significativo es el constante aumento de la participación del transporte por carretera. De 1950 a 1992 hemos pasado de un 25% a un 90% en el transporte de viajeros, y de un 25% a un 77% en el transporte de mercancías. Es previsible que este incremento se mantenga en el futuro, como consecuencia de la prioridad relativa que siguen teniendo las inversiones en carreteras, con la consiguiente disminución de los costes relativos de transporte por este medio. En el conjunto de la Unión Europea estos costes se redujeron en un 3% durante la pasada década.

Las históricas decisiones sobre el ferrocarril de alta velocidad Madrid-Sevilla y el cambio de ancho de vía trastocaron los objetivos y el

esquema de actuación del Plan de Transporte Ferroviario, aprobado poco antes. Estas decisiones han contribuido notablemente a la situación de acusada desigualdad territorial en la dotación de infraestructura ferroviaria. En el cuadro 3 hemos clasificado las provincias españolas según el grado de dicha dotación.

La distribución de los principales puertos españoles, según se aprecia en la tabla 4, es la siguiente: cinco en Galicia, dos en Asturias, uno en Cantabria, dos en el País Vasco, dos en Cataluña, tres en la Comunidad Valenciana, uno en Murcia, cinco en Andalucía, uno en Baleares y dos en Canarias. De ellos, los puertos de Cataluña, Comunidad Valenciana, Murcia y Andalucía van teniendo un peso creciente y copan ya un 54% del tráfico total de mercancías. La mitad del tráfico de contenedores se hace a través de los puertos de Barcelona, Valencia y Algeciras, y casi la mitad del de pasajeros a través de los de Algeciras, Ceuta, Baleares y Canarias.

En relación con la demanda de transporte marítimo, existe una sobrecapacidad del sistema portuario para absorber el aumento previsible a medio plazo. Esto hace que las tasas de crecimiento de cada puerto estén muy directamente ligadas a la gestión realizada. Los puertos que gozaban de Estatuto de Autonomía propio (Barcelona, Bilbao, Huelva y Valencia) han visto claramente mermada la independencia de su gestión tras la aprobación de la Ley de Puertos.

En el tráfico aéreo total de pasajeros existe una estructura muy jerarquizada entre los aeropuertos españoles. En un primer nivel encontramos los de Madrid, con más de 18 millones de pasajeros al año; Barcelona y Palma de Mallorca, con unos 10 millones; Las Palmas de Gran Canaria, Tenerife Sur y Málaga, con más de 4 millones; e Ibiza, Lanzarote, Sevilla (coyunturalmente en 1992, por la EXPO) y Alicante, con más de 2 millones. En un segundo nivel se sitúan Bilbao, Valencia, Sevilla (normalmente), Menorca y Fuerteventura, que rebasan el millón de pasajeros al año. El resto no llega a esta última cifra y, salvo Santiago y La Palma, están por debajo de los quinientos mil viajeros.

La evolución de la demanda de transporte aéreo está muy directamente ligada a la coyuntura económica. No obstante, las diferencias en la importancia relativa de los distintos aeropuertos sufren modificaciones notables. Así, mientras que en los seis aeropuertos de mayor tráfico de pasajeros el crecimiento desde 1980 se mantiene al mismo ritmo que en el conjunto, en el segundo gran grupo de aeropuertos (tráfico superior a los 850.000 pasajeros) sólo cinco consiguen un cre-

cimiento igual o superior a la media (Lanzarote, Fuerteventura, Bilbao, Menorca y Sevilla), a la vez que se produce un retroceso relativo en dos (Alicante y Valencia) y fuerte en tres (Ibiza, Tenerife Norte y Santiago).

En el tráfico aéreo de mercancías también existe una estructura claramente jerarquizada, con diferencias que tienden a incrementarse con el tiempo. De nuevo Madrid destaca en el conjunto, y Barcelona, Valencia, Palma de Mallorca, Santa Cruz de Tenerife y Las Palmas de Gran Canaria se sitúan en un segundo nivel.

Por último, las inversiones que tenía previstas Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea (AENA) en el período 1992-1996, recogidas en la tabla 5, están en consonancia con los volúmenes de tráfico relativos, salvo excepciones puntuales. Hay que destacar, sin embargo, que las inversiones de este organismo autónomo, con capacidad de endeudamiento exterior y de autofinanciación, han sufrido incrementos sustanciales con respecto a lo previsto: las inversiones estimadas fueron de 53.400 millones en 1993 y de 108.200 en 1994.

La síntesis de los niveles dotacionales definidos en los párrafos anteriores permite establecer un índice cualitativo de la dotación infraestructural de cada provincia desde la perspectiva de su generación de potenciales territoriales. En el gráfico 8 se recogen dichos índices. Madrid, Barcelona y Valencia son las provincias mejor situadas, debido a la elevada dotación de redes de alta calidad, tanto en aeropuertos como en autopistas y ferrocarriles. Aunque no aparezcan en el gráfico, hay que señalar la ventajosa situación de algunas ciudades que se asientan en encrucijadas de infraestructuras de calidad; entre ellas, Zaragoza, Miranda de Ebro, Vitoria, Burgos y Córdoba.

Realizadas las consideraciones estructurales ligadas a la oferta de las redes de infraestructuras de transporte terrestres, es conveniente una aproximación complementaria desde el análisis de la demanda real en los distintos modos de transporte. En la tabla 6 se sintetizan, por corredores, los flujos de transporte, tanto de viajeros como de mercancías, definidos por la Dirección General de Carreteras para la elaboración del Segundo Plan de Carreteras. En esta definición se incluyen los transportes de cabotaje y el tráfico entre las fronteras y las distintas provincias. Estos flujos muestran el evidente paralelismo y refuerzo que existe entre demanda de transporte, población y actividad económica, y constituyen un factor fundamental para delimitar los principales ejes de relación en España.

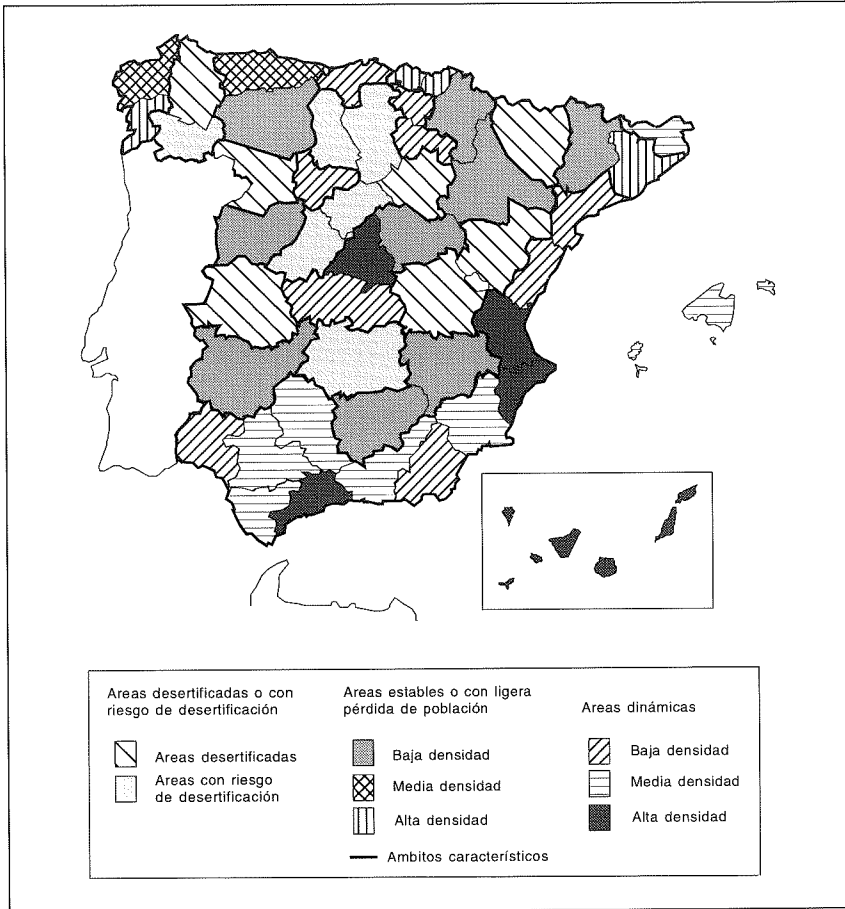
Tabla 3 - Intervalos definitivos de clases municipales por evolución demográfica 1981 - 1991

Variación interanual de población	Tamaño municipal										Observaciones
	0 a 1.800 habitantes		1.801 a 19.000 habitantes		Más de 19.000 habitantes		Total municipios				
	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%	
Inferior a -3%	Número	1.113	<b>96,36</b>	42	<b>3,64</b>	0	-	1.155		14,35	Muy regresivos
	%	19,08		2,15		-					
De -3% a -0,4%	Número	3.323	<b>84,15</b>	604	<b>15,30</b>	22	<b>0,56</b>	<b>3.949</b>		48,89	Regresivos
	%	56,98		30,96		7,48					
De -0,4% a +0,4%	Número	674	<b>52,09</b>	546	<b>42,19</b>	74	<b>5,72</b>	<b>1.294</b>		16,02	Estables
	%	11,56		27,99		25,17					
De +0,4% a +3%	Número	579	<b>42,08</b>	626	<b>45,49</b>	171	<b>12,43</b>	<b>1.376</b>		17,04	Dinámicos
	%	9,93		32,09		58,16					
Superior a +3%	Número	143	<b>47,19</b>	133	<b>43,89</b>	27	<b>8,91</b>	<b>303</b>		3,75	Muy dinámicos
	%	2,45		6,82		9,18					
Total municipios	Número	5.832	<b>72,21</b>	1.951	<b>24,16</b>	294	<b>3,64</b>	<b>8.077</b>			
Observaciones		Municipios rurales		Municipios intermedios		Municipios urbanos					

**Nota:** Los porcentajes en negrita son horizontales y están calculados a partir de los valores absolutos de la última columna que aparecen en negrita.

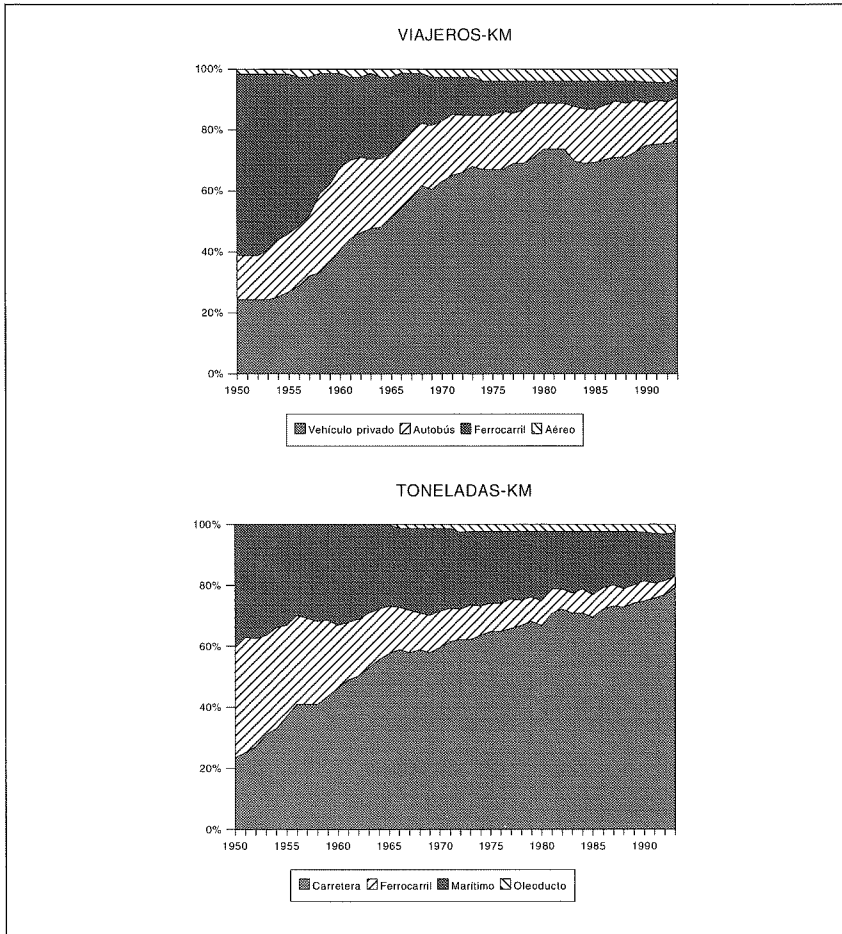
**Fuente:** Elaboración CECS a partir de INE, *Censo de población*, 1981 y 1991.

Gráfico 6 - Dinámica poblacional y desertificación



Fuente: MOPTMA, *Plan Director de Infraestructuras 1993-2007*, 2ª ed., Madrid, 1994, p. 44.

Gráfico 7 - Evolución del reparto modal del tráfico interior. 1950-1990



Fuente: MOPTMA, *Plan Director de Infraestructuras 1993-2007*, 2ª ed., Madrid, 1994, p.108.

Cuadro 3 - Dotación de infraestructura ferroviaria (calidad y cantidad)

MUY ALTA	Guipúzcoa, Alava, Madrid, Barcelona, Tarragona
ALTA	La Coruña, Pontevedra, Orense, Salamanca, Valladolid, Palencia, Soria, Girona, Valencia, Alicante, Sevilla, Málaga
MEDIA	Asturias, Cantabria, León, Zamora, Burgos, Avila, Navarra, Vizcaya, La Rioja, Zaragoza, Lleida, Guadalajara, Ciudad Real, Albacete, Badajoz, Córdoba, Jaén, Murcia, Castellón
BAJA	Almería, Granada, Cádiz, Huelva, Cáceres, Toledo, Huesca, Segovia, Lugo
MUY BAJA	Cuenca, Teruel

Tabla 4 - Sistema de puertos españoles

Puertos	Plan de inversiones en los puertos 1989-93 (millones pts.) y previsiones de tráfico (miles t.m.)				Cualificación según tráfico	
	Inversiones 1989-93	%	Previsión tráf. Total 1994	%	Particip.	Dinámica
Algeciras-La Línea	9.256	4,5	22.685	9,2	MUY ALTA	MUY ALTA
Alicante	3.188	1,6	3.490	1,4	BAJA	NORMAL
Almería-Motril	1.707	0,8	8.325	3,4	MEDIA	MUY ALTA
Avilés	2.907	1,4	5.420	2,2	BAJA	MUY REGRESIVA
Bahía de Cádiz	7.505	3,7	3.635	1,5	BAJA	MUY ALTA
Cartagena	3.595	1,8	10.885	4,4	ALTA	REGRESIVA
Castellón	3.081	1,5	8.755	3,5	MEDIA	MUY ALTA
Ceuta	2.990	1,5	3.075	1,2	BAJA	MUY ALTA
El Ferrol	2.479	1,2	2.190	0,9	MUY BAJA	REGRESIVA
Gijón	8.390	4,1	17.660	7,2	ALTA	REGRESIVA
La Coruña	5.500	2,7	13.130	5,3	ALTA	ALTA
La Luz y Las Palmas	9.421	4,6	7.780	3,1	ALTA	ALTA
Málaga	5.674	2,8	7.965	3,2	MEDIA	NORMAL
Melilla	1.570	0,8	395	0,2	MUY BAJA	REGRESIVA
Palma de Mallorca	3.940	1,9	5.865	2,4	MEDIA	MUY ALTA
Pasajes	3.555	1,7	4.355	1,8	BAJA	NORMAL
Sta. Cruz de Tenerife	7.451	3,6	14.430	5,8	ALTA	REGRESIVA
Santander	7.110	3,5	4.195	1,7	BAJA	REGRESIVA
Sevilla	8.560	4,2	3.090	1,3	BAJA	REGRESIVA
Tarragona	9.331	4,6	24.550	10,0	MUY ALTA	MAXIMA
Vigo	4.630	2,2	3.100	1,3	BAJA	NORMAL
Marín	2.478	1,2	585	0,2	MUY BAJA	NORMAL
Vilagarcía de Arousa	1.636	0,8	480	0,2	MUY BAJA	MUY REGRESIVA
Otros	1.988	1,0	3.141	1,3	—	MUY ALTA
SUMAS	117.942	57,7	179.181	72,7	—	NORMAL
Barcelona (1)	39.616	19,4	17.010	6,9	ALTA	NORMAL
Bilbao (2)	29.280	14,3	28.700	11,6	MUY ALTA	NORMAL
Huelva	4.236	2,1	10.445	4,2	ALTA	REGRESIVA
Valencia	13.269	6,5	11.275	4,6	ALTA	MUY ALTA
SUMAS	86.401	42,3	67.430	27,3	—	NORMAL
TOTALES	204.343	100	246.611	100	—	NORMAL

(1) Incluidos 2.000 millones de financiación ajena, anuales durante 6 años.

(2) Incluidos 20.000 millones de financiación ajena.

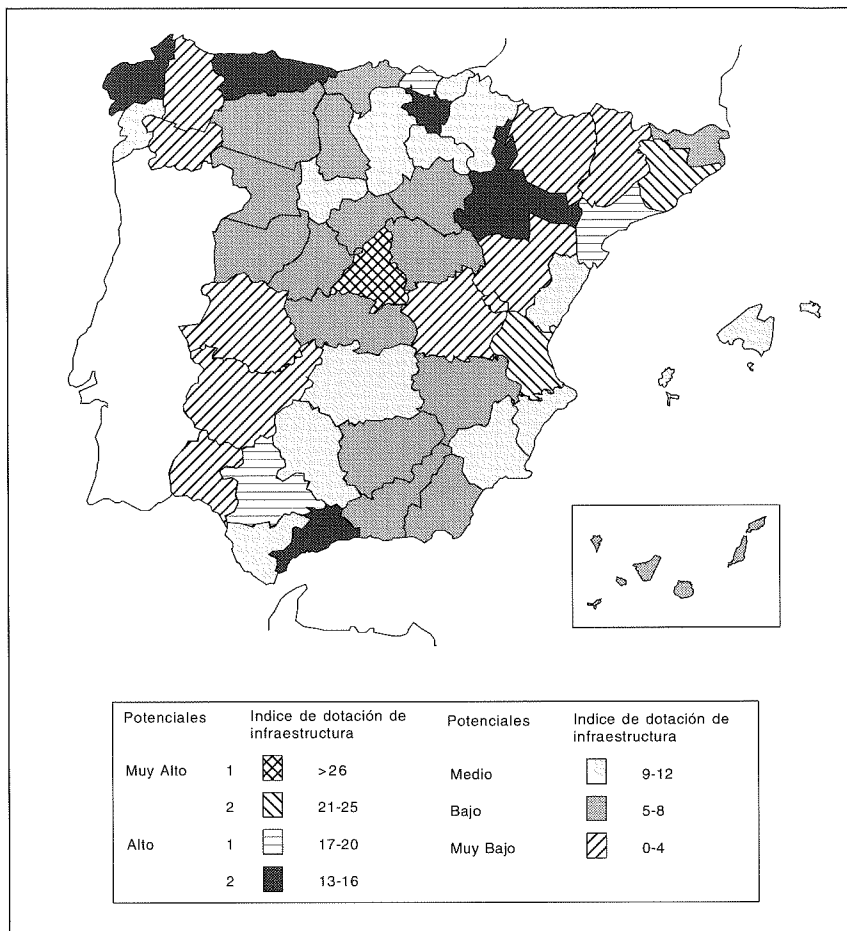
Fuente: Serrano Rodríguez, A., «El sistema de transportes en el Arco Mediterráneo. Presente y futuro», *Papeles de Economía Española. Economía de las Comunidades Autónomas*, nº 11 (1992), p. 257.

Tabla 5 - Previsiones de inversión en aeropuertos 1992-1996

Aeropuerto	Total inversión 1992-96 (miles de millones)	Niveles	
Madrid-Barajas	150,9	A	
Palma de Mallorca	32,6	B	
Barcelona	18,7	C	
Tenerife Sur	13,8		
Sevilla	13,6		
Gran Canaria	11,9		
Lanzarote	9,0	D	
Bilbao	8,5		
Fuerteventura	8,2		
Almería	6,5		
Málaga	4,6	E	
Ibiza	4,6		
Alicante	4,6		
Santiago	2,6	F	
La Palma	2,3		
Jerez	2,3		
Tenerife Norte	2,2		
Granada	2,1		
Vigo	2,0		
La Coruña	1,8		
Valencia	1,5		
Hierro	1,4		
Girona	1,0		G
Vitoria	0,8		
San Sebastián	0,7		
Menorca	0,6		
Valladolid	0,5		
Asturias	0,5		
Melilla	0,5		
Pamplona	0,4		
Santander	0,2	H	
Gomera	0,1		
Zaragoza	0,1		
Murcia	0,1		
Reus	0,1		
Sabadell	0,1		
Córdoba	0,0		
Badajoz	0,0		
Madrid-Cuatro Vientos	0,0		
Salamanca	0,0		
TOTAL (Incluidas inversiones varias)	313,9		

Fuente: Elaboración CECS a partir de datos de Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea (AENA).

Gráfico 8 - Niveles peninsulares de dotación de infraestructuras de transporte



Fuente: Elaboración CECS a partir de MOPTMA, *Plan Director de Infraestructuras 1993-2007*, 2ª ed., Madrid, 1994.

Tabla 6 - Tráfico y reparto modal en los corredores de transporte

	Viajeros				Mercancías				
	Mill. Viaj./año	Reparto Modal (%)		Mill. t/año	Reparto modal (%)		Barco	Tubería	
		Carretera	Avión		FF.CC.	Carretera			FF.CC.
		Aut.	Bus						
Madrid-País Vasco y Cantabria	6,2	61,1	11,6	18,6	8,7	6,6	75,3	24,7	-
Madrid-Navarra, Aragón, Cataluña	21,5	75,7	4,3	10,4	9,6	11,2	83,3	12,8	-
Madrid-Levante	13,6	74,3	9,9	11,2	4,6	10,8	94,6	5,4	-
Madrid-Andalucía Oriental	23,3	81,4	7,7	8,0	2,9	14,1	70,6	29,4	-
Madrid-Andalucía Occidental	8,5	45,8	17,1	24,9	12,2	11,7	86,3	13,7	-
Madrid-Extremadura	3,6	66,7	30,8	2,5	-	11,4	84,1	15,9	-
Madrid-Galicia y Asturias	8,9	69,4	8,6	14,5	7,4	6,7	74,2	25,8	-
Cantábrico y Subcantábrico	8,8	72,2	17,5	9,6	0,7	17,9	55,8	15,4	21,1
País Vasco-Navarra, Aragón y Cataluña	42,2	86,0	10,4	3,2	0,4	28,4	81,1	18,9	-
La Juncuera-Murcia	36,9	86,0	10,1	3,0	0,7	25,7	71,3	9,0	19,7
Murcia-Cádiz (por la costa)	6,4	96,0	2,2	1,7	-	8,2	45,1	34,4	20,4
Levante-Andalucía (por el interior)	3,4	77,0	15,0	3,0	5,0	6,9	95,7	4,3	-
Ruta de la Plata	5,2	68,2	30,8	0,7	0,3	3,8	70,9	22,1	7,0
Irún-Fuentes de Oñoro	4,9	84,8	4,7	10,5	-	6,9	76,3	23,7	-
Ebro y Sudebro	3,3	76,5	16,0	7,5	-	6,0	75,4	24,6	-

Fuente: MOPTMA, Segundo Plan de Carreteras. Borrador.

## Capítulo IX

---

# URBANISMO, SUELO Y VIVIENDA

## **I. TESIS INTERPRETATIVAS**

### **1. La ciudad refleja las contradicciones sociales**

Estamos ante una sociedad urbana, en la que los principales problemas y contradicciones se resuelven en las ciudades. Ciudades que, por otra parte, han dejado de tener la consideración tradicional de municipios que presentaban a finales del siglo XIX. Como señalábamos en el capítulo anterior, en el ámbito europeo asistimos a la progresiva configuración de un sistema de ciudades estructurado a partir de grandes regiones funcionales urbanas (RFU).

Las áreas urbanas concentraron desde la Segunda Guerra Mundial el esfuerzo de industrialización y urbanización que caracterizó al tercer cuarto del siglo XX, y se convirtieron en símbolo y paradigma de progreso y desarrollo económico-social. La crisis de la década de los 70 aportó un cierto «declive urbano» que, unido a un freno en la concentración de la población y el empleo, originó la aparición de bolsas de paro, pobreza, marginación, inseguridad, deterioro físico y social... en amplias zonas de las áreas urbanas.

La revolución tecnológica iniciada en los años 70 ha generado un acelerado proceso de cambio en las relaciones técnicas de producción, que afecta igualmente a las formas de organización de la economía y al papel de los distintos agentes sociales. La Administración, las multinacionales, las grandes empresas públicas o privadas, las pequeñas y medianas empresas, los sindicatos y los ciudadanos en su conjunto han visto cómo se modificaba su posición en la dinámica social y, sobre todo, cómo este proceso afectaba a su entorno, residencia y ciudades, que se han convertido en el ámbito específico de su relación y convivencia.

La recuperación económica y las actuaciones llevadas a cabo en las ciudades a lo largo de la década de los 80 han conseguido su revitalización como espacios motores de las actividades económicas, sociales, culturales, territoriales y políticas de la sociedad internacional. En ellas se concentran los máximos potenciales para el desarrollo (infraestructuras, servicios, capacidades innovadoras en ciencia, tecnología, información, comunicación y relación con el resto del mundo), lo que ha facilitado que en la última década hayan atraído nuevas actividades con gran repercusión en el proceso de crecimiento y desa-

rollo económico, reavivando su condición de difusoras de ese desarrollo al resto del territorio. Esta revitalización, no obstante, no ha conseguido erradicar los traumas que introdujo el declive urbano (han quedado como lacras características de algunos barrios urbanos o metropolitanos), ni los crecientes problemas de congestión, contaminación y pérdida de calidad de vida que la concentración de la población y de la actividad productiva han generado.

También vimos en el capítulo anterior cómo la nueva dinámica de localización-deslocalización productiva definida a nivel mundial y las necesidades de las nuevas actividades económicas han incentivado la competencia entre ciudades para lograr la localización de esas nuevas actividades y de centros de decisión en su seno. La oferta de elevados niveles de calidad de vida con mejores infraestructuras, la posibilidad de desarrollo de grandes operaciones urbanísticas creadoras de nueva «centralidad», la mejora del hábitat y del medio ambiente urbano, operaciones de *city-marketing*, etc., son otras tantas necesidades de actuación para participar en esa competencia entre territorios.

Este proceso, iniciado y fomentado desde los gobiernos locales, ha tenido honda y amplia repercusión en todos los niveles. Los Estados y la Unión Europea han prestado especial atención al hecho urbano: en Italia se crea en 1989 el Ministerio de Asuntos Urbanos; en Francia aparecen diversos programas para el medio urbano, en particular los Contratos Programa y Contratos Plan del Estado con regiones y ciudades; la UE abrió una vía de aproximación al hecho urbano, relacionándolo con la renovación de la política regional comunitaria tras la creación del Mercado Único y con la política medioambiental (*Libro Verde del Medio Ambiente Urbano*); etc.

Esta especial relevancia del sistema urbano en el nuevo orden mundial no debe hacernos olvidar que es también en las ciudades donde se reflejan con mayor virulencia las contradicciones de la sociedad actual:

— se reduce el tiempo de trabajo, pero también el de ocio, como consecuencia de la congestión del tráfico y del incremento del tiempo de acceso al trabajo (a este respecto puede ser muy gráfico comentar que en las autopistas de la ciudad de Los Angeles se prevén velocidades medias de circulación de unos 10 kilómetros por hora para la década de los 90);

— se concentran la actividad y los puestos de trabajo, aunque también el paro y la marginación social;

— se amplían las ciudades y sus servicios, y, en contrapartida, la inseguridad ciudadana crece;

— aumenta la esperanza de vida, pero se generan nuevos y progresivos riesgos de enfermedad por las condiciones ambientales, el ruido, los accidentes...

En definitiva, las diferencias entre ricos y pobres y la segregación espacial se han agravado en las ciudades. Esto no sólo significa una amenaza para la cohesión social y el eficiente funcionamiento de la ciudad, sino que la existencia de amplias bolsas de pobreza, con viviendas en malas condiciones y altos niveles de desempleo, genera una falta de confianza en el área que desanima la realización de posibles nuevas inversiones de la iniciativa privada.

En esta situación han influido también las posibilidades especulativas del negocio inmobiliario y un urbanismo basado en la compartimentación-especialización urbana. La «zonificación» (separación de las áreas residenciales, industriales, de servicios...) ha sido asumida por los planeamientos, basados en una normativa que, en el caso español, se ha ido elaborando a lo largo de la segunda mitad del siglo, desde la Ley del Suelo de 1956 hasta el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992, vigente en la actualidad.

## **2. Difícil equilibrio entre necesidades de gestión y poder político**

En la España de hoy existe una clara percepción social de pérdida de calidad de vida en las ciudades. Se hace necesario, por tanto, que las Administraciones Públicas promuevan la definición, diseño y gestión de operaciones urbanísticas singulares. Dichas operaciones han de permitir, mediante la realización de nuevas infraestructuras generadoras de potenciales territoriales más adecuados a las necesidades del siglo XXI, redefinir una ciudad de calidad, atractiva para el desarrollo socioeconómico de las próximas décadas.

Los ámbitos municipal y supramunicipal propios de algunos problemas urbanísticos de las RFU son claramente distintos. La disolución política de los entes metropolitanos (Madrid, Bilbao, los intentos de disolver el único existente en Valencia, etc.) y la desagregación municipal para mejorar la representación política de la población (caso de Torremolinos, en Málaga, por ejemplo) han complicado un proceso que, desde el punto de vista funcional, necesita una solución inte-

grada en alguna de sus problemáticas estructurales fundamentales. Las dificultades para encontrar este tipo de soluciones están en:

— la lucha por el poder político entre las Comunidades Autónomas, que tratan de ordenar estos espacios desde sus competencias en ordenación del territorio, ya que a ellas les corresponde la planificación y control de los planes correspondientes;

— las demandas de algunas Administraciones locales implicadas, generalmente los municipios centrales de las RFU;

— la existencia de estructuras supramunicipales con poder de decisión local sobre la planificación y gestión de estas áreas;

— la reticencia de algunos Ayuntamientos a integrarse en estructuras supramunicipales que diluyan su poder de decisión local.

Desde un punto de vista exclusivamente técnico, es evidente la conveniencia de que las RFU dispongan de un organismo unitario que aborde la planificación, gestión y disciplina del funcionamiento urbano y territorial de ese espacio. La necesidad de que sobre el área incidan inversiones y competencias de la Administración General del Estado, de la Administración autonómica y de la Administración local hace necesario que la planificación se desarrolle en un marco de cooperación y concertación interadministrativa. La cuestión es determinar quién y cómo toma la decisión cuando se presentan contradicciones entre intereses u objetivos políticos espacialmente diferenciados. Por otra parte, es muy difícil una buena gestión y disciplina sin el concurso y apoyo directo de la Administración local, lo que hace recomendable, al margen de quién realice el planeamiento, que la gestión corresponda a un organismo autónomo supramunicipal de gobierno local.

### **3. La vivienda: un problema social**

A principios de la década de los 90, la dificultad de acceso a la vivienda constituía uno de los problemas más acuciantes de la sociedad española. Dos hechos están en el origen de esta situación:

— el progresivo encarecimiento, en términos relativos, de los productos inmobiliarios, que repercutía en las crecientes dificultades de la población para acceder a una vivienda en una situación de especulación desbordada;

— la inadecuada política de suelo y vivienda de promoción pública desarrollada por la Administración a finales de la década de los 80.

El resultado fue el incremento de la diferencia social entre poseedores y no poseedores de vivienda. A los primeros la especulación les había hecho millonarios, de forma generalizada, con valores patrimoniales de sus viviendas impensables unos años antes; los segundos veían aumentar sensiblemente el número de años de trabajo necesarios para acceder a una vivienda en propiedad o el porcentaje de su renta mensual que tenían que dedicar al alquiler. En definitiva, crecían las desigualdades dentro de la población urbana española.

La preocupante dinámica especulativa de los precios del suelo y de las edificaciones —en particular de la vivienda— en las RFU y en las principales áreas urbanas y metropolitanas queda reflejada en incrementos de precios que han llegado a superar el 400% en el período 1985-1991, caracterizado por una gran demanda de vivienda. Sin embargo, en la fase recesiva (1992-1994) han tenido una reducción prácticamente marginal.

De hecho, en los espacios señalados se han definido unos mercados oligopólicos, en los que la alta rentabilidad, la opacidad fiscal y la baja valoración catastral han dado lugar a un importante problema en la capacidad de acceso a una nueva vivienda por parte de la población de bajo nivel de renta, sobre todo de los jóvenes. A esta situación también ha contribuido la fuerte reducción de la oferta de viviendas de protección oficial en el período 1985-1991. El traspaso de competencias a las Comunidades Autónomas en este ámbito y las fricciones que suelen acompañar a estos procesos no son ajenos a este problema. La aspiración generalizada a una vivienda en propiedad, objetivo individual asumido por la tradición social creada a lo largo de los últimos sesenta años, y la relativa marginalidad del mercado de la vivienda en alquiler han tendido a agudizar estos problemas.

En 1994 la situación ha mejorado sensiblemente: la recesión económica ha impuesto un freno al alza especulativa de los precios y los importantes descensos de los tipos de interés han mejorado la capacidad de acceso a la vivienda, al reducir de forma notable los costes de su financiación. También han contribuido los resultados del Plan de Vivienda 1992-1995, que ha abordado de modo imaginativo, racional y con una estructuración integrada los problemas que afectan al sector. Al finalizar este plan se habrán puesto en el mercado 400.000 viviendas asequibles para amplios estratos de la población y se habrán sentado las bases de una transformación radical de la situación, con

modificaciones estructurales que han influido igualmente en sectores importantes de la economía.

La iniciativa del Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente (MOPTMA) en el campo de la regulación del suelo, de la vivienda y de los arrendamientos urbanos le ha llevado a actuar en campos complementarios; se ha podido definir así un marco amplio de medidas, que inciden coordinadamente en el mejor funcionamiento del sector. Por primera vez se da una solución de forma estructurada y multisectorial. Algunos resultados de estas actuaciones son:

— el desarrollo, desde el Ministerio de Economía, de los Fondos de Inversión Inmobiliaria, instrumento básico para la consolidación, a medio plazo, de una demanda inmobiliaria estable y anticíclica y de un mercado de alquileres más adecuado a las necesidades de la sociedad actual;

— el desarrollo de los Fondos de Titulación Hipotecaria, cuyo efecto esperado es la reducción de los tipos de interés hipotecario en un punto, aproximadamente;

— las medidas para aminorar los gastos de revisión y renovación de hipotecas, con el objetivo de que los poseedores de un crédito hipotecario pudieran aprovechar las disminuciones en los tipos de interés hipotecario;

— las iniciativas para modificar las desgravaciones fiscales de la compra de vivienda a favor de la vivienda en alquiler;

— la propuesta de reestructuración de los impuestos sobre el valor añadido, transmisiones patrimoniales, valoraciones catastrales y de la ley de expropiaciones.

No obstante, todavía quedan estratos de población que no pueden adquirir las viviendas de protección oficial de precio más ventajoso (Régimen Especial). Estos colectivos sólo pueden encontrar satisfacción al derecho constitucional a una vivienda digna en el campo del alquiler de viviendas subvencionadas. Hoy, esto es posible únicamente en el marco de una intervención pública que, utilizando los mecanismos que le proporciona la legislación, desarrolle una política activa de suelo y vivienda que asegure:

- estabilizar los precios de las viviendas libres,
- disponer de patrimonio municipal de suelo suficiente para construir viviendas de promoción pública destinadas al alquiler a precios sociales.

Esta es la línea propugnada desde la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Vivienda en el Plan de Vivienda 1996-1999, que tiende a consolidar y completar los efectos previsibles de la Ley de Arrendamientos Urbanos. No obstante, la fuerte división en los enfoques y posibles soluciones a los problemas del suelo y de la vivienda suelen plantear conflictos competenciales tanto entre las distintas Administraciones como con la iniciativa privada.

La situación actual no puede considerarse satisfactoria, ya que las posibilidades de desarrollo sostenible del territorio español pasan por unas necesarias reformas estructurales, entre las que se incluye una adecuada regulación –no desregulación– de las competencias y de la ordenación urbanística, ambiental y territorial, en línea con lo que ha señalado al respecto la Comisión de Expertos de Urbanismo.

España tiene un doble reto de cara al futuro: unos precios del suelo y de edificación excesivamente elevados respecto a la media europea y unas ciudades cuya calidad tampoco se encuentra al nivel de los países de nuestro entorno. La atracción de nuevas actividades productivas a nuestras ciudades no es sólo problema de precio, sino también de calidad urbanística. El planeamiento, la gestión y la disciplina urbanística tienen que intervenir en el mantenimiento de esta calidad, ya que falta de una cultura social generalizada de la producción urbana que guíe estos procesos por cauces de respeto hacia los intereses generales.

Por último, en un mercado que se mueve por expectativas, es muy importante hacer creíble el mensaje de que las actuaciones concertadas de las Administraciones permitirán una oferta de solares suficiente para asegurar precios reducidos en los mercados de suelo y vivienda. En paralelo, se ha de desarrollar una política que reafirme la esperanza en el establecimiento de un mercado profesionalizado de alquileres asequibles para la población con bajos niveles de renta.

#### **4. Ciudades para vivir o ciudades para hacer negocio**

La historia del urbanismo de nuestras ciudades está condicionada por la ausencia de una «cultura urbanística» en la sociedad española que «normalice» los procesos de planificación territorial como procesos de mejora de la calidad de vida de la población. Esta «cultura urbanística» no implica un enfoque único para el desarrollo de las ciudades, ya que cada una incorporará aspectos ideológicos y aspectos

específicos de cada cultura y de cada situación histórica y territorial concreta. En este sentido, lleva implícita una defensa y valoración de las formas tradicionales de ocupar el espacio y la exigencia del respeto a los ciudadanos en las nuevas formas de desarrollo urbano. Son precisamente estos aspectos los que han hecho que en otros países europeos existan planteamientos sobre la ciudad que aseguran una aceptable calidad de vida a sus habitantes.

En España, con legislaciones consideradas progresistas por todos los expertos en urbanismo, la falta de «cultura urbanística» ha conducido a situaciones de gran desprestigio de la administración urbana y a un clima de fuerte inseguridad jurídica, que tiene su origen en el escaso grado de aplicación real, en diversos territorios españoles, de las Leyes del Suelo y del planeamiento derivado de las mismas.

En el momento actual se constatan claras ineficiencias en el proceso de administración de la «producción del espacio urbano» y fuertes tensiones en la dinámica especulativa inmobiliaria. En este contexto, los agentes productivos más directamente implicados –promotores y agentes inmobiliarios–, aprovechando la tendencia a la liberalización de la economía, están promoviendo un proceso de «liberalización del suelo» que lleva aparejada su «desregulación».

Este proceso puede hacernos volver a los tiempos del «liberalismo práctico» de la década de los 60, cuyos perniciosos efectos sobre las ciudades o sobre el litoral español son perceptibles en la actualidad, a pesar de las imponentes inversiones y las actuaciones correctoras puestas en práctica por las Administraciones democráticas para paliar los desastres producidos por intereses a corto plazo (beneficios rápidos) de especuladores, promotores y constructores.

La solución a la situación actual es compleja pero factible si se cumplen las siguientes condiciones:

— que los procesos de planificación y gestión urbanística que se realicen tengan éxito (que la ciudad planificada se parezca a la ciudad producida), para lo cual deben concretarse en programas de actuación que sean viables física, temporal, social y económicamente;

— que la población afectada participe en la construcción de su ciudad y se encuentre debidamente informada de los objetivos buscados y de los medios que se van a emplear para conseguirlos;

— que se incremente de forma sensible la eficiencia administrativa en la gestión urbanística, desburocratizando procedimientos, in-

tensificando la transparencia y aumentando la eficacia del funcionario.

Por otra parte, es necesario que la ordenación urbanística conjugue los distintos intereses sociales presentes en el territorio, reflejados en la existencia de diversos ámbitos administrativos y diferentes agentes sociales que intervienen en el proceso de transformación espacial. Lo expuesto obliga a que la concertación sea un aspecto fundamental en el proceso. Dicha concertación debe buscar un equilibrio entre los distintos intereses presentes, sin renunciar a los objetivos finales que guían la regulación urbanística.

El planeamiento y la gestión urbanística de un municipio son factores políticos de primera magnitud, porque son los elementos más potentes de que dispone el Ayuntamiento para hacer llegar a la ciudadanía los objetivos de transformación que se pretenden en la ciudad. Cada intervención o plan urbanístico muestra los objetivos buscados y permite prever los efectos que producirán sobre la ciudad y sus habitantes. Esta dimensión debe incluir la preocupación por los precios del suelo y de la vivienda, pero no transformar dicha preocupación en la única razón de ser de la construcción de la ciudad.

## II. RED DE LOS FENOMENOS

### 1. El urbanismo: una necesidad

Las ciudades son un producto histórico cuya formación incorpora decisiones y actuaciones que en muchos casos superan el milenio. Esto hace que en la estructura y morfología urbana actual se produzcan disfunciones con respecto a las necesidades sociales y que la calidad de vida resultante para los residentes no sea siempre la adecuada.

#### 1.1 *El urbanismo como cultura social*

El lento proceso de transformación y adaptación de la ciudad histórica a las necesidades de la sociedad actual incluye procesos de expansión urbana, que ya en la exposición de motivos de la Ley del Suelo española de 1956 eran calificados de caóticos y desordenados. Se argüía este caos y desorden como una de las causas que justificaban el desarrollo y aplicación del planeamiento urbanístico.

Desde que la vivienda y el suelo urbano se convierten en mercancía, la especulación y el interés privado conducen a una ciudad con problemas crecientes para la población y para la actividad productiva; problemas que van incrementándose a medida que las mejoras tecnológicas permiten una mayor edificación en altura y los automóviles empiezan a inundar las calles.

En este marco histórico se sitúan las primeras medidas urbanísticas de intervención pública por motivos higienistas y sociales. Dicha intervención pública ha perdurado hasta nuestros días como medio, por un lado, para que las ciudades presenten unos umbrales mínimos de dotación en equipamientos y servicios públicos para sus ciudadanos y, por otro, para que la calidad de vida ligada a la urbanización no caiga por debajo de unos determinados niveles. El proceso histórico ha ido definiendo nuevas formas de comportamiento social, ligadas a nuevos modelos urbanos. Las mejoras conseguidas en la edificación y en el entorno son un logro social irrenunciable.

La regulación urbanística es simplemente una manera de garantizar los objetivos de calidad de vida que el urbanismo pretende aportar

al ciudadano, en un marco donde los intereses generales han de conjugarse con los intereses derivados de la propiedad privada del suelo.

Por otra parte, ni la interpretación de los problemas urbanos ni las propuestas de soluciones son nunca simples cuestiones técnicas o jurídicas. En el fondo, sobre ellas siempre va a existir una opción política, que se moverá entre dos posiciones extremas:

— quienes confían exclusivamente en el orden «espontáneo» resultante de una mayor libertad de los operadores económicos;

— quienes defienden que la planificación absoluta y la exclusión del propietario del suelo constituyen el marco más adecuado para el proceso de transformación urbana, caracterizado por actividades plagadas de efectos externos, importantes implicaciones a largo plazo, irreversibilidades en los usos del suelo, efectos sociales e impactos ambientales.

La existencia de todo un bagaje de conocimientos históricos ha permitido:

— valorar y conservar en muchas ocasiones lo máspreciado de nuestras ciudades;

— adecuar éstas a las transformaciones tecnológicas que se han ido produciendo;

— proponer, para el diseño urbano, distintas soluciones que respeten las prioridades definidas por las opciones tomadas en política urbana.

Al concebir el urbanismo como cultura social, se refuerza cada vez más el medio ambiente como elemento significativo en los procesos de ordenación urbana. La educación urbanística y ambiental es fundamental para conseguir un medio ambiente y unas ciudades de calidad, donde se minimicen las agresiones irrespetuosas con el medio o desconocedoras de sus consecuencias sobre la ciudad.

## *1.2 Se cuestiona la regulación urbanística*

A lo largo de los dos últimos años se ha discutido, desde distintas perspectivas, el papel de la regulación urbanística en nuestras ciudades. La especulación del suelo y sus negativas consecuencias socioeconómicas (cuadro 1) actualizan un debate que es manifestación de una polémica más profunda y de mayor alcance. En esta discusión han tenido escasa participación los medios de comunicación y el público, lo que dificulta la promoción de la necesaria «cultura urbanísti-

**Cuadro 1 - Principales motivos por los que la especulación del suelo preocupa a todas las Administraciones Públicas**

ACCESO A LA VIVIENDA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dificulta y, en algunos casos, imposibilita el acceso de la población a una vivienda digna</li> </ul>
USO INEFICIENTE DE RECURSOS	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incrementa los recursos exigidos para la adquisición de la vivienda, con lo que se genera inflación y variación de los precios relativos</li> <li>• Inmoviliza una gran cantidad de capital que se puede emplear en otras actividades productivas</li> </ul>
IMPLANTACION DEL SISTEMA PRODUCTIVO	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incentiva la desaparición de industrias, al ofrecer como alternativa la rentabilización de los activos inmobiliarios</li> <li>• Dificulta la implantación de empresas e incentiva las localizaciones ilegales o irregulares que no permiten un adecuado control medio ambiental</li> </ul>
DISTRIBUCION DE RENTAS	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Supone un flujo de rentas socialmente inadmisibles desde las economías particulares hacia los retenedores de suelo</li> </ul>
CALIDAD DE VIDA URBANA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fuerza densidades inadmisibles</li> <li>• Dificulta la obtención de suelo para zonas verdes y equipamientos</li> <li>• Restringe el espacio público urbano</li> </ul>
PERVIVENCIA DEL SECTOR DE LA CONSTRUCCION	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En una situación de descenso de la demanda de viviendas, los precios del suelo muy altos y controlados dificultan, por un lado, la aceptación a la baja de los precios y, por otro, el mantenimiento de la oferta y demanda a unos niveles que aseguren la actividad del sector de la construcción</li> </ul>

**Fuente:** Dirección General de Política Territorial y Urbanismo, MOPTMA.

ca» en la sociedad española, que reclame y defienda «*ciudades para vivir*» por encima de «*ciudades para hacer negocios*».

El debate ha sido promovido principalmente desde dos organismos administrativos con posturas sensiblemente diferentes: la ya inexistente Dirección General de Política Territorial y Urbanismo, del MOPTMA, y el Tribunal de Defensa de la Competencia, dependiente del Ministerio de Economía y Hacienda.

La posición defendida por el MOPTMA se centra fundamentalmente en promover las líneas de actuación que permitan alcanzar el objetivo de reducir la incidencia de los precios del suelo y la vivienda sobre la calidad de vida de la población de nuestras ciudades. Entre estas líneas de actuación destacan:

- facilitar el conocimiento y aplicación de la normativa y del planeamiento vigente (urbanístico, viviendas, infraestructuras, etc.);

- potenciar la creación de Patrimonios Municipales de Suelo y su uso para regular los mercados, aprovechando, en su caso, las subvenciones en los tipos de interés de préstamos asignables a esta finalidad;
- facilitar la intervención pública en el mercado del suelo de forma concertada entre las tres Administraciones y sus empresas públicas, para asegurar una oferta de suelo a precio tasado que actúe como elemento regulador del mercado;
- coordinar las políticas de infraestructuras, suelo y vivienda en el ámbito de las Administraciones Públicas, para que la concertación correspondiente permita aprovechar las sinergias derivadas del conjunto de actuaciones sobre nuestras ciudades.

Por el contrario, el Tribunal de Defensa de la Competencia<sup>1</sup> considera que la regulación urbanística española actual restringe totalmente las posibilidades de competir en el mercado del suelo y, por tanto, es la responsable del elevado precio del mismo. Las hipótesis y tesis mantenidas en él se podrían resumir en la siguiente afirmación: «El mercado del suelo es un mercado totalmente regulado desde la Administración local, en el que la posibilidad de que se implante un determinado uso en el territorio viene condicionada discrecionalmente por el Ayuntamiento, en base a la negociación que éste realiza con cada demandante». Para el Tribunal el resultado de esa negociación es que el Ayuntamiento realiza una «concesión monopólica» al demandante que impide la existencia de competencia.

Tras esta fundamentación, la propuesta del Tribunal es «la formación de una Comisión en la que, además de los expertos tradicionales del sector, participen economistas y hacendistas que procedan a la revisión de la normativa del suelo en España, para introducir más competencia en este sector, con arreglo a los siguientes criterios:

- evitar el actual trato discrecional y manifiestamente desigual de los distintos propietarios en el suelo urbano y que los poderes públicos gocen de privilegio en su actuación;
- que los particulares decidan sobre el uso del espacio y sean los que lleven la iniciativa sobre la urbanización;

---

<sup>1</sup> Tribunal de Defensa de la Competencia, *Remedios políticos que pueden favorecer la libre competencia en los servicios y atajar el daño causado por los monopolios*, Madrid, 1994.

- que se delimite estrictamente el suelo que no debe ser urbanizable por motivos ambientales, histórico-artísticos, etc., y que el resto del suelo sea urbanizable, con lo que se aumentaría la oferta de suelo;
- que la construcción no sirva para financiar gastos corrientes de las Administraciones locales, en base a las concesiones monopólicas que realizan».

El Gobierno intenta que las dos posturas converjan con la creación de una Comisión de Expertos sobre Urbanismo, cuya finalidad es analizar la situación actual del urbanismo y proponer líneas de avance respecto del vigente marco normativo estatal y autonómico, con el objetivo de garantizar su máxima eficacia de acuerdo con el mandato constitucional. En los debates y en el documento final de recomendaciones se plantearon posturas diferentes acerca del papel de la Administración y de los propietarios en relación con los supuestos derechos innatos de la propiedad del suelo y su transformación. Estas divergencias reproducen la ya señalada dialéctica ideológica entre liberalismo y planificación. Con todo, existe acuerdo en la Comisión sobre:

- la necesidad de impedir la especulación (mandato para las Administraciones recogido, por otra parte, en la Constitución);
- los efectos que la falta de regulación absoluta podría tener sobre los objetivos públicos de calidad de vida, reequilibrio territorial y cohesión social;
- la necesaria desburocratización de los procesos urbanísticos y la consiguiente flexibilización de la gestión urbanística;
- la búsqueda de una normativa adecuada a las nuevas necesidades del siglo XXI.

La Comisión no llegó, sin embargo, a ningún acuerdo sobre el papel que deben jugar las Administraciones Públicas ni sobre la valoración del suelo por parte de la Administración.

### *1.3 ¿Hasta dónde hay que regular?*

La competencia puede significar mejoras para el usuario y para la sociedad en muchos casos, pero es evidente que debe existir una regulación que asegure el derecho de todos los ciudadanos al acceso a la vivienda –no necesariamente a la propiedad de la vivienda– y a unos servicios urbanos básicos imprescindibles para su desarrollo. El mercado no dota de servicios por igual a todos los territorios y a todos los

grupos sociales, ya que distribuye los recursos atendiendo exclusivamente a la capacidad de compra. El mercado, en consecuencia, incrementa las diferencias entre el mundo rural y el urbano, entre las regiones ricas y las pobres, entre los barrios con capacidad de compra y los barrios con residentes de escasos recursos, etc.

La ciudad es un ámbito cuya transformación se produce de una forma interdependiente; son tan grandes las relaciones entre las distintas actividades que se desarrollan en su seno, que cualquier modificación en alguna de ellas interfiere en mayor o menor medida en las demás y en la calidad de vida resultante para los ciudadanos. Actuaciones pensadas y ejecutadas sin tener en cuenta estas interrelaciones pueden generar importantes efectos externos negativos sobre la ciudad y sus habitantes: incremento de la congestión, de la contaminación, del hacinamiento, pérdida de patrimonio histórico, etc.

La iniciativa privada por sí misma no garantizará la existencia de las dotaciones y servicios públicos que toda ciudad necesita (zonas verdes, equipamiento escolar, sanitario, etc.). Por tanto, la intervención pública tiene que controlar el proceso de transformación y expansión urbana, de manera que satisfaga las necesidades ligadas al logro de una aceptable calidad de vida para sus habitantes.

Pero no es el único motivo para que el planeamiento urbanístico sea imprescindible. En una sociedad en profunda transformación como la actual es fundamental asegurar procesos de desarrollo social a través de la promoción de nuevas actividades productivas que permitan el mantenimiento o mejora de los niveles de empleo, actividad y renta urbana. En épocas de crisis, y dada la creciente internacionalización de las relaciones productivas, la competencia entre ciudades para atraer la localización de este tipo de actividades se hace cada vez mayor. Sólo se encontrarán en condiciones de competir las que sean capaces de ofrecer la calidad de vida que demanda la sociedad de finales del siglo XX.

El planeamiento urbanístico incluye el diseño y dotación de infraestructuras y equipamientos productivos. Se trata de ir compatibilizando las demandas de cada sector con la asignación de recursos que el escenario económico permite y adecuar así el nivel de servicio proporcionado por cada infraestructura al potencial de desarrollo de cada territorio. Con ello se evitan tanto los estrangulamientos como los sobredimensionamientos que tornen ineficaces las inversiones.

La normativa urbanística española rompe el monopolio que podría significar que cada propietario –y sólo él– pudiera hacer lo que

quisiera en «su» suelo y regula pública, transparente y articuladamente los usos que mejor pueden contribuir al bienestar de los ciudadanos. Se impide la discrecionalidad de la Administración mediante el control público de los procesos urbanísticos, que está absolutamente garantizado por la Ley, para asegurar la igualdad de trato a todos los propietarios. En España la concesión de licencia por el Ayuntamiento es un acto reglado que sólo es válido si es acorde con el planeamiento y la normativa urbanística; no cabe ninguna posibilidad legal de discrecionalidad.

A este respecto, el informe del Tribunal de Defensa de la Competencia parece no tener un conocimiento exacto del funcionamiento urbanístico de nuestras ciudades y de sus mercados del suelo, tanto desde el punto de vista teórico como práctico, cuando se cumple la normativa vigente. Los actos de tramitación y formalización del planeamiento urbanístico y los actos de concesión de licencia previos a la edificación o transformación física del territorio son públicos, reglados y perfectamente controlables –aunque no siempre lo están– por la población y las instituciones. Las prácticas no ajustadas a la normativa plantean un problema distinto: no es la regulación urbanística la responsable, sino una situación de incumplimiento de la normativa vigente que se ha extendido por todo el sur de Europa y por España en particular.

El derecho de los propietarios a edificar va parejo al deber de afrontar las cargas, cesiones, gastos de urbanización y de equidistribución de las plusvalías que el desarrollo urbano ha ido generando sobre sus terrenos. Estas cargas y cesiones tienen que ser utilizadas por la Administración local para el reequipamiento y mejora de la calidad de vida de sus ciudadanos, minimizando los efectos que los nuevos crecimientos urbanos implican.

Por otra parte, la legislación vigente trata de potenciar la función de la iniciativa privada en el desarrollo urbanístico de las zonas previstas por el planeamiento. A cambio exige que dicha iniciativa quede comprendida en unos determinados plazos, para evitar la retención de suelo y la consiguiente especulación. Únicamente están sometidos a restricciones especiales el suelo industrial, las grandes superficies y los usos generadores de fuertes impactos externos. Las grandes superficies comerciales, los estadios deportivos o, en general, aquellos usos que atraigan a grandes masas de población y un elevado volumen de tráfico privado son un ejemplo paradigmático de casos en que los efectos externos sobre la ciudad (posibles atascos, contaminación, ruido, desequilibrios en la dinámica comercial de los centros históri-

cos, etc.) obligan a que el planeamiento urbanístico analice y sopesé cuidadosamente las posibles localizaciones idóneas para estas actividades.

Los promotores de las grandes superficies comerciales o de las grandes empresas tienen centros de evaluación y planificación que les permiten adoptar aquellas soluciones que maximizan sus beneficios u optimizan la consecución de sus objetivos particulares. De igual manera, los planificadores sociales (urbanistas, ordenadores del territorio, medioambientalistas, etc.) disponen de técnicas similares que les permiten definir umbrales a partir de los cuales un determinado uso del suelo o localización no es aconsejable.

#### ***1.4 Razones de descrédito de la planificación y gestión urbanística***

Desde la Ley del Suelo de 1956 hasta el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1992 todas las regulaciones urbanísticas que ha habido en España han ido señalando entre sus objetivos fundamentales distintos principios recogidos en la Constitución española: derecho al acceso a una vivienda digna, impedir la especulación del suelo, recuperar socialmente parte de las plusvalías producidas en el proceso urbanizador, conservación del medio ambiente y del patrimonio histórico, artístico y cultural de nuestras ciudades, etc. Dos objetivos básicos de la normativa urbanística y de la actuación administrativa en nuestras ciudades han sido:

- la reducción del precio del suelo, para conseguir que disminuya el precio de la edificación;
- la mejora de la calidad de vida urbana, mediante intervenciones que aseguren que la construcción de la ciudad se realiza paralelamente a su urbanización y a la dotación de servicios que la población necesita.

Estos objetivos no siempre se cumplen, lo que redundaría en el desprestigio de la planificación y gestión urbanística.

#### **Dificultad y falta de aplicación de la regulación urbanística**

El vigente Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana recoge un amplio conjunto de medidas para la intervención y regulación urbana, que permiten a la Administración local, y subsidiariamente en algunos aspectos a la Administración auto-

nómica, disponer de una importante batería de instrumentos con los que intervenir y regular el mercado del suelo y de la vivienda. Gran parte de estos instrumentos ya existían desde 1956, pero ni la Administración central –cuando era competente– ni posteriormente las Administraciones autonómica y local han desarrollado las potencialidades que su aplicación permitía.

Los problemas sociales, políticos y económicos de nuestras ciudades condicionan la utilización de estos mecanismos y, sobre todo, la voluntad de intervenir en la regulación del mercado inmobiliario. Esta falta de actuación de la Administración competente, unida a las expectativas especulativas sobre los solares, han tenido consecuencias complementarias en la elevación de los precios del suelo y han propiciado situaciones claramente contradictorias con el segundo objetivo básico que antes citamos y con la protección del patrimonio urbano de los cascos históricos. Las principales razones de esta ausencia de aplicación de las regulaciones son las siguientes:

— Las garantías jurídicas de los administrados, tal y como están articuladas, alargan los trámites más allá de los cuatro años, con lo cual no es atractivo para las Corporaciones municipales apostar por procesos cuyos resultados no pueden capitalizar.

— Exigen un gran esfuerzo de gestión y de organización que, dada la experiencia histórica, cabe predecir que no va a ser llevado a cabo por la generalidad de los Ayuntamientos. La compleja y burocratizada tramitación urbanística es lenta, más por falta de agilidad de la Administración que por los plazos legales. En muchos municipios pequeños e intermedios el planeamiento, gestión y disciplina urbanística desbordan las capacidades municipales. En algunos casos la delegación en órganos autonómicos o provinciales podría ser una solución racional, pero los municipios rechazan esta posibilidad por motivos políticos. El incremento de medios municipales puede ser una alternativa factible, aunque de financiación problemática.

— La disciplina urbanística obliga a una aplicación homogénea en todo el término municipal. Una aplicación no uniforme (discriminatoria) de los mecanismos de disciplina urbanística sobre los propietarios puede ser «políticamente escandalosa», llevar al descrédito de las medidas adoptadas (aparte de su posible anulación por los tribunales) y no cumplir los objetivos prefijados.

— El colapso y la consiguiente lentitud de los tribunales de justicia es un dato objetivo que dificulta seriamente la práctica de una parte importante de la normativa urbanística vigente.

## Frecuentes modificaciones del planeamiento urbanístico

En 1994 estaban vigentes en España 760 planes generales y 2.555 normas subsidiarias. Según los datos de la tabla 1, entre octubre de 1992 y febrero de 1994, cada mes se aprobó una media de 48 modificaciones en los planes generales y 53 en las normas subsidiarias, un 6,3% y 2%, respectivamente, sobre el total. Esto refleja claramente la existencia de disfunciones en el planeamiento con respecto a las necesidades municipales: si un plan general se modifica cada dieciséis meses como media, con una tramitación compleja y larga, o el planeamiento está mal realizado o la normativa vigente exige procesos inadecuados a la realidad social actual, o ambas cosas. Por Comunidades Autónomas, el máximo de modificaciones lo encontramos en Asturias, Castilla-La Mancha, Extremadura, Madrid, Murcia, Navarra y La Rioja, con una modificación de sus planes generales cada cinco meses; el mínimo corresponde a Canarias, Andalucía, Galicia y País Vasco, con una modificación cada tres años.

## Regulación insuficiente e inadecuada

La regulación sigue presentando claras insuficiencias en la consideración funcional de la ciudad, aun cuando la nueva Ley del Suelo ha incorporado nuevas necesidades de programación, valoración y gestión urbanas. Es insuficiente el planeamiento urbanístico basado en la clasificación y calificación del suelo, en la delimitación de unidades de ejecución y en el establecimiento de unas ordenanzas edifi-

**Tabla 1 - Número de modificaciones de planeamiento general definitivamente aprobadas. 1992-1994**

Período	Figuras de planeamiento	
	Plan General de Ordenación Urbana	Normas Subsidiarias
Ultimo trimestre 1992	101	116
Primer trimestre 1993	161	189
Segundo trimestre 1993	124	154
Julio 1993-enero 1994	384	378
Febrero 1994	46	63
Total octubre 1992-febrero 1994	816	900
Media mensual octubre 1992-febrero 1994	48	53

**Fuente:** Elaboración CECS a partir de datos de la Dirección General para la Vivienda, Urbanismo y Arquitectura.

catorias específicas de cada ámbito topológico y morfológico de la ciudad. No existe un adecuado análisis de los efectos sobre el ambiente o sobre la población de los usos y funciones propuestos, ni un estudio riguroso de las consecuencias en el paisaje urbano de los diseños y las formas presentadas.

Los procesos de intervención en los mercados de suelo y vivienda, tan alejados de la competencia perfecta, necesitan un conocimiento lo más adecuado posible de la realidad sobre la que van a actuar y sobre los efectos y consecuencias que producirán. En este sentido, tras el desarrollo urbanístico correspondiente, no se comprende que el planeamiento urbano no incorpore el estudio de los precios y valores esperados del suelo y de la edificación. Este estudio debe tener un efecto informativo y regulador de las expectativas urbanísticas para que influya en los precios finales.

En dos ámbitos la normativa vigente presenta problemas de adecuación a la agilidad y flexibilidad que la sociedad moderna demanda: en los plazos que el procedimiento del planeamiento establece y en la propia organización y regulación de algunos procesos urbanísticos. Las nuevas inversiones inmobiliarias exigen plazos más reducidos que los habituales en la gestión urbana y unas posibilidades de aceleración o desaceleración de los proyectos de acuerdo con la coyuntura económica para no incidir tempestuosamente sobre los correspondientes mercados. Esto implica una adaptación del programa del plan a las circunstancias socioeconómicas del municipio, agilizando los procedimientos y aumentando la capacidad de reacción municipal, factores más decisivos aún en una situación en que los costes del capital inmovilizado son muy elevados y representan una parte muy importante de la inversión total. Esta situación hace que sea necesario establecer nuevas formas de planificación y gestión urbanísticas, especialmente en las áreas más dinámicas del territorio, las ciudades. En ellas deben tener más relevancia la concertación interadministrativa y la negociación con el sector privado, para poder responder en tiempo y forma a los cambios que se producen.

### **Planes urbanísticos y financiación municipal**

Si bien son numerosos los casos en que el comportamiento de las Administraciones Públicas se ajusta a la normativa vigente, alcanzándose la utilidad y función social que el planeamiento urbanístico pretende, encontramos muchos ejemplos poco modélicos a este respecto.

Algunos Ayuntamientos han basado su equilibrio presupuestario en los ingresos derivados de la expansión urbana, sin darse cuenta que suponía un incremento de los gastos corrientes del Ayuntamiento muy superior a los ingresos corrientes que la nueva ciudad generaba. El resultado ha sido un endeudamiento y un déficit progresivos, que reiteradamente han llevado a situaciones de quiebra técnica municipal y a un crecimiento urbanístico inadecuado.

El informe de la Comisión de Expertos contempla la necesidad de reformar la estructura actual del sistema de financiación de las haciendas locales, para asegurar que los Ayuntamientos obtengan los ingresos que necesitan sin tener que ampliar las edificaciones en su ciudad.

## 2. Cambios en el acceso a la vivienda en España

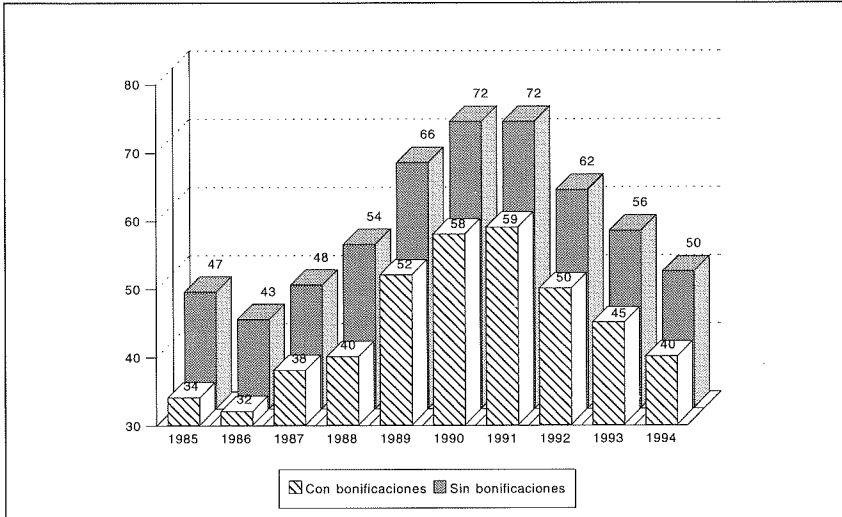
Los problemas de acceso a la vivienda podían considerarse muy graves en 1991. En el *Informe para una nueva política de vivienda*, elaborado por un comité de expertos por encargo de la Dirección General para la Vivienda y Arquitectura, se detallaba cuáles eran dichos problemas. Desde 1985 a 1991 se van incrementando gravemente las dificultades de acceso a la vivienda, en propiedad o en alquiler, para amplios sectores de la población y, en particular, para los de renta inferior a la media nacional. Esta circunstancia no ha mejorado todo lo necesario en el período 1991-1994, aunque se han puesto las bases para que la situación cambie.

El gráfico 1 recoge cómo las dificultades de acceso a la vivienda aumentan sensiblemente durante los años 1985-1991 a causa de la fuerte alza especulativa de los precios inmobiliarios respecto a la renta disponible, en particular en las principales áreas urbanas. En el período 1991-1994 los precios han frenado su crecimiento, pero no se han reducido, pese a la fuerte recesión que ha caracterizado al sector. No obstante, la bajada de los tipos de interés hipotecarios registrada hasta finales de 1994 (en que inician un nuevo proceso alcista) da lugar a una sensible mejora en la accesibilidad a la vivienda en términos de renta.

Un análisis detallado del proceso exige la consideración de distintas variables que condicionan el acceso de la población a la vivienda:

- nivel de renta de las familias;

**Gráfico 1 - Evolución del porcentaje del salario medio que habría que destinar a la compra de una vivienda. 1985-1994**



**Nota:** Los datos del año 1994 son provisionales.

**Fuente:** Elaboración CECS a partir de datos del Banco Hipotecario.

- posesión o no de suelo o de una vivienda en propiedad;
- características urbanísticas de las actuales demandas y ofertas de viviendas en propiedad y en alquiler, con sus precios asociados;
- repercusión final sobre el metro cuadrado de techo construido de los costes de suelo, construcción, financiación, promoción y fiscalidad;
- subvenciones o ayudas públicas existentes.

Cada una de estas variables tiene su dinámica propia, más o menos interrelacionada, cuya evolución se analiza a continuación.

### 2.1 Causas de la elevación de los precios

El incremento de los precios inmobiliarios en la segunda mitad de los 80 ha afectado a muchos países. Es un fenómeno ligado a la sobrevaloración que ha experimentado la economía financiera y especulativa sobre la economía productiva tradicional. En los países desa-

rollados se ha producido un fuerte incremento en los precios de los productos inmobiliarios, al margen del tipo de regulación urbanística vigente o de la política de vivienda desarrollada. No obstante, no todos los incrementos de precios han tenido la misma magnitud ni se han producido con la misma intensidad. Las tendencias inflacionistas han sido menores en países como Holanda y Dinamarca, donde la intervención pública sobre el suelo es mayor.

En España la importante elevación de los precios del suelo y de la vivienda en el período 1985-1991 fue consecuencia de la gran expansión de la demanda final de viviendas y espacios terciarios, provocada por los siguientes factores:

- recuperación y mejora de la situación y expectativas económicas españolas;
- contención de la demanda de viviendas durante la época de crisis económica en la primera mitad de los 80;
- ampliación de las facilidades de acceso al mercado hipotecario;
- demanda de productos inmobiliarios como refugio del dinero negro;
- incremento de la inversión extranjera en una situación de elevados diferenciales en el coste del dinero;
- grandes beneficios fiscales ligados a la inversión en vivienda, utilizados por el Gobierno como incentivos para la reactivación económica;
- expectativas de rentabilidad histórica de la inversión inmobiliaria y su bajo control y presión fiscal, que favorecen la retención especulativa de suelo y la inversión en viviendas desocupadas;
- nueva regulación de los alquileres (Real Decreto-Ley 2/85).

Esta pujante expansión de la demanda se produjo en el contexto de una oferta de solares reducida y controlada, favorecida por la incapacidad de reacción de las Administraciones para incrementarla. Este hecho impidió que la oferta de viviendas se adecuara al ritmo de la demanda. En estas circunstancias, la elevación de los precios de los solares –e, indirectamente, del suelo no urbanizado– tuvo su origen en aquellos sectores de la demanda que han pilotado el crecimiento urbanístico de los últimos años: el terciario (oficinas), el residencial de elevado poder adquisitivo y la inversión inmobiliaria especulativa.

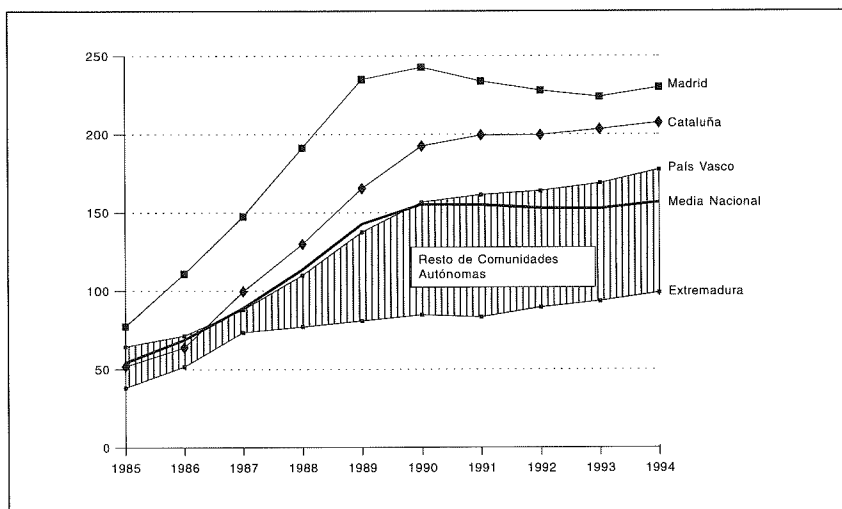
Estas demandas se han concentrado en las zonas más emblemáticas y céntricas de las principales RFU, que han aumentado de precio

y han arrastrado en su subida al resto de las zonas de las ciudades y de sus áreas de influencia, como apreciamos en los gráficos 2 y 3.

En este *boom* especulativo el precio del suelo es el que experimentó alzas más espectaculares: se multiplicó de 4 a 6 veces entre 1985 y 1992, según muestra el gráfico 4. Por el contrario, en los dos últimos años –caracterizados por la recesión– algunos estudios registran caídas en los precios del suelo de aproximadamente el 20%<sup>2</sup>, aun con el margen de error o particularidad que siempre hay que considerar en estas cifras.

Es importante considerar los distintos componentes que repercuten en el precio final de las viviendas. Integrados los costes financieros y fiscales en sus correspondientes apartados, existen tres grandes componentes: el coste del suelo, el coste de construcción y el coste de promoción.

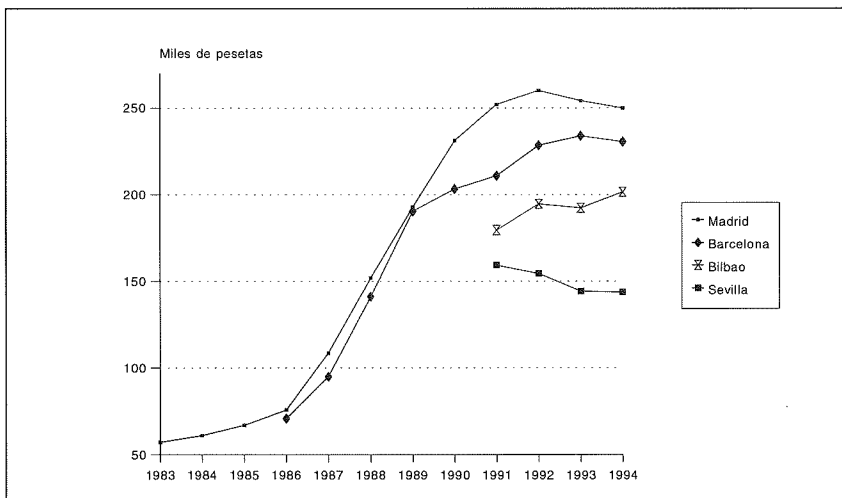
**Gráfico 2 - Evolución de los precios medios de nueva vivienda en las capitales de provincia de las Comunidades Autónomas. En miles de pesetas por m<sup>2</sup> techo. 1985-1994**



Fuente: Elaboración CECS a partir de datos de la Sociedad de Tasación.

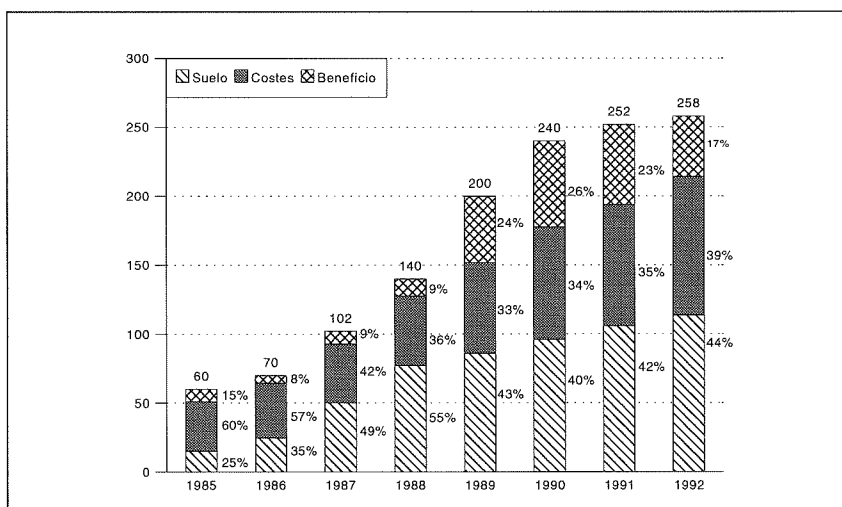
<sup>2</sup> A finales de 1993 INTEC Consultores señalaba que los solares destinados a edificación de viviendas ubicados en Madrid capital habían reducido sus precios a la mitad desde el año 1991, pasando de 160.000 pta/m<sup>2</sup> a 80.000 pta/m<sup>2</sup> (*Cinco Días*, 18/11/93, p. 4). No obstante, lo importante es saber cuál es la repercusión del suelo por cada m<sup>2</sup> de techo, por lo que esta cifra puede ser irrelevante.

Gráfico 3 - Evolución del precio del m<sup>2</sup> techo de la vivienda media en venta en ciudades. En miles de pesetas por m<sup>2</sup> techo. 1983-1994



Fuente: Elaboración CECS a partir de Tecnigrama.

Gráfico 4 - Evolución de los componentes del precio de una vivienda media en Madrid. En miles de pesetas por m<sup>2</sup> techo. 1985-1992



Fuente: Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales, nº 95-96 (1993).

La participación de cada componente en el precio final no es constante a lo largo del tiempo. Los costes de construcción registran las menores variaciones relativas en términos absolutos: pasan de 36.000 ptas./m<sup>2</sup> techo, en pesetas de 1985, a unas 100.000 ptas./m<sup>2</sup> techo en pesetas de 1992. En los mismos años los costes del suelo y de promoción pasan de 15.000 a 110.000 ptas./m<sup>2</sup> y de 9.000 a 50.000 ptas./m<sup>2</sup>, respectivamente. Es decir, en el período 1985-1992 el coste del suelo aumenta un 633% en pesetas corrientes, frente a incrementos del 455% y del 178% en los costes de promoción y en los de construcción, respectivamente. De este modo, el coste del suelo pasa de representar el 25% del coste total de la vivienda en 1985 al 44% en 1992. La subida más notable del precio del suelo se registra en el período 1985-1988, en que pasa a representar el 55% del coste total de la vivienda, absorbiendo un 77,5% del aumento de dicho coste total.

Una parte del incremento del precio de la edificación se debe a la mejora de la calidad media de las edificaciones y de su seguridad (por la aplicación de la normativa de edificación e instalaciones) y al incremento de las dotaciones públicas (parques, zonas deportivas, etc.). Sin embargo, como acabamos de mostrar, es el suelo el que tiene mayor influencia en el precio final de la vivienda y, frecuentemente, es el primero que incorpora los aumentos de precios que se espera pueda resistir la demanda.

La escasez de solares y el juego del libre mercado han generado, en el período 1985-1992, fuertes alzas en los precios del suelo y de la vivienda, ante una demanda inmobiliaria empujada por un sector terciario boyante y una economía en expansión. Este proceso ha venido acompañado de la retención de solares por especuladores, con la intención de forzar el aumento de los precios, tanto por escasez de la oferta como por la revalorización que aporta el propio desarrollo urbanístico de la ciudad. La Ley del Suelo en vigor prevé medidas para evitar esa retención de solares, pero su aplicación ha sido prácticamente testimonial y en un reducidísimo número de municipios.

La relativa facilidad para modificar el planeamiento induce a la retención de suelo en la ciudad consolidada, ya que hace posible cambiar las edificabilidades asociadas a cada parcela, con la consiguiente generación de plusvalías privadas adicionales. La legislación actual permite evitar este proceso con el establecimiento de las «áreas de reparto», pero la poco rigurosa utilización de esta figura en la práctica hace que, frente a un planeamiento restrictivo, el propietario de suelo pueda esperar –o incentivar– una modificación del plan que le permita mayor aprovechamiento. Con el mismo fin se mantienen viviendas

cerradas en edificios viejos que pueden ser sustituidos por una mayor volumetría y cuya ruina es provocada por el propietario.

En 1994 se ha producido una clara reactivación del mercado de la vivienda, tanto desde la oferta –sobre todo por actuaciones ligadas al Plan de Vivienda– como desde la demanda, incentivada por la reducción de tipos de interés hipotecario, el estancamiento en términos reales de los precios y la vuelta al crecimiento económico. De septiembre de 1993 a septiembre de 1994 el número de fincas urbanas hipotecadas aumentó un 28,4%: de 30.180 a 37.686, por un total de 299.075 millones –62.441 millones más que en 1993–. Por otro lado, el valor medio de la hipoteca pasó de 7,8 a 7,9 millones de pesetas, con un incremento del 1,2%, que refleja lo que puede ser el alza media de precios en el sector durante ese período.

Es importante destacar que en el período 1992-1994 el precio de la edificación aumenta por debajo de la inflación; en algunos casos incluso disminuye. Por consiguiente, en términos reales el precio siempre se reduce, aunque en mayor medida para las viviendas de lujo y para las oficinas que para las viviendas medias y las de promoción pública.

## 2.2 *El Plan de Vivienda 1992-1995*

Para hacer frente a la difícil situación de 1991, se pone en marcha el Plan de Vivienda 1992-1995. El objetivo fundamental es resolver el problema del acceso a la vivienda de la población con menores niveles de renta. Este objetivo se concreta, inicialmente, en 400.000 viviendas (promoción, adquisición o rehabilitación) y 94.000 actuaciones en suelo (medidas en el número de viviendas a desarrollar). Además, se pretende ampliar los segmentos de población que puedan beneficiarse, mediante ayudas para adquirir viviendas «de precio tasado» y ayudas directas al comprador de viviendas o edificios para la rehabilitación.

Desde el punto de vista cualitativo, el nuevo enfoque trata de superar los aspectos más insatisfactorios del modelo vigente hasta 1991 y, en concreto, la incapacidad de fomentar la oferta de viviendas asequibles (en propiedad o en alquiler) en las grandes áreas urbanas. La política de vivienda se convierte, de esta manera, en una pieza complementaria de la política de grandes ciudades que intenta desarrollar el MOPTMA a partir del Plan Director de Infraestructuras 1993-2007.

El Plan incluye un conjunto amplio de políticas e incentivos (cuadro 2) que deben considerarse en el marco de una serie de líneas de actuación complementarias y coincidentes en sus objetivos.<sup>3</sup> Su contenido básico se centra en el establecimiento de «subvenciones personales», que se abonan a la Comunidad Autónoma para su traslado al beneficiario, y en «subsidios del tipo de interés», que cubren la diferencia entre el tipo de interés concertado con las entidades financieras y el que abona el beneficiario.

El coste máximo estimado del Plan, entre subvenciones y subsidios, asciende a unos 310.000 millones de pesetas de 1991. Esta cantidad equivale, aproximadamente, a movilizar unos cinco billones en pesetas constantes de 1991 en gastos de construcción y urbanización, y de unos quince billones de pesetas corrientes en gastos de suelo y vivienda –incluida la importante partida de intereses de financiación– para el período 1992-2016.

### **Actuaciones concertadas**

El Plan fomenta el incremento de la oferta de viviendas allí donde existen necesidades prioritarias por cubrir<sup>4</sup>. Además, tiene que ser concertado necesariamente con las Comunidades Autónomas, pues son éstas, en virtud de sus competencias, las encargadas de «calificar» las operaciones que quieran acogerse a las ayudas estatales. De esta forma, el Plan de Vivienda 1992-1995 incorpora compromisos concretos por parte de las tres Administraciones respecto a los ámbitos espaciales de intervención, así como la concertación con la iniciativa privada en operaciones específicas.

En el desarrollo del Plan se establecen unos objetivos consensuados iniciales y un proceso de corrección de los mismos, según el grado de cumplimiento que vaya teniendo en cada Comunidad Autóno-

---

<sup>3</sup> La normativa básica que define y regula los objetivos y medidas del Plan está contenida en los Reales Decretos 1668/91, 1932/91 y 726/93 (que modifica en parte el anterior, sobre todo en lo que se refiere a las ayudas a la rehabilitación).

<sup>4</sup> La distribución territorial inicial de las actuaciones se realizó teniendo en cuenta las necesidades de vivienda estimadas en cada Comunidad –por la Comisión de Expertos y por la encuesta realizada para el MOPU por SOFEMASA en 1990–, la disponibilidad de suelo, la concentración en áreas urbanas, el porcentaje de población joven y la renta disponible *per cápita*.

ma. La tabla 2 recoge esos objetivos y su evolución hasta 1994, según el informe presentado a la Comisión Multilateral de Seguimiento en noviembre de 1994. Las actuaciones incluidas en el Plan reflejan las preferencias y necesidades manifestadas por las Comunidades Autónomas. Estas han establecido ayudas y programas complementarios de vivienda que suponen un volumen de gasto equivalente al de la Administración General del Estado en su conjunto.

De estos datos se deriva que el Plan presenta una eficacia elevada en el cumplimiento de sus objetivos, ya que en el 60% del tiempo transcurrido desde la puesta en marcha del Plan se consiguen porcentajes de financiación que afectan al 70,8% de las actuaciones del Plan. No obstante, existen variaciones notables: la eficacia es menor

**Tabla 2 - Relación entre viviendas financiadas acumuladas a 31 de octubre de 1994 y objetivos reajustados del plan. Período: 1992 a 31-10-1994**

Comunidades Autónomas	Viviendas financiadas/Objetivos (%)							Objetivos iniciales Plan 92-95 Total	Objetivos reajustados Plan 92-95 Total	Relación Total Objetivos reajustados /Objetivos iniciales (%)
	Viviendas de Protección Oficial		Viviendas de Precio Tasado	Rehabi- litación	Total Viviendas	Suelo (m <sup>2</sup> )	Total			
	Régimen General	Régimen Especial								
Andalucía	112,7	51,2	109,5	34,8	93,6	71,4	87,5	91.300	96.092	105,25
Aragón	85,9	34,4	102,1	50,3	83,4	13,6	81,4	16.888	14.640	86,69
Asturias	58,2	82,6	102,3	58,4	70,3	72,7	70,9	19.077	19.219	100,74
Baleares	54,6	40,3	51,8	56,0	51,8	46,4	50,3	9.909	10.790	108,89
Canarias	88,9	32,9	91,1	19,7	53,0	138,3	72,9	20.275	20.111	99,19
Cantabria	40,9	0,0	58,4	22,1	37,5	0,0	37,5	8.225	6.358	79,49
Castilla y León	58,0	15,1	74,3	28,4	57,9	58,7	58,1	24.672	31.787	128,84
Castilla-La Mancha	98,7	91,8	45,8	49,8	87,0	6,6	77,5	22.000	19.863	90,29
Cataluña	65,3	68,8	87,5	44,9	75,0	54,3	69,0	82.285	82.832	100,66
Extremadura	95,1	54,6	57,7	92,0	79,7	0,0	77,0	13.035	15.132	116,09
Galicia	60,7	80,6	74,7	31,1	64,6	40,5	62,8	28.230	25.820	91,46
Madrid	53,7	63,7	21,9	13,1	44,5	62,0	48,7	68.830	74.731	108,57
Murcia	79,5	85,9	57,4	38,1	73,2	59,2	71,5	22.696	20.569	90,63
C. Valenciana	68,6	340,4	103,0	31,6	89,0	71,2	85,8	58.362	59.081	101,23
La Rioja	82,6	49,8	73,2	32,4	61,0	36,5	58,9	8.325	6.494	78,01
Total	77,8	72,1	79,3	35,6	72,5	64,4	70,8	494.109	503.699	101,94

**Nota:** Los porcentajes están calculados a partir de los totales que figuran en la tabla 4 en Indicadores.

**Fuente:** Elaboración CECS a partir de datos de la Dirección General para la Vivienda, Urbanismo y Arquitectura.

Cuadro 2 - Síntesis de las actuaciones protegibles (Plan de Vivienda 1992-1995)

	NUEVA CONSTRUCCION V.P.O.				Adquisición de viviendas a precio tasado	
	Régimen Especial		Régimen General			
INGRESOS MAXIMOS BENEFICIARIOS	2,5 veces S.M.I.	Condiciones normales 5,5 veces S.M.I.	Programa 1º acceso 3,5 veces S.M.I.	Condiciones normales 5,5 veces S.M.I.	Programa 1º acceso 3,5 veces S.M.I.	
TIPO DE INTERES SUBSIDIARIO DEL PRESTAMO	Alquiler 4%	Venta 5%	Venta 7,5 - 9,5 - 11%	Alquiler 7%	7,5-9,5-11% (11% si > 90 m <sup>2</sup> )	6,5%
SUBVENCIONES EN % PRECIO VIVIENDA	15% (25% si < 70 m <sup>2</sup> )	10% (15% si tiene Ahorro Vivienda)	-	10% (15% si < 70 m <sup>2</sup> )	5% (10% si tiene Ahorro Vivienda)	5% (10% si tiene Ahorro Vivienda)
SUPERFICIE MAXIMA (M <sup>2</sup> UTILES)	90 m <sup>2</sup>			90 m <sup>2</sup>	70 m <sup>2</sup>	120 m <sup>2</sup>
IMPORTE MAX/M <sup>2</sup> PRESTAMO CUALIFICADO	80% Mp.			95% Mp.		70% del valor de tasación
IMPORTE MAXIMO DE VENTA POR M <sup>2</sup>	1 Mp.			1,2 Mp.		1,5 Mp. (1,7 Mp. en Madrid y Barcelona si superficie < 90 m <sup>2</sup> )
IMPORTE MAXIMO DE RENTA	5,5% del precio máximo de venta +costes servicios			7,5% del precio máximo de venta +costes servicios		
	REHABILITACION					
ACTUACIONES PROTEGIBLES	- rehabilitación de edificios y de viviendas - adecuación del equipamiento comunitario primario					
PRESUPUESTO PROTEGIBLE	- coste real de las actuaciones					
SUPERFICIE MAXIMA COMPUTABLE	- 120 m <sup>2</sup> útiles (con independencia de mayor superficie real)					

Sigue Cuadro 2 - Síntesis de las actuaciones protegibles (Plan de Vivienda 1992-1995)

	REHABILITACION
OBJETO DE LA REHABILITACION. OBTENCION DE:	<ul style="list-style-type: none"> <li>- adecuación estructural y/o funcional</li> <li>- remodelación del edificio</li> <li>- adecuación de habitabilidad de las viviendas</li> <li>- realización de obras complementarias</li> <li>- obras de mejora y ampliación del espacio habitable</li> </ul>
CONDICIONES	<ul style="list-style-type: none"> <li>- antigüedad superior a 10 años</li> <li>- que la obra no incluya demolición de fachadas ni vaciado total</li> <li>- posibilidad de alcanzar adecuadas condiciones de habitabilidad</li> <li>- que no existan obstáculos para la obtención de licencia o que impidan el uso</li> </ul>
PRESUPUESTO PROTEGIBLE PARA LA CALIFICACION DE LA ACTUACION	<ul style="list-style-type: none"> <li>- exceder de 500.000 pesetas por vivienda</li> <li>- no superar 1,0 Mp. x 120 m<sup>2</sup> (1,2 Mp. X 90 m<sup>2</sup> cuando incluya adquisición)</li> </ul>
FINANCIACION	<ul style="list-style-type: none"> <li>- hasta el 100% del presupuesto protegible</li> </ul>
PRESTAMO MINIMO POR SOLICITANTE	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 1.000.000 pesetas</li> </ul>
SUBSIDIACION DE PRESTAMOS	<ul style="list-style-type: none"> <li>- a promotores en régimen especial</li> <li>- a promotores usuarios (ingresos inferiores a 3,5 veces S.M.I.)</li> <li>- a promotores de viviendas arrendadas (50% inquilinos con ingresos que no excedan 3,5 veces S.M.I.)</li> </ul>
TIPOS SUBSIDIADOS	<ul style="list-style-type: none"> <li>- del 4% al 9%, según supuestos</li> </ul>
SUBVENCIONES	<ul style="list-style-type: none"> <li>- existen subvenciones entre el 10% y el 15% del presupuesto protegible, que pueden incrementarse en 3 puntos cuando la vivienda o edificio tenga más de 30 años de antigüedad</li> </ul>
SUBVENCION PARA ACTUACIONES CON PRESUPUESTO INFERIOR A 1.000.000 Ptas. POR SOLICITANTE	<ul style="list-style-type: none"> <li>- en edificios: <ul style="list-style-type: none"> <li>- 20% del presupuesto protegible (estructural y funcional)</li> <li>- 10% del presupuesto protegible (resto de actuaciones)</li> </ul> </li> <li>- en vivienda: <ul style="list-style-type: none"> <li>- 10% del presupuesto protegible (en todo caso)</li> </ul> </li> </ul>
CUANTIA MAXIMA DEL PRESTAMO EN EDIFICIOS Y VIVIENDAS	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 70% Mp. (estructural, funcional o remodelación). 60% Mp. (habitabilidad vivienda). 45% Mp. (resto actuaciones)</li> <li>- Si incluye adquisición: 95% Mp. Régimen General, 80% Mp. Régimen Especial</li> </ul>

**Nota:** S.M.I.= Salario Mínimo Interprofesional anual. En 1990=700.140 pesetas.  
Mp.= Módulo ponderado. Entre 66.491 y 84.167 pesetas por metro cuadrado útil según áreas.

**Fuente:** MOPT, 1992.

en actuaciones de rehabilitación y en las de apoyo a la obtención de suelo urbanizado (un 35,6% y un 64,4%, respectivamente), y máxima en viviendas a precio tasado y VPO de Régimen General (79,3% y 77,8%, respectivamente).

En cuanto a la medida en que el grado de cumplimiento del Plan afecta a la reformulación de los objetivos, las cifras parecen indicar que no ha existido una pauta homogénea. Mientras que Cantabria, con el menor grado de cumplimiento, era sensiblemente minorada en sus objetivos, también lo era en cifras semejantes La Rioja, con un grado de cumplimiento mucho mayor; o incluso Aragón, Castilla-La Mancha y Murcia, con grados de cumplimiento por encima de la media. En el otro extremo, se ampliaban los objetivos de Baleares, Castilla y León y Madrid, con grados de cumplimiento muy por debajo de la media.

En todo caso, la evolución de los tipos de interés del mercado ha hecho posible un nivel muy satisfactorio de cumplimiento de la cobertura financiera convenida con las instituciones de crédito, lo que ha facilitado la ejecución del Plan hasta este momento.

La mayor parte del gasto público directo en vivienda se aplica a subsidios para préstamos convenidos con las entidades de crédito a un tipo de interés inferior al del mercado. Mientras no se modifique este modelo, la colaboración de estas entidades es absolutamente imprescindible. Esta colaboración se produce a través de convenios, que actualmente son por completo voluntarios por parte de las entidades financieras tanto públicas como privadas. Estos convenios se han basado en la reducción del riesgo inherente a este tipo de préstamo mediante la modulación de las ayudas, limitando el esfuerzo de devolución de los préstamos al 30% de los ingresos familiares y ofreciendo una rentabilidad no excesivamente alejada de la del mercado (el tipo de convenio se ha situado entre el 12,25% en 1992, 12,5-11,75% en 1993 y 9,5% en 1994, en función de la evolución de los tipos del mercado).

El sector promotor-constructor, condicionado por un ciclo inmobiliario recesivo, ha encontrado en el Plan de Vivienda una ayuda anticíclica que le ha predispuesto positivamente hacia la vivienda protegida, como ya había sucedido en crisis inmobiliarias anteriores. En este sentido, la participación de la iniciativa privada ha sido bastante favorable al desarrollo del Plan, a pesar de las presiones realizadas para conseguir un incremento de los precios de venta de las viviendas protegidas bastante más elevado que el recogido por el Gobierno. El

hecho de que el Plan defina las ayudas de acuerdo con el nivel de ingresos del beneficiario final de la vivienda ha hecho desaparecer en estas actuaciones la distinción entre promotor público y promotor privado, lo que ha facilitado extraordinariamente su desarrollo.

### **Promoción de suelo urbanizado**

El Plan ha incluido como actuación específica la promoción de suelo urbanizado a bajo coste. Incluye ayudas para la adquisición y urbanización de suelo cuyo destino preferente sea la vivienda de promoción pública. El desarrollo de una política de suelo preventiva a medio-largo plazo exige una actuación conjunta y coordinada desde todos los niveles de la Administración, que debe incluir entre sus objetivos la oferta a bajo coste de suelos destinados a la construcción de viviendas asequibles. Para ello habría que recurrir a medidas como las siguientes:

- utilización de los suelos disponibles de titularidad pública para este fin, sustituyendo por criterios de rentabilidad social los criterios de rentabilidad máxima que algunas instituciones utilizan en la amortización de estos suelos; este principio ha tenido escasa aplicación en la práctica;

- uso de los instrumentos previstos en la normativa urbanística vigente para la obtención de suelo para viviendas de promoción pública a bajo coste;

- diseño concertado de actuaciones singulares entre la iniciativa pública y la privada, agilizando los correspondientes trámites urbanísticos y reduciendo el coste del suelo urbanizado a cambio de compromisos concretos en cuanto a los productos inmobiliarios finales;

- potenciación de los operadores públicos (empresas de suelo de ámbito autonómico y Sociedad Estatal de Promoción y Equipamiento del Suelo -SEPES-), incrementando significativamente sus actuaciones en el campo de la urbanización de suelo para viviendas de promoción pública.

Con la adecuada aplicación de estas medidas se conseguiría reducir la repercusión que en la actualidad tiene el precio del suelo sobre el metro cuadrado construido en las principales RFU a valores socialmente aceptables, que hagan posible la edificación de viviendas de promoción pública. Esto supone que, en 1994, la incidencia del precio del suelo no debe ser mayor de 2.200 pesetas por metro cuadrado construido para viviendas de precio tasado y de 1.500 para las viviendas de protección oficial (Régimen Especial).

### **Acceso realista a la vivienda en propiedad**

El Plan ha pretendido una modulación realista de las ayudas a los compradores, de forma que, como ya dijimos, el esfuerzo financiero necesario para la devolución de los préstamos sea inferior al 30% de los ingresos familiares, porcentaje aceptable por parte de las entidades de crédito. Para la adquisición de viviendas nuevas o ya construidas, con determinados requisitos en cuanto a precio y tamaño, se prevén ayudas menos rígidas que las correspondientes a viviendas de protección oficial (ayudas para la adquisición de viviendas a precio tasado). El objetivo es poner en el mercado parte del parque de viviendas desocupadas y ampliar la demanda beneficiaria de ayudas para el acceso a la vivienda. De hecho, el límite de los ingresos ponderados de una familia para acceder a las ayudas pasa de 2,5 a 5,5 veces el salario mínimo interprofesional, lo que representa una renta familiar de 4,1 millones en 1991 y de 4,7 millones en 1994.

Paralelamente, se introducen beneficios para los titulares de cuentas-vivienda, con el fin de promover el ahorro previo, que facilite la dosificación del esfuerzo de financiación de la parte del coste de la vivienda no cubierta por el crédito hipotecario. No obstante, la prevista y conveniente ampliación del período de incentivación fiscal de estas cuentas-vivienda no se ha realizado. Se dificulta así un proceso agravado ya por la práctica de las entidades de crédito de retrasar varios meses la formalización de los préstamos privilegiados concedidos, en beneficio de préstamos-puente a tipos no subsidiados.

Las Comunidades Autónomas promueven viviendas públicas accesibles para las familias con ingresos inferiores a 1,5 veces el salario mínimo, ante la insuficiencia del esquema general de ayudas estatales.

Por último, el Plan limita a un período de cinco años la duración del derecho al subsidio, salvo que el titular demuestre que sigue reuniendo las condiciones establecidas para seguir teniendo derecho al mismo. Se pretende que las ayudas actúen sobre las verdaderas necesidades de la población.

### **Alquileres asequibles**

El desarrollo de la política de fomento del alquiler incluye la revisión del marco normativo y la definición de incentivos fiscales y financieros a la oferta de viviendas en alquiler. El objetivo es orientar hacia el alquiler (a precios tasados) a los jóvenes y a los nuevos nú-

cleos familiares durante una primera etapa, en la cual debe promoverse simultáneamente el ahorro-vivienda. Se quiere evitar la actual tendencia al sobreendeudamiento, derivado, entre otras cosas, de la inexistencia de alternativas al acceso en propiedad. Para conseguirlo, el Plan de Vivienda otorga una clara prioridad a la promoción de viviendas protegidas en alquiler, con créditos subsidiados hasta del 4% para los préstamos concedidos y subvenciones hasta del 25% del coste total de la vivienda.

Los resultados están lejos de los pretendidos, en parte porque la revisión normativa de los arrendamientos urbanos (Ley de 1964) se produce en diciembre de 1994 y la nueva Ley de Arrendamientos Urbanos se aplica a partir del 1 de enero de 1995.

### **Una mejor gestión de la política de viviendas**

La Administración y los ciudadanos tienen una información insuficiente sobre las viviendas protegidas existentes, sobre sus derechos y deberes y sobre las inscripciones que se realizan en el Registro de la Propiedad, lo cual favorece la existencia de elevados niveles de fraude. A este respecto, una de las líneas de actuación del Plan ha sido buscar una mejora de la gestión de las ayudas públicas, acentuando el conocimiento y difusión de las mismas, así como la corresponsabilización de todos los agentes implicados, públicos y privados.

La mejora en la gestión requería, por un lado, la informatización del Registro de la Propiedad de Viviendas de Promoción Pública, para intentar reducir el nivel de fraude; y, por otro, que las Comunidades Autónomas, con el apoyo de la Administración General del Estado, realizaran un seguimiento continuado de los proyectos y de las ayudas concedidas.

Esta mejora ha obligado a revisar los requisitos de la normativa sobre viviendas de protección oficial (trámites, tipología de las viviendas, distintos criterios de fijación de los precios legales de venta y alquiler, etc.), que por su complejidad generalmente se incumplían. También se ha sustituido el sistema de ayudas basado en la aplicación de subsidios al tipo de interés durante toda la vida del préstamo por ayudas limitadas a períodos temporales, concentradas, en la medida de lo posible, en el momento inicial de la adquisición de la vivienda.

Con el fin de combatir los comportamientos fraudulentos, se ha incrementado la red de centros de información sobre viviendas de pro-

moción pública (oficinas de las propias Comunidades Autónomas y Ayuntamientos, oficinas de información al consumidor, oficinas de los bancos colaboradores, etc.).

#### 2.4 *Necesidad de cambios estructurales*

Las modificaciones producidas durante los años 1991-1994 no han sido suficientes para resolver de forma satisfactoria el problema de acceso a la vivienda. La mejora de la accesibilidad a la vivienda en dicho período se sustenta básicamente en la reducción de los tipos de interés y en el incremento de las subvenciones y subsidios públicos para una parte importante de la población<sup>5</sup>; sin olvidar las desgravaciones fiscales que la adquisición de una vivienda en propiedad comporta.

Los factores que hacen necesarios cambios sustanciales en la situación actual son:

- la fragilidad de la evolución de los tipos de interés,
- la existencia de un déficit público que puede cuestionar el mantenimiento de las ayudas en el sector,
- la falta de modificación sustancial de las condiciones estructurales que permitieron las fuertes alzas especulativas en suelo y vivienda durante el período 1985-1991.

La regulación histórica del mercado de alquileres y la política de viviendas de promoción pública llevan un gran retraso respecto al resto de Europa. Entre 1975 y 1985 la partida destinada a vivienda en los presupuestos de los Estados comunitarios sufre un fuerte descenso como consecuencia de la crisis económica provocada por la crisis energética. Al mismo tiempo, cambia el modelo de intervención: de la ayuda a la «vivienda construida» se pasa mayoritariamente a la «ayuda a la persona», al «destinatario de la vivienda». Por otro lado, durante el período 1975-1994 se reducen en los presupuestos de los países comunitarios los gastos sociales y, entre ellos, los dedicados a ayudas y subvenciones a las viviendas, lo que contribuye a agudizar esta fase descendente.

---

<sup>5</sup> Atendiendo a la magnitud de los créditos hipotecarios concedidos, se puede decir que cerca del 33% de las viviendas adquiridas lo están siendo con subvención pública.

En España la disminución de fondos destinados a la vivienda sigue un proceso paralelo, pero la modificación de la estructura de las ayudas no se produce hasta la entrada en vigor del Plan de Vivienda 1992-1995, con más de doce años de retraso respecto a Europa. Como consecuencia, la vivienda pública y la vivienda en alquiler sufren un notable retroceso, mientras aumenta el parque de viviendas libres en propiedad<sup>6</sup>.

Algunos antiguos problemas se han planteado de nuevo al aplicar el Plan de Vivienda 1992-1995. Uno de ellos es la inevitable subordinación a los mecanismos de financiación, si se opta por la adquisición de una vivienda. Este proceso exige al beneficiario garantías previas a la aprobación de la financiación, lo que conlleva serias dificultades para la financiación de las operaciones sobre el suelo y de las viviendas de protección oficial (de Régimen Especial, sobre todo); este último caso afecta a personas con bajos ingresos y sin garantías suficientes para los promotores ni para el sistema financiero. En ambas situaciones la garantía hipotecaria no se considera suficiente, ya que la vivienda no tiene –en la mayor parte de las ocasiones– un valor de cambio en consonancia con el riesgo hipotecario. La solución podría ser el establecimiento de un Fondo de Garantía-Solidaridad similar al existente en otros países (Francia, Estados Unidos...), que cubriera el riesgo de impagos e insolvencias. No obstante, este tema continúa pendiente por el riesgo económico adicional que puede implicar para las partes afectadas.

Otro conjunto de problemas históricos son:

— la normativa y su repercusión en el sector inmobiliario (regulación de transmisiones inmobiliarias, fiscalidad de la renta y del patrimonio, registros y notaría, catastro, etc.), que favorecen un uso inadecuado del parque inmobiliario;

— el creciente deterioro de los centros históricos y de las barriadas periféricas construidas en el período desarrollista (1955-1970).

La baja fiscalidad de las viviendas de segunda residencia y el hecho de que no exista ningún tipo de gravamen ni de coste de oportunidad significativo sobre las viviendas vacías favorecen esta pésima situación desde la perspectiva de la función social de la propiedad inmobiliaria. Por otra parte, en las grandes áreas metropolitanas o en las RFU es factible transformar segundas residencias en residencias ha-

---

<sup>6</sup> Las viviendas en alquiler en España representan, aproximadamente, un 15% del total; la media en los países comunitarios duplica esta cifra.

bituales mediante operaciones urbanísticas que potencien la desconcentración de actividades –aprovechando las ventajas del desarrollo telemático e informático– y de equipamientos en zonas periféricas de dichos espacios, destinadas en la actualidad a segundas residencias.

Son fundamentales las actuaciones sobre registros y notarías –según lo establecido en la Ley de Tasas y en la regulación hipotecaria y urbanística– para acabar con la fuente de generación de dinero negro y con los procesos especulativos no controlados fiscalmente. Estas actuaciones han de permitir una mayor transparencia y conocimiento por parte de las Administraciones de las transacciones y de los precios realmente pagados.

### **Potenciar la rehabilitación de viviendas**

Una parte importante de los demandantes de vivienda son personas descontentas con su vivienda actual, porque no reúne unas mínimas características de calidad. Con frecuencia se trata de viviendas construidas en los núcleos históricos o en los barrios periféricos de la década de los 60 o 70. Parte de esta demanda se puede satisfacer con:

- una adecuada política de rehabilitación, que agilice la obtención de créditos y los trámites para la reforma de las viviendas;
- actuaciones urbanísticas que doten de servicios (zonas verdes, escuelas, guarderías, estacionamientos para residentes, equipamientos comerciales, etc.) a las áreas que carezcan de ellos (centros históricos, grandes complejos de vivienda social, etc.).

El presente Plan ha actuado en esta dirección, pero el resultado en el área de la rehabilitación no ha sido satisfactorio. Es revelador que el previsto Plan de Vivienda 1996-1999 incorpore la rehabilitación del parque de viviendas existentes como uno de los aspectos estratégicos de su desarrollo. Esta línea de actuación no debería olvidar, no obstante, que muchas de las viviendas actuales no responden a las necesidades de superficie y funcionalidad de los demandantes de hoy; consecuentemente, tendrían que realizarse, además, reformas estructurales en el parque disponible, sin que ello signifique modificar el patrimonio arquitectónico.

### **La importancia de una política pública de suelo**

En una economía de mercado como la española, el precio del suelo viene determinado normalmente por los precios finales de la edifi-

cación, y no tanto por la oferta y demanda de suelo. Los promotores determinan el precio máximo a pagar por el suelo restando del precio máximo de venta potencial del edificio los costes de construcción, promoción y financiación, junto con sus correspondientes beneficios y costes generales. El precio máximo del suelo aparece, por tanto, como valor residual del precio de la edificación. Una vez adquirido por un intermediario y vendido al promotor, presenta una elasticidad prácticamente nula a la baja, ya que implicaría pérdidas para el adquirente, aunque la revalorización en todo el proceso haya sido muy elevada.

El precio del suelo influye en el de la edificación no sólo como componente del precio final de ésta, sino como referente necesario en el comportamiento de los promotores. Estos no pueden asumir bajas en el precio de sus edificios que les imposibiliten la adquisición de nuevo suelo para futuras promociones, por lo que el precio del nuevo suelo incide igualmente en la nula elasticidad del precio final del edificio ya construido.

Sin embargo, esto no significa que una mayor oferta de suelo no reduzca el precio medio del mismo, sobre todo en las zonas periurbanas o de nueva urbanización. Si se aplicase la regulación actual, se produciría una disminución sensible en el control monopolístico del suelo urbano, ya que la ley obliga a edificar los solares en un plazo restringido y con las condiciones de precio final de lo edificable previsibles para ese plazo.

Por otra parte, si la demanda de viviendas es elevada, la reducción del precio del suelo provoca un incremento de los beneficios de los promotores, pero no necesariamente una rebaja de los precios finales de éstas, ya que también las viviendas tienen una baja elasticidad demanda-precio. En consecuencia, la existencia de suelo barato es condición necesaria pero no suficiente para la disminución del precio de la vivienda.

En síntesis, los principales problemas del mercado del suelo son fundamentalmente:

- la retención no controlada de suelo;
- las dificultades del propio proceso urbanizador, atribuibles a los propietarios y a la Administración;
- el escaso desarrollo de empresas urbanizadoras (públicas, privadas o mixtas) que puedan intervenir en el proceso de transformación del suelo urbanizable en solar.

Aunque en la urbanización y promoción de suelo industrial se ha desarrollado una política relativamente coherente, no sucede lo mismo

en el sector del suelo para viviendas. En éste no existe una política de suelo del sector público a largo plazo, que incorpore como objetivos el mandato constitucional de impedir la especulación del suelo y la preparación de suelo a bajo coste destinado a la construcción de viviendas asequibles a los niveles de renta más bajos. La utilización en esta dirección de los Patrimonios Municipales de Suelo y del resto de medidas aportadas por la Ley del Suelo en vigor (cuadro 3) podría resolver en gran medida el problema de los incrementos de precio en el suelo.

A este respecto, el Plan de Vivienda 1996-1999 incorpora como otro aspecto estratégico la disponibilidad de suelo urbanizado en condiciones adecuadas a las necesidades de la política general de viviendas. En todo caso, las actuaciones dirigidas a estabilizar los precios en los mercados de suelo y vivienda no deben incidir negativamente ni en la calidad urbanística de las ciudades ni en su atractivo y competitividad territorial.

**Cuadro 3 - Instrumentos para la intervención en el mercado contemplados en la Ley de Suelo de 1992**

FOMENTO DEL PATRIMONIO MUNICIPAL DE SUELO	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Incremento en las cesiones de aprovechamiento y extensión al suelo urbano (Art. 27)</li> <li>- Incorporación de las cesiones al Patrimonio Municipal de Suelo (Art. 227)</li> <li>- Posibilidad general de empleo del sistema de expropiación (Art. 148.1)</li> <li>- Delimitación de áreas de reserva en Suelo No Urbanizable o Urbanizable No Programado (Art. 278)</li> <li>- Delimitación de ámbitos sometidos al derecho de tanteo y retracto (Art. 291 y ss.)</li> </ul>
REUTILIZACION DE PATRIMONIOS PUBLICOS DE SUELO	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Anulación, en determinados supuestos, del derecho de reversión de los suelos expropiados (Art. 225.2)</li> </ul>
LUCHA CONTRA LA RETENCION DE SUELO	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sujeción a plazo del derecho a urbanizar (Art. 25)</li> <li>- Sujeción a plazo del derecho al aprovechamiento urbanístico (Art. 26)</li> <li>- Sujeción a plazo del derecho a edificar (Art. 35)</li> <li>- En caso de incumplimiento de los plazos, expropiación o inclusión en el registro de solares y terrenos sin urbanizar (Art. 230) y ulterior sometimiento a venta forzosa (Arts. 232 y ss.)</li> </ul>
ADECUACION DE LA VALORACION DEL SUELO	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Valoración del suelo en función del grado de adquisición de los derechos urbanísticos (Art. 46 y ss.)</li> </ul>

Fuente: Elaboración CECS.

## **Fomento del alquiler**

La proporción de familias españolas que resuelven su acceso a la vivienda a través del alquiler es muy reducida en comparación con otros países europeos. Además, la oferta de viviendas en alquiler está excesivamente desprofesionalizada: un 86% de las viviendas en alquiler pertenece a particulares, un 7% a la Administración y sólo un 5% a sociedades inmobiliarias.

Ante esta situación, era necesaria una estrategia a medio-largo plazo que permitiera solucionar el problema de la vivienda en alquiler y acercar sus precios medios a las posibilidades de los ingresos medios familiares. Por otra parte, es claro que una política continuada de subvención pública es una solución coyuntural, y sólo puede ser estructural para aquellos estratos de población más desfavorecidos.

El Plan de Vivienda 1992-1995 otorgaba el máximo nivel de ayudas a la promoción de viviendas en alquiler, aunque éstas sólo representaban el 8% del conjunto de actuaciones contempladas en él. Pese a ello, este tipo de intervenciones ha tenido una incidencia muy inferior a la media en el desarrollo del Plan. Una de las razones de este fracaso relativo es que se apoya sólo la construcción de viviendas para alquiler, pero no los alquileres.

El apoyo a la vivienda en alquiler, sea público o privado, es una condición necesaria para la «normalización» de los mercados del suelo y la vivienda, así como para favorecer la creciente movilidad laboral que las nuevas relaciones de producción establecen. Esta necesidad es perentoria en los segmentos de población con bajos niveles de renta y escasas posibilidades de ahorro –jóvenes, parejas recién constituidas o población en situación precaria de empleo o renta–, donde el acceso a la propiedad es inviable.

La recién aprobada Ley de Arrendamientos Urbanos (LAU) introduce elementos que pueden favorecer la ampliación del mercado de viviendas en alquiler a medio plazo, pero debe venir acompañada de medidas coyunturales de ayuda a las viviendas de alquiler o al propio alquiler si se quieren obtener resultados apreciables antes del año 2000.

De una manera general, los efectos de la LAU sobre el sector inmobiliario se centran tanto en el establecimiento de un marco jurídico homogéneo y estable como en la mejora de garantías para actuaciones ligadas al alquiler de viviendas. Estos efectos se concretarán en:

— un incremento de las inversiones en viviendas para alquiler, con una previsible mayor presencia de empresas inmobiliarias extranjeras;

— la entrada en el mercado de alquiler de viviendas desocupadas de particulares;

— la modificación de las condiciones de arrendamiento de las viviendas situadas en los cascos históricos impedirá los procesos de ruina inducida y contribuirá a la rehabilitación de dichas zonas;

— el incremento de la oferta puede consolidar la reducción de los precios, consecuencia de la crisis del período 1992-1995 (un 20% sobre los alquileres de 1991);

— la mayor oferta de viviendas en alquiler, los menores precios de éstos y la adaptación del millón de viviendas con alquiler anterior a 1984 (Decreto Boyer) van a incrementar sensiblemente la movilidad en el mercado de alquileres;

— la nueva regulación, sin embargo, hará que aumenten también notablemente los conflictos jurídicos entre arrendador y arrendatario, sobre todo para el millón de viviendas reguladas en las disposiciones transitorias.

Tres modificaciones que establece la LAU pueden tener una gran incidencia en el cambio estructural necesario: la regulación de litigios y desahucios, la regulación de los contratos nuevos de alquiler en viviendas de promoción pública y, en particular, la posibilidad de venta de dichas viviendas una vez transcurrido el plazo para la amortización del préstamo aplicable para la promoción.

Esta última regulación ofrece una rentabilidad competitiva para la intervención de las sociedades inmobiliarias en este mercado de alquileres, al permitirles vender luego las viviendas como libres y así recuperar la inversión con un beneficio significativo. La importancia de esta medida sobre la oferta de alquiler de viviendas de protección oficial del Régimen General (el precio actual del alquiler se puede situar en unas 50.000 ptas./mes) puede ser muy grande, siempre y cuando el mercado de vivienda libre no sufra una reactivación de su dinámica especulativa que haga no competitiva la rentabilidad asociada.

La puesta en marcha de los Fondos de Inversión Inmobiliaria es otro de los cambios estructurales que puede tener una gran repercusión en el mercado de alquiler de viviendas y edificios en España. El objetivo de estos fondos es la gestión de inmuebles (excluidos solares)

para el alquiler; no pueden realizar promociones inmobiliarias, aunque sí rehabilitar inmuebles. Van a contribuir a estabilizar las condiciones de la oferta y a incrementarla sensiblemente. Crean una nueva estructura que complementará la LAU y favorecerá la extensión y consolidación de la demanda de alquileres de vivienda en España como forma de acceso significativa al derecho a la vivienda.

Dentro de las medidas coyunturales que pueden afectar a las viviendas en alquiler, hay que destacar la propuesta del MOPTMA para que las actuales desgravaciones en el IRPF a la adquisición de vivienda se reduzcan para los estratos de mayor nivel de renta. El ahorro fiscal resultante se utilizaría para un mayor apoyo a la desgravación de la fiscalidad de la vivienda en alquiler. Este proceso, si se plantea correctamente, puede incentivar la salida de viviendas desocupadas al mercado de alquiler.

Por último, señalar que el previsto Plan de Vivienda 1996-1999 también incorpora como uno de sus objetivos básicos la política de fomento de la vivienda en alquiler, en colaboración con las Comunidades Autónomas.

### **3. Hacia la concertación**

Tanto la calidad urbana como la cantidad de suelo y sus características están afectadas por la ordenación urbanística y las infraestructuras del territorio. Todas las infraestructuras, y particularmente las de transporte, tienen un importante alcance urbanizador y aportan al suelo situado en su entorno ventajas comparativas desde el punto de vista de su transformación en ciudad. Este hecho exige que, contrariamente a lo que ha venido sucediendo en muchos casos, las políticas con repercusiones territoriales y urbanas se realicen coordinadamente, para que sus efectos resulten complementarios en el logro de los objetivos deseados para cada ámbito territorial.

#### *3.1 Articulación territorial de las actuaciones urbanísticas*

Es necesario encontrar soluciones a los problemas actuales de nuestras ciudades que permitan mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos. Pero también es necesario plantearse dos cuestiones:

— si se puede conseguir un desarrollo eco-sostenible, que haga compatible crecimiento económico con calidad de vida, disminuyendo las agresiones al medio ambiente;

— si se pueden aportar soluciones al que va a ser el máximo problema de la sociedad en los próximos años: la pérdida y precarización del empleo.

En la actualidad existe una correlación evidente entre el tamaño de la RFU y los problemas del precio del suelo y de la vivienda. Nuevos desarrollos en estas áreas que consoliden incrementos de población importantes dificultarán la mejora de la calidad de vida y la estabilización o el descenso de los precios en sus mercados de suelo y de vivienda. La promoción de ciudades intermedias o de formas de estructuración territorial no congestivas serían líneas de política territorial convenientes, que desgraciadamente nuestras Administraciones no ponen en marcha.

El logro de unos niveles de calidad de vida adecuados y del objetivo del «desarrollo sostenible» está muy directamente ligado, por un lado, a una ordenación del territorio en el ámbito de las principales RFU y de sus áreas de influencia y, por otro, a un planeamiento urbano coordinado con dicha ordenación territorial.

Las líneas fundamentales en una ordenación del espacio de las RFU han de partir de la dimensión supramunicipal de la dinámica territorial. En esta dimensión supramunicipal se han de articular los diversos procesos de crecimiento municipal, de manera que se racionalice la distribución de usos y la localización de actividades en función de la minimización de los costes sociales. Esta regulación debe respetar la autonomía política de los municipios para la elección de su ordenación municipal, dentro de un esquema de coordinación lo más amplio posible. No obstante, deberían estar reglamentadas y limitadas las posibilidades de localización de equipamientos supramunicipales y de los grandes polígonos industriales o del terciario, así como la definición de terrenos que deben ser protegidos (inundables, de alto interés ecológico o de alta productividad).

El territorio no es ni mucho menos homogéneo. Su suelo, su clima, la existencia en determinados ámbitos de ecosistemas de gran interés y de tierras especialmente adecuadas para la producción agraria son el resultado de factores cuyos orígenes hay que situar en la historia geológica. Sin embargo, para la lógica del mercado, el potencial agrícola de un suelo tiene una importancia mínima frente al posible valor urbanístico. En un ecosistema natural de interés el máximo valor depende de que la acción humana no lo deteriore; lo que ha tardado mi-

lenios en formarse puede ser objeto de destrucción en pocos meses si no hay una actitud decidida de la Administración. Esta actitud debe estar enmarcada en un planeamiento urbanístico y territorial que asegure la pervivencia de aquellos elementos territoriales frágiles e irrecuperables ante la expansión de nuestras ciudades. La conservación del medio ambiente como mandato constitucional no es independiente de la forma de ordenar el territorio o de la regulación que se establezca en los usos del suelo.

### 3.2 *Nuevas centralidades y grandes operaciones urbanísticas*

Como hemos visto anteriormente, uno de los efectos negativos del alza de precios en suelos y edificios representativos de las áreas centrales de las ciudades es la extensión de las expectativas especulativas al resto de suelos y edificios de la ciudad.

Una forma de evitar este proceso es crear «áreas de nueva centralidad», competitivas en «calidad» con las centrales preexistentes. Estas «áreas de nueva centralidad» multiplicarían la oferta de espacios de prestigio en el seno de las RFU y harían disminuir las tensiones sobre sus precios. También reducirían la presión para la terciarización de las áreas centrales. Así se mantendría la deseable multiplicidad de usos residenciales, laborales, de equipamiento, etc., en el ámbito del barrio y descendería la movilidad obligada y la congestión del tráfico, en línea con lo que comentábamos en el epígrafe anterior.

Estas grandes actuaciones urbanas creadoras de «nueva centralidad» exigen normalmente importantes volúmenes de inversión y no pueden considerarse sólo como un problema local de tipo urbanístico –aunque tengan profundos efectos en las grandes ciudades–, sino como proyectos de recuperación productiva de la sociedad. Las grandes operaciones urbanísticas desarrolladas con motivo de la Expo, en Sevilla, o de los Juegos Olímpicos, en Barcelona, han tenido un nivel de integración e interrelación urbanística y territorial satisfactorio. Otras, en cambio, se han desarrollado pensando en objetivos sectoriales, no integrados en el marco de una política global de ordenación del espacio –las operaciones urbanísticas realizadas por parte de distintas instituciones u organismos dependientes de la Administración del Estado, como Renfe, FEVE, Ministerio de Defensa, Instituciones Penitenciarias, Patrimonio Nacional, etc.–.

Esta perspectiva sectorial ha venido impuesta por el hecho de que la amortización o utilización de los terrenos disponibles se ha ligado

a nuevas inversiones –traslado de cuarteles o cárceles, enterramiento de vías, etc.–, con la pretensión de maximizar el importe obtenido de la enajenación, actuando en el mercado como si de un propietario privado se tratara. Sin embargo, con frecuencia el coste de la operación ha superado los ingresos y el balance global, en consecuencia, ha sido negativo. Es evidente que en estos casos no sólo no se ha logrado el objetivo buscado, sino que la Administración ha tenido que aportar nuevos recursos, a veces en cantidades muy significativas.

Por otro lado, la inadecuada concepción, presentación y gestión de la operación ha contribuido a que los organismos correspondientes hayan sido tildados de especuladores (en algunas ocasiones con razón). De esta manera, se han malogrado las posibilidades que presentan estas grandes operaciones urbanísticas en el conjunto del sistema de ciudades para conseguir una mejora de la calidad de vida, una mayor competitividad territorial y una capacidad de financiación (recuperando para la sociedad plusvalías urbanísticas) de los equipamientos y dotaciones infraestructurales necesarios.

En 1991 se intenta modificar esta pauta de actuación desde el MOPTMA, con el desarrollo de una Política de Ciudades. Los resultados han sido parcos hasta el momento. Para esta Política de Ciudades, las operaciones urbanísticas necesariamente han de concertarse con los Ayuntamientos, organismos metropolitanos y Comunidades Autónomas. Esto conlleva mayores dificultades a la hora de conseguir los objetivos buscados –sobre todo el de obtener un superávit urbanístico para financiar actuaciones que no sean de interés común para todas las partes–, pero garantiza su viabilidad y asegura su adecuada integración territorial y urbana.

Por otra parte, esta Política de Ciudades debería haber permitido maximizar el conjunto de fondos obtenibles y optimizar su asignación a los diversos programas (vivienda social, financiación de infraestructuras en el conjunto del área afectada, etc.), debidamente integrados e interrelacionados en el planeamiento correspondiente. Hay que tener claro que los recursos conseguidos por las grandes actuaciones urbanas a que nos referimos normalmente no van a ser suficientes para cubrir sus costes y los de las infraestructuras y dotaciones que se les asocian. Es necesaria, por tanto, una planificación y programación detallada del proceso, que asigne los recursos según prioridades y capacidades de autofinanciación.

La insuficiencia presupuestaria y la defensa que cada institución ha realizado de sus objetivos de «amortización para nueva inversión»

(sobre todo en el caso de instituciones dependientes de ministerios distintos al MOPTMA: Gerencia de Infraestructuras de Defensa, Instituciones Penitenciarias...) ha impedido que la Política de Ciudades se extendiera más allá de los propios organismos dependientes de este Ministerio, centrándose en la coordinación de actuaciones de Renfe, FEVE, Puertos, Aeropuertos y Carreteras.

Si tenemos en cuenta que el volumen de suelo edificable que puede movilizar la promoción urbanística del Estado es muy elevado, la importancia de esta Política de Ciudades es evidente, ya que hace viable una racionalización y utilización coordinada del patrimonio público de suelo existente.

Desde el punto de vista cuantitativo, el MOPTMA realizó en septiembre de 1991 una primera evaluación de la magnitud de las operaciones urbanísticas derivadas de posibles cambios en los usos de estos suelos. En la tabla 3 se recogen las cifras correspondientes a los aspectos básicos de dicha estimación.

El origen y la magnitud del suelo potencialmente disponible obliga a que las actuaciones que se proyecten tengan una incidencia clara en la mejora de nuestras ciudades. Una actuación perjudicial sobre la ciudad y sobre los mercados inmobiliarios, si se desafectara todo el suelo de una manera desordenada, implicaría un gran riesgo para la capacidad de intervención futura, para las propias necesidades de dotación infraestructural que han de satisfacer déficit acumulados y para hacer más estructurado, atractivo y productivo el territorio de cada ciudad. Se hace, por tanto, imprescindible que las actuaciones ligadas a este suelo de dominio público se conciban y formalicen a través de instrumentos específicos de ordenación, con una visión global e interrelacionada de los efectos previsibles sobre la ciudad.

**Tabla 3 - Estimación de la superficie potencialmente afectada por posibles cambios en el uso del suelo del patrimonio público**

Ministerios u organismos	Superficie de suelo en millones de m <sup>2</sup>	Aprovechamientos en millones de m <sup>2</sup> techo	Valor económico en miles de millones de pesetas
Renfe	16,21	11,50	110
Defensa	59,00	40,60	406
Justicia	6,80	4,80	48
FEVE	0,60	0,40	42
Total	82,61	57,30	606

Fuente: Elaboración CECS a partir de datos del MOPTMA.

El control público integrado de las actuaciones es más necesario aún en suelos con usos obsoletos localizados en los centros de las respectivas áreas metropolitanas o RFU (cuarteles, cárceles, estaciones, edificios públicos...), en los que se mezclan múltiples aspectos: el valor patrimonial de las edificaciones, consideraciones urbanísticas, la conveniencia de mantener áreas de empleo centrales para disminuir la movilidad obligada, mantenimiento de la tipología y morfología históricas, etc. Estos suelos, con un fuerte potencial de revalorización si se modifica su calificación, exigen estudios específicos muy detallados en el planeamiento, para asegurar que las modificaciones de usos que se propongan estén socialmente justificadas. Son suelos, no obstante, que han de ser movilizados, tanto para integrarlos en la dinámica urbana –evitando la aparición de áreas degradadas y de marginación social– como para incrementar la oferta de suelo y satisfacer las demandas sociales.

La dimensión política de estas grandes actuaciones urbanas, en especial cuando afectan al patrimonio público, y su incidencia en la comunidad social requiere que la defensa de los intereses públicos sea el marco perceptible de las grandes operaciones urbanísticas y de las inversiones asociadas en infraestructura social y económica. Su puesta en marcha debería satisfacer déficit acumulados y hacer más estructurado, atractivo y productivo el territorio de cada ciudad o área metropolitana. Todo esto está lejos de las pautas de intervención que han imperado en algunas de las operaciones ya realizadas. Por tanto, es imprescindible insistir en la planificación-concertación de todas las actuaciones urbanísticas desarrolladas por la Administración central e instituciones dependientes en un único cuadro que permita:

- racionalizar las propuestas de usos de suelo, con unos objetivos coordinados;
- optimizar la financiación de los nuevos equipamientos, dotaciones, viviendas sociales e infraestructuras ligadas a cada operación.

En esta línea tendría sentido una Política de Ciudades en la que, en su espacio concreto (Bilbao –Ría 2000–, Madrid –Operación Barajas–, Barcelona –Area del Llobregat–, Valencia –Estación central–, Oviedo –Cinturón verde–, etc.), cada actuación fuera ejemplo de una política general promovida desde el Gobierno y coordinada con el resto de las Administraciones e instituciones. En la actualidad estas operaciones están gestionadas y desarrolladas por sociedades anónimas específicas de las que forman parte las tres Administraciones y los organismos y empresas públicas participantes. La conveniencia de este tipo de gestión es discutible y los resultados por ahora llegan sólo a los acuerdos sobre planificación y ordenación de los procesos, y a la cons-

titución de las correspondientes sociedades. Los efectos finales sólo podrán apreciarse a medio-largo plazo, pero operaciones ya muy avanzadas, como la denominada «Pasillo Verde» de Madrid, evidencian claras insuficiencias respecto a los fines inicialmente previstos –básicamente por motivos presupuestarios–, que al final inciden negativamente sobre la calidad de la ciudad.

En un contexto de actuación concertada entre las Administraciones es factible llegar a un porcentaje de intervención pública en nuestras grandes RFU, áreas metropolitanas y ciudades significativo en su conjunto, pero variable para cada Comunidad Autónoma. Aunque esta política no puede aspirar a cambiar radicalmente la situación actual, sí puede constituir una muestra de la voluntad política de intervenir. Puede significar un cambio cualitativo importante en los procesos de configuración de la ciudad, que mejore su calidad y aleje el riesgo de nuevos procesos especulativos de consecuencias sociales tan negativas. Para ello, la actuación administrativa ha de tener efectos ejemplares, que sirvan claramente de referencia para los comportamientos de los demás agentes que operan en la ciudad.

Por último, y en directa conexión con los aspectos anteriores, hay que señalar que es absolutamente necesario que se difunda en nuestra sociedad una conciencia urbanística acorde con la importancia de los problemas de nuestras ciudades. De ella se ha de derivar la voluntad de intervención política necesaria para controlar dichos problemas, evitar la especulación –tanto pública como privada– sobre suelo y vivienda, y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos en el marco de un «desarrollo sostenible».

### III. INDICADORES

#### 1. El planeamiento urbanístico en España

El estado del planeamiento urbanístico en España es un primer análisis necesario para el conocimiento de la calidad potencial del urbanismo de nuestras ciudades. Por supuesto, los datos cuantitativos sobre la aprobación del planeamiento urbanístico no aseguran ni la calidad del mismo ni la seriedad y eficacia en su gestión. No obstante, la existencia de un documento que permite el control social del comportamiento de las autoridades locales y la realización *-a posteriori-* de análisis valorativos de los resultados derivados para la ciudad es un indicador importante.

Se puede considerar la existencia de un planeamiento urbanístico actualizado en un municipio como condición necesaria (por imperativo legal), aunque no suficiente, para una gestión urbana transparente y clara en sus objetivos políticos; o para conseguir ciudades que permitan un desarrollo armónico y la mejora de la calidad de vida de sus habitantes. La ausencia de planeamiento general puede llevar a pensar en modelos de crecimiento en los que el interés público, representado por las instituciones que aprueban el planeamiento, queda relegado respecto a la acción de los diversos agentes urbanos. Incluso en municipios con escaso número de habitantes el planeamiento sigue siendo importante, ya que es el marco adecuado para dar solución a problemas como la preservación de los espacios y recursos naturales o el mantenimiento del patrimonio urbanístico y de las formas tradicionales de ocupar el espacio, cuyos valores toda sociedad ha de defender.

En la tabla 5 se recoge el estado del planeamiento municipal por Comunidades Autónomas. Podemos constatar importantes diferencias entre unas Comunidades y otras. No obstante, hay que hacer notar que en esta tabla no se tiene en cuenta la figura denominada «Delimitación de Suelo Urbano» como instrumento de planeamiento municipal. Esta figura es bastante común en los municipios más pequeños, lo que explica los bajos porcentajes de las Comunidades Autónomas de Castilla y León, Aragón y Castilla-La Mancha. Los datos de la tabla 6 correspondientes a los municipios con menor población confirman esta apreciación.

En la tabla 6 encontramos, además, una comparación del planeamiento urbanístico vigente en 1977 y en 1994. Lo más destacable es, precisamente, el considerable aumento del porcentaje de municipios pequeños con planeamiento o delimitación de suelo urbano. El número de municipios con alguna de estas figuras representa un 66% del total. Sin embargo, los porcentajes de población y de viviendas afectadas superan ampliamente el 90%. La situación actual es, por tanto, sensiblemente más positiva, tanto en el aspecto cuantitativo como cualitativo. Con todo, quedan problemas remanentes, que afectan fundamentalmente a la gestión y disciplina urbanística en nuestras ciudades, y que nos muestran que queda todavía mucho por hacer al respecto por parte de las distintas Administraciones en el marco de sus respectivas competencias.

Los déficit estimables en el planeamiento urbanístico en España no son generalizados y se concretan en algunos rangos de tamaño municipal y en determinadas zonas. En estos momentos el esfuerzo de planeamiento se debería centrar en la adecuación al nuevo Texto Refundido de la Ley del Suelo, sobre todo para los municipios mayores de 25.000 habitantes. No obstante, y salvo algunas excepciones, se aprecia una consideración poco seria de esta obligación y un retraso frecuente en estos procesos de adaptación. Este retraso se debe a que, en aquellos municipios que han decidido acometer esta adecuación, la mayor parte de los procesos de revisión y adaptación se han iniciado a lo largo de 1992-1994, por lo que no puedan estar finalizados hasta 1994-1997.

## **2. Caracterización de la oferta de suelo para el desarrollo urbanístico**

Algunos estudios (Dirección General de Urbanismo, en 1978; Secretaría General de Planificación y Concertación Territorial, en 1992) han demostrado que la existencia de suelo clasificado como urbano y urbanizable en el planeamiento urbanístico no es un factor limitante ni, por lo tanto, causa del elevado precio del mismo.

La cantidad de suelo clasificado como urbano o urbanizable supera sensiblemente la demanda que se pueda prever. En el Inventario de Suelo Calificado realizado en 1978 por la Dirección General de Urbanismo del MOPU, el suelo vacante clasificado para la edificación representaba cerca del 60% del total y permitía un crecimiento del par-

que de viviendas capaz de albergar a más de un 40% de población adicional a la residente en los municipios inventariados.

A los mismos resultados llevan las estimaciones realizadas por la Dirección General de Política Territorial y Urbanismo a través del análisis del planeamiento urbanístico municipal de 54 municipios de más de 20.000 habitantes, donde residen un total de 9,4 millones de personas, un 25% del total nacional (gráfico 5). En estos municipios el suelo clasificado permitiría incrementar en la presente década aproximadamente en un 33% el parque de viviendas y en un 40% la población residente, respecto a 1991.

### **3. Caracterización de la vivienda en España**

#### *3.1 Evolución del parque de viviendas*

El número total de viviendas sigue creciendo en España. Según los censos de 1981 y de 1991 (tabla 7), en el período comprendido entre ambos se pasa de 14,7 a 17,2 millones de viviendas familiares, con un incremento del 17% y una media de 250.000 nuevas viviendas familiares por año.

Las Comunidades Autónomas con mayor crecimiento del parque han sido las insulares –destacando las Islas Canarias, sobre todo Santa Cruz de Tenerife–, seguidas de Andalucía, con los casos específicos de Málaga y Almería. Este dato muestra la importancia del turismo y de la segunda residencia en la evolución del parque de viviendas en España. La vivienda principal ocupada ha pasado de 10,4 a 11,8 millones, con un crecimiento del 13%, sensiblemente inferior al 17% del total del parque de viviendas.

Destaca también el elevado porcentaje de viviendas desocupadas. Los problemas ligados al alquiler, la utilización de los bienes inmuebles como bienes patrimoniales de alta rentabilidad por su revalorización temporal y el resto de factores señalados en los epígrafes anteriores permiten explicar esta situación, incluso en zonas con fuertes tensiones en los precios en épocas de expansión económica.

Los datos disponibles en el MOPTMA sobre viviendas terminadas cada año (gráfico 6) muestran la diferente evolución de las viviendas de protección oficial y las viviendas libres. Es especialmente significativa la divergencia de las cifras correspondientes al período 1987-

1991. El *boom* especulativo y el escaso apoyo institucional están en la base de la agudización del problema de acceso a la vivienda que en ese período se produce.

### 3.2 Superficie de la vivienda

La vivienda de uso principal en España tiene una superficie útil media de 89,7 m<sup>2</sup> (tabla 8); a cada uno de los 3,38 ocupantes que, también como media (tabla 9), la habitan le corresponden 26,4 m<sup>2</sup>. En cada vivienda habita un promedio de 1,03 núcleos familiares, entendiéndose por núcleo familiar aquella unidad que tiene un cabeza de familia y economía propios, independientemente de que conviva con otro núcleo en la misma vivienda o de que existan relaciones de parentesco entre los distintos núcleos familiares.

En la actualidad existe una clara tendencia hacia viviendas de menor dimensión, lo cual es lógico, si se considera que vamos hacia una unidad familiar cada vez más reducida —de manera similar a lo que sucede en otros países europeos—, debido al menor número de hijos por familia que en la actualidad se registra en España y a la no incorporación de los padres jubilados a las residencias de los hijos.

En España el porcentaje de familias compuestas por una sola persona es aún bajo: entre 2 y 4 veces menor que en otros países europeos. El precio de la vivienda y de los alquileres no es ajeno a este proceso, ya que es éste uno de los factores principales del menor nivel de emancipación de los jóvenes. Una de las consecuencias de esta situación es la existencia de un elevado número de demandantes potenciales de vivienda que no pueden acceder a la misma a sus precios actuales. Para reducir los precios, los constructores han optado por viviendas más pequeñas. No obstante, esta reducción de nada servirá si no viene asociada a la existencia de un empleo y un salario suficiente para facilitar la emancipación de los jóvenes. En todo caso, las variables que discriminan las dimensiones de la vivienda están interrelacionadas y son:

— El número de ocupantes de la vivienda; en aquellas viviendas ocupadas por una o dos personas están los núcleos familiares que fueron anteriormente más numerosos, es decir, personas y matrimonios cuyos hijos se han trasladado para formar núcleos nuevos. La tendencia inevitable y vigente en los países europeos es que la ocupación media se aproxime a valores próximos a 2,6.

— El régimen de protección del edificio; es mayor la superficie media de la vivienda de mercado libre que la de protección oficial, aunque las diferencias tienden a disminuir.

— El tamaño municipal; las viviendas son más pequeñas a medida que nos referimos a municipios mayores (de 99,9 m<sup>2</sup> en municipios inferiores a 2.000 habitantes a 76,4 m<sup>2</sup> en los que sobrepasan el millón).

— El régimen de tenencia de la vivienda; las de alquiler son, como media, 15,3 m<sup>2</sup> más pequeñas que las viviendas en propiedad de sus ocupantes.

— El nivel de formación cultural del cabeza de familia (asociable al *status* socioeconómico); a mayor nivel, mayor tamaño.

Entre las tendencias significativas en la actualidad, hay que señalar el desplazamiento de una parte importante de la oferta de viviendas hacia tamaños comprendidos entre 50 y 70 m<sup>2</sup>.

### 3.3 *Forma de adquisición de la vivienda*

Según la encuesta realizada por SOFEMASA para el MOPTMA en 1990, el 57% de las viviendas habitadas por sus ocupantes ha sido adquirido en el mercado libre, un 13% en régimen de cooperativa o autoconstrucción y cerca de un 6% ha sido comprado a entidades públicas. El 34% restante son viviendas heredadas o donadas. Es de destacar la importancia de este último porcentaje en el total.

En relación con el sistema de compra, un 52% ha podido pagar su vivienda sin acudir a entidades de financiación y un 42% se ha visto en la necesidad de pedir un crédito. El recurso más usual para financiar la vivienda a plazos son los préstamos de la Banca pública (55%), en especial de las Cajas de Ahorro (37%). Le siguen en importancia los préstamos que proporciona la Banca privada (11%); sólo un 4,5% ha tenido acceso a créditos procedentes de organismos oficiales, principalmente del Instituto Nacional de la Vivienda.

Es evidente que la situación a este respecto tiene poco que ver con las pautas actuales de acceso a la vivienda, con una proporción de viviendas necesitadas de financiación muy superior.

### 3.4 Régimen de tenencia

En 1990, según la citada encuesta de SOFEMASA, el 18% de las viviendas estaban ocupadas en régimen de alquiler y el 76% en propiedad. Un 5% eran cesiones gratuitas, bien de familiares o amigos bien por razones de trabajo (tabla 10).

El 50% de las viviendas construidas en el Reino Unido, Holanda y Francia en 1985 era de propiedad pública. En España dicho porcentaje era siete veces inferior. En términos cuantitativos, el porcentaje de viviendas en alquiler se sitúa alrededor del 15% en España, muy por debajo de la mayoría de los países de la UE (tabla 11).

Dejando al margen la disposición de una vivienda por cesión de terceros, donde los únicos casos dignos de mención son los que afectan a las ciudades de Ceuta y Melilla y a los cabeza de familia menores de 25 años, que son quienes más se desplazan por motivos de estudios o trabajo, la vivienda principal en régimen de propiedad es porcentualmente mayor en:

- poblaciones de menos de 10.000 habitantes;
- Navarra, Comunidad Valenciana, País Vasco y Aragón;
- viviendas ocupadas con anterioridad a 1970, a excepción del período 1941-1950;
- viviendas cuyo cabeza de familia tiene una edad comprendida entre 46 y 65 años;
- viviendas cuyo cabeza de familia tiene estudios primarios.

Por contra, el régimen de alquiler representa una cuota superior a la media muestral en:

- grandes ciudades;
- Ceuta, Melilla, Cataluña, Baleares y Madrid;
- ocupación posterior a 1985;
- viviendas cuyo cabeza de familia tiene menos de 35 años;
- viviendas cuyo cabeza de familia tiene un nivel de estudios universitarios (medio o superior).

La mayor participación de la vivienda de alquiler a partir de 1985 se explica por el encarecimiento del suelo durante los últimos años en las grandes ciudades, que dificulta a la población más joven el acceso a la propiedad. Puede parecer sorprendente que sean los universitarios quienes tienen una proporción mayor de viviendas en alquiler, pero esto es debido a que el porcentaje de cabezas de familia con es-

tudios superiores es más alto en los tramos de menor edad, que son quienes han tenido un acceso más difícil a la vivienda en propiedad.

La reducida dimensión del parque de viviendas en alquiler no es independiente del escaso peso de los operadores especializados (inmobiliarias) en su promoción y gestión, por las razones estructurales que hemos recogido en páginas anteriores y por la cultura establecida en España a favor de la vivienda en propiedad. Prácticamente el 75% de la población que demanda una nueva vivienda responde a la opción de compra; sólo un 12% prefiere la vivienda en alquiler.

### *3.5 La marginación espacial de la vivienda de protección oficial*

La localización de la vivienda de promoción pública en la periferia urbana de baja calidad contribuye a crear guetos con altos niveles de marginación. Es posible una intervención equilibradora, ya desarrollada por algunas ciudades, con la integración compensada –en número y condiciones urbanísticas– de las viviendas de protección oficial en el casco urbano o en las nuevas áreas de crecimiento de calidad.

La teórica justificación de este problema se encuentra en la carencia de suelo urbanizado a costes asequibles para poder construir viviendas a precios reducidos en áreas urbanas o de calidad ambiental. El fuerte incremento experimentado por los precios de los suelos urbanos y urbanizables en el período 1985-1992 ha hecho inviable la construcción de viviendas de precios reducidos en la mayor parte de las áreas de desarrollo urbano. La escasa utilización por parte de los poderes públicos de las posibilidades que la legislación urbanística establece al respecto ha agravado aún más la situación.

### *3.6 Precios de alquiler y de compra*

Con respecto al alquiler, según los datos de 1990 recogidos por SOFEMASA, podemos señalar que la mensualidad media que abonan los inquilinos en España es de 16.700 pesetas, con una desviación típica importante. Un 32,5% de los inquilinos paga menos de 5.000 pesetas al mes, debido, en gran parte, al mantenimiento de viviendas acogidas a renta antigua.

El precio medio de la vivienda de alquiler presenta diferencias muy importantes por Comunidades Autónomas: Madrid y el País Vasco tienen las medias más altas, en tanto que Extremadura y la Comunidad Valenciana tienen las más bajas. El hábitat es también un factor determinante en la cuantía del alquiler. Las ciudades de más de un millón de habitantes tienen una media mensual de 22.200 pesetas, mientras que en los municipios de menor tamaño la renta media es de 12.300.

Las cuotas medias de alquiler según la fecha de ocupación de la vivienda muestran las diferencias existentes entre los contratos más recientes y los más alejados en el tiempo. Las viviendas en alquiler ocupadas con anterioridad a 1950 tienen costes mensuales por debajo de las 5.000 pesetas. A partir de aquí, se observan en años sucesivos moderados incrementos hasta 1980; entre 1981 y 1985 el coste medio duplica al del tramo inmediatamente anterior (1970-1980), y entre 1986 y 1990 casi lo triplica. Es decir, de alquileres medios de 11.400 ptas./mes en la década de los años 70 pasamos a 31.000 ptas./mes entre 1986 y 1990.

Esta evolución de los precios es general en todas las Comunidades Autónomas, aunque en el último período los alquileres más altos los encontramos en Madrid (44.800 ptas.), País Vasco (38.800) y Cataluña (34.800); mientras que los más bajos están en Ceuta y Melilla (18.300), Extremadura (19.200) y Comunidad Valenciana (19.800). Sin embargo, el incremento desde 1980 es diferente de unas regiones a otras. Las Comunidades que han sufrido un aumento mayor son: Navarra, donde el precio medio se ha multiplicado por 4,7; Cantabria y Ceuta y Melilla, por 4,6; y Extremadura, por 4,5. En el otro extremo se sitúan Castilla y León, donde el precio medio se ha multiplicado por 2,0; Castilla-La Mancha y Comunidad Valenciana, por 2,2; y Cataluña, Galicia y País Vasco, por 2,4.

La tabla 12 recoge la evolución de los precios medios de vivienda nueva en las capitales de provincia por Comunidades Autónomas.

Tabla 4 - Viviendas financiadas acumuladas a 31 de octubre de 1994. Objetivos totales del plan. Período 1992 a 31-10-1994

Comunidades Autónomas	Objetivos reajustados Plan 92-95 (*)													
	Viviendas Financiadas					Viviendas de Protección								
	Viviendas de Protección Oficial		Viviendas de Precio Tasado		Total Viviendas	Régimen General		Régimen Especial		Viviendas de Precio Tasado	Rehabilitación	Total Viviendas	Suelo (m <sup>2</sup> )	Total
Andalucía	46.438	5.989	10.131	2.598	66.156	18.891	84.047	41.222	11.691	9.250	7.460	69.623	26.469	96.092
Aragón	6.052	278	4.581	949	11.860	57	11.917	7.042	808	4.487	1.885	14.222	418	14.640
Asturias	3.630	1.532	3.002	2.011	10.175	3.451	13.626	6.240	1.854	2.934	3.441	14.469	4.750	19.219
Baleares	2.244	457	1.127	239	4.067	1.364	5.431	4.113	1.135	2.177	427	7.852	2.938	10.790
Canarias	3.511	2.793	1.639	229	8.172	6.496	14.668	3.950	8.500	1.800	1.163	15.413	4.698	20.111
Cantabria	827	0	1.239	385	2.451	0	2.451	2.023	654	2.120	1.741	6.538	0	6.538
Castilla y León	4.540	524	8.435	382	13.881	4.578	18.459	7.828	3.459	11.356	1.346	23.989	7.798	31.787
Castilla-La Mancha	11.013	2.553	1.216	448	15.230	155	15.385	11.163	2.781	2.656	900	17.500	2.363	19.863
Cataluña	11.499	2.926	26.818	2.744	43.987	13.144	57.131	17.619	4.250	30.656	6.110	58.635	24.197	82.832
Extremadura	6.913	1.499	1.678	1.568	11.658	0	11.658	7.270	2.745	2.910	1.705	14.630	502	15.132
Galicia	7.160	1.982	5.640	635	15.417	793	16.210	11.802	2.460	7.554	2.045	23.861	1.959	25.820
Madrid	17.078	5.415	1.847	1.094	25.434	10.923	36.357	31.800	8.500	8.450	8.375	57.125	17.606	74.731
Murcia	9.744	1.305	1.604	578	13.231	1.470	14.701	12.254	1.519	2.793	1.519	18.085	2.484	20.569
C. Valenciana	21.259	11.829	7.915	1.897	42.900	7.763	50.663	31.009	3.475	7.685	6.010	48.179	10.902	59.081
La Rioja	1.551	550	1.009	513	3.623	201	3.824	1.878	1.105	1.379	1.582	5.944	550	6.494
Total	153.459	39.632	77.881	16.270	287.242	69.286	356.528	197.213	54.936	98.207	45.709	396.065	107.634	503.699

(\*) Estas cifras son la suma de los objetivos reajustado de 1992-1993 y de los objetivos iniciales acordados (Murcia 1992) para 1994 y 1995, incluyendo modificaciones puntuales por parte de algunas Comunidades Autónomas.

Fuente: Elaboración CECS a partir de datos de la Dirección General para la Vivienda, Urbanismo y Arquitectura.

Tabla 5 - Estado del planeamiento municipal por Comunidades Autónomas. 1994

Comunidad Autónoma	Número municipios 31-3-91	Plan General	Normas Subsidiarias	Total Planeamiento General	% municipios
Andalucía	766	72	315	387	51
Aragón	729	31	131	162	22
Asturias	78	7	63	70	90
Baleares	67	20	36	56	84
Canarias	87	26	38	64	74
Cantabria	102	12	54	66	65
Castilla-La Mancha	915	15	291	306	33
Castilla y León	2.248	47	249	296	13
Cataluña	942	256	349	605	64
Comunidad Valenciana	539	109	301	410	76
Extremadura	380	11	118	129	34
Galicia	313	29	120	149	48
Madrid	178	32	136	168	94
Murcia	45	14	29	43	96
Navarra	265	12	111	123	46
País Vasco	247	56	170	226	91
La Rioja	174	9	44	53	30
Ceuta y Melilla	2	2	0	2	100
Totales	8.077	760	2.555	3.315	41

**Nota:** La fecha de los datos de planeamiento es marzo de 1994, para datos municipales es 1991.

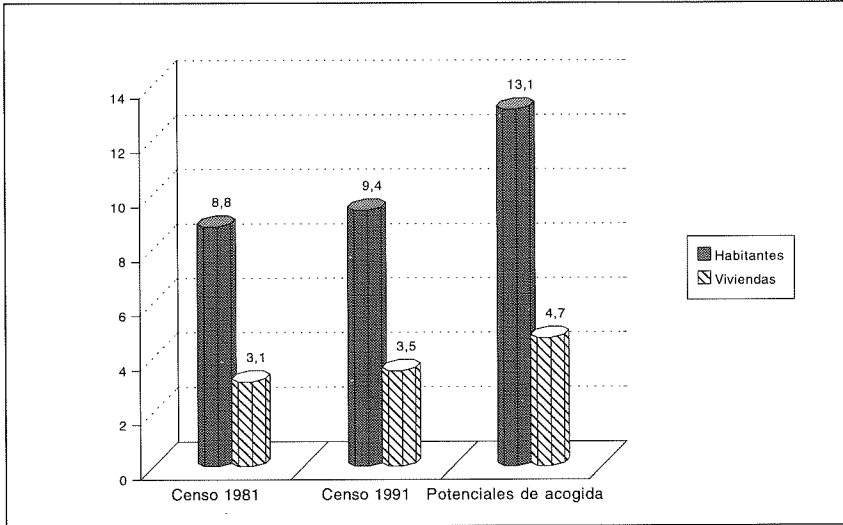
**Fuente:** Elaboración CECS a partir de datos de la Dirección General para la Vivienda, Urbanismo y Arquitectura.

Tabla 6 - Planeamiento urbanístico vigente según el tamaño del municipio. 1977-1994

	Municipios con planeamiento o delimitación de suelo urbano												
	Nº total municipios		Plan General				Normas Subsidiarias		Delimitación suelo urbano		Total municipios		%
	1977	1994	1977	1994	1977	1994	1977	1994	1977	1994	1977	1994	
< 1.000 hab.	5.387	4.963	155	82	118	948	462	1.555	735	2.585	14	52	
1.001- 5.000	2.282	2.039	349	174	121	1.117	241	422	711	1.713	32	84	
5.001- 10.000	510	492	154	128	46	302	66	35	266	465	52	95	
10.001-25.000	346	365	187	184	40	162	44	14	271	360	78	99	
25.001-50.000	85	105	64	86	13	19	8	0	85	105	100	100	
50.001-100.000	44	57	38	53	6	4	0	0	44	57	100	100	
100.001-250.000	35	38	31	36	3	2	1	0	35	38	100	100	
250.001-500.000	8	12	8	12	0	0	0	0	8	12	100	100	
500.001-1.000.000	3	4	3	3	0	1	0	0	3	4	100	100	
> 1.000.000 hab.	2	2	2	2	0	0	0	0	2	2	100	100	
TOTAL	8.702	8.077	991	760	347	2.555	822	2.026	2.160	5.341	66	66	

Fuente: Elaboración CECS a partir de datos de la Dirección General para la Vivienda, Urbanismo y Arquitectura.

Gráfico 5 - Capacidad de acogida del planeamiento urbanístico vigente. Muestra de 54 municipios que representan el 25% de la población española. En millones



Fuente: Dirección General de Política Territorial y Urbanismo, MOPT, *Censo de viviendas 1991*.

Tabla 7 - Evolución del parque de viviendas en el período 1981-1991

Comunidad Autónoma	Provincia	Total		Ocupadas		Ocupadas secundarias		Desocupadas					
		1981	1991	1981	1991	1981	1991	1981	1991				
		Variación %		Variación %		Variación %		Variación %					
Andalucía	Almería	167.149	213.916	27,98	109.801	134.291	22,30	25.429	38.694	52,16	31.919	37.453	17,34
	Cádiz	321.516	390.517	21,46	241.686	285.580	18,16	35.461	61.772	74,20	44.369	34.209	-22,90
	Córdoba	241.358	280.877	16,37	185.570	213.655	15,13	16.928	26.154	54,50	38.860	35.822	-7,82
	Granada	282.703	345.864	22,34	196.688	234.594	19,28	32.713	57.647	76,22	53.322	48.185	-9,63
	Huelva	159.455	194.288	21,85	108.987	122.707	12,58	24.425	47.415	94,12	26.033	23.143	-11,10
	Jaeń	228.730	261.570	14,36	169.146	186.342	10,17	16.350	29.259	78,95	43.234	37.802	-12,56
	Jaén	423.066	572.776	35,39	268.010	339.732	26,76	80.822	113.403	40,31	74.234	77.953	5,01
	Sevilla	491.361	570.220	16,05	372.910	444.826	19,29	34.353	35.271	2,67	84.088	73.335	-12,80
	TOTAL	2.315.338	2.830.028	22,23	1.652.788	1.961.727	18,69	266.481	409.615	53,71	396.069	367.902	-7,11
	Aragón	Huesca	91.584	108.437	18,40	60.825	65.195	7,18	15.964	26.681	67,13	14.795	14.049
Teruel		84.082	91.904	9,53	48.217	48.634	0,86	21.050	27.121	28,84	14.795	13.875	-6,22
Zaragoza		321.401	373.670	16,26	248.993	283.006	13,66	28.796	37.283	29,47	43.612	48.731	11,74
TOTAL	497.047	574.011	15,48	358.035	396.835	10,84	65.810	91.085	38,41	73.202	76.655	4,72	
Asturias	Asturias	411.942	462.263	12,22	325.415	356.045	9,41	30.159	46.628	54,61	56.368	52.664	-6,57
	Baleares	327.778	414.035	26,32	199.879	294.074	17,11	74.237	82.093	10,98	53.662	53.747	0,16
Baleares	Baleares	222.779	276.380	24,96	165.334	195.669	18,30	21.733	31.717	45,94	35.712	38.936	9,03
	Sta. Cruz de Tenerife	229.611	302.657	31,81	161.734	201.579	24,64	21.873	37.758	72,62	46.004	39.359	-14,44
Canarias	Canarias	452.390	581.037	28,44	327.088	397.168	21,43	43.606	69.475	59,32	81.716	78.295	-4,19
	TOTAL	191.130	225.769	18,13	137.710	155.228	12,72	24.363	40.789	67,42	29.057	26.398	-9,15
Castilla-La Mancha	Castilla-La Mancha	139.939	157.578	12,60	92.675	102.158	10,23	19.650	22.763	15,84	27.614	23.513	-14,85
	Albacete	177.728	201.990	13,65	130.686	142.768	9,25	22.750	32.658	43,55	24.292	23.464	-3,41
La Mancha	Cuenca	105.242	118.661	12,75	64.640	67.227	4,00	26.584	34.412	29,45	14.018	13.760	-1,84
	Guadalajara	89.475	100.941	12,81	42.494	47.153	10,96	31.432	38.491	22,46	15.549	11.708	-24,70
TOTAL	Toledo	203.814	240.257	17,88	134.023	150.304	12,15	37.267	56.213	50,84	32.524	30.973	-4,77
	TOTAL	716.198	819.427	14,41	464.518	509.610	9,71	137.663	184.537	34,03	113.997	103.418	-9,28
Castilla y León	Ávila	105.728	119.897	13,40	54.682	56.913	4,08	35.918	47.475	32,18	15.128	13.871	-8,31
	Burgos	162.508	187.797	15,56	103.231	110.905	7,43	31.460	46.626	48,11	27.797	25.906	-6,80
	León	208.299	247.183	18,67	150.499	167.314	11,17	26.555	35.532	33,81	31.245	35.075	12,26
	Palencia	78.268	87.357	11,61	52.854	57.162	8,15	11.547	16.947	46,77	13.867	12.142	-12,44
	Salamanca	152.119	173.437	14,01	105.873	113.229	6,95	19.470	32.882	68,89	26.676	24.172	-9,73
	Segovia	74.109	85.314	15,12	43.930	46.892	6,74	19.103	25.299	32,43	11.076	11.818	6,70
	Soria	52.532	60.450	15,07	30.426	31.223	2,62	10.866	17.136	57,85	11.250	10.604	-5,74
	TOTAL	1.057.208	1.200.000	13,43	688.000	750.000	10,15	180.000	220.000	22,22	150.000	140.000	-6,67

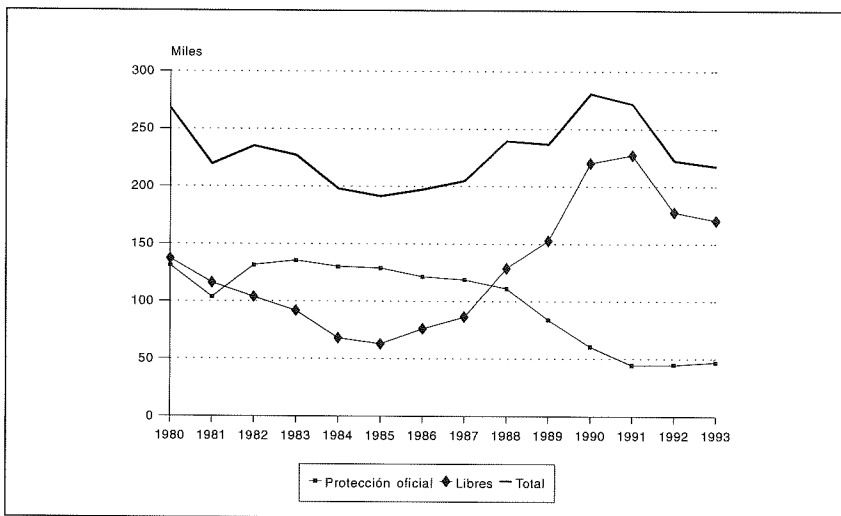
Viviendas familiares

Sigue Tabla 7 – Evolución del parque de viviendas en el período 1981-1991

Comunidad Autónoma	Provincia	Total		Ocupadas		Viviendas familiares		Desocupadas		Variación %			
		1981	1991	Variación %	1981	1991	Variación %	1981	1991				
											Ocupadas	Variación %	Ocupadas secundarias
Valladolid	Zamora	169.384	195.680	15,52	130.847	146.558	12,01	15.360	22.361	45,58	23.177	23.008	-0,74
		100.572	112.328	11,69	69.931	71.132	2,60	15.153	24.192	59,65	16.088	16.174	0,63
Cataluña	Barcelona	1.103.519	1.269.443	15,04	741.673	801.328	8,04	185.442	268.450	44,76	176.404	172.768	-2,06
		1.761.978	1.900.989	7,86	1.373.903	1.506.613	9,67	142.494	166.891	17,12	245.681	191.171	-22,19
Cataluña	Gerona	264.783	336.666	27,15	134.739	161.673	19,99	83.982	102.210	21,85	46.182	41.064	-11,04
		146.812	163.924	11,66	100.017	110.488	10,47	20.742	25.498	22,93	26.053	25.100	-3,66
Cataluña	Lérida	279.196	347.562	24,49	147.636	169.022	14,49	85.042	119.448	40,46	46.518	44.340	-4,68
		2.452.769	2.748.541	12,06	1.756.195	1.947.796	10,91	332.160	414.047	24,65	364.414	301.675	-17,22
Ceuta	Ceuta	15.997	18.341	14,65	14.780	16.788	13,59	74	106	43,24	1.143	1.323	15,75
		569.089	786.780	33,56	321.930	395.258	22,78	172.679	229.068	32,66	94.480	130.486	38,11
Comunidad Valenciana	Castellón	228.884	268.982	17,52	129.400	143.504	10,90	52.308	76.612	50,29	47.176	38.353	-18,70
		914.176	1.029.361	12,60	594.487	673.669	13,92	152.612	189.124	23,92	167.077	156.167	-6,53
TOTAL	Valencia	1.732.149	2.085.123	20,38	1.045.817	1.212.431	15,93	377.959	496.804	31,57	308.793	325.006	5,27
		231.579	264.208	14,09	168.939	188.611	11,64	24.579	35.052	42,61	38.061	35.766	-6,03
Extremadura	Badajoz	177.798	205.847	15,78	119.294	128.829	8,05	31.156	45.185	45,06	27.408	28.163	2,75
		409.377	470.055	14,82	288.173	317.440	10,16	55.735	80.247	43,98	65.469	63.929	-2,35
TOTAL	Cáceres	384.301	446.404	16,16	285.865	314.959	10,18	20.289	41.033	102,24	78.147	80.593	3,13
		146.576	167.506	14,28	110.534	116.379	5,29	4.986	15.518	211,23	31.056	32.298	4,00
Galicia	Lugo	164.516	186.760	13,52	118.225	116.346	-1,59	9.720	30.548	214,28	36.571	36.965	1,08
		284.261	331.889	16,76	216.929	240.252	10,75	18.270	35.288	93,15	49.062	45.838	-6,57
TOTAL	Pontevedra	979.654	1.132.559	15,61	731.553	787.936	7,71	53.265	122.387	129,77	194.836	195.694	0,44
		1.770.371	1.928.940	12,78	1.336.767	1.543.797	15,49	131.785	144.720	9,82	241.819	200.093	-17,26
Madrid	Madrid	15.276	15.913	4,17	13.431	14.759	9,89	550	207	-62,36	1.295	699	-30,58
		384.537	478.870	24,59	251.420	297.827	18,46	58.259	98.933	69,92	74.678	76.264	2,12
Murcia	Murcia	178.057	202.041	13,47	135.792	156.435	15,20	13.341	17.756	33,09	28.924	24.936	-13,79
		88.857	105.760	19,02	68.889	81.270	17,97	6.215	9.475	52,45	13.753	13.439	-2,28
País Vasco	Álava	228.648	244.811	7,07	181.348	202.102	11,44	8.649	9.427	9,00	38.051	27.601	-28,59
		403.931	423.415	4,82	324.307	349.576	7,79	17.026	18.642	6,42	62.598	46.777	-25,27
TOTAL	Vizcaya	721.436	773.986	7,28	574.544	632.948	10,17	31.890	37.544	17,73	115.002	87.817	-23,64
		109.250	128.346	17,48	74.800	84.679	13,21	15.636	23.394	49,62	18.814	17.171	-8,73
TOTAL NACIONAL	La Rioja	14.724.135	17.160.677	16,55	10.430.358	11.824.851	13,37	1.898.075	2.628.817	38,50	2.395.702	2.226.563	-7,06

Fuente: Elaboración CECS a partir de INE, Censo de viviendas, 1981 y 1991.

Gráfico 6 - Evolución del número de viviendas terminadas (en miles). 1980-1993



Fuente: Elaboración CECS a partir de datos del MOPTMA.

Tabla 8 - Superficie útil de las viviendas. 1990

Comunidad Autónoma	Superficie útil viv. pral.	Superficie útil según tipo de vivienda		Superficie útil según número de habitantes de las poblaciones	
		V.P.O.	Libre	100.000 a 250.000	250.000 a 500.000
Andalucía	93,8	80,5	98,5	90,8	102,4
Aragón	87,6	81,6	91,2		
Asturias	80,1	77,6	82,5	76,5	78,8
Cantabria	93,4	84,8	95,4	95,8	
Castilla-La Mancha	107,2	91,2	110,9	96,1	
Castilla y León	89,2	84,4	90,7	87,7	87,5
Cataluña	87,3	82,9	88	79,9	71,2
Comunidad Valenciana	95,7	87,6	99,1	98,7	82
Extremadura	110,1	114,1	109,7	98,9	
Galicia	87,1	94,2	86,4	79,7	89,4
Baleares	101,1	87,4	101,6		98,3
Madrid	74,6	71,9	75,6	71,3	
Murcia	99,2	92,4	102,2	92,0	94,1
Navarra	98,1	83,1	107,7	90,0	
País Vasco	86,7	81,7	89,6	81,1	81,1
La Rioja	90,2	88,1	91,5	92,9	
Canarias	96,5	77,1	100,6	89,8	92,9
Ceuta y Melilla	80,0	79,0	80,7		

Fuente: MOPT, Encuesta de vivienda, 1990.

Tabla 9 - Datos relacionales sobre población y vivienda. 1981-1991

Comunidad Autónoma	Provincia	Población total entre número total de viviendas		Población total entre número de viviendas principales ocupadas		Población total entre número de viviendas secundarias ocupadas		Población total entre número de viviendas desocupadas	
		1981	1991	1981	1991	1981	1991	1981	1991
Andalucía	Almería	2,42	2,13	3,69	3,39	15,94	11,77	12,70	12,16
	Cádiz	3,12	2,76	4,14	3,78	28,25	17,46	22,58	31,52
	Córdoba	2,97	2,69	3,86	3,53	42,37	28,85	18,46	21,06
	Granada	2,69	2,29	3,87	3,37	23,29	13,71	14,29	16,41
	Huelva	2,60	2,28	3,80	3,61	16,97	9,35	15,92	19,16
	Jaén	2,74	2,44	3,71	3,42	38,39	21,79	14,52	16,87
	Málaga	2,45	2,03	3,87	3,42	12,82	10,24	13,96	14,89
Aragón	Sevilla	3,01	2,84	3,96	3,64	43,01	45,92	17,57	22,09
	Huesca	2,40	1,92	3,61	3,19	13,77	7,79	14,86	14,79
	Teruel	1,80	1,56	3,13	2,95	7,17	5,30	10,20	10,36
Aragón	Zaragoza	2,62	2,24	3,38	2,96	29,25	22,46	19,32	17,18
	Asturias	2,74	2,37	3,46	3,07	37,37	23,46	19,99	20,77
	Baleares	2,09	1,71	3,43	3,03	9,23	8,64	12,77	13,19
Canarias	Baleares	2,09	1,71	3,43	3,03	9,23	8,64	12,77	13,19
	Palmas (Las)	3,40	2,76	4,57	3,93	34,80	20,36	21,18	19,72
Canarias	Sta. Cruz de Tenerife	3,00	2,40	4,26	3,60	31,47	19,22	14,96	18,44
	Cantabria	2,67	2,34	3,71	3,40	20,97	12,93	17,58	19,98
Castilla-La Mancha	Cantabria	2,67	2,34	3,71	3,40	20,97	12,93	17,58	19,98
	Albacete	2,39	2,17	3,61	3,35	17,02	15,05	12,11	14,57
	Ciudad Real	2,64	2,35	3,58	3,33	20,59	14,56	19,28	20,26
	Cuenca	2,00	1,73	3,25	3,05	7,91	5,96	15,00	14,91
	Guadalajara	1,60	1,44	3,37	3,09	4,55	3,78	9,20	12,44
Castilla y León	Toledo	2,31	2,04	3,52	3,26	12,66	8,71	14,51	15,81
	Avila	1,69	1,45	3,27	3,06	4,98	3,67	11,83	12,57
	Burgos	2,24	1,88	3,52	3,18	11,55	7,57	13,08	13,62
	León	2,49	2,13	3,44	3,14	19,51	14,80	16,58	14,99
	Palencia	2,38	2,12	3,53	3,24	16,15	10,94	13,45	15,28
	Salamanca	2,42	2,06	3,49	3,16	18,90	10,88	13,75	14,80
	Segovia	2,01	1,73	3,40	3,14	7,81	5,82	13,48	12,45
	Soria	1,88	1,56	3,25	3,03	9,10	5,52	8,78	8,92
	Valladolid	2,89	2,53	3,74	3,37	31,88	22,10	21,13	21,48
	Zamora	2,23	1,90	3,24	3,00	14,81	8,83	13,95	13,21
Cataluña	Barcelona	2,82	2,45	3,36	3,09	32,41	27,89	18,80	24,35
	Gerona	1,77	1,51	3,47	3,15	5,58	4,99	10,14	12,41
	Lérida	2,42	2,16	3,55	3,20	17,14	13,86	13,64	14,08
	Tarragona	1,85	1,56	3,50	3,21	6,07	4,54	11,09	12,22
Ceuta	Ceuta	4,43	3,69	4,81	4,03	957,62	637,88	62,00	51,11

Sigue Tabla 9 - Datos relacionales sobre población y vivienda. 1981-1991

Comunidad Autónoma	Provincia	Población total entre número total de viviendas		Población total entre número de viviendas principales ocupadas		Población total entre número de viviendas secundarias ocupadas		Población total entre número de viviendas desocupadas	
		1981	1991	1981	1991	1981	1991	1981	1991
Comunidad Valenciana	Alicante	1,95	1,64	3,57	3,27	6,65	5,64	12,16	9,91
	Castellón	1,89	1,66	3,34	3,11	8,25	5,68	9,15	11,65
	Valencia	2,26	2,06	3,48	3,14	13,54	11,20	12,37	13,56
Extremadura	Badajoz	2,74	2,46	3,76	3,45	25,85	18,55	16,69	18,18
	Cáceres	2,33	2,00	3,48	3,19	13,31	9,10	15,13	14,61
Galicia	La Coruña	2,82	2,46	3,79	3,48	53,40	26,73	13,86	13,61
	Lugo	2,72	2,29	3,61	3,30	80,06	24,77	12,85	11,90
	Orense	2,50	1,89	3,48	3,04	42,32	11,57	11,25	9,56
	Pontevedra	3,03	2,70	3,96	3,73	47,07	25,42	17,53	19,57
Madrid	Madrid	2,76	2,56	3,54	3,20	35,87	34,19	19,55	24,73
Melilla	Melilla	3,83	3,56	4,35	3,83	106,27	273,43	45,13	62,96
Murcia	Murcia	2,49	2,18	3,81	3,51	16,44	10,57	12,83	13,71
Navarra	Navarra	2,85	2,57	3,74	3,32	38,03	29,25	17,54	20,82
País Vasco	Alava	2,93	2,58	3,78	3,35	41,93	28,75	18,95	20,27
	Guipúzcoa	3,03	2,76	3,82	3,35	80,12	71,76	17,93	50,34
	Vizcaya	2,92	2,73	3,64	3,30	69,39	61,96	18,87	24,69
La Rioja	La Rioja	2,32	2,05	3,39	3,11	16,20	11,26	13,46	15,34

Fuente: Elaboración CECS a partir de INE, *Censo de población y viviendas*, 1981 y 1991.

Tabla 10 - Régimen de tenencia de las viviendas en España

Fuente	Viviendas totales		Viviendas principales		Viviendas alquiler		% Alquiler sobre total	% Alquiler sobre viv. principales
	Número	Viv/1.000 hab.	Número	Viv/1.000 hab.	Número	Viv/1.000 hab.		
Censo 1970	10.659.523	313	8.504.326	250	2.555.116	75	24,0	30,0
Censo 1981	14.724.135	391	10.430.358	277	2.168.661	58	14,7	20,8
EPF 1985			10.531.444	277	1.734.978	46		16,5
Encuesta vivienda MOPT 1990			11.574.179	301	2.106.468	55		18,2
Censo 1991	17.160.677	435	11.824.851	307	1.769.507	46	10,3	14,9

Fuente: Elaboración CECS a partir de INE, *Censo de viviendas*, 1981 y 1991; MOPT, *Encuesta de vivienda*, 1990.

Tabla 11 - Porcentaje de viviendas en alquiler por países

	Total	Privadas	Sociales	
Alemania	55,0	40,0	15,0	(1987)
Bélgica	36,0	31,0	5,0	(1989)
Dinamarca	43,0	22,0	21,0	(1989)
España	14,9	13,1	1,8	(1991)
Francia	39,0	24,0	15,0	(1990)
Grecia	26,0	26,0	-	(1990)
Irlanda	19,0	9,0	10,0	(1990)
Italia	30,0	24,0	6,0	(1988)
Luxemburgo	35,0	35,0	-	(1990)
Países Bajos	54,0	13,0	41,0	(1990)
Portugal	40,0	36,0	4,0	(1990)
Reino Unido	32,0	7,0	25,0	(1990)

Fuente: Alberdi, B., «El censo de viviendas: tipologías, formas de tenencia y condiciones de habitabilidad. 1960-1991», *Revista de Financiación de la Vivienda*, Banco Hipotecario-Argentinaria, nº 24-25 (1993).

Tabla 12 - Evolución de los precios medios de vivienda nueva en las capitales de provincia por Comunidades Autónomas. Precios a 31 de diciembre del año correspondiente. En miles de pesetas. 1985-1994

Comunidad Autónoma	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1º semestre 1994	Variación %
Andalucía	47,6	53,5	61,4	79,9	100,4	112,0	111,3	108,3	106,5	108,1	127,1
Aragón	47,7	57,8	63,1	68,1	109,7	119,4	118,5	115,3	117,6	122,3	156,4
Asturias	58,3	61,3	81,9	101,2	144,1	150,0	143,0	137,0	137,0	142,9	145,1
Baleares	38,5	46,2	67,1	90,2	95,0	112,0	110,0	108,0	108,0	108,0	180,5
Canarias	46,1	50,3	73,3	93,3	119,0	129,7	125,4	118,3	110,6	110,5	239,7
Cantabria	53,5	72,9	79,7	109,2	140,0	150,0	163,0	160,0	147,3	151,4	183,0
Castilla y León	41,3	51,2	64,3	83,3	108,8	120,9	124,9	127,1	128,5	131,8	219,1
Castilla-La Mancha	42,8	49,2	58,3	70,8	88,7	98,1	101,3	101,3	103,3	104,4	143,9
Cataluña	51,8	63,7	99,5	129,9	165,4	192,5	199,5	199,7	203,3	207,4	300,4
Madrid	77,2	110,7	147,4	191,3	235,0	242,0	234,0	228,0	224,0	230,0	197,9
Murcia	49,9	50,3	55,4	70,6	90,0	105,0	102,0	104,0	108,0	110,0	120,4
Comunidad Valenciana	41,1	53,6	64,1	82,8	108,6	112,9	111,6	109,7	109,6	112,5	173,7
Extremadura	38,0	51,5	73,3	76,9	80,6	84,6	83,2	89,4	93,3	98,8	160,0
Galicia	46,8	59,3	71,8	80,9	91,2	107,8	110,3	108,8	111,7	116,4	148,7
La Rioja	74,3	80,3	86,9	94,0	101,7	115,0	123,0	122,0	125,0	125,3	68,6
Navarra	45,7	74,4	91,9	105,7	121,6	135,0	142,0	146,0	145,0	142,3	211,4
País Vasco	64,3	71,2	88,0	109,8	137,6	156,6	161,4	163,9	168,8	177,5	176,1
<b>Media nacional</b>	<b>54,2</b>	<b>68,7</b>	<b>89,0</b>	<b>113,5</b>	<b>142,7</b>	<b>155,3</b>	<b>155,0</b>	<b>152,9</b>	<b>152,6</b>	<b>156,7</b>	<b>189,1</b>

Fuente: Elaboración CECS a partir de datos de la Sociedad de Tasación.

Capítulo X

---

**CRISIS AGRARIA Y TRANSFORMACION  
DEL MUNDO RURAL**

## I. TESIS INTERPRETATIVAS

El desarrollo industrial y el proceso de terciarización han tenido una influencia importante en la transformación de la realidad española contemporánea. No obstante, estos factores resultan insuficientes para valorar en toda su complejidad algunas de las principales reorientaciones en la organización de la economía, la sociedad y el territorio. Es necesario hacer referencia al protagonismo desempeñado por los profundos y acelerados cambios que han ido afectando de forma simultánea a todos los ámbitos de la realidad agraria: formas de aprovechamiento agrario, estructuras de producción y comportamientos de la sociedad rural.

Este proceso de readaptación se realiza en sintonía y en paralelo con los países desarrollados europeos. Desde los años 60, confluyen en estos países dos fenómenos:

- el debilitamiento ininterrumpido de las magnitudes agrarias en las estructuras socio-productivas,
- la manifestación y agudización de los problemas de gran parte de las estructuras y sistemas de aprovechamiento dominantes en la actividad agroganadera.

El sector agrario español y sus problemas se sitúan en el contexto de las llamadas «agriculturas del sur de Europa». Todas ellas se encuentran afectadas por condicionamientos análogos, lo que justifica una consideración integrada de los fundamentos y de los procesos de cambio.

Las principales causas de la crisis del sector se pueden sintetizar en un conjunto de *ideas-fuerza*. Estas ideas-fuerza conforman el marco interpretativo a partir del cual se puede hacer una valoración de las posibilidades actuales y de las perspectivas futuras de la agricultura española y de sus espacios rurales. Son factores que han intervenido directamente —ya sea como estímulos ya sea como frenos— en la génesis y configuración de la compleja red de fenómenos observados en el mundo rural español. En su análisis han de tenerse en cuenta sus dimensiones internas y externas.

Este análisis es imprescindible para elaborar un diagnóstico riguroso y convincente de la situación actual, que permita una aproximación a las tendencias que a corto y medio plazo van a perfilar la nueva

fisonomía rural y las modalidades de organización agraria. Nos encontramos ante un momento decisivo, por cuanto coinciden en el tiempo rigideces y problemas no superados del pasado con elementos de un nuevo modelo agro-rural. En torno a este nuevo modelo y sus consecuencias sociales y territoriales en el conjunto del Estado español se ha suscitado un debate polémico y sugestivo.

## **1. Hacia la superación del modelo productivo tradicional**

La pérdida de peso del sector agrario dentro de las grandes variables socioeconómicas ha demostrado la fuerte desestabilización provocada por el derrumbe de un modelo productivo sustentado en tres pilares muy arraigados y congruentes entre sí:

- disponibilidad de un contingente de mano de obra amplio y con una productividad muy baja,
- deficiente nivel de desarrollo técnico,
- baja remuneración del trabajo.

Estos condicionamientos se encontraban amortiguados por la existencia de un mercado muy intervenido, relativamente simple en cuanto a las pautas de consumo dominantes y sujeto a un régimen generalizado de protección vía precios. Esta situación favorecía a las grandes explotaciones, pero, a la vez, permitía la supervivencia de las de reducido tamaño con unos ingresos mínimos garantizados.

Este modelo, bajo su aparente estabilidad, era frágil y, por tanto, vulnerable a las transformaciones ocurridas en el conjunto de la actividad económica. Ha bastado la confluencia de una serie de cambios en sus componentes más dinámicos –esencialmente en la industria– para que automáticamente se produjera la modificación traumática del clásico y ya obsoleto esquema productivo. La masiva corriente emigratoria es una de las causas fundamentales de esta modificación, por dos razones:

- acaba rompiendo el precario equilibrio tradicional entre población y recursos,
- impulsa la incorporación de innovaciones técnicas, que dan lugar a una agricultura cualitativamente distinta (modernizada en muchos de sus aspectos, inserta en los circuitos del capital industrial y financiero, con una producción más diversificada e intensiva y dotada

de una proyección comercial más amplia), pero con evidentes reminiscencias del pasado aún no superadas.

Estos factores han cristalizado, en un plazo relativamente breve, en la aparición de fuertes tensiones estructurales. El resultado es una imagen ambivalente del sector, en la que se hacen patentes las contradicciones internas, tanto en lo que se refiere a su grado de modernización como a sus relaciones con el resto de las actividades económicas.

La disminución de los efectivos laborales en el campo ha ido asociada casi de inmediato a un significativo incremento de la eficiencia productiva: la productividad por unidad de superficie es hoy cinco veces superior a la de hace apenas dos décadas. Las razones son múltiples:

- las importantes mejoras técnicas aplicadas a la producción, tanto en lo que se refiere a la mecanización y motorización de las tareas más duras como al empleo generalizado de productos químicos (fertilizantes, fitosanitarios, etc.);

- el perfeccionamiento de los métodos y sistemas de cultivo;

- la racionalización física del espacio aprovechable, gracias a los beneficiosos efectos de la Concentración Parcelaria, que ha tratado, con conflictos en muchas ocasiones, de mitigar los inconvenientes de una atomización excesiva y antieconómica;

- la expansión del regadío: en la actualidad supera los tres millones de hectáreas, casi el 16% de las tierras de cultivo, frente a poco más del 10% en 1971;

- la intensificación de los aprovechamientos en las áreas de secano, con la consiguiente reducción de la superficie en barbecho;

- la diversificación productiva, en buena parte atribuible a la optimización de los potenciales biogénéticos y a la puesta en práctica de interesantes iniciativas experimentales en la casi totalidad de los cultivos, tanto en secano como en regadío;

- la mejora de la cabaña ganadera, fundamentalmente en los segmentos de demanda masiva, en detrimento muchas veces de las especies autóctonas.

La valoración de los resultados conseguidos es fundamentalmente positiva. Pero no se puede olvidar que la plena inserción de la actividad agraria dentro de los parámetros y los esquemas del capitalismo

moderno en un plazo de tiempo breve ha supuesto un enorme esfuerzo de financiación. Dicha inserción ha ido acompañada de serios problemas de endeudamiento para una parte importante de las economías agrarias familiares, agravando las contradicciones estructurales de la nueva agricultura emergente.

Un ejemplo revelador de dichas contradicciones estructurales es la notable diferencia entre la evolución de la Producción Final Agraria (PFA) en su conjunto y la de los elementos utilizados para calcularla: los ritmos y balances de crecimiento de unos y otros son claramente distintos. En un ámbito más amplio, otro dato demuestra la insuficiente modernización de las estructuras de aprovechamiento respecto a nuestros vecinos comunitarios: casi la cuarta parte de las explotaciones de la Unión Europea se encuentran en España; sin embargo, el valor de la PFA española no supera el 12% del total de la UE.

La estructura de las explotaciones es una clave interpretativa básica para entender los retos actuales de la economía agraria española y sus potencialidades futuras de desarrollo. Al analizar la dimensión de las explotaciones hemos de tener en cuenta las peculiaridades, sobre todo regionales, que condicionan el valor de esta variable. No obstante, es un primer acercamiento al problema, que nos permite obtener estimaciones muy expresivas acerca de los contrastes de tamaño, la relación entre el número y la superficie correspondiente a cada intervalo y, lo que es más importante, las sensibles disparidades interregionales. Muestra también la tendencia al aparente fortalecimiento de los escalones intermedios y la disminución apreciable del número de explotaciones: casi medio millón menos entre 1962 y 1982, y otras cien mil menos en el septenio 1982-1989.

La dimensión de las explotaciones es uno de los principales factores que entorpecen en bastantes espacios regionales y comarcales el logro de una economía agraria moderna y competitiva. A este respecto, resulta llamativa la insuficiente dimensión media de las explotaciones, a pesar del sensible descenso numérico de las mismas. El abandono de 1.500.000 Has. y la espectacular reducción de la cifra de activos en el período 1962-1982 se tradujo en un ligero aumento de la dimensión media de las explotaciones: de 14,8 a 18,8 Has. Ahora bien, en el mismo período la explotación media en los países comunitarios pasó de 12 a 21 Has. En el período 1982-1989 permaneció casi invariable, al tiempo que el campo registraba la pérdida de cerca del 13% de su población activa.

La debilidad económica de la empresa agraria española es una consecuencia lógica y necesaria de esta situación. Según datos del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPA), el 90% de las explotaciones agrarias tienen un margen bruto de explotación inferior a las 16 UDEs <sup>1</sup>, casi dos tercios (63,4%) no llegan siquiera a 2 y sólo el 0,7% supera las 100. Estos datos revelan la pervivencia de una gran masa de explotaciones en el límite del «minifundismo económico» e incapaces, por tanto, de afrontar las exigencias de una agricultura competitiva. La *explotación de carácter familiar* es el auténtico eje vertebrador de la agricultura y la ganadería españolas: ocupa cerca del 80% del trabajo registrado en el sector y de ella proceden casi las dos terceras partes de la PFA. Esta preponderancia indiscutible condiciona la estructura y los comportamientos empresariales de las explotaciones agrícolas y ganaderas.

Dentro de esta categoría coexisten, sin embargo, situaciones muy diferentes, que invalidan por completo un tratamiento unívoco de las mismas. No se puede identificar *a priori* el concepto de «explotación agraria familiar» con síntomas de postración económica o de marginalidad. Muchas explotaciones de este tipo han hecho enormes esfuerzos de adaptación a los imperativos del mercado, que se han traducido a menudo en una imagen renovada, moderna y competitiva. La base de esta nueva imagen está en un ambicioso, y a veces arriesgado, programa de inversiones, acompañado con frecuencia de un aumento del tamaño de la explotación, normalmente por medio del sistema de arrendamiento. El abandono demográfico ha favorecido esta modalidad, a la que se recurre para lograr un incremento sensible del nivel de ingresos y la consiguiente mejora de la calidad de vida.

Con todo, el éxito de algunas iniciativas de este tipo no debe esconder los fracasos y las frustraciones de muchas otras que no han alcanzado las cotas de rentabilidad y de beneficios deseadas. Sólo así se explica que los niveles medios de renta difieran aún notablemente de los obtenidos en los otros sectores:

— según los criterios estadísticos establecidos, el 31,8% de los hogares rurales están por debajo de la línea de pobreza, frente al 12,4% de los hogares urbanos;

— según la *Encuesta de Presupuestos Familiares*, el gasto medio anual de las familias residentes en el campo es aproximadamente de

---

<sup>1</sup> Una UDE o Unidad de Dimensión Europea equivale a 1.200 ecus de margen bruto total de la explotación.

1,9 millones de pesetas, un 17,4% inferior al de las familias residentes en las ciudades.

## **2. El reto de la competitividad y la diversificación**

La necesidad del cambio y de nuevas estrategias de desarrollo alternativo en la áreas rurales ha de entenderse en función de dos factores:

- la crisis definitiva del modelo de producción agraria tradicional,
- los intensos procesos de reestructuración selectiva que impone la integración europea.

En estos procesos juegan un papel muy importante los siguientes elementos:

- la progresiva inserción de la agricultura en las reglas del intercambio comercial a gran escala,
- las conexiones con el resto de los sectores de la actividad económica,
- la constante reducción de la población activa agraria,
- la remodelación global de las sociedades rurales.

Estamos asistiendo a una profunda transformación socioeconómica interna, que ha afectado sin excepción a todas las regiones y provincias españolas. Ha provocado en ellas, de forma diversa según las distintas capacidades de respuesta, una reorganización en el sistema de relaciones tradicionales entre la ciudad y el campo. Se ha afianzado la posición predominante de las áreas urbanas y es cada vez más evidente su impacto directo sobre los ámbitos rurales, tanto desde el punto de vista socio-productivo como de ordenación del espacio. Este proceso es similar al que se está produciendo en el resto de los países europeos, y se ha visto acompañado de una serie de efectos inducidos cuyas implicaciones son fácilmente perceptibles en todos los ámbitos de la economía y la sociedad rural.

A este respecto, hay que hacer notar que la reconversión gradual de las estructuras productivas está básicamente ligada al ajuste cuantitativo y cualitativo de las explotaciones agrarias familiares y al aumento consecuente de la productividad. En esta tendencia hay que destacar la importancia cada vez menor de la producción estrictamente agroganadera. Esta disminución está en relación con fenómenos como:

- la diversificación funcional de las actividades,
- la mayor complejidad de los sistemas de organización económica,
- la aparición de cambios de gran alcance en la dinámica sociológica y en la evolución de los comportamientos y hábitos culturales.

La constatación de todos estos hechos obliga a reflexionar sobre dos aspectos importantes desde un punto de vista socio-espacial y de gran actualidad:

— La interpretación de *las características del nuevo modelo de articulación que está surgiendo en España entre agricultura y mundo rural*. Son dos variables plenamente interrelacionadas en el tiempo y en el espacio, pero, en el proceso de transformación que les afecta, ambos elementos han dejado de representar un binomio estable y en relativo equilibrio y se han convertido en componentes disociados dentro de una misma realidad espacial. Aparecen tensiones e incluso desproporciones socioeconómicas muy marcadas entre ellos, pero esto no debe ser obstáculo para que se establezcan fórmulas de articulación recíprocamente beneficiosas en un futuro próximo.

— La valoración de hasta qué punto la actual etapa de transición en las estructuras de aprovechamiento de la tierra va a suponer, al fin, *la resolución satisfactoria de las múltiples y crónicas contradicciones y disfuncionalidades de la agricultura y la ganadería en España*. Un punto fundamental de esta valoración es saber si esta transformación va a hacer compatibles la modernización y la flexibilidad con la defensa de los valores patrimoniales, culturales y ambientales del mundo rural, que deben ser conservados y promovidos como garantía de prestigio hacia el exterior. Se trataría, dicho de otro modo, de comprobar en qué medida las tendencias ya advertidas pueden permitir una revalorización de los espacios rurales como espacios social y culturalmente dinámicos. Hay que evitar las visiones reduccionistas que identifican simplemente lo rural con lo «no urbano», así como las posturas nostálgicas del pasado, que evocan con añoranza las pretendidas virtudes tradicionales de lo rústico y lamentan su ya imposible recuperación.

### **3. El futuro del mundo rural: una opción de sociedad**

Es necesaria una nueva valoración y conceptualización de los espacios rurales en España. Aparecen cada vez más elementos de juicio

que rompen con numerosos tópicos interpretativos y que justifican esta nueva valoración y conceptualización. El punto clave está en dilucidar si verdaderamente los espacios rurales, en el actual momento de profunda reestructuración de la sociedad y de las actividades económicas, pueden o no constituir «espacios de relanzamiento». Es decir, espacios en los que la innovación social, bajo múltiples formas, sea capaz de crear las condiciones de un desarrollo auténticamente alternativo en los diferentes ámbitos regionales y comarcales que conforman la compleja realidad agraria y rural española, mediante el aprovechamiento de sus potencialidades intrínsecas.

Se escuchan algunas opiniones catastrofistas sobre el futuro del mundo rural. Con frecuencia son el resultado de una visión trivial y simplificadora, demasiado propensa a valorarlo con criterios de homogeneidad y como una realidad en situación de empobrecimiento o marginación frente a los dinamismos urbanos. Es cierto que se plantean aún numerosas incógnitas a medio y largo plazo. La respuesta a las mismas vendrá de la aplicación de los cuatro fundamentos sobre los que descansa el futuro del mundo rural en las sociedades desarrolladas:

— *La creciente demanda social de espacio rural está unida a su atractivo.* En consecuencia, su adaptación al entorno obliga a introducir mecanismos de valorización de sus recursos y a evitar las diferentes formas de agresión que, voluntaria o inconscientemente, pueden poner en peligro una riqueza difícil de recuperar una vez destruida.

— *Los proyectos e iniciativas modelan y configuran los territorios.* En su elaboración se han de tener en cuenta las especificidades de cada tipo de escenario, especialmente la diversidad ecológica y las diferentes aptitudes para la producción y el aprovechamiento de los recursos, a fin de coordinar a escala europea los proyectos e iniciativas de cada país.

— *Los espacios de muy baja densidad humana no deben ser ni postergados ni, menos aún, abandonados.* El reconocimiento económico-cultural de la heterogeneidad simboliza el amplísimo campo de posibilidades con que cuenta la realidad no urbana española. El abandono o postergación de dichos espacios supondría un empobrecimiento irreversible de la riqueza que se intenta preservar. Son testimonio vivo de una evolución histórica irrenunciable y parte importante de una realidad que rechaza la exclusión. Es necesario reconocer y apoyar sus valores ecológicos y patrimoniales, y promover la capacidad

de iniciativa de su base socio-demográfica, a través fundamentalmente de la cooperación entre las instancias públicas y privadas.

— El porvenir de los espacios rurales es una ineludible *opción de sociedad*. El equilibrio entre el mundo rural y el urbano garantiza posibilidades de progreso para ambos. Este objetivo deja de ser, por tanto, un mero desiderátum para convertirse en un principio de acción prioritario y permanente, que se fundamenta en la solidaridad hacia espacios económica y socialmente vulnerables. Alcanzar ese objetivo exige la aplicación de estrategias equilibradoras que impliquen:

- la resolución de las dificultades estructurales,
- la mejora de la dotación de servicios,
- el reconocimiento efectivo de las capacidades de decisión de los distintos agentes,
- la puesta en práctica de una política equitativa de redistribución de los recursos.

En definitiva, estrategias que permitan alcanzar una calidad de vida que evite situaciones de marginalidad difícilmente reversibles.

## II. RED DE LOS FENOMENOS

### 1. Un sector en regresión

Las principales magnitudes de la actividad agraria muestran una clara tendencia regresiva en las últimas décadas. Las diferencias con otros grandes sectores de la actividad socioeconómica son cada vez mayores. Este hecho refleja la importancia del cambio en el medio rural, a la vez que testifica el fuerte impacto de la crisis sobre las principales variables que muestran los rasgos básicos del sector.

El sector agrario contribuye con sólo un 3,86% a la producción total española<sup>2</sup>. A comienzos de los 60 representaba el 27,9%, aunque ya en 1981 había quedado drásticamente reducida al 6,7%. Este sensible retroceso –en buena parte derivado del estancamiento en la evolución del Valor Añadido Bruto (VAB)<sup>3</sup> a precios constantes– resulta más llamativo al compararlo con la industria y los servicios, los sectores más dinámicos del sistema productivo.

Uno de los aspectos donde se pone más de manifiesto este deterioro comparativo es en la tasa de productividad, que relaciona la aportación al VAB y la ocupación en cada uno de los sectores. La tasa de productividad del sector agrario es más de dos veces y media inferior al promedio general (tabla 1).

Es significativo también el retroceso del *comercio exterior agrario*: en 1964 suponía más de la mitad del valor total de las ventas españolas en mercados exteriores; dos décadas después representa tan sólo el 16%. En el mismo período las importaciones de origen agrario no se han reducido al mismo ritmo: del 18% a poco más del 10%.

Hay que destacar igualmente el notable y crónico desequilibrio entre los niveles de renta por ocupado en la agricultura y en los demás sectores –que casi la triplican– (tabla 2). No obstante, en el último decenio se ha producido una ligera disminución de siete puntos en la diferencia entre ambos porcentajes, resultado de los siguientes factores:

---

<sup>2</sup> En 1993, según la Contabilidad Nacional Trimestral de España, los sectores agrario y pesquero representaban el 3,7% del PIB a precios de mercado.

<sup>3</sup> En un producto, es la parte de su valoración total que se incorpora en una determinada fase del proceso productivo, antes de añadir los impuestos correspondientes.

**Tabla 1 - Composición sectorial del Valor Añadido Bruto (VAB) y de la población activa en España. 1991**

	VAB	%	Activos	%	Productividad
Agricultura	1.989,3	3,86	1.439,2	10,15	1.382,23
Pesca	190,5	0,37	102,4	0,72	1.860,35
Industria	13.476,1	26,12	3.218,0	22,70	4.187,73
Construcción	5.111,6	9,90	1.521,2	10,73	3.360,24
Servicios	30.634,9	59,75	7.895,7	55,70	3.879,95
Total	51.402,4	100	13.205,9	100	3.625,89

**Nota:** VAB, en miles de millones de pesetas; empleo, en miles de trabajadores; productividad, en miles de pesetas.

**Fuente:** Elaboración CECS a partir de INE, *Contabilidad Nacional de España*, Madrid, 1993; INE, *Encuesta de Población Activa*, Madrid, 1991.

- la crisis industrial,
- las cuantiosas ayudas de la Unión Europea al sector agrario,
- la reducción de la tasa de actividad.

Estos datos ponen al descubierto el alcance de los intensos ajustes económicos que afectan a la agricultura y ganadería españolas.

Otro factor que hay que considerar es el extraordinario debilitamiento demográfico y, en consecuencia, el fuerte descenso de la población rural en el conjunto de la población activa: un 56% entre 1962 y 1982.

**Tabla 2 - Contrastes en la renta por persona ocupada. En miles de pesetas corrientes. 1982-1991**

Años	Actividad agraria (1)	% de variación interanual	Otros sectores (2)	% de variación interanual	% 1/2
1982	545,27	—	1.894,36	—	28,78
1983	615,15	12,82	2.157,96	13,91	28,51
1984	758,26	23,26	2.494,46	15,59	30,40
1985	811,48	7,02	2.811,20	12,70	28,87
1986	909,72	12,11	3.099,74	10,26	29,35
1987	1.027,78	12,98	3.309,74	6,77	31,05
1988	1.153,96	12,28	3.532,26	6,72	32,67
1989	1.230,38	6,62	3.756,73	6,35	32,75
1990	1.401,02	13,87	4.005,92	6,63	34,97
1991	1.525,71	8,90	4.314,39	7,70	35,36

**Fuente:** Elaboración CECS a partir de datos del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación; INE, *Encuesta de Población Activa*, Madrid, 1991.

Este fenómeno coincide con la acentuación de las divergencias en el peso relativo de las áreas rurales y urbanas sobre el conjunto de la población. A principios de siglo más de las tres cuartas de los españoles residían en áreas rurales. El peso relativo de éstas se irá reduciendo progresivamente, especialmente a partir de la década de los 60. A principios de los 90 representaban sólo un tercio de la población española. Existe, sin embargo, una gran disparidad entre Comunidades Autónomas: el porcentaje de población rural –residentes en municipios con menos de 20.000 habitantes– varía del 64,25% de Extremadura al 6,81% de Madrid (tabla 3).

Las múltiples implicaciones de esta regresión han contribuido a trastocar por completo las estructuras socio-demográficas de las áreas rurales, hasta provocar una ruptura irreversible con los equilibrios y esquemas de organización tradicionales. Un multitudinario éxodo campesino se ha mantenido hasta los inicios de la década de los 80, cuando se asiste a la casi paralización de las salidas, en parte motiva-

**Tabla 3 - Población residente en municipios de menos de 10.000 y 20.000 habitantes. En miles de personas. 1991**

Comunidades Autónomas	Población total	Menos de 10.000	%	Menos de 20.000	%
Andalucía	7.040,6	1.693,3	24,05	2.569,9	36,50
Aragón	1.221,5	404,4	33,11	517,9	42,40
Asturias	1.098,7	167,1	15,51	354,8	32,29
Baleares	745,9	173,9	23,31	280,8	37,65
Canarias	1.637,6	247,3	15,10	445,4	27,20
Cantabria	530,3	191,4	36,09	254,3	47,95
Castilla-La Mancha	1.651,8	885,5	53,61	1.014,6	61,42
Castilla y León	2.562,9	1.154,2	45,03	1.252,3	48,86
Cataluña	6.115,6	1.193,7	19,52	1.736,4	28,39
Comunidad Valenciana	3.923,8	875,6	22,32	1.378,8	35,14
Extremadura	1.056,5	590,2	55,86	678,8	64,25
Galicia	2.720,4	982,1	36,10	1.501,2	55,18
Madrid	5.030,9	245,7	4,88	342,4	6,81
Murcia	1.059,6	116,5	10,99	289,5	27,32
Navarra	523,6	239,0	45,65	306,2	58,48
País Vasco	2.109,0	492,6	23,36	800,2	37,94
La Rioja	267,9	108,3	40,43	139,6	52,11
<b>Total</b>	<b>39.296,6</b>	<b>9.760,8</b>	<b>24,84</b>	<b>13.863,1</b>	<b>35,28</b>

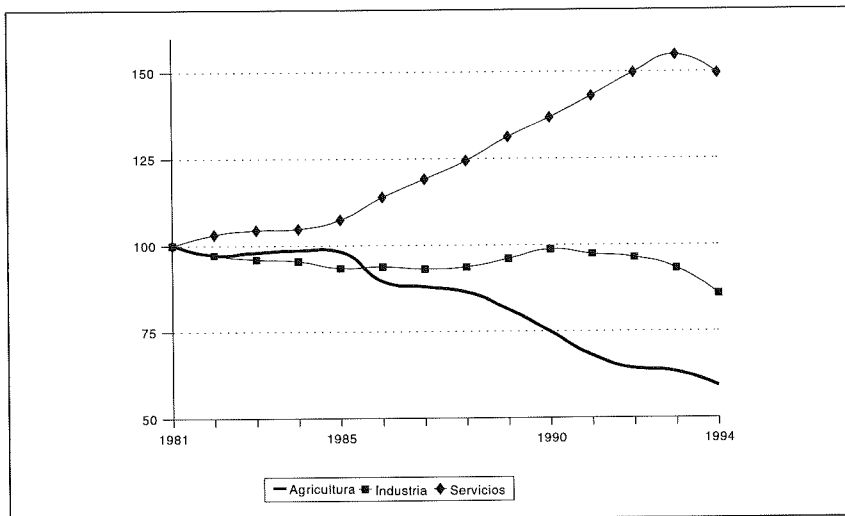
Fuente: Elaboración CECS a partir de INE, *Censo de Población 1991*, Madrid, 1994.

da por la crisis del empleo alternativo en la ciudad y en parte por el agotamiento vegetativo de las áreas emisoras. A este espectacular retroceso cuantitativo ha correspondido de manera casi inmediata la pérdida definitiva del protagonismo de la agricultura como sector aglutinante del empleo. En 1964 la población activa agraria representaba aún el 35,7% de la población activa total; en nuestros días se sitúa en torno al 10%. Esta tasa duplica todavía la media comunitaria, pero, a la vista de la evolución en el último decenio, la tendencia a la disminución continúa, tal y como refleja el gráfico 1.

La diferencia respecto a los niveles europeos se ha ido reduciendo gradualmente en los últimos años, ya que desde la incorporación de España a la CE ha descendido en unos 700.000 el número de activos en el sector agrario, fundamentalmente a través de las jubilaciones y el abandono de las labores agrarias. De todos modos, este hecho, pese a lo que en un principio cupo esperar, sólo ha supuesto una remodelación parcial de la población activa residente en el campo. Persisten los indicadores que reflejan la crisis demográfica, que se manifiesta en dos fenómenos de gran relieve desde el punto de vista funcional:

— El mantenimiento de una tendencia a la masculinización en la estructura de la *sex-ratio*: a nivel nacional y en los escalones juveniles

Gráfico 1 - Evolución de la población activa. Índice 1981=100. 1981-1994



la tasa es del 89,6<sup>4</sup>. La razón fundamental es la resistencia de la mujer joven a permanecer en el campo y cargar con las duras tareas que implica el trabajo femenino en la explotación agraria familiar.

— La distorsión de la pirámide de edades referida a los titulares de explotación. El progresivo ensanchamiento en los estadios medio-altos resalta la debilidad comparativa de la población joven. Cerca del 60% de los responsables de las unidades de aprovechamiento rebasan los 55 años, mientras que los menores de 45 años tan sólo suponen el 17%. En el conjunto de la actividad económica del país, los activos jóvenes menores de 40 años representan el 59% de la población activa total; en la agricultura este índice se reduce en veinte puntos. Últimamente se está produciendo una tímida incorporación de los jóvenes a la actividad (agraria o no) desarrollada en el campo, gracias a las generosas ayudas aplicadas con tal fin en los últimos años; sus resultados sólo podrán ser perceptibles a finales de la década actual. A pesar de ello, el envejecimiento demográfico sigue siendo uno de los rasgos definitorios del sector agrario.

La importancia de este hecho radica en que las características demográficas pueden implicar condicionamientos graves desde el punto de vista socio-productivo. Entre ellos cabe destacar:

— La propia capacidad del colectivo humano residente para afrontar con perspectivas de éxito los numerosos y grandes retos planteados.

— Su incidencia en los desajustes de los mecanismos de protección social. El acusado déficit en las cuentas del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social es un ejemplo claro: las aportaciones por cotizaciones apenas superaron en 1993 los 180.000 millones de pesetas, frente a un coste que, sumando los gastos por prestaciones económicas contributivas y los de asistencia médica, se eleva por encima del billón y medio de pesetas.

Por otro lado, esta misma estructura demográfica constituye un obstáculo para la necesaria renovación del sector. El aumento de la competitividad y el logro de mayores valores añadidos a lo largo de todo el ciclo productivo exigen profesionales agrarios cualificados para acometer las necesarias iniciativas de perfeccionamiento de los procesos de producción, gestión y comercialización.

---

<sup>4</sup> La tasa expresa el número de mujeres entre los 20 y 29 años por cada 100 varones comprendidos en el mismo umbral de edad.

## **2. El impacto de la integración en la UE y de la liberalización de los mercados**

La fragilidad del desarrollo agrario y los desafíos que se le plantean casi de inmediato no pueden entenderse sin hacer referencia a las condiciones legislativas y de funcionamiento que imponen a la economía agraria española la reforma de la Política Agraria Común (PAC) y los acuerdos de la Ronda Uruguay suscritos a finales de 1993.

En primer lugar, es preciso reflexionar acerca de las múltiples e importantes repercusiones de la reforma de la PAC, aprobada por el Consejo de Ministros en mayo de 1992. Tres principios fundamentales justifican esta reforma:

- los propios requerimientos derivados de los acuerdos del GATT;
- la necesidad de reducir los elevados costes de una política hasta entonces primordialmente basada en el sostenimiento de los excedentes y rentas agrarias;
- el propósito de incorporar las nuevas orientaciones medioambientales, ya previstas en el Tercer Programa (1982-1986) y encaminadas a la conservación y defensa del medio natural.

Esta voluntad correctora se manifestará en unas líneas concretas de acción, que remiten básicamente a los siguientes puntos:

- descenso de los precios institucionales,
- implantación del sistema de ayudas compensatorias (independientemente del rendimiento de la explotación y en función de la superficie),
  - potenciación de las políticas estructurales,
  - introducción del barbecho «obligatorio»,
  - puesta en práctica de las llamadas «medidas de acompañamiento», destinadas al sostenimiento de las rentas del sector; entre ellas destacan los programas de reforestación, de ayuda a zonas desfavorecidas, el apoyo a las jubilaciones anticipadas y a los planes de rejuvenecimiento de la población activa, y los incentivos para la protección del medio ambiente (cuadro 1).

La aplicación de la reforma en España ha de resultar decisiva, porque supone el tránsito obligado de los principios originarios –mercado único, preferencia comunitaria, solidaridad financiera, regulación de las producciones mediante las Organizaciones Comunes de Mercado– a nuevas pautas de actuación, entre las que destacan:

Cuadro 1 - La reorientación de la Política Agraria Común

	ANTERIORES DIRECTRICES	FUNDAMENTOS DE LA REFORMA
OBJETIVOS	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Incremento de la productividad mediante optimización de los factores</li> <li>- Logro de un nivel de vida equitativo para los agricultores</li> <li>- Estabilización de los mercados agrarios</li> <li>- Garantía de seguridad de los abastecimientos y de precios razonables a los consumidores</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Interés en la calidad de las producciones</li> <li>- Reforzamiento de la competitividad de la agricultura comunitaria en los mercados internacionales</li> <li>- Control de la producción en sectores excedentarios</li> <li>- Apoyo directo al agricultor en áreas desfavorecidas</li> <li>- Atención a la defensa y conservación de los entornos ambientales</li> </ul>
PRINCIPIOS	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Solidaridad financiera</li> <li>- Unidad de mercado</li> <li>- Preferencia comunitaria</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aumento de la eficacia de las estructuras agrarias</li> <li>- Establecimiento de techos para determinadas producciones</li> </ul>
INSTRUMENTOS	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Organizaciones Comunes de Mercado (OCM)</li> <li>- Apoyo a las rentas en zonas desfavorecidas</li> <li>- Mejora de las explotaciones</li> <li>- Estímulo a la industria agro-alimentaria</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Modulación de los precios de garantía a la baja y limitación del gasto agrícola</li> <li>- Cambios en algunas OCM: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Inicialmente en cereales, oleaginosas, proteaginosas, tabaco, leche y productos lácteos, carne de vacuno, ovino y caprino.</li> <li>• Ampliación de la reforma al viñedo, azúcar, arroz, frutas y hortalizas</li> </ul> </li> <li>- Apoyo a la industria de transformación</li> <li>- Medidas de acompañamiento: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Protección del medio ambiente</li> <li>• Reforestación de tierras agrícolas</li> <li>• Jubilación anticipada o cese de actividad</li> </ul> </li> </ul>

- mayor control de la producción en los sectores excedentarios,
- atención preferente a la calidad de los productos,
- apoyo a la industria de transformación,
- mantenimiento de la competitividad en los mercados internacionales.

Hemos de prestar particular atención en nuestro país a las iniciativas relacionadas con la protección del medio ambiente y con las ya citadas «medidas de acompañamiento», por sus implicaciones fácilmente previsibles y su notable impacto socio-espacial.

Entre los aspectos positivos de la reforma en España hay que destacar los que cubren los riesgos derivados de una agricultura caracte-

rizada por variaciones interanuales de gran riesgo y aleatoriedad en muchas regiones. La cuantía asignada a las subvenciones por superficie supone una ventaja indiscutible, ya que asegura unas rentas fijas, independientes de la cosecha. Por otro lado, el precio de intervención de algunos productos crea una malla protectora que permite garantizar, en áreas especialmente sensibles, unos ingresos superiores al producto asegurado o, lo que es más importante, disponer de una seguridad de rentas nada desdeñable.

Tampoco debemos subestimar las implicaciones para España de la política socio-estructural prevista en dos reglamentos de la Unión Europea:

— Reglamento (CEE) 2.052/1988 del Consejo, alusivo a las funciones de los Fondos estructurales, por el que se establece una programación plurianual de las intervenciones de acuerdo con un principio de redistribución regional de las ayudas;

— Reglamento (CEE) 4.256/1988 del Consejo, referente a las directrices reguladoras del FEOGA-Orientación.

Tras el ingreso de España en la Comunidad Europea se ha ido produciendo una afluencia masiva de fondos comunitarios procedentes del FEOGA-Garantía. De 122.761 millones de pesetas en 1987 hemos pasado a 478.686 en 1992, 692.665 en 1993 y 806.000 en 1994; esta última cifra representa un récord en las subvenciones percibidas por la agricultura, la industria agroalimentaria y el segmento dedicado a la comercialización. Gracias a esta considerable aportación económica, concentrada en cinco regiones españolas<sup>5</sup>, se calcula que en la actualidad cerca de la cuarta parte de los ingresos de las explotaciones agrarias españolas proviene de subvenciones directas. En algunos subsectores, como el ovino, el girasol o el aceite de oliva, esa proporción es mucho mayor.

La reforma tiene también sus sombras. Cabe destacar el carácter eventual de la actual PAC y, sobre todo, la urgencia acordada respecto a las medidas de adaptación del sector a los imperativos de la competitividad. Conviene tener en cuenta también que una política de ayudas no condicionada a la capacidad de iniciativa del agricultor corre el riesgo de desencadenar situaciones de desmotivación que en nada favorecen el indispensable proceso de acomodación señalado.

---

<sup>5</sup> El 90% de las ayudas proporcionadas por el FEOGA-Garantía se destinan, por este orden, a Andalucía (30%), Castilla y León (21%), Castilla-La Mancha (20%), Aragón (10%) y Extremadura (9%).

Los objetivos de cambios en la producción y en los hábitos socio-culturales que dan forma a este proceso han de considerar las diferentes perspectivas derivadas de la pluralidad de las «agriculturas regionales» y de las reorientaciones funcionales que se están produciendo actualmente en las sociedades rurales.

### **3. Desarrollos alternativos ante la diversidad productiva regional**

Para conocer la realidad agraria española es fundamental examinar los distintos elementos que ponen de manifiesto la gran diversidad geográfica en que se organiza y estructura. Anteriormente hemos hecho alusión a las diferencias en la configuración regionalizada del sistema de explotaciones. La distribución regional de la PFA es otro fiel reflejo de los distintos niveles de productividad alcanzados en unas regiones y otras o de la composición sectorial de la misma en cada una de ellas. Una valoración rigurosa de la estructura de las explotaciones, de los índices de especialización productiva, de las principales modalidades de aprovechamiento y comercialización, del grado de desarrollo tecnológico conseguido o del precio y movilidad del mercado de la tierra proporciona igualmente datos significativos de la heterogeneidad territorial y socioeconómica de la realidad agraria española.

El análisis de las economías agrarias regionales, aunque éstas se hallen encuadradas dentro de los grandes parámetros que definen la problemática agraria española, enriquece las perspectivas de investigación e ilustra acerca de las múltiples opciones y posibilidades existentes, a partir de las cuales hay que interpretar las prioridades acordadas.

La PFA por hectárea de superficie útil es, sin duda, uno de los indicadores o elementos de juicio más decisivos a la hora de valorar el grado de incorporación a los patrones de racionalización de los sistemas de utilización de la tierra en los distintos escenarios regionales. A este respecto, son muy esclarecedoras las grandes diferencias observadas: de las 460.779 pesetas por hectárea en Canarias a las 44.490 en Extremadura (tabla 4).

El análisis de la regionalización de la producción agraria ha de tener en cuenta también la dimensión variable que en cada escenario presentan las llamadas «Zonas especiales», contempladas bajo la ca-

Tabla 4 - Distribución regional de la Producción Final Agraria. 1989

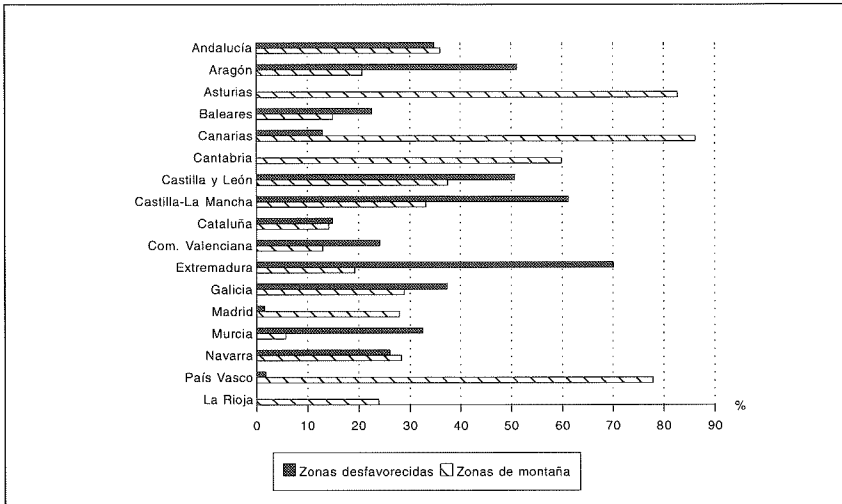
Comunidades Autónomas	Superficie Agraria Util (miles Ha.)	Producción Final Agraria (mill. pts.)	PFA/Ha. (pts.)	%	Media España=100 de la PFA/Ha.
Andalucía	6.322,2	703.571	111.286	21,31	113,55
Aragón	3.082,9	221.826	71.954	6,72	73,42
Asturias	572,6	57.994	101.282	1,76	103,34
Baleares	410,0	30.458	74.288	0,92	75,80
Canarias	165,5	76.259	460.779	2,31	470,14
Cantabria	249,8	40.631	162.654	1,23	165,96
Castilla-La Mancha	5.545,2	304.004	54.823	9,21	55,94
Castilla y León	6.918,3	457.855	66.180	13,87	67,53
Cataluña	1.791,3	373.543	208.532	11,31	212,77
Comunidad Valenciana	1.153,4	272.717	236.446	8,26	241,25
Extremadura	3.453,5	153.647	44.490	4,65	45,39
Galicia	1.329,9	239.502	180.090	7,25	183,75
Madrid	515,1	34.395	66.773	1,04	68,13
Murcia	741,8	158.550	213.737	4,80	218,08
Navarra	706,1	69.539	98.483	2,11	100,48
País Vasco	380,9	55.794	146.479	1,69	149,46
La Rioja	346,3	51.108	147.583	1,55	150,58
Total	33.684,8	3.301.393	98.008	100	100

Fuente: Elaboración CECS a partir de Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, *Anuario de Estadística Agraria 1989*, Madrid, 1990.

tegoría de «Zonas desfavorecidas» o dentro del rango específico de «Zonas de montaña». El reconocimiento explícito de ambas en la normativa comunitaria y en la estatal<sup>6</sup> les otorga una gran importancia, derivada ante todo de su singularidad y de las políticas de salvaguarda que han merecido en un contexto proclive al productivismo económico y a la selectividad territorial, conforme al libre juego de las fuerzas del mercado. La delimitación y localización geográfica de estas zonas (gráficos 2 y 3) permite interpretar con claridad el alcance de la problemática agraria desde el punto de vista regional: la proporción de «Zonas desfavorecidas» es significativa en ambas Castillas y Extremadura (gráfico 4), mientras que la de «Zonas de montaña» lo es en la

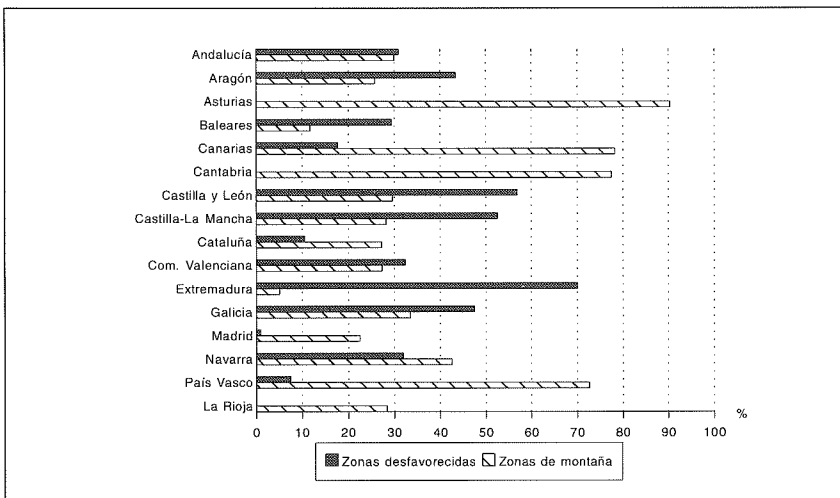
<sup>6</sup> Directiva del Consejo de 28 de abril de 1975, sobre agricultura de montaña y de determinadas zonas desfavorecidas, y Ley 25/1982, de 30 de junio, de agricultura de montaña, respectivamente.

Gráfico 2 - Zonas especiales. Explotaciones. En porcentaje sobre el total de explotaciones. 1989



Fuente: Elaboración CECS a partir de Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, *Anuario de Estadística Agraria 1989*, Madrid, 1990.

Gráfico 3 - Zonas especiales. Superficie Agraria Util. En porcentajes sobre el total de Superficie Agraria Util. 1989

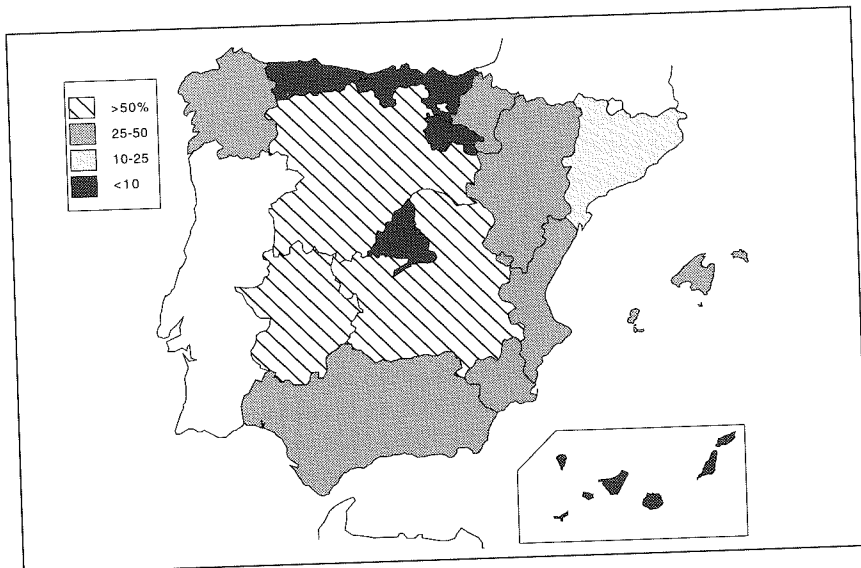


Fuente: Elaboración CECS a partir de Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, *Anuario de Estadística Agraria 1989*, Madrid, 1990.

vertiente cantábrica (Asturias, Cantabria y País Vasco) y en el archipiélago canario (gráfico 5).

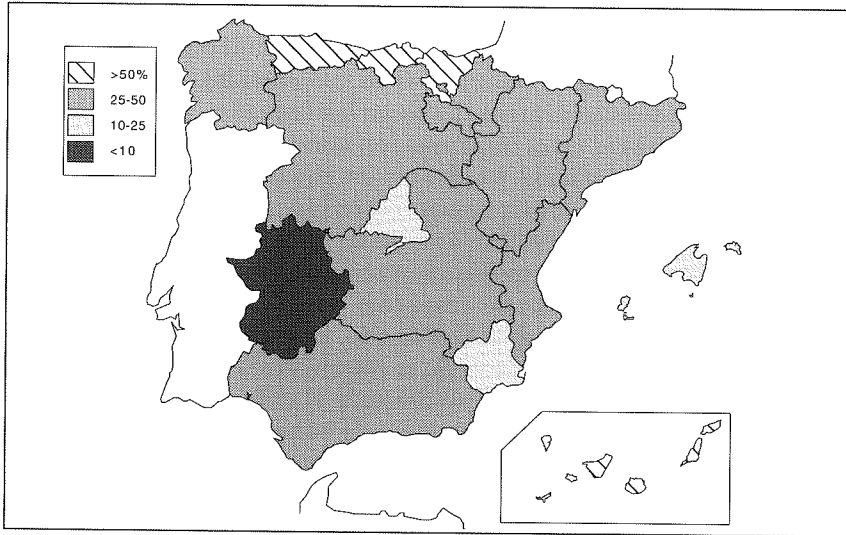
La PAC define y avala unos instrumentos de intervención y un régimen especial de ayudas para las zonas reconocidas dentro de estas categorías. Entre estas últimas destacan las llamadas «Indemnizaciones compensatorias», cuya implantación comienza en 1986 a favor de los titulares de explotación residentes en zonas donde sea necesario «compensar los condicionamientos físicos que reducen la productividad de la tierra»; desde 1989 su ámbito de aplicación abarca también las «Zonas en riesgo de despoblamiento». Estas medidas confirman el compromiso en la defensa de «espacios en situación crítica» por su débil competitividad estructural. Por ello, es precisamente en el análisis de estos escenarios, a través de la comprobación de los resultados conseguidos, donde en verdad se dilucida el éxito o el fracaso de un objetivo que actualmente se preconiza: la compatibilidad entre la racionalización del sector y la salvaguarda de los recursos –sociales, culturales y económicos– inherentes a espacios dotados de elementos de singular valor ecológico e inestimable riqueza patrimonial.

Gráfico 4 - Importancia relativa de las Zonas desfavorecidas en la Superficie Agraria Util. 1989



Fuente: Elaboración CECS a partir de Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, *Anuario de Estadística Agraria 1989*, Madrid, 1990.

Gráfico 5 - Importancia de las Zonas de montaña en la Superficie Agraria Util. 1989



Fuente: Elaboración CECS a partir de Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, *Anuario de Estadística Agraria 1989*, Madrid, 1990.

#### 4. La necesaria modernización de las explotaciones agrarias

La compatibilización que acabamos de señalar exige impulsar y profundizar en las iniciativas y estrategias de incorporación definitiva de la economía agraria a los esquemas del capitalismo desarrollado. Este proceso, que supondrá el cumplimiento de la premonición sobre «el fin de los campesinos» –lúcidamente anticipada ya por H. Mendras en 1967–, implicará un ajuste, en muchos aspectos traumático, en el conjunto del sector. Todo parece abocado, sin pausa posible, al nacimiento de una «nueva agricultura», que será tratada de forma privilegiada. Las formas clásicas de explotación de la tierra desaparecerán a medio y largo plazo; sólo sobrevivirán en condiciones casi residuales, como dedicación a tiempo parcial; relegadas, por tanto, a un segundo plano, al menos si se mantienen en sus esquemas más tradicionales.

Todavía es difícil evaluar los resultados de las políticas estructurales aplicadas a la agricultura. Apreciamos, sin embargo, que la sensibilidad hacia este tema está presente en la mayor parte de los planes y programas de actuación acometidos a lo largo de los últimos años,

con la decidida finalidad de respaldar desde los órganos de decisión pública el proceso de acomodación a las líneas maestras de la PAC.

A este respecto, no es necesario analizar detalladamente las líneas de acción promovidas desde las diferentes Comunidades Autónomas. El Plan de Ayudas Directas a la Renta Agraria (Decreto 163/1993, de 1 de junio) en el País Vasco constituye una muestra bastante representativa, y en cierto sentido modélica, por la dimensión socioeconómica y territorial que en este ámbito de la España atlántica presentan los problemas relacionados con la actividad agroganadera. En él se concretan una serie de medidas con las que se pretenden conseguir tres objetivos esenciales, comunes a otras iniciativas análogas desarrolladas por la mayor parte de los gobiernos autónomos:

- mantener la renta de las explotaciones más vulnerables a la reforma de la PAC;
- facilitar la adaptación de estas explotaciones mediante la mejora estructural y el incremento de la competitividad;
- garantizar el abandono de la actividad en condiciones dignas a los agricultores en edad avanzada y propiciar la transmisión de la tierra a quienes puedan asegurar su viabilidad futura<sup>7</sup>.

El protagonismo de las Comunidades Autónomas se ha hecho bien explícito, por tanto, en un importante conjunto de decisiones que se han materializado en realizaciones concretas capaces de generar procesos de cambio más o menos apreciables en sus respectivos ámbitos de competencia –no olvidemos la resonancia que en su momento tuvo la reforma agraria promovida en Andalucía con más entusiasmo que operatividad–. En el ámbito nacional, la puesta en práctica de la Ley de Modernización de las Explotaciones Agrarias manifiesta la volun-

---

<sup>7</sup> Por su interés en el tema que nos ocupa, vamos a aludir a la metodología aplicada, consistente en la delimitación del régimen individualizado de ayudas de acuerdo con cada una de las modalidades a que corresponda la explotación afectada. La modalidad A se refiere específicamente a las explotaciones familiares individuales, caracterizadas por una serie de requisitos bien definidos: la edad del titular no debe rebasar los 65 años, la unidad familiar destinará a la explotación más de 0,75 UTA (Unidades de Trabajo Agrario), el margen bruto total ha de superar las 500.000 pesetas, en tanto que el mantenimiento de la actividad agraria no debe ser inferior a 10 años, salvo en caso de jubilación, bien ordinaria o anticipada. En cuanto a la modalidad B, referida a las explotaciones cuyo titular se sitúe entre los 55 y los 65 años y desee acogerse a la jubilación, se establece como condición esencial la transmisión definitiva de la explotación a un joven agricultor, de conformidad con lo señalado en el Régimen de Ayudas al Cese Anticipado de la Actividad Agraria en el País Vasco, señalando que la superficie agraria transmitida no puede ser nunca inferior a 4 hectáreas ni el margen bruto estar por debajo de las 750.000 pts.

dad de dar respuesta global a los retos planteados en este sector. El proyecto de ley fue remitido al Parlamento en agosto de 1994 y, según las informaciones recogidas, opta decididamente por una política de reformas estructurales que promuevan una dinámica más activa y congruente con los imperativos del momento que la pretendida con el Programa de Política Agraria, aplicado quince años antes (cuadro 2).

Con independencia de las formulaciones que finalmente pueda adoptar la Ley tras su tramitación parlamentaria y los pertinentes acuerdos adoptados con las Comunidades Autónomas y las organizaciones profesionales agrarias, el espíritu de la misma es coherente con un principio de actuación esencial: la defensa de la denominada «explotación prioritaria». Por explotación prioritaria se entiende aquella que sea capaz de generar, como mínimo, una renta unitaria no inferior al 40% ni superior al 120% de la renta de referencia del país. El propietario debe ser agricultor profesional, considerando como tal a quien, dado de alta en la Seguridad Social y con una edad comprendida entre 18 y 60 años, obtenga al menos el 50% de sus ingresos de la actividad agraria. La dedicación preferente a la explotación en régimen de tenencia directa es, por tanto, el criterio básico diferenciador, aunque no excluyente.

La explotación prioritaria se convierte así en la unidad de referencia fundamental o, mejor aún, en el elemento nuclear sobre el que se articula la voluntad selectiva de la reforma. El problema surge al comprobar, desde un punto de vista operativo, la poca importancia numérica que en el inventario general de explotaciones tienen las específicamente adscritas a esta categoría. A falta de una información más

**Cuadro 2 - Principales objetivos y medidas de la política de modernización agraria**

- Fijación de unidades mínimas de cultivo, impidiendo la fragmentación de las fincas por debajo de la dimensión fijada, incluso en las particiones de herencia.
- Definición de las explotaciones prioritarias para los profesionales de la agricultura.
- Ayuda a los planes de mejora para lograr la modernización de las explotaciones consideradas prioritarias.
- Reducción de los arrendamientos rústicos a un período máximo de tres años (actualmente es de 21).
- Ayudas y beneficios fiscales para la concentración de explotaciones.
- Estímulo a la instalación de agricultores jóvenes mediante ayudas, créditos, subvenciones y exenciones fiscales.

detallada al respecto, cabe adoptar en principio la cifra estimada por J. M. Sumpsi, cuyos cálculos elevan el número de explotaciones susceptibles de ser consideradas como prioritarias a 346.961, sólo un 16% del total.

Esta cantidad francamente exigua lleva a albergar serias dudas sobre el logro de resultados tangibles a corto plazo. A medio y largo plazo no queda invalidada la posible utilidad del modelo como referente en torno al cual sea posible unificar el confuso panorama actual, a fin de resolver la disfuncionalidad de aquellas situaciones estructurales que dificultan la coherencia interna del sector. Es éste un objetivo ambicioso, aunque tal vez alcanzable mediante la adopción de incentivos que estimulen la armonización o recurriendo a la asignación de derechos de producción a las explotaciones prioritarias, que de esta forma se convierten en señuelo para las demás. De todos modos, tales medidas resultan necesarias para el amplísimo conjunto de explotaciones familiares débilmente competitivas o situadas en los límites de la marginalidad.

El mayor hincapié debe hacerse precisamente en la readaptación de las explotaciones familiares a las características, mucho más sólidas y consistentes, del modelo de explotación prioritaria. La selección de los instrumentos más idóneos para facilitar este tránsito se ha de llevar a cabo en función de un triple propósito:

— Dar mayor dinamismo al mercado de la tierra. La rigidez de éste y la inestabilidad en los precios, provocada en gran medida por comportamientos especulativos, tienden a bloquear en ocasiones los procesos e iniciativas de reacondicionamiento dimensional de las unidades de producción.

— Favorecer, mediante los mecanismos de incentivación más eficaces y persuasivos, el aumento de la superficie de las explotaciones, a fin de lograr economías de escala adaptadas a los retos de la competencia.

— Promover iniciativas de «asociacionismo agrario», ya sea para compartir determinados bienes de producción ya sea para abordar proyectos conjuntos de riesgo, sin menoscabo de la libertad empresarial.

Hay que añadir un último aspecto, cuyo interés viene, además, respaldado por la experiencia: los ajustes estructurales deben ser considerados como un factor importante para un potencial rejuvenecimiento de la población agrícola. Pueden llegar a constituir un ele-

mento de estímulo capaz de avivar las energías emprendedoras de un segmento de la población juvenil que se resiste a abandonar el campo ante la falta de expectativas laborales en otros escenarios. En este sentido, se ha arbitrado ya un régimen de importantes ayudas. Durante el decenio 1983-1992 se otorgaron ayudas oficiales por valor de 54.700 millones de pesetas. Se beneficiaron de ellas un total de 65.000 jóvenes, de los cuales casi la mitad (30.000) las utilizaron para la mejora de sus explotaciones; al resto le sirvieron para instalarse en el campo, bien individualmente (16.300) bien mediante asociaciones constituidas con este fin (18.900).

El objetivo de todas estas acciones y propósitos es potenciar aquellos sistemas de organización de la actividad y del trabajo que mejor puedan responder a los retos de la competitividad internacional. La configuración de este nuevo modelo estructural puede representar un avance significativo en la estrategia de modernización de la actividad agraria, porque aporta:

- un mayor grado de adaptabilidad a las variaciones del mercado,
- una orientación más clara hacia la diversificación de las funciones productivas,
- las condiciones que hacen posible llevar a cabo una gestión más flexible y eficiente de las explotaciones.

Estas innovaciones implican una remodelación de la cultura empresarial. Los métodos y formas de concebir la organización deberán ser sustancialmente diferentes a los predominantes en el pasado. Dos factores básicos, observados ya en las agriculturas europeas más evolucionadas, determinan el afianzamiento de esta nueva cultura:

— Una mayor capacidad de ahorro y autofinanciación, que logre liberar al campesino de los pesados gravámenes que habitualmente impone un endeudamiento excesivo.

— La disponibilidad de una información sistemática y rigurosa sobre las distintas variables que afectan al agricultor y a la actividad agraria. Un agricultor bien informado y con un buen asesoramiento técnico-económico tiene más margen de maniobra y se halla en mejores condiciones para adaptarse al modelo establecido.

Este proceso de modernización no tiene por qué provocar la crisis de la explotación familiar como modelo organizativo dominante. No se pone en cuestión el modelo en sí. Se critica, con una actitud no beligerante, una forma de entender la actividad agraria basada en supuestos arcaicos o reacios a la incorporación de líneas de gestión au-

ténticamente innovadoras. El objetivo es hacer posible una racionalización del trabajo en el seno de la propia unidad familiar, a fin de favorecer su incorporación a una cultura del ocio verdaderamente creativa y una mejora de la calidad de vida de la población que opta por quedarse en el campo. G. Kressman ha defendido en Francia la idea de una «agricultura del tercer tipo», fundada en un «desarrollo agrario más personalizado, más diferenciado y más responsable». Este desarrollo ha de asentarse sobre una agricultura que, apoyada en las ventajas que se derivan de la asociación de explotaciones, consiga «una adaptabilidad rápida a las condiciones del mercado, una diversificación mayor de las actividades productivas y una organización más flexible del trabajo». El interés de esta propuesta para nuestro país es evidente.

## **5. Del campesinado a la pluriactividad**

La *pluriactividad*, como modelo básico de los nuevos esquemas de organización socio-productiva, adquiere una importancia creciente en el proceso de cambio que actualmente se advierte en el mundo rural. Se convierte, para muchas explotaciones, en la fórmula compensadora de los riesgos derivados de la limitación cuantitativa de las producciones excedentarias y de la consecuente infrautilización de las capacidades humanas disponibles. La distribución de las tareas en el seno de la familia ayuda a sacar el máximo rendimiento a dichas capacidades. La combinación de las rentas familiares resultante irá acompañada previsiblemente de una mejora real, en ocasiones muy importante, de las condiciones de vida.

### **5.1 Una nueva organización del trabajo**

Se trata de renovar, a partir de formas de comportamiento social diferenciadas de las de antaño, las prácticas basadas en una concepción tradicional y rígida del trabajo agrario «a tiempo parcial». En dicha concepción este tipo de trabajo es entendido como mero complemento de ingresos en economías de baja rentabilidad, necesitadas de pequeños y eventuales aportes externos. Este sistema está evolucionando hacia un tipo de organización más complejo, estable y flexible. Una actividad agraria modernizada bajo el control del «jefe de la explotación» –asistido en ocasiones por mano de obra asalariada– permite a quienes antes formaban parte de las llamadas «ayudas familia-

res» desempeñar otras funciones. La pluriactividad se convierte así en un soporte permanente de las economías que buscan una potenciación o aprovechamiento integral de los recursos disponibles. Como se comprueba en muchos lugares, la pluriactividad cumple una doble función:

- propicia un reparto equilibrado de las tareas y responsabilidades dentro de la unidad familiar,
- puede asegurar la complementariedad de las rentas, con el objetivo primordial de garantizar el incremento de las mismas y, en definitiva, la mejora de la calidad de vida.

El éxito de la reconversión de la agricultura y la ganadería no ha de identificarse necesariamente con el abandono puro y simple de estas actividades. Han de ser incluidas en los fines de reactivación global del mundo rural. Son cada vez más quienes opinan que el mantenimiento de la actividad agraria, acomodada a los patrones de una economía abierta, puede constituir un factor importante de reanimación social y económica del espacio, y de equilibrio en la articulación de la sociedad, la economía y el territorio.

La modernización agraria conlleva una modificación sensible de las pautas de organización del trabajo, asociada también a cambios significativos en los hábitos ligados a la estructura familiar. Entre estos últimos destaca el nuevo papel desempeñado por la mujer. El éxodo femenino ha tenido una gran importancia relativa en la desvitalización demográfica de los espacios rurales. Sin embargo, también es cierto que allí donde la presencia de la mujer se ha mantenido «la fuerza de trabajo femenina autoexplotada ha resultado esencial para la supervivencia y mantenimiento de las explotaciones familiares, sobre todo las de menor dimensión económica y las ubicadas en áreas desfavorecidas»<sup>8</sup>. Esta situación se mantiene aún con fuerza en las zonas ganaderas de la España septentrional, pero manifiesta claros síntomas de evolución en el contexto de los cambios productivos en el ámbito rural (tabla 5). La esposa tiende cada vez más a buscar trabajo fuera de la explotación, bien como mano de obra asalariada en actividades de servicios bien como responsable de las iniciativas aboradas por la familia al margen de la actividad agrícola o ganadera.

---

<sup>8</sup> García Bartolomé, J. M., «El trabajo de la mujer agricultora en las explotaciones familiares agrarias españolas», *Revista de Estudios Agro-Sociales*, nº 161 (1992), p. 89.

Tabla 5 - Trabajo de la mujer en la agricultura. En horas diarias

Area	Trabajo doméstico	Trabajo en la explotación	
		Verano	Invierno
Galicia interior	10,1	13,4	10,4
Galicia costa	6,3	9,3	1,0
Andalucía interior	13,8	3,4	0,2
Andalucía costa	16,4	1,2	1,5
Cataluña interior	13,8	3,4	0,2
Cataluña costa	7,7	4,0	4,0

Fuente: García Bartolomé, J.M., «El trabajo de la mujer agricultora en las explotaciones familiares agrarias españolas», *Revista de Estudios Agro-Sociales*, nº 161 (1992).

La mujer se convierte, en suma, en un factor básico de la pluriactividad. A ésta se incorporan con cierta frecuencia los hijos, con dos motivaciones fundamentales:

- abrirse a nuevos horizontes de trabajo en el propio entorno familiar,
- aumentar sus ingresos o conseguir una estabilidad frente al riesgo y la incertidumbre, mediante un sistema de actividad a tiempo parcial que combina las tareas no agrarias con el trabajo en la explotación obtenida por herencia.

## 5.2 Pluriactividad y valorización integral del territorio

La apertura de la sociedad rural hacia nuevas formas de actividad es un requisito ineludible para lograr la supervivencia del sistema de organización social y la conservación de sus elementos patrimoniales más valiosos. Este último objetivo sólo se puede alcanzar si se dan unas condiciones mínimas de vitalidad demográfica y de sensibilización colectiva en torno a un proyecto de interés común. Por otra parte, en las zonas en situación crítica –pequeñas explotaciones, espacios agrarios con fuerte excedente laboral, zonas de montaña, etc.– la complementariedad que aporta la pluriactividad es más necesaria.

La coexistencia en la explotación de actividades agrícolas y no agrícolas es uno de los ejes fundamentales de los Programas de Desarrollo y de las Políticas de Ordenación Territorial de todas las Comunidades Autónomas. Se ha acuñado el término «agricultura poliactiva» para denominar dicha coexistencia. Con este concepto se intenta dar un contenido real y operativo a las estrategias de diversificación económica. Estas han de partir de los potenciales de desarrollo de

cada región o comarca, a fin de conseguir la valorización de sus especificidades, frecuentemente ocultas o simplemente ignoradas.

La trascendencia de esta forma de entender la organización de la sociedad no urbana en sus relaciones con el territorio es incuestionable. Además del afianzamiento poblacional a que tales medidas pueden contribuir, ayudan a crear –en palabras de G. Bazin– «la única base productiva capaz de mantener el paisaje humanizado, de preservar los patrimonios naturales o culturales, de servir de base a un desarrollo artesanal o turístico difuso». El fenómeno se identifica, en otras palabras, con el auge de una «*agricultura de los servicios*». En ella conviven armónicamente las actividades de producción, comercialización y transformación de los productos con otras que van desde la captación de la demanda turística y las labores industriales-artesanales hasta la salvaguarda de los valores culturales, históricos, artísticos y ecológicos.

La pluriactividad es una garantía para la valorización permanente e integrada de los recursos ambientales y humanos, una vez superada la etapa en que su utilización quedaba reducida al sector agrario. Este es el argumento más convincente a su favor. En la revaluación del territorio juega un papel decisivo el desarrollo de actividades económicas no tanto alternativas cuanto complementarias, que canalicen las posibles iniciativas industriales-artesanales o de servicios.

### 5.3 *Coherencia socioeconómica y desarrollo sostenible*

Dentro de estas dos premisas cabría situar, a nuestro juicio, la presentación del Programa ENCINA (Estrategia Nacional de Conservación Integral de la Naturaleza) como una pieza clave del Plan Integral de Actuación proyectado a lo largo de este año por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. El objetivo es integrar todas las actuaciones del ministerio relacionadas con la gestión del medio natural en una estrategia nacional de conservación de la naturaleza sometida a debate con expertos y representantes de Organizaciones No Gubernamentales.

En este Plan se pretenden poner en marcha actuaciones como:

- el fomento de la biodiversidad y la lucha contra la erosión,
- la aplicación y promoción de prácticas agrarias compatibles con la conservación del medio ambiente,
- la extensificación en zonas de regadío con acuíferos sobreexplotados,

— la introducción de prácticas culturales relacionadas con un modelo de agricultura de carácter sostenible, en sintonía con los objetivos expresamente subrayados al respecto en la nueva PAC.

El denominado «ecodesarrollo» debe integrar y vertebrar las posibilidades abiertas por estas nuevas modalidades de rentabilización económica del espacio. Las actuaciones previstas han de acomodarse a programas de desarrollo debidamente planteados. Sólo así podrá lograrse un nuevo equilibrio en el empleo de los recursos y un aprovechamiento efectivo y duradero de los mismos.

En este contexto conviene hacer referencia al concepto de «coherencia espacial de las actividades económicas», uno de los planteamientos más operativos en el diseño de las políticas y programas de actuación aplicados a espacios rurales en transformación. Según este concepto, la coherencia económica de un espacio no está nunca determinada de antemano, sino que se va construyendo progresivamente al compás de las iniciativas en él desplegadas. Un espacio rural en crisis tiende a alcanzar una nueva situación de coherencia económico-espacial y, por tanto, un estadio próximo al equilibrio óptimo cuando se convierte en el lugar idóneo para el desarrollo de complementariedades y de sinergias entre todas las actividades que, en armonía con el entorno, pudieran llevarse a cabo en él. De esta forma emergen nuevas potencialidades —existentes ya en el «universo local» o derivadas de su atractivo en el exterior—, capaces de estimular la reproducción y el desarrollo de sus bases productivas.

## **6. Iniciativas institucionales para dinamizar el mundo rural**

Las iniciativas institucionales y los mecanismos de coordinación, periódicos y permanentes, entre los distintos agentes implicados son responsables en buena medida del logro de los objetivos que acabamos de comentar respecto a los conceptos de «ecodesarrollo» y «coherencia espacial de las actividades económicas». Las relaciones de correspondencia y complementariedad son fundamentales para asegurar un cambio de rumbo en la reordenación de los aprovechamientos y de las formas de organización socio-productiva. Estas relaciones se establecen básicamente en dos ámbitos:

— en el sistema de incentivos y ayudas provenientes de las instancias con capacidad de intervención financiera, en cumplimiento de la normativa reguladora de sus respectivos campos de competencia;

— en las fórmulas de cooperación desarrolladas por parte de los agentes, tanto públicos como privados, responsables de las iniciativas determinantes del cambio estructural pretendido.

En este interesante planteamiento estratégico se inscriben algunas medidas propuestas para revitalizar los espacios rurales de acuerdo con el aprovechamiento integral de los recursos a la que antes hemos aludido. Ahora bien, el correcto funcionamiento del modelo exige:

— una adecuada organización de las estrategias de desarrollo en un plan de actuación bien articulado;

— evitar cualquier tipo de solapamientos, contradicciones o voluntarismos en la gestión, que puedan desembocar en el despilfarro e infrutilización de los recursos y, lo que es peor, en la frustración de muchas de las expectativas generadas en el territorio para el que se proyectan.

El Programa LEADER, auspiciado por la Comunidad Europea a partir de mayo de 1991<sup>9</sup>, es una de las iniciativas que puede tener más resonancia como catalizador de las fuerzas que tratan de sintonizar con las pautas de reanimación emergentes en el mundo rural español. Este programa se ha materializado en nuestro país en la aprobación de un total de 52 proyectos. La inversión prevista para el bienio 1991-1993 se acercó a los 44.000 millones de pesetas, de los que la financiación comunitaria cubrió algo más de un tercio (tablas 6 y 7).

Destaca la importancia de los programas aplicados en las Regiones del Objetivo 1: 40 proyectos, con una inversión de 30.908 millones de pesetas, el 70,62% del total previsto. Los proyectos se apoyan en la capacidad de iniciativa de asociaciones privadas que asumen la promo-

---

<sup>9</sup> La aplicación de estos Programas desarrolla la metodología y los fines impulsados por la Reforma de los Fondos Estructurales (Reglamento 4253/88) de 5 de junio de 1988, mediante la cual se coordinan las actuaciones de los Fondos y se concretan y especifican las líneas de actuación de cada uno de ellos (FEDER, FSE, FEOGA-Orientación). En concreto, los objetivos de fomento del desarrollo y de ajuste estructural para las regiones menos desarrolladas se corresponden con las líneas de acción previstas para las Regiones del Objetivo 1 (tal y como se establece en los Planes de Desarrollo Regional respectivos) mientras los referidos a las encuadradas dentro del Objetivo 5 se acomodan a lo señalado en específicos Planes de Desarrollo de Zonas Rurales, destinados a facilitar la adaptación de las estructuras a las exigencias de la PAC. Al propio tiempo hay que destacar los 33 programas operativos, cofinanciados por el FEOGA-Orientación, aplicados a las Regiones del Objetivo 1 —a las que para el período 1994-1999 se incorpora Cantabria— y los 8 de las zonas incluidas en el Objetivo 5 B.

ción y responsabilidad de los mismos. El propósito de los proyectos se muestra así en clara sintonía con las directrices del nuevo rumbo defendido para las economías rurales en fase de transformación.

**Tabla 6 - Relación de programas aprobados en la iniciativa LEADER I. Regiones del Objetivo 1. 1991-1993. En millones de pesetas**

Comunidad Autónoma y ámbito de aplicación	Inversión	Financiación comunitaria
<b>Andalucía</b>		
Sierra Morena	1.299,61	289,12
Alpujarras	1.277,77	440,05
Serranía de Ronda	1.012,70	314,34
Sierra Sur de Sevilla	934,02	352,04
Sub-bética	886,86	339,43
Sierra de Cádiz	855,27	352,04
La Axarquía	806,00	339,43
La Loma	533,62	289,12
Río Tinto	216,97	125,71
<b>Asturias</b>		
Oscos-Eo	804,57	427,44
Oriente	533,65	226,33
<b>Canarias</b>		
Fuerteventura	699,27	251,42
La Palma	677,95	339,43
Tacoronte-Acentejo	648,18	339,43
Roque Nublo	602,42	301,73
<b>Castilla-La Mancha</b>		
Sierra del Segura	1.022,06	389,74
Molina de Aragón-Alto Tajo	904,67	352,04
Alcarria Conquense	651,17	301,73
Serranía de Cuenca	642,20	276,64
Manchuela	623,35	276,64
Campo de Calatrava	327,21	200,85
<b>Castilla y León</b>		
Urbión	1.223,30	490,36
Tierra de Campos-Camino de Santiago	1.167,57	502,84
Asocio de Avila	970,97	276,64
Ancares	922,22	326,82
Montaña Palentina	814,97	389,74
Béjar	614,25	301,73
Merindades	533,91	226,33

*Sigue* **Tabla 6 - Relación de programas aprobados en la iniciativa LEADER I. Regiones del Objetivo 1. 1991-1993. En millones de pesetas**

Comunidad Autónoma y ámbito de aplicación	Inversión	Financiación comunitaria
Extremadura		
La Serena	641,81	251,42
Sierra de Gata	627,64	264,03
Alcántara	567,58	326,82
Valle del Jerte	522,60	314,34
Galicia		
Portademouros	948,35	377,13
Os Ancares	774,15	364,52
Baixo Miño	686,14	276,64
Portas Abertas	206,83	138,32
Región de Murcia		
Noroeste	960,83	301,73
Comunidad Valenciana		
La Montaña	1.153,23	465,14
Alto Palancia-Alto Mijares	933,53	364,52
Els Ports	712,40	301,73
<b>Total Regiones Objetivo 1</b>	<b>30.908,67</b>	<b>12.785,50</b>

**Fuente:** Elaboración CECS a partir de datos del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

Es notable el protagonismo de las iniciativas relacionadas con el fomento de la actividad turística: a ellas se destina el 57% de la inversión, distribuida en diversas dotaciones destinadas a incrementar el poder de atracción recreativa del espacio (rehabilitación de viviendas, instalación de *campings*, hospederías, infraestructuras, etc.). Son importantes también los fondos asignados a iniciativas de relanzamiento de las actividades que suponen una valorización económica de los recursos locales. En estas iniciativas se encuadran tanto la fabricación propiamente dicha, donde se conjugan formas de trabajo artesanal con las necesarias innovaciones técnicas, como la comercialización de los productos. Se opta cada vez más por productos de calidad, que procuran una imagen de prestigio muy apreciada por la demanda urbana.

Uno de los objetivos del Programa LEADER es la potenciación de la labor empresarial a través de la puesta en marcha de plantas manufactureras abiertas a sectores no necesariamente dependientes de los recursos locales o de empresas de servicios que contribuyan al reacondicionamiento de la estructura funcional de las comarcas. El resultado suele ser la implantación de unidades de reducido tamaño, frecuentemente iniciativas de autoempleo y, sobre todo, cooperativas,

Tabla 7 - Relación de programas aprobados en la iniciativa LEADER I. Zonas Rurales del Objetivo 5b. 1991-1993. En millones de pesetas

Comunidad Autónoma y ámbito de aplicación	Inversión	Financiación comunitaria
<b>Aragón</b>		
Maestrazgo	1.455,09	331,50
Sobrarbe-Ribagorza	1.116,83	273,00
Daroca-Calamocha	573,43	149,50
<b>Baleares</b>		
Tramuntana	893,62	292,50
Menorca	351,00	104,00
<b>Cantabria</b>		
Saja-Nansa	794,69	235,50
<b>Cataluña</b>		
Terra Alta	1.289,70	273,00
Pallars Jussá y Pallars Suberá	846,63	292,50
<b>Madrid</b>		
Sierra Norte	525,85	188,50
Navarra	2.813,14	318,50
<b>La Rioja</b>		
Sierras Riojanas	457,08	149,50
<b>País Vasco</b>		
Montañas y valles de Alava	1.842,10	188,50
<b>Total Zonas Objetivo 5b</b>	<b>12.959,16</b>	<b>2.796,50</b>

Fuente: Elaboración CECS a partir de datos del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

lo que evidencia interés por llevar a cabo experiencias compartidas en un marco sociológicamente proclive a los comportamientos solidarios. Así se explica, por tanto, el énfasis que insistentemente se hace a favor del asociacionismo agrario en sus diferentes modalidades: Sociedades Cooperativas, Sociedades Agrarias de Transformación y Agrupaciones de Productores Agrarios. El fin de todas ellas es lograr un incremento de rentas mediante la disminución de los costes de producción, la mejora de la comercialización y la obtención del valor añadido que aporta la transformación de los productos.

Carecemos de balances definitivos sobre el resultado de estos programas. Podemos decir, sin embargo, que su aplicación ha sido positiva. Baste señalar que a 31 de diciembre de 1993 la inversión total se elevaba a 51.248 millones de pesetas –un 13% más de la prevista–, en tanto que se había cubierto el 82% de la inversión comunitaria dispo-

nible. La valoración rigurosa del grado de cumplimiento de los objetivos previstos sólo podrá hacerse tras la formulación del LEADER II, que ha de acometerse durante el período de aplicación de los Fondos estructurales 1994-1999, dentro ya de las nuevas directrices apoyadas por la reforma de la PAC. De todos modos, el escaso tiempo transcurrido debe relativizar los juicios pesimistas, ya que se trata de un proceso cuyos efectos estructurales sólo pueden ser perceptibles a medio y largo plazo.

Una reflexión ambivalente surge al considerar algunos de los programas aplicados a Regiones del Objetivo 1. No cabe duda que han provocado una movilización social que en la mayor parte de los casos carecía de precedentes tan alentadores. El impulso aportado por los agentes sociales más emprendedores y el convencimiento de que el margen de maniobra permitido no debe ser subestimado están en la base del aprovechamiento de estos programas. Gracias a los LEADER ha sido posible sentar las bases de una cohesión social de la que muchas comunidades rurales carecían o se encontraba replegada por las sombrías perspectivas de futuro.

Sin embargo, hay que hacer referencia a las tensiones manifestadas ocasionalmente entre los agentes promotores y las Administraciones implicadas. Estas tensiones han mediatizado las virtualidades de estos programas. La falta de coordinación interinstitucional en que a veces han incurrido las Administraciones ha derivado en:

- la pérdida de dinamismo y agilidad en el empleo de los instrumentos aplicados,
- la aparición de frecuentes interferencias,
- un seguimiento poco riguroso de muchas de las actuaciones acometidas.

Por otra parte, no conviene olvidar que el éxito de este tipo de programas depende también de las potencialidades que el territorio en el que se van a aplicar posea en relación con los objetivos propuestos. Los análisis de experiencias concretas demuestran que las perspectivas de relanzamiento de una zona están en función de su nivel de integración en un entorno socioeconómicamente activo. Una realidad dinámica, capaz de articular una opción clara y viable de desarrollo, constituye un sustrato fundamental para cualquier perspectiva de relanzamiento. Una realidad así no se configura sólo mediante el estímulo desde los órganos públicos de decisión; son necesarias igualmente unas condiciones espaciales y de recursos, y la asunción del proyecto de desarrollo por parte del colectivo social.

Ha de hacerse una reflexión profunda y rigurosa sobre la metodología que en adelante debe ser aplicada a las estrategias vitalizadoras del mundo rural en España. Estas estrategias deberían ser el resultado del engarce entre el modelo de desarrollo –entendido fundamentalmente, recordemos, como opción de sociedad– y los mecanismos adoptados a partir de políticas coherentes y con auténtica visión de futuro. De este modo se puede lograr que las orientaciones alternativas se correspondan más con esperanzas sólidas que con mitos o utopías de difícil realización. Sólo así podrán resultar factibles y sinceros los esfuerzos de reactivación de los espacios rurales en nuestro país. Esta opinión se sustenta en el convencimiento de que las posibilidades de reactivación de estos espacios dependen de cuatro factores fundamentales:

— La estructura social. Debe ser expresión de un potencial humano generador de iniciativas y con auténtica voluntad emprendedora.

— Las diferentes instancias del poder público. Han de asumir el decisivo reto que les imponen las exigencias de una sociedad en transformación mediante la puesta en práctica de fórmulas de coordinación flexibles, operativas y favorecedoras de vínculos de cooperación con los agentes privados.

— La acción del sector público en la mejora de las infraestructuras. A este respecto, las Comunidades Autónomas y las Diputaciones han realizado cuantiosas inversiones en la mejora de la red viaria de su competencia para mejorar la accesibilidad. También será positiva la repercusión del Plan Operacional de Extensión del Servicio Telefónico en el Medio Rural (Plan de Telefonía Rural), que a lo largo del período 1993-1996 prevé unas inversiones de 103.100 millones de pesetas, de los que tres cuartas partes serán aportados por Telefónica y el resto por las Comunidades Autónomas y las Corporaciones provinciales y locales. Sus dos objetivos básicos son dar servicio telefónico a cerca de medio millón de nuevos abonados residentes en el mundo rural y garantizar la disponibilidad de teléfono público de servicio a todos los núcleos de población con más de 10 habitantes<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Obviamente, la aplicación del Plan va a suponer un cambio cualitativo muy sensible en las condiciones de vida de comunidades rurales hasta hace bien poco en situación de aislamiento. En Galicia, Asturias y Castilla y León, las tres zonas más favorecidas, se quieren implantar 107.000, 42.000 y 36.000 nuevas líneas telefónicas, respectivamente.

— Un planteamiento innovador de las configuraciones territoriales. Un modelo de desarrollo alternativo no puede cristalizar, perfeccionarse ni perdurar si no cuenta con un soporte territorial consolidado por la existencia de centros con reconocidas potencialidades de dinamismo. «*No hay campos dinámicos sin núcleos dinámicos*»; esta certera afirmación ratifica la necesidad de favorecer y mejorar la cobertura funcional en enclaves con capacidad suficiente para convertirse en focos motrices del desarrollo en sus respectivos ámbitos comarcales. Este aspecto se ha tenido muy en cuenta en gran parte de las áreas incluidas en la primera edición del Programa LEADER, pues es un factor fundamental a la hora de realizar estimaciones prospectivas sobre el éxito de los programas.

## **7. Una realidad heterogénea y fragmentada**

Es necesario superar la interpretación del espacio rural como una realidad homogénea. Esta necesaria superación hay que entenderla en función de los mecanismos, procesos y tendencias analizados, que de hecho no harán sino acelerar una dinámica ya hace tiempo esbozada en el campo español. En el ámbito rural coexisten formas de ocupación del espacio y de organización de la sociedad tan diferentes que nada tienen ya que ver con la simplicidad del pasado.

Por otro lado, algunos autores señalan que la distinción entre lo rural y lo urbano resulta cada vez más artificial e inconsistente. Esta afirmación es, a nuestro juicio, demasiado esquemática y aventurada. Existen elementos específicos suficientes en cada uno de estos ámbitos para mantener una semejanza clara entre ambos. No obstante, la diferenciación que en nuestros días puede hacerse en el mundo rural obedece básicamente a la gradación o escalonamiento de los impactos urbanos, que influyen de forma decisiva en la transformación de este espacio y en las estrategias de intervención. Estas últimas, necesariamente distintas en función de la problemática abordada, justifican y acentúan la heterogeneidad del mundo rural.

Esta podría ser una explicación convincente de las particularidades que presentan las tres grandes modalidades de configuración en que tienden a fragmentarse los espacios rurales. Las grandes diferencias territoriales y ecológicas existentes en España resaltan, respecto a otros países de la UE, las peculiaridades de cada una de las siguientes áreas:

— *Espacios rurales periurbanos*. Son áreas insertas en el espacio de influencia directa de las ciudades. Alrededor de todas las ciudades españolas se desarrollan agriculturas periurbanas, a las que corresponde aproximadamente la décima parte de las explotaciones agrarias del país. Su extensión y las formas de uso de la tierra varían según la magnitud del ámbito urbano del que dependen. El análisis de la gradación del precio del suelo y de la intensividad de los aprovechamientos permite delimitar claramente el área de influencia o *hinterland* que las ciudades generan en sus periferias. La fuerte competencia en los usos del suelo se traduce en un aumento notable de la especulación y en la progresiva pérdida de identidad en estas áreas.

La fisonomía del espacio periurbano viene configurada por la coexistencia, a veces difícil, de formas de ocupación heterogéneas en un entorno donde el precio del suelo se convierte en factor selectivo y determinante. En unos sectores prevalece la demanda residencial más cualificada por encima de cualquier otra modalidad de utilización; en otros, los antiguos espacios agrarios acaban siendo definitivamente invadidos por las instalaciones industriales, atraídas por los costes más bajos. Junto a estos modos de ocupación sobrevive una explotación agraria —predominantemente ganadera o dedicada a la producción hortofrutícola— altamente modernizada, muy intensiva y al servicio de la demanda urbana.

— *«Campos vivos»*. Son los espacios rurales más en sintonía con las pautas de renovación y modernización que a la larga acabarán imponiéndose. En ellos se han desarrollado formas asociativas de aprovechamiento de la tierra e iniciativas de transformación agroindustrial de los productos a gran escala. Poseen una arraigada tradición empresarial, en la que la tecnificación, la extensión del regadío y el incremento de los precios de la tierra han desempeñado siempre un papel decisivo. Son también los espacios rurales más predispuestos a la consolidación de funciones alternativas diversificadoras del trabajo. Estas tenderán a canalizarse hacia la industrialización, gracias al efecto inductor de una experiencia manufacturera que ha dado en muchos casos pruebas inequívocas de consistencia, madurez y firme entronque con la estructura social.

— *Áreas de montaña y zonas desfavorecidas* en general. Son los espacios rurales más distanciados, desde el punto de vista estructural y organizativo, de los patrones de competitividad imperantes. La crisis de la economía agraria tradicional ha afectado de forma especial a estas zonas. Sin embargo, no debemos caer en una visión catastrofista al interpretar su situación actual. Hay que valorar positivamente las ini-

ciativas que están apareciendo en numerosas regiones y comarcas hasta hace bien poco sumidas en la despoblación, el abandono y, a veces, en la marginalidad más absoluta. La crisis urbano-industrial y las muestras de sensibilización institucional y de algunos grupos sociales muy activos permiten alumbrar las bases de una nueva etapa de reanimación. En ella será necesaria la confluencia de los esfuerzos endógenos y de las llamadas «políticas de asistencia y salvaguarda», de las que difícilmente podrán prescindir estas áreas, al menos a corto y medio plazo. Se producirá inevitablemente una reordenación sustancial de la sociedad y del espacio. Las decisiones ligadas a la aplicación de la PAC van a suponer un ajuste significativo en los aprovechamientos –abandono de tierras, jubilación anticipada, planes de reforestación, etc.– y un apoyo a la revitalización de los potenciales de crecimiento basados en opciones alternativas.

### III. INDICADORES

Los datos que presentamos a continuación dan cuenta de la envergadura del intenso proceso de cambio que ha afectado a la sociedad y a la economía agrarias españolas a lo largo de los tres últimos decenios. También ponen de manifiesto que ha sido en la primera mitad de los 90 cuando mayor resonancia han adquirido los planteamientos que proporcionan una nueva dinámica a los espacios rurales, ya definitivamente desprovistos de su tradicional y predominante identificación como espacios agrarios.

#### 1. Evolución demográfica y sociológica

Una de las variables que muestran más claramente esta transformación es la realidad socio-demográfica, caracterizada por la disminución constante e irreversible del peso relativo de la población rural en el conjunto de la población española. En la tabla 8 podemos observar la trayectoria manifiestamente divergente seguida por la población residente en los municipios urbanos y rurales, aunque conviene relativizar esta divergencia a escala regional, con el fin de captar los fuertes contrastes existentes en el territorio. El análisis estadístico de la actividad laboral aporta también datos de gran interés. La evolución sectorial de la población activa (tabla 9) y de la ocupada (gráfico 6) muestran una importante reducción del grupo dedicado a las labores del campo. La configuración estructural revela, por otro lado, dos hechos de gran significación:

- la existencia de elevados índices de masculinidad y envejecimiento (tabla 10),
- la preponderancia, desde el punto de vista profesional, del empresariado independiente, que aprovecha la tierra en régimen de tenencia directa (tabla 11). En esta misma tabla se puede constatar una sensible disminución en las «ayudas familiares» y un incremento del personal asalariado en las explotaciones privadas.

En la tabla 12 observamos el aumento –tenue, pero real– del desempleo entre los activos dedicados al sector. Las variaciones interanuales negativas de la población ocupada recogidas en esta tabla están en consonancia con el fuerte repunte de la cifra de parados que tiene lugar en la segunda mitad de los 80 (tabla 13). En esta misma ta-

bla 13 llama la atención el estrechamiento del desfase entre el índice general y el agrario que ha tenido lugar en el período 1983-1994.

## 2. Transformación de las economías agrarias

Las principales directrices en que se inscribe la evolución de la actividad agraria en España constituyen otro elemento esencial de análisis. Hay un primer dato que se debe tener en cuenta necesariamente: la importancia cada vez menor desde los años 50 del sector en la composición global del Producto Interior Bruto (tabla 14). No obstante, es más interesante el análisis en términos absolutos y relativos de la Producción Final Agraria (PFA), su magnitud más representativa. Conocer su composición sectorial (tabla 15) permite evaluar el alcance de las variaciones en las distintas producciones. La relación de sus cifras globales con el Valor Añadido Bruto (VAB) a precios de mercado y con los consumos intermedios (tabla 16), así como las variaciones de los precios de estos últimos a través del tiempo (tabla 17), son datos que, debidamente desagregados, dan cuenta de la importancia de cada uno de ellos en la producción. Todas estas diferencias también merecen ser tenidas en cuenta al comprobar las disparidades que, desde el punto de vista agrario, separan a las distintas Comunidades Autónomas españolas; la desigual productividad de unas y otras tiene mucho que ver con las orientaciones dominantes de sus respectivas PFA (tabla 18).

Con todo, no cabe duda que la economía agraria en España se ha visto afectada por un indiscutible proceso de modernización, especialmente manifiesto en la producción y en los elementos que han contribuido a su intensificación. Una prueba de ello es el aumento continuo de la superficie de regadío (gráfico 7): hemos pasado del 10,89% de la superficie de cultivo en 1970 al 16,1% en 1992 (tabla 19). Este hecho coincide con una etapa de tecnificación a gran escala. El consumo de elementos mecánicos y de energía (carburantes y electricidad) son los indicadores más representativos a este respecto. La progresión ha sido realmente espectacular (tabla 20).

Esta modernización, bien perceptible en amplios espacios, no se corresponde, sin embargo, con los datos del comercio exterior agrario. Ha aumentado el peso de las exportaciones en la PFA (tabla 21); no obstante, la tasa de cobertura se ha ido reduciendo, hasta resultar negativa en el período 1987-1992. En 1993, por contra, recuperó un balance positivo (tabla 22).

### **3. Reforma estructural y progresiva adaptación a la Política Agraria Común**

La referencia a las explotaciones es indispensable, por constituir uno de los principales obstáculos con que tropieza la modernización de la agricultura y la ganadería españolas. Las deficiencias estadísticas dificultan aún un conocimiento riguroso de la estructura dimensional y de la entidad económica de las explotaciones. En una aproximación global al tema debemos dejar constancia, en principio, del predominio de las unidades de pequeña dimensión, de la limitada importancia de las intermedias y de la destacada representación en términos de superficie total y útil de las de mayor tamaño (gráfico 8).

Con todo, es mucho más interesante resaltar dos aspectos:

— los cambios cuantitativos y de orientación de acuerdo con el criterio de las Orientaciones Técnico-Económicas en que se ha visto inmerso el proceso de readaptación de las explotaciones entre los dos últimos censos agrarios (tabla 23);

— la distribución espacial por Comunidades Autónomas en el censo de 1989 (tabla 24), donde se pone en evidencia la diversidad interregional de estructuras (gráficos 9 y 10).

A partir de esta diversidad interregional de estructuras es posible llevar a cabo estimaciones comparativas de gran utilidad entre el número y la superficie correspondientes a cada uno de los intervalos de dimensión señalados. La referencia a este fenómeno viene además exigida por la necesidad de conceder la importancia estratégica que se merecen a las actuaciones de apoyo a la reforma auspiciadas por el Fondo Europeo de Ordenación y Garantía Agraria (FEOGA)-Sección Garantía. Pese a la reducción de gastos en el presupuesto de la Unión Europea y al estancamiento previsto en el período 1993-1999 (tabla 25), el volumen de estos fondos ha logrado mantener en términos absolutos una tendencia alcista. Su repercusión concreta en nuestro país durante el septenio 1986-1993 ratifica la importancia creciente asignada a España en la distribución de los fondos (tabla 26 y 27). El destino principal de estas ayudas sigue siendo, a gran distancia de cualquier otro, las medidas de compensación de precios (tabla 28).

Nadie ignora que la integración en la Comunidad Europea ha supuesto un giro de enorme trascendencia en la evolución de la realidad agraria española. Su significación se hace más patente si se tiene en cuenta la importancia en nuestro territorio de las áreas particularmente sensibles a los impactos de la normativa aplicada por la Comu-

nidad, como es el caso de las «Zonas desfavorecidas» (tabla 29) y de las «Zonas de montaña» (tabla 30), que en algunas regiones alcanzan una dimensión relativa predominante. Así se explica, por tanto, la marcada regionalización que se aprecia tanto en el reparto de las «Indemnizaciones compensatorias» (tablas 31 y 32), como en la repercusión de la «retirada de tierras», concebida como una de las «medidas de acompañamiento» fundamentales de la nueva Política Agraria Común (tablas 33 y 34).

#### **4. Estrategias para el desarrollo rural**

A lo largo de todo el capítulo se ha resaltado suficientemente el binomio «crisis agraria-transformación rural». Por ello, hay que apoyar aquellas líneas de acción que tratan de estimular los procesos de revaluación de los espacios rurales, en sintonía con criterios de racionalidad económica y de solidaridad territorial. Las posibilidades de relanzamiento no pueden entenderse al margen de los planes de inversiones cuyo objetivo es respaldar la ejecución de programas efectivos de desarrollo, capaces de promover la utilización de los recursos endógenos.

Las iniciativas desplegadas en este sentido en las regiones del Objetivo 1 y en las regiones del Objetivo 5 B por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación se encuadran dentro de las prioridades establecidas por la normativa comunitaria (tabla 35 y 36). El gráfico 11 recoge la inversión por ejes de desarrollo.

En la misma línea, hay que destacar el papel desempeñado por los mecanismos de colaboración institucional para favorecer la mejora de las infraestructuras y equipamientos. Las inversiones conjuntas del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y las Comunidades Autónomas (tabla 37) son un claro exponente de esta colaboración. También hay que mencionar el importante convenio entre Administraciones que hará posible, al fin, ampliar la cobertura del servicio básico de telefonía (tabla 38).

Este apartado quedaría incompleto, si no se hiciese referencia explícita al balance positivo de las iniciativas de modernización de la producción agraria y de coordinación de esfuerzos que tienen como objetivo la diversificación de la actividad y del trabajo. A este respecto, son bastante expresivos los datos que permiten conocer la importancia numérica, la estructura sectorial y la distribución en el espacio

de las Agrupaciones de Productores Agrarios (tabla 39); la entidad financiera y la regionalización de las Sociedades Cooperativas Agrarias (tabla 40); y la orientación hacia la que se decantan las Sociedades Agrarias de Transformación (tabla 41). Estas tres modalidades principales de asociacionismo constituyen la base, y son ejemplos elocuentes, de una capacidad de iniciativa que no debe ser subestimada ni infrutilizada, aunque todavía no esté desarrollada en plenitud.

**Tabla 8 - Dinámica de la población urbana y rural. 1900-1991. En miles de habitantes**

Años	Urbana	%	Rural	%	Total
1900	3.980	21,38	14.635	78,62	18.615
1930	7.320	30,92	16.357	69,08	23.677
1950	11.282	40,13	16.835	59,87	28.117
1960	13.963	45,66	16.619	54,34	30.582
1970	18.793	55,35	15.163	44,65	33.956
1981	23.677	62,73	14.069	37,27	37.746
1991	25.692	65,12	13.764	34,88	39.456

**Nota:** Se ha adoptado el umbral de los 20.000 habitantes para diferenciar ambas categorías, al considerar que por debajo de este intervalo los rasgos funcionales y las formas de actividad se asimilaran mayoritariamente en todas las regiones españolas con los rasgos típicos de los ámbitos rurales.

**Fuente:** Elaboración CECS a partir de INE, *Censo de población*, varios años.

Tabla 9 - Evolución de la población activa por ramas de actividad. 1981-1994. En miles

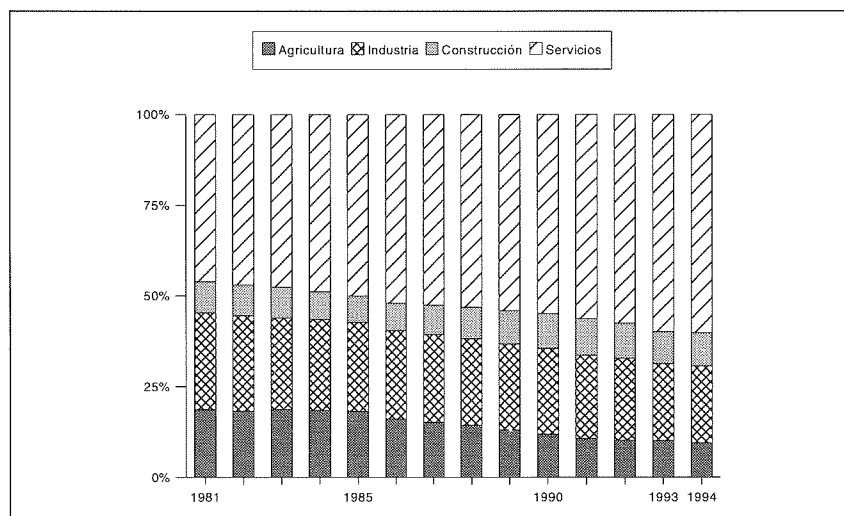
Años	Total	Sector Agrario			Industria	Construcción	Servicios	No clasificables
		Total	Agraria (1)	Pesca				
1981 *	13.045,0	2.215,8	2.114,9	100,9	3.305,7	1.329,6	5.518,0	675,9
1982 *	13.205,9	1.259,1	2.058,5	100,6	3.212,6	1.322,0	5.694,0	816,2
1983 *	13.353,1	2.172,7	2.073,0	99,7	3.171,6	1.313,9	5.764,4	930,5
1984 *	13.436,8	2.183,6	2.083,0	100,6	3.153,0	1.262,0	5.783,1	1.055,1
1985 *	13.541,5	2.179,2	2.072,4	106,8	3.086,3	1.190,0	5.926,9	1.159,1
1986 *	13.781,2	2.008,7	1.894,1	114,6	3.099,9	1.197,4	6.287,7	1.187,5
1987 *	14.306,6	1.979,9	1.962,4	117,5	3.077,3	1.187,3	6.575,1	1.487,0
1988	14.620,6	1.939,8	1.828,3	111,5	3.095,8	1.229,5	6.864,8	1.490,7
1989	14.819,1	1.825,7	1.715,2	110,5	3.173,5	1.332,3	7.245,4	1.242,1
1990	15.019,9	1.685,9	1.583,5	102,4	3.265,4	1.433,5	7.551,7	1.083,5
1991	15.158,9	1.541,6	1.439,2	102,4	3.218,0	1.521,2	7.895,7	982,3
1992	15.153,7	1.444,7	1.349,0	95,7	3.177,7	1.537,9	7.973,0	1.020,3
1993	15.318,8	1.410,5	1.308,9	102,1	3.060,2	1.530,0	8.118,3	1.199,8
1994	15.468,5	1.336,7	1.249,2	87,0	2.932,0	1.457,3	8.256,6	1.486,2

(\*) No incluye la población de Ceuta y Melilla.

(1) Comprende agricultura, ganadería y silvicultura.

Fuente: Elaboración CECS a partir de INE, *Encuesta de Población Activa*, Madrid.

Gráfico 6 - Evolución de la población ocupada. Distribución porcentual por sectores. 1981-1994



Fuente: Elaboración CECS a partir de INE, *Encuesta de Población Activa*, Madrid.

**Tabla 10 - Evolución de la población activa en el sector primario (1). Distribución por sexos y grupos de edad. En porcentajes. 1981-1994**

Años	Total	Sexo		Grupos de edad						
		Hombres	Mujeres	16-19	20-29	30-39	40-49	50-59	60-64	65 y más
1981 *	100	74,8	25,2	7,7	12,7	13,5	22,1	28,3	9,7	6,0
1982 *	100	75,4	24,6	7,3	13,1	13,9	21,7	28,6	10,3	5,1
1983 *	100	74,7	25,3	7,1	14,1	14,3	21,2	28,3	10,1	4,9
1984 *	100	75,7	24,3	7,1	15,4	14,2	20,7	27,6	10,4	4,6
1985 *	100	75,9	24,1	7,1	16,8	14,6	19,6	27,2	10,6	4,1
1986 *	100	76,7	23,3	6,4	18,0	15,0	18,7	27,8	10,5	3,6
1987 *	100	75,1	24,9	6,3	19,6	14,9	17,8	28,2	10,3	2,9
1988	100	73,4	26,6	5,7	19,7	15,0	18,3	27,3	10,7	3,3
1989	100	72,9	27,1	5,0	19,2	14,8	18,9	27,0	11,1	4,0
1990	100	71,7	28,3	4,7	17,9	15,7	19,4	27,1	11,5	3,7
1991	100	71,7	28,3	4,4	17,7	17,0	19,1	26,6	11,8	3,4
1992	100	71,3	28,7	4,3	17,6	17,2	20,2	25,4	11,9	3,4
1993	100	72,0	28,0	4,2	18,1	17,8	20,2	24,1	11,9	3,7
1994	100	72,2	27,8	3,9	18,2	19,2	19,3	23,7	12,5	3,2

(\*) No incluye la población de Ceuta y Melilla.

(1) Comprende agricultura, ganadería, silvicultura y pesca.

Fuente: Elaboración CECS a partir de INE, *Encuesta de Población Activa*, Madrid.

**Tabla 11 - Evolución de la situación profesional en el sector primario (1). En porcentajes. 1981-1994**

Años	Total	Empeadores	Empresarios sin asalariados o trabajadores independientes	Ayuda familiar	Asalariados			Otros y no clasificables
					Total	Sector Público	Sector Privado	
1981 *	100	1,5	45,9	24,2	28,0	1,5	26,5	0,4
1982 *	100	1,6	45,5	23,9	28,6	2,0	26,6	0,4
1983 *	100	1,5	45,9	23,8	28,5	2,1	26,4	0,3
1984 *	100	1,3	47,4	23,8	27,2	1,8	25,4	0,3
1985 *	100	1,5	45,8	22,6	29,9	1,8	28,1	0,2
1986 *	100	1,7	45,5	21,2	31,4	1,6	29,8	0,2
1987 *	100	1,9	45,4	21,1	31,3	1,3	30,0	0,3
1988	100	1,9	44,9	20,9	31,9	1,3	30,6	0,4
1989	100	2,2	45,8	21,0	30,5	1,5	29,0	0,5
1990	100	2,1	46,0	19,6	31,8	1,8	30,0	0,5
1991	100	2,3	45,2	17,6	34,5	2,0	32,5	0,3
1992	100	2,6	47,0	17,3	32,1	1,8	30,3	1,0
1993	100	3,1	47,8	17,8	31,0	1,8	29,2	0,3
1994	100	2,7	49,8	16,5	30,2	1,8	28,4	0,8

(\*) No incluye la población de Ceuta y Melilla.

(1) Comprende agricultura, ganadería, silvicultura y pesca.

Fuente: Elaboración CECS a partir de INE, *Encuesta de Población Activa*, Madrid.

Tabla 12 - Variaciones interanuales de la población ocupada. 1984-1994

Años	Todos los sectores				Sectores agrario y pesquero			
	Varones		Mujeres		Varones		Mujeres	
	Miles	%	Miles	%	Miles	%	Miles	%
1984	-236,6	-3,0	-79,4	-2,5	-53,2	-3,5	-28,3	-5,3
1985	-59,3	-0,8	-38,1	-1,2	-25,1	-1,7	-13,7	-2,7
1986	140,4	1,9	109,2	3,6	-122,8	-8,6	-62,5	-12,6
1987	284,9	3,7	250,1	7,9	-26,1	-2,0	3,7	0,9
1988	214,6	2,7	202,7	5,9	-37,3	-2,9	13,3	3,0
1989	290,2	3,6	195,4	5,4	-73,6	-5,9	-22,7	-5,0
1990	129,0	1,5	191,5	5,0	-93,1	-8,0	-19,4	-4,5
1991	-45,2	-0,5	75,8	1,9	-94,8	-8,8	-45,5	-11,2
1992	-253,0	-3,0	9,8	0,2	-75,9	-7,7	-16,5	-4,6
1993	-427,5	-5,4	-101,1	-2,5	-37,2	-4,1	-17,6	-5,1
1994	24,6	0,3	46,3	1,2	-48,0	-5,6	-31,9	-9,8

Fuente: Elaboración CECS a partir de INE, *Encuesta de Población Activa*, Madrid.

Tabla 13 - Evolución de la actividad, la ocupación y el paro en el sector agrario, y comparación entre la tasa de paro total y la tasa de paro en el sector agrario. En miles. 1983-1994

Años	Activos		Ocupados		Parados		Tasa de paro total	Tasa de paro agrario
	Totales	Agrarios	Totales	Agrarios	Totales	Agrarios		
1983	13.353,1	2.073,0	10.984,1	1.954,3	2.369,0	118,7	17,7	5,7
1984	13.436,7	2.083,0	10.668,2	1.873,1	2.768,5	209,9	20,6	10,1
1985	13.541,5	2.072,4	10.570,8	1.829,6	2.970,8	242,8	21,9	11,7
1986	13.781,2	1.894,1	10.820,4	1.638,4	2.960,8	255,6	21,5	13,5
1987	14.297,8	1.862,4	11.355,4	1.612,3	2.942,5	250,1	20,6	13,4
1988	14.620,5	1.828,4	11.772,7	1.591,3	2.847,9	237,1	19,5	13,0
1989	14.819,1	1.715,3	12.258,3	1.496,2	2.560,8	219,1	17,3	12,8
1990	15.020,0	1.583,6	12.578,8	1.391,2	2.441,2	192,4	16,3	12,1
1991	15.073,1	1.438,8	12.609,4	1.251,7	2.463,7	187,1	16,3	13,0
1992	15.154,8	1.350,1	12.366,3	1.167,1	2.788,5	183,0	18,4	13,6
1993	15.318,9	1.308,2	11.837,5	1.107,8	3.481,4	200,4	22,7	15,3
1994	15.468,4	1.336,3	11.770,0	1.111,4	3.698,4	224,9	23,9	16,8

Fuente: Elaboración CECS a partir de INE, *Encuesta de Población Activa*, Madrid.

Tabla 14 - Evolución del sector agrario en la estructura global del PIB. 1955-1993

Años	PIB al coste de los factores. En millones de pesetas corrientes	Porcentaje que corresponde al sector agrario (1)
1955	353.223	20,9
1956	405.064	21,1
1957	473.609	21,9
1958	547.574	22,6
1959	565.330	22,8
1960	576.593	22,7
1961	658.023	22,2
1962	762.723	22,0
1963	900.302	21,7
1964	1.123.537	18,3
1965	1.304.519	16,3
1966	1.503.374	15,9
1967	1.689.909	14,5
1968	1.903.400	13,8
1969	2.151.350	12,9
1970	2.442.590	11,5
1971	2.770.620	12,1
1972	3.246.100	11,4
1973	3.897.910	11,1
1974	4.825.840	10,4
1975	5.702.240	10,2
1976	6.861.990	9,6
1977	8.711.960	9,4
1978	10.770.700	9,2
1979	12.556.300	8,1
1980	14.514.697	7,6
1981	16.080.404	6,7
1982	18.533.984	6,8
1983	20.910.324	6,8
1984	23.543.510	7,1
1985	26.219.478	6,2
1986	29.506.291	6,2
1987	33.006.353	6,2
1988	36.902.261	5,6
1989	41.218.913	4,8
1990	46.037.710	5,1
1991	50.389.649	4,5
1992	53.710.217	4,1
1993	56.029.283	4,5

(1) Recoge la participación de las ramas agraria y pesquera.

Fuente: Elaboración CECS a partir de INE, *Contabilidad Nacional de España*, Madrid.

**Tabla 15 - Componentes y evolución de la Producción Final Agraria. En miles de millones de pesetas constantes de 1980. Índice 1980=100. 1980-1991**

Años	Producción Vegetal	Índice	Producción animal	Índice	(1)	Índice	Total
1980	833,0	100	646,6	100	10,1	100	1.489,7
1981	723,1	86,8	645,3	99,8	12,2	92,7	1.380,6
1982	763,9	91,7	681,2	105,4	11,6	97,8	1.456,7
1983	812,9	97,6	680,6	105,3	10,9	101,0	1.504,4
1984	923,1	110,8	664,5	102,8	2,1	106,7	1.589,7
1985	966,7	116,1	667,3	103,2	6,6	110,1	1.640,6
1986	882,5	105,9	668,3	103,4	7,4	104,6	1.558,2
1987	988,4	118,7	699,1	108,1	-6,4	112,9	1.681,1
1988	1.033,0	124,0	719,2	111,2	26,3	119,4	1.778,5
1989	978,4	117,5	702,9	108,7	-2,7	112,7	1.678,6
1990	1.008,0	121,0	718,0	111,0	24,7	117,5	1.750,7
1991	978,8	117,5	728,8	112,7	23,8	116,2	1.731,4

(1) Bienes de capital fijo, producción por cuenta propia y ajustes.

Fuente: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, *La Agricultura, la Pesca y la Alimentación españolas en 1992*, Madrid, 1993.

**Tabla 16 - Evolución de las macromagnitudes agrarias. En miles de millones de pesetas constantes de 1980. Índice 1980=100. 1980-1991**

Años	Valor absoluto			Índice de variación		
	Producción final agraria	Consumos intermedios	Valor añadido bruto a precios de mercado	Producción final agraria	Consumos intermedios	Valor añadido bruto a precios de mercado
1980	1.489,7	568,0	921,7	100	100	100
1981	1.380,6	599,8	780,8	92,7	105,6	84,7
1982	1.456,7	620,8	835,9	97,8	109,3	90,7
1983	1.504,4	622,3	882,1	101,0	109,6	95,7
1984	1.589,7	641,3	948,4	106,7	112,9	102,9
1985	1.640,6	641,8	998,8	110,1	113,0	108,4
1986	1.558,2	665,6	892,6	104,6	117,2	96,8
1987	1.681,1	675,1	1.006,0	112,8	118,9	109,1
1988	1.778,5	694,6	1.083,9	119,4	122,3	117,6
1989	1.678,6	697,8	980,8	112,7	122,9	106,4
1990	1.750,7	715,3	1.065,4	117,5	125,9	112,3
1991	1.731,4	715,9	1.005,5	116,2	127,8	109,1

Fuente: Elaboración CECS a partir de Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, *La Agricultura, la Pesca y la Alimentación españolas en 1992*, Madrid, 1993.

**Tabla 17 - Consumos intermedios en el sector agrario. En miles de millones de pesetas constantes de 1980. Índice 1980=100. 1980-1991**

Año	Composición (miles de millones de pesetas)													
	Total	%	Semillas y plantones	%	Abonos y enmiendas	%	Energía	%	Material reparaciones	%	Pensos	%	Otros	%
1980	568	100	17,5	100	83,8	100	44,7	100	76,5	100	266,8	100	78,7	100
1981	599,8	105,6	15,8	90,3	73,1	87,2	46,3	103,6	78,6	102,7	309,3	115,9	76,7	97,5
1982	620,8	109,3	18,7	106,9	71,3	85,1	47,3	105,8	80,9	105,8	323,6	121,3	79,0	100,4
1983	622,3	109,6	19,0	108,6	65,8	78,5	48,0	107,4	83,4	109,0	322,0	120,7	84,1	106,9
1984	641,3	112,9	19,2	109,7	76,2	90,9	51,4	115,0	85,4	111,6	321,3	120,1	88,8	112,8
1985	641,8	113,0	19,0	108,6	78,6	93,8	53,0	118,6	82,7	108,1	316,6	118,7	91,9	116,8
1986	665,6	117,2	18,6	106,3	90,0	107,4	53,5	119,7	89,4	116,9	316,7	118,7	97,4	123,8
1987	675,1	118,9	18,8	107,4	91,8	109,5	53,2	119,0	87,5	114,4	320,2	120,0	103,6	131,6
1988	694,6	122,6	19,0	108,6	101,7	121,4	51,8	115,9	78,6	102,7	335,1	125,6	108,4	137,7
1989	697,8	122,9	19,1	109,1	97,8	116,7	52,1	116,6	81,1	106,0	341,9	128,1	105,8	134,4
1990	715,3	125,9	19,3	110,3	98,2	117,2	53,2	119,0	84,5	110,5	348,8	130,7	111,3	141,4
1991	725,9	127,8	19,7	112,6	97,2	116,0	53,2	119,0	88,8	116,1	355,5	133,2	111,5	141,7

**Nota:** Se incluyen los de agricultura y ganadería, pero no los de silvicultura.

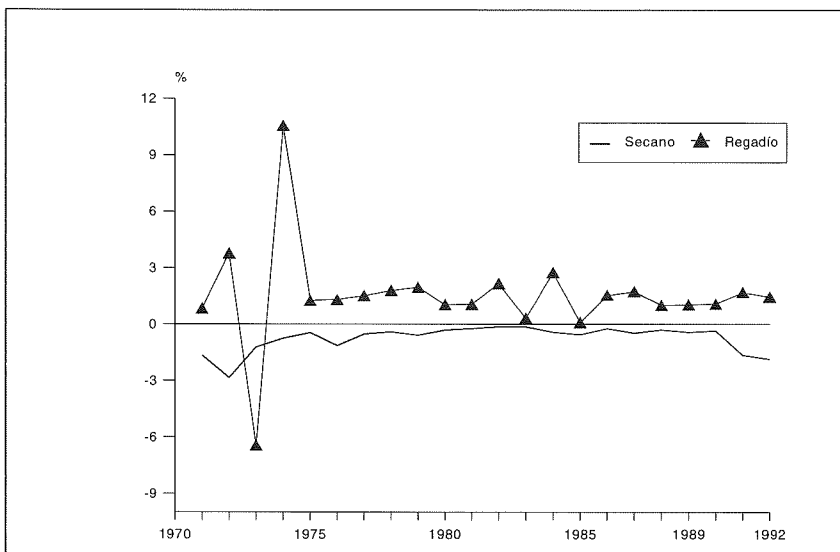
**Fuente:** Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, *La Agricultura, la Pesca y la Alimentación españolas en 1992*, Madrid, 1993.

**Tabla 18 - Distribución sectorial de la Producción Final Agraria por regiones. En miles de millones de pesetas corrientes. 1989**

Comunidades Autónomas	Agricultura	%	Ganadería	%	Forestal	%	Otros	%	Total
Andalucía	589.191	83,7	87.648	12,5	13.087	1,9	13.645	1,9	706.571
Aragón	113.923	51,4	97.526	44,0	3.380	1,5	6.997	3,2	221.826
Asturias	4.808	8,3	46.425	80,1	5.512	9,5	1.250	2,2	57.995
Baleares	17.798	58,4	10.575	34,7	1.396	4,6	689	2,3	30.458
Canarias	59.845	78,5	14.966	19,6	93	0,1	1.355	1,8	76.259
Cantabria	1.508	3,7	36.381	89,5	1.994	4,9	749	1,8	40.632
Castilla y León	233.294	51,0	206.804	45,2	11.265	2,5	6.492	1,4	457.855
Castilla-La Mancha	190.027	62,5	92.632	30,5	10.668	3,5	10.677	3,5	304.004
Cataluña	137.258	36,7	225.179	60,3	6.539	1,8	4.566	1,2	373.542
Comunidad Valenciana	213.538	78,3	51.820	19,0	841	0,3	6.518	2,4	272.717
Extremadura	88.833	57,8	55.397	36,1	5.998	3,9	3.419	2,2	153.647
Galicia	46.615	19,5	157.619	65,8	26.945	11,3	8.323	3,5	239.502
Madrid	15.605	45,4	17.932	52,1	688	2,0	170	0,5	34.395
Murcia	118.268	74,6	35.719	22,5	162	0,1	4.400	2,8	158.549
Navarra	36.675	52,7	29.076	41,8	1.926	2,8	1.862	2,7	69.539
País Vasco	21.809	39,1	24.299	43,6	8.352	15,0	1.334	2,4	55.794
La Rioja	36.148	70,7	10.338	20,2	522	1,0	4.100	8,0	51.108
Total	1.925.143	58,3	1.200.336	36,4	99.368	3,0	76.546	2,3	3.301.393

**Fuente:** INE, *Censo Agrario 1989*, Madrid, 1991.

Gráfico 7 - Evolución de las tierras de cultivo. Aumento de superficie interanual. 1970-1992



Fuente: Elaboración CECS a partir de Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, *Anuario de Estadística Agraria 1992*, Madrid, 1994.

**Tabla 19 – Evolución de la superficie ocupada por las tierras de cultivo. En miles de hectáreas. 1970-1992**

Años	Secano	Variación interanual	Regadío	Variación interanual	Total	% Secano	% Regadío
1970	19.543,8	–	2.387,8	–	21.931,6	89,1	10,9
1971	19.217,4	–1,7	2.407,5	0,8	21.624,9	88,9	11,1
1972	18.669,9	–2,9	2.498,6	3,8	21.168,5	88,2	11,8
1973	18.441,1	–1,2	2.337,4	–6,5	20.778,5	88,8	11,3
1974	18.300,5	–0,8	2.584,4	10,6	20.884,9	87,6	12,4
1975	18.216,8	–0,5	2.616,8	1,3	20.833,6	87,4	12,6
1976	18.008,0	–1,2	2.650,8	1,3	20.658,8	87,2	12,8
1977	17.912,4	–0,5	2.691,1	1,5	20.603,5	86,9	13,1
1978	17.838,1	–0,4	2.739,5	1,8	20.577,6	86,7	13,3
1979	17.733,6	–0,6	2.793,6	2,0	20.527,2	86,4	13,6
1980	17.676,9	–0,3	2.822,3	1,0	20.499,2	86,2	13,8
1981	17.635,3	–0,2	2.852,1	1,1	20.487,4	86,1	13,9
1982	17.610,0	–0,1	2.913,9	2,2	20.523,9	85,8	14,2
1983	17.584,7	–0,1	2.923,0	0,3	20.507,7	85,8	14,3
1984	17.507,9	–0,4	3.003,8	2,8	20.511,7	85,4	14,6
1985	17.409,0	–0,6	3.006,4	0,1	20.415,4	85,3	14,7
1986	17.367,1	–0,2	3.052,7	1,5	20.419,8	85,1	15,0
1987	17.283,9	–0,5	3.105,8	1,7	20.389,7	84,8	15,2
1988	17.231,0	–0,3	3.136,8	1,0	20.367,8	84,6	15,4
1989	17.154,8	–0,4	3.169,2	1,0	20.324,0	84,4	15,6
1990	16.973,4	–1,1	3.199,0	0,9	20.172,4	84,1	15,9
1991	16.895,3	–0,5	3.193,4	–0,2	20.088,7	84,1	15,9
1992	16.739,0	–0,9	3.207,8	0,5	19.946,8	83,9	16,1

**Fuente:** Elaboración CECS a partir de Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, *Anuario de Estadística Agraria 1992*, Madrid, 1994.

**Tabla 20 – Evolución del índice de mecanización –en caballos de vapor por 100 hectáreas cultivadas– y consumo de energía –en millones de pesetas–. 1965-1992**

Años	Sólo tractores y motocultores	Todas las máquinas con motor	Carburantes (*)	Electricidad (*)	Total energía (*)	Subvención al consumo de carburantes
1965	30,0	38,7	3.842	574	4.416	1.767
1966	35,7	45,7	4.410	611	5.021	2.043
1967	42,1	53,6	5.044	820	5.864	2.344
1968	48,7	62,2	5.721	949	6.670	2.663
1969	26,0	71,3	6.399	995	7.394	2.997
1970	59,8	75,9	6.661	1.333	7.994	3.121
1971	36,9	80,6	7.374	1.674	9.058	3.582
1972	71,2	89,1	8.061	1.751	9.812	3.882
1973	79,9	99,1	9.005	2.022	11.027	4.341
1974	89,2	109,9	13.614	2.415	16.029	5.319
1975	98,2	120,5	18.222	3.021	21.243	8.690
1976	107,8	131,4	21.700	4.343	26.043	10.850
1977	116,8	132,1	25.047	4.549	29.596	13.497
1978	125,5	150,7	27.555	5.277	32.832	16.005
1979	136,2	162,4	30.464	6.123	36.587	16.870
1980	149,1	176,6	44.840	8.567	53.407	19.896
1981	156,7	184,7	64.899	14.605	79.504	24.479
1982	155,3	187,5	71.924	16.623	88.547	26.643
1983	158,5	193,6	85.008	17.787	102.795	30.420
1984	174,6	203,1	103.932	21.353	125.284	36.929
1985	157,4	191,6	112.685	27.882	140.567	37.595
1986	164,7	200,1	108.354	34.088	142.442	37.763
1987	173,3	208,7	107.957	33.963	141.920	n.d.
1988	180,0	218,1	95.370	41.902	137.272	34.180
1989	186,8	224,4	96.416	45.757	142.173	n.d.
1990	195,3	234,0	104.640	49.660	154.300	n.d.
1991	269,9	297,2	114.473	54.327	168.800	n.d.
1992	224,1	246,5	118.338	56.162	177.500	n.d.

(\*) Los datos de 1990 son provisionales; los de 1991 son un avance; los de 1992 son una estimación.

**Fuente:** Elaboración CECS a partir de Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, *Anuario de Estadística Agraria 1992*, Madrid, 1994.

Tabla 21 – Evolución de la participación relativa del comercio exterior agrario. 1982-1993

Años	Proporción del comercio exterior agrario sobre el total (%)		Porcentaje de la exportación agraria sobre la PFA(*)
	Exportaciones	Importaciones	
1982	17,7	13,0	21,0
1983	17,5	14,1	22,9
1984	17,2	13,9	25,8
1985	16,6	12,9	25,3
1986	17,9	14,7	24,3
1987	19,6	12,6	27,9
1988	18,8	12,4	27,1
1989	17,0	11,7	27,2
1990	16,5	11,5	27,1
1991	17,1	12,0	30,4
1992	16,4	12,2	34,7
1993	17,3	13,2	43,0

(\*) Excluida la producción final de la silvicultura.

**Fuente:** Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, *La Agricultura, la Pesca y la Alimentación españolas en 1993*, Madrid, 1994.

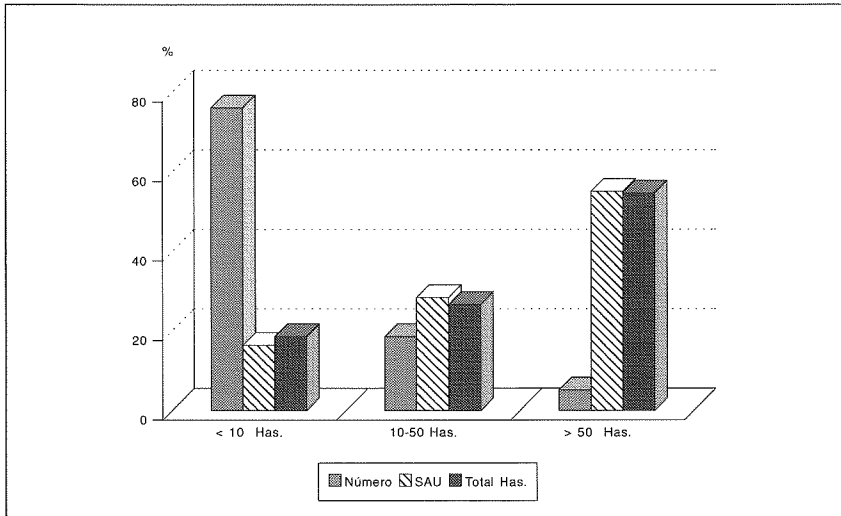
Tabla 22 – Evolución de la importancia del comercio agrario en el comercio exterior total. En miles de millones. 1982-1993

Años	Total				Agrario			
	Exportaciones	Importaciones	Saldo	Tasa de cobertura	Exportaciones	Importaciones	Saldo	Tasa de cobertura
1982	2.258,0	3.465,5	-1.207,5	65,0	399,2	451,3	-52,1	88,4
1983	2.828,6	4.176,5	-1.337,9	68,0	495,5	589,7	-94,2	84,0
1984	3.778,1	4.629,0	-850,9	81,6	650,4	641,2	9,2	101,4
1985	4.104,1	5.073,2	-969,1	80,9	681,7	652,5	29,2	104,5
1986	3.800,2	4.890,8	-1.090,5	77,7	679,3	719,3	-40,4	94,4
1987	4.195,6	6.029,8	-1.834,2	69,6	821,1	760,9	60,2	107,9
1988	4.686,4	7.039,5	-2.353,1	66,6	878,3	873,4	4,9	100,6
1989	5.257,6	8.458,4	-3.200,8	62,2	892,6	993,6	-101,0	89,8
1990	5.630,5	8.898,4	-3.267,9	63,3	932,3	1.031,7	-99,4	90,4
1991	6.064,7	9.636,8	-3.572,1	62,9	1.033,8	1.156,5	-122,7	89,4
1992	6.657,6	10.204,8	-3.547,2	65,2	1.093,6	1.245,6	-147,0	87,8
1993	8.042,2	10.507,4	-2.465,2	76,5	1.392,8	1.381,9	10,9	100,8

**Nota:** En el comercio exterior agrario no se incluyen los productos pesqueros ni sus derivados. Se incluyen los capítulos del Arancel de Aduanas número 01 al 24 (excepto el capítulo 03, las partidas 1.604 y 1.605 y otras subpartidas de productos de la pesca: aceites, harinas, etc.), 41, 44 a 46 y 50 a 53.

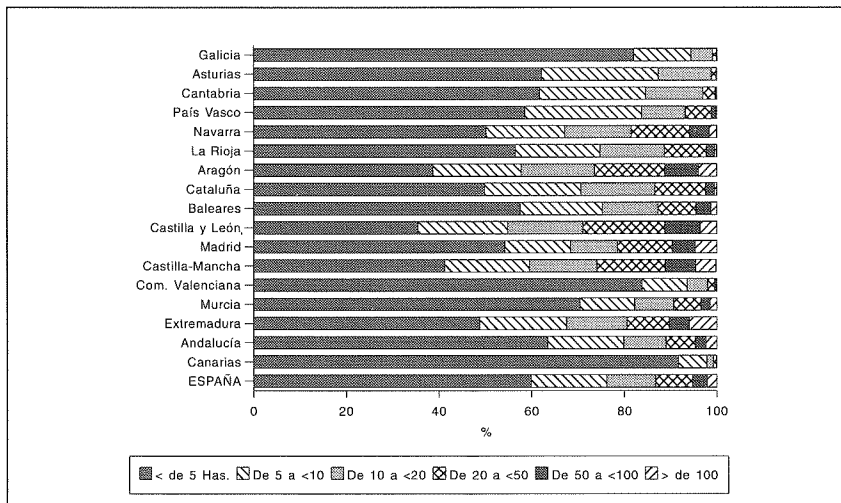
**Fuente:** Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, *La Agricultura, la Pesca y la Alimentación españolas en 1993*, Madrid, 1994.

**Gráfico 8 – Estructura de las explotaciones. Número, Superficie Agraria Util (SAU) y Superficie Total por tamaños. En porcentajes. 1989**



Fuente: Elaboración CECS a partir de Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, *Anuario de Estadística Agraria 1989*, Madrid, 1990.

**Gráfico 9 – Estructura de las explotaciones según número de tramos. En porcentajes. 1989**



Fuente: Elaboración CECS a partir del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, *Anuario de Estadística Agraria 1989*, Madrid, 1990.

Tabla 23 – Variaciones en el número y orientación de las explotaciones agrarias

Distribución del número de explotaciones			
OTE generales	Número de explotaciones en 1989	Número de explotaciones en 1982	Variación
Agricultura General	375.902	368.998	6.904
Horticultura	102.810	148.214	-45.404
Cultivos permanentes	767.462	729.304	38.158
Hervíboros	404.237	297.254	106.983
Granívoros	36.354	37.393	-1.039
Policultivos	199.736	249.148	-49.412
Ganados diversos	77.112	136.162	-59.050
Cultivos y Ganados	129.111	330.006	-200.895
Distribución del número de explotaciones (%)			
OTE generales	Número de explotaciones en 1989	Número de explotaciones en 1982	Variación
Total	100	100	
Agricultura General	18,0	16,1	1,9
Horticultura	4,9	6,5	-1,5
Cultivos permanentes	36,7	31,8	4,9
Hervíboros	19,3	12,9	6,4
Granívoros	1,7	1,6	0,1
Policultivos	9,5	10,9	-1,3
Ganados diversos	3,7	5,9	-2,3
Cultivos y Ganados	6,2	14,4	-8,2

**Nota:** OTE = Orientación Técnico-Económica.

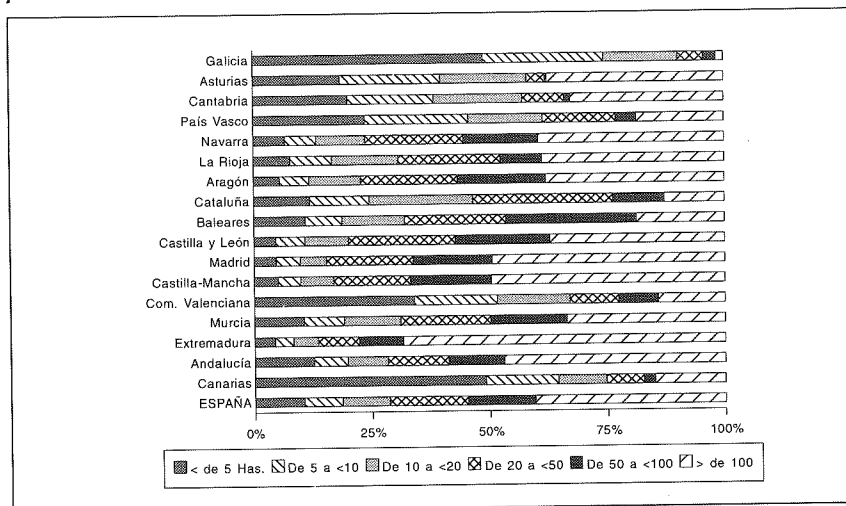
**Fuente:** Ruiz-Maya, L., «Consecuencias de las modificaciones metodológicas existentes entre los censos agrarios de 1982-1989», *Revista de Estudios Agro-Sociales*, nº 161 (1992), p. 182.

Tabla 24 – Distribución de las explotaciones por Comunidades Autónomas. 1989

Comunidad Autónoma	Explotaciones con tierras						Explotaciones sin tierras	
	Explotaciones		Superficie Total		Superficie Agraria Util		Número	%
	Número	%	Hectáreas	%	Hectáreas	%		
Andalucía	423.645	18,7	7.595.609	17,7	4.567.186	18,3	3825	18,4
Aragón	99.649	4,4	4.442.989	10,3	2.460.168	9,9	1082	5,2
Asturias	69.576	3,1	819.275	1,9	394.316	1,6	315	1,5
Baleares	28.801	1,3	384.203	0,9	220.495	0,9	9	0,0
Canarias	73.810	3,3	436.122	1,0	102.725	0,4	675	3,3
Cantabria	30.224	1,3	479.887	1,1	235.488	1,0	158	0,8
Castilla-La Mancha	209.094	9,2	6.986.651	16,3	4.424.739	17,9	3.109	15,0
Castilla y León	235.927	10,4	8.104.172	18,9	4.931.564	19,9	4.660	22,5
Cataluña	112.102	5,0	2.471.582	5,8	1.106.914	4,5	1.476	7,1
Comunidad Valenciana	288.849	12,8	1.780.910	4,1	750.424	3,0	683	3,3
Extremadura	114.201	5,0	3.666.591	8,5	2.945.972	11,9	2.204	10,6
Galicia	258.885	15,9	2.217.137	5,2	675.042	2,7	271	1,3
Madrid	25.060	1,1	624.420	1,5	383.045	1,5	495	2,4
Murcia	85.761	3,8	923.698	2,2	534.971	2,2	488	2,4
Navarra	39.516	1,7	930.754	2,2	620.151	2,5	531	2,6
País Vasco	42.697	1,9	618.105	1,4	227.422	0,9	496	2,4
La Rioja	26.197	1,2	456.335	1,1	189.603	0,8	258	1,2
Total	2.263.994	100	42.938.440	100	24.740.225	100	20.735	100

Fuente: INE, *Censo Agrario 1989*, Madrid, 1991.

Gráfico 10- Estructura de las explotaciones según superficie ocupada por tramos. En porcentajes. 1989



Fuente: Elaboración CECS a partir de Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, *Anuario de Estadística Agraria 1989*, Madrid, 1990.

Tabla 25 - Distribución prevista del presupuesto comunitario para el período 1993-1999. En miles de millones de ecus a precios de 1992

	1993	%	1996	%	1999	%	Variación %
Fondos de Cohesión	1,5	1,7	2,3	2,3	2,6	2,3	73,3
Acciones estructurales	21,3	23,5	25,0	24,9	30,0	26,3	40,9
Acción externa	4,0	4,4	4,6	4,6	5,6	4,9	40,0
Fondos Estructurales	19,8	21,9	22,7	22,6	27,4	24,0	38,4
Políticas internas	3,9	4,3	4,5	4,5	5,1	4,5	30,8
Agricultura	35,2	38,9	36,4	36,3	38,4	33,7	9,1
Otros	4,8	5,3	4,8	4,8	5,0	4,4	4,2
Total	90,5	100	100,3	100	114,1	100	26,1

Fuente: Elaboración CECS a partir de datos de la Comisión Europea.

Tabla 26 – Evolución de los gastos totales del FEOGA–Garantía. 1978-1993

Ejercicio Presupuestario	Período	Nº de países en la CE	Gastos totales (mill. de ecus)	Índice 1978=100	Participación en gastos totales CE (%)
1978	1/1-31/12	9	8.673	100	77,5
1979	1/1-31/12	9	10.441	120	72,6
1980	1/1-31/12	9	11.315	130	69,4
1981	1/1-31/12	10	10.980	127	61,6
1982	1/1-31/12	10	12.406	143	60,6
1983	1/1-31/12	10	15.812	182	64,9
1984	1/1-31/12	10	18.346	212	66,6
1985	1/1-31/12	10	19.744	228	70,2
1986	1/1-31/12	12	22.137	255	64,7
1987	1/1-31/10	12	22.968	265	65,0
1988	1/11/87-15/10/88	12	27.687	319	64,9
1989	16/10/88-15/10/89	12	25.876	298	62,9
1990	16/10/89-15/10/90	12	26.470	305	59,1
1991	16/10/90-15/10/91	12	32.466	374	58,9
1992	16/10/91-15/10/92	12	32.341	372	52,2
1993	16/10/92-15/10/93	12	34.743	435	53,9

Fuente: Elaboración CECS a partir de datos del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

Tabla 27 – Pagos totales del FEOGA-Garantía por Estados miembros. 1986-1993. En millones de pesetas

Países	1986		1987		1988		1989		1990		1991		1992		1993									
	Cantidad	% Puesto	Cantidad	% Puesto	Cantidad	% Puesto	Cantidad	% Puesto	Cantidad	% Puesto	Cantidad	% Puesto	Cantidad	% Puesto	Cantidad	% Puesto								
Alemania	593.179	19,5	2	670.823	17,2	2	758.387	18,4	2	504.504	15,2	2	657.825	15,4	3	620.595	14,8	3	875.498	15,3	2			
Bélgica	134.702	4,4	9	134.156	3,5	9	97.071	2,4	10	81.543	2,5	10	129.841	3,7	10	202.316	4,7	9	179.112	4,3	8	190.384	3,3	10
Dinamarca	147.757	4,9	8	176.287	4,5	7	170.452	4,1	9	134.067	4,0	9	146.558	4,7	9	157.489	3,7	10	161.476	3,8	10	221.108	3,9	9
España	37.442	1,2	10	122.761	3,2	10	283.247	6,9	6	249.741	7,5	5	305.052	8,7	5	465.910	10,8	4	478.686	11,4	4	692.665	12,1	1
Francia	752.514	24,7	1	989.962	25,4	1	809.221	19,6	1	628.947	19,0	1	668.640	19,0	1	835.559	19,6	1	964.327	22,9	1	1.410.737	24,6	8
Grecia	194.911	6,4	6	219.240	5,6	6	198.152	4,8	7	248.887	7,5	7	260.067	7,4	7	290.395	6,9	7	310.761	7,4	5	455.096	7,9	6
Holanda	314.750	10,3	4	446.357	11,5	4	631.710	15,3	4	455.505	13,7	4	338.704	9,6	4	344.162	8,2	5	291.212	6,9	6	338.191	5,9	7
Irlanda	167.684	5,5	7	166.404	4,3	8	185.126	4,5	8	151.069	4,6	8	226.619	6,5	8	231.501	5,4	8	188.029	4,5	9	274.391	4,8	8
Italia	422.653	13,9	3	646.867	16,6	3	655.774	15,9	3	602.077	18,1	3	561.516	16,0	3	709.226	16,6	2	659.510	15,7	2	718.875	12,5	3
Luxemburgo	386	0,0	12	241	0,0	12	418	0,0	12	274	0,0	12	679	0,0	12	394	0,0	12	284	0,0	12	1.607	0,0	12
Portugal	4.250	0,1	11	24.423	0,6	11	25.216	0,6	11	22.712	0,7	11	29.986	0,9	11	50.875	1,2	11	57.388	1,4	11	77.283	1,4	11
Reino Unido	275.986	9,1	5	293.245	7,5	5	311.656	7,6	5	238.714	7,2	6	279.912	8,0	6	315.766	7,4	6	281.472	6,7	7	481.862	8,4	5
Media CE	3.046.102	100		3.891.246	100		4.216.430	100		3.318.010	100		3.512.731	100		3.891.246	100		4.202.952	100		5.737.697	100	

**Nota:** Este cuadro se elabora atendiendo al criterio de año natural a partir de las declaraciones mensuales de gasto de cada Estado miembro. Pretenderán sólo dar una idea aproximada de los pagos en los distintos países durante el año. No son, por tanto, datos exactos, ya que se emplea un tipo de transformación a pesetas en función del cambio medio constatado para el ecu en el ejercicio.

**Fuente:** Elaboración CECS a partir de Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, *La Agricultura, la Pesca y la Alimentación españolas en 1993*, Madrid, 1994.

**Tabla 28 – Distribución por modalidades de pago del FEOGA-Garantía en España. En millones de pesetas. 1992-1993**

Capítulos	1992		1993	
	Cantidad	%	Cantidad	%
Restituciones a la exportación	52.997	10,8	58.674	8,5
Ayudas compensadoras precios	311.248	63,2	486.737	70,4
Compensación gastos almacenamiento público	32.789	6,7	29.211	4,2
Ayudas almacén privado	5.279	1,1	7.817	1,1
Primas orientativas	66.231	13,4	80.184	11,6
Montantes compensatorios	-907	-0,2	1.212	0,2
Retiradas y operaciones asimiladas	25.080	5,1	25.701	3,7
Medidas de acompañamiento	-	-	1.550	0,2
Total pagos brutos	492.717	100	691.086	100
Tasa corresponsable cereales	-6.112		-356	
Tasa corresponsable leche	-706		-371	
Total pagos netos	485.899		690.359	

**Fuente:** Elaboración CECS a partir de Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, *La Agricultura, la Pesca y la Alimentación españolas en 1993*, Madrid, 1994.

**Tabla 29 – Explotaciones situadas en Zonas desfavorecidas. 1989**

Comunidades Autónomas	Explotaciones			Superficie Agraria Util en hectáreas		
	Número	En Zonas desfavorecidas	%	Total	En Zonas desfavorecidas	%
Extremadura	94.647	66.354	70,1	2.937,6	2415,4	82,2
Castilla y León	231.660	117.407	50,7	5.665,9	3035,2	56,9
Castilla-La Mancha	170.123	104.151	61,2	4.164,5	2273,6	54,6
Galicia	227.359	85.040	37,4	710,5	337,7	47,5
Murcia	61.967	20.147	32,5	553,6	241,3	43,6
Aragón	98.157	50.265	51,2	2.259,5	981,3	43,4
C. Valenciana	223.398	53.883	24,1	797,9	257,5	32,3
Navarra	33.234	8.677	26,1	538,3	171,8	31,9
Andalucía	333.508	115.918	34,8	4.678,5	1444,6	30,9
Baleares	31.815	4.923	22,6	239,3	70,4	29,4
Canarias	35.737	4.642	13,0	85,9	15,3	17,8
Cataluña	10.8520	16.194	14,9	1.128,8	118,7	10,5
País Vasco	27.786	501	1,8	200,9	15,1	7,5
Madrid	18.640	281	1,5	382,2	3,7	1,0
Asturias	56.041	-	-	367,1	-	-
Cantabria	27.519	-	-	198,8	-	-
La Rioja	21.325	-	-	216,4	-	-
Total	1.791.436	648.383	36,2	24.795,7	11381,6	45,9

**Fuente:** Elaboración CECS a partir de INE, *Censo Agrario 1989*, Madrid, 1991.

Tabla 30 – Explotaciones situadas en Zonas de montaña. 1989

Comunidades Autónomas	Explotaciones			Superficie Agraria Util en hectáreas		
	Número	En Zonas de montaña	%	Total	En Zonas de montaña	%
Asturias	56.041	46.373	82,7	367,1	331,5	90,3
Canarias	35.737	30.804	86,2	85,9	67,3	78,3
Cantabria	27.519	16.486	59,9	198,8	154,2	77,6
País Vasco	27.786	21.624	77,8	200,9	145,8	72,6
Navarra	33.234	9.402	28,3	538,3	228,9	42,5
Galicia	227.359	65.737	28,9	710,5	237,1	33,4
Andalucía	333.508	120.088	36,0	4.678,5	1.699,1	29,9
Castilla y León	231.660	86.836	37,5	5.665,9	1.579,5	29,6
La Rioja	21.325	5.077	23,8	216,4	61,2	28,3
Castilla-La Mancha	170.123	56.229	33,1	4.164,5	1.173,9	28,2
C. Valenciana	223.398	28.970	13,0	797,9	217,6	27,3
Cataluña	108.520	15.429	14,2	1.128,8	306,7	27,2
Aragón	98.157	20.296	20,7	2.259,5	582,2	25,8
Madrid	18.640	5.204	27,9	382,2	85,9	22,5
Murcia	61.967	3.614	5,8	553,6	97,3	17,6
Baleares	31.815	3.280	15,0	239,3	28,1	11,7
Extremadura	94.647	18.170	19,2	2.937,6	150,1	5,1
Total	1.791.436	553.619	30,9	24.795,7	6.846,4	27,6

Fuente: Elaboración CECS a partir de INE, *Censo Agrario 1989*, Madrid, 1991.

Tabla 31 – Zonas sujetas a indemnización compensatoria. 1993

Comunidad Autónoma	Superficie Comunidad Autónoma (1)	Montaña			Despoblamiento			Total		
		Número de municipios	Miles de hectáreas	% sobre (1)	Número de municipios	Miles de hectáreas	% sobre (1)	Número de municipios	Miles de hectáreas	% sobre (1)
Andalucía	8.727	388	3.918	44,9	153	2.101	24,1	543	6.137	70,3
Aragón	4.765	290	2.084	43,7	237	1.282	26,9	527	3.366	70,6
Asturias	1.057	64	958	90,7	0	0	0,0	64	958	90,7
Baleares	501	19	103	20,5	0	0	0,0	19	103	20,5
Canarias	724	73	502	69,3	0	0	0,0	75	543	75,0
Cantabria	529	66	425	82,2	0	0	0,0	66	465	82,2
Castilla-La Mancha	7.923	341	2.860	36,1	475	4.277	54,0	816	7.137	90,1
Castilla y León	9.419	735	3.931	41,7	1.424	5.091	54,0	2.159	9.022	95,7
Cataluña	3.193	284	1.434	44,9	66	250	7,8	350	1.684	52,7
C. Valenciana	2.331	158	754	32,4	45	397	17,0	203	1.151	49,4
Extremadura	4.160	80	605	14,5	281	3.210	77,2	361	3.815	91,7
Galicia	2.943	112	1.303	44,3	89	926	31,5	201	2.229	75,8
Madrid	800	62	239	29,9	3	12	1,5	65	251	31,4
Murcia	1.132	3	258	22,8	10	307	27,1	13	565	49,9
Navarra	1.042	140	528	50,7	64	209	20,1	204	737	70,8
País Vasco	726	189	605	83,3	6	30	4,1	195	635	87,4
La Rioja	503	72	263	52,2	0	0	0,0	72	263	52,2
Total	50.475	3.076	20.780	41,2	2.853	18.092	35,8	5.933	39.031	77,3

**Fuente:** Elaboración CECS a partir de Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, *La Agricultura, la Pesca y la Alimentación españolas en 1993*, Madrid, 1994.

Tabla 32 – Cuantía de las indemnizaciones compensatorias. 1993

Comunidad Autónoma	Montaña		Despoblamiento		Total	
	Número de beneficiarios	Importe	Número de beneficiarios	Importe	Número de beneficiarios	Importe (millones)
Andalucía	7.189	468,9	2.442	125,9	9.631	564,8
Aragón	6.170	502,9	7.781	434,0	13.951	936,9
Asturias	14.562	898,1	0	0,0	14.562	898,1
Baleares	144	9,3	0	0,0	144	9,3
Canarias	1.213	71,2	5	0,2	1.218	71,4
Cantabria	5.234	378,9	0	0,0	5.234	378,9
Castilla-La Mancha	5.624	429,1	19.340	1.116,4	24.964	1.545,5
Castilla y León	14.593	1.059,3	40.305	2.447,9	54.898	3.507,2
Cataluña	5.954	392,3	2.659	136,1	8.613	528,3
Comunidad Valenciana	3.221	163,6	3.151	147,0	6.372	311,0
Extremadura	1.212	143,3	7.832	483,3	10.155	626,6
Galicia	15.433	807,8	19.785	815,9	35.218	1.623,7
Madrid	753	56,3	34	2,2	787	58,5
Murcia	636	42,3	914	54,3	1.550	96,6
Navarra	-	-	-	-	-	-
País Vasco	-	-	-	-	-	-
La Rioja	734	49,0	0	0,0	734	49,0
Total	83.783	5.472,2	104.248	5.763,9	188.031	11.235,8

Fuente: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, *La Agricultura, la Pesca y la Alimentación españolas en 1993*, Madrid, 1994.

Tabla 33 – Retirada de tierras de la producción y previsiones por Comunidades Autónomas. 1992–1996

Comunidad Autónoma	Expedientes aprobados	Hectáreas retiradas	1992	1993	1994	1995	1996	Importe (millones)
Andalucía	5	508	9,7	9,7	9,7	9,7	9,7	48,5
Aragón	230	12.343	278,4	278,4	278,4	278,4	278,4	1.392,0
Baleares	3	34	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	4,5
Castilla-La Mancha	42	3.259	66,2	66,2	66,2	66,2	66,2	331,0
Castilla y León	86	4.487	88,7	88,7	88,7	88,7	88,7	443,5
Cataluña	33	805	13,4	13,4	13,4	13,4	13,4	67,0
Comunidad Valenciana	1	59	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	5,5
Madrid	3	192	4,2	4,2	4,2	4,2	4,2	21,0
La Rioja	23	592	14,2	14,2	14,2	14,2	14,2	71,0
Total	426	22.279	476,8	476,8	476,8	476,8	476,8	2.384,0

Fuente: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, *La Agricultura, la Pesca y la Alimentación españolas en 1992*, Madrid, 1993.

**Tabla 34 – Retirada de tierras. Campaña 1991–1992 y superficie en Has. Orientaciones productivas**

Comunidad Autónoma	Destino de las tierras retiradas				Total
	Barbecho	Leguminosas	Pastos extensivos	Forestales	
Andalucía	508	–	–	–	508
Aragón	12.087	30	73	153	12.343
Baleares	34	–	–	–	34
Castilla-La Mancha	3.057	134	65	3	3.259
Castilla y León	4.036	168	–	283	4.487
Cataluña	371	334	85	15	805
Comunidad Valenciana	59	–	–	–	59
Madrid	192	–	–	–	192
La Rioja	592	–	–	–	592
<b>Total</b>	<b>20.936</b>	<b>666</b>	<b>223</b>	<b>454</b>	<b>22.279</b>

**Fuente:** Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, *La Agricultura, la Pesca y la Alimentación españolas en 1992*, Madrid, 1993.

**Tabla 35 – Plan de desarrollo regional de España (Objetivo 1 del marco comunitario de apoyo). Inversión elegible y aportación comunitaria. En millones de pesetas**

Comunidad Autónoma	Inversión elegible	Aportación comunitaria						Total Fondos Estructurales
		FEOGA-Orientación				Total FEOGA-Or.	FEDER Subeje I (1)	
		Subeje I (1)	Subeje II (2)	Subeje III (3)	Subeje IV (4)			
Andalucía	74.428	15.197	2.626	15.769	1.846	35.438	4.160	39.598
Asturias	14.160	3.614	504	2.782	351	7.254	260	7.514
Canarias	13.257	3.250	520	2.015	364	6.149	910	7.059
Castilla-La Mancha	42.398	11.856	2.119	6.513	1.482	21.970	520	22.790
Castilla y León	60.852	16.471	2.743	9.360	1.924	30.498	1.820	32.318
Extremadura	24.567	7.007	1.157	3.887	806	12.857	1.820	14.677
Galicia	46.550	11.674	2.197	8.515	1.534	23.920	780	24.700
Murcia	13.096	2.158	351	3.809	247	6.565	390	6.955
C. Valenciana	29.751	4.706	780	9.360	546	15.392	390	15.782
Ceuta	–	–	–	–	–	–	–	–
Melilla	221	117	–	–	–	117	–	–
Sin regionalizar	52.611	–	–	–	–	–	15.990	15.990
<b>Total</b>	<b>374.891</b>	<b>76.050</b>	<b>13.000</b>	<b>62.010</b>	<b>9.100</b>	<b>160.160</b>	<b>27.040</b>	<b>187.200</b>

**Notas:** La financiación en pesetas fue calculada al tipo de cambio: 1 ecu = 130 ptas.

- (1) Mejora de las condiciones naturales y estructurales de producción.
- (2) Protección del medio ambiente y conservación de los recursos naturales.
- (3) Mejora de la eficacia de las estructuras agrícolas silvícolas y de transformación y comercialización (Objetivo 5 a).
- (4) Reorientación, reconversión y diversificación de la producción y mejora de la calidad.

**Fuente:** Alonso González, S., «La política comunitaria de estructuras agrarias. Objetivos y medios», *Revista de Estudios Agro-Sociales*, nº156 (1991).

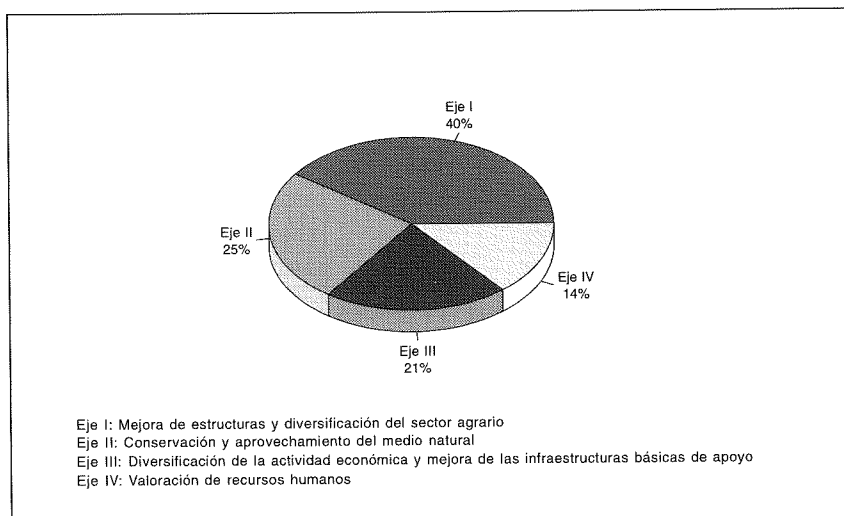
**Tabla 36 – Plan de desarrollo de zonas rurales (Objetivo 5b del marco comunitario de apoyo). Inversión elegible y aportación comunitaria. En millones de pesetas**

Comunidad Autónoma	Inversión elegible	Aportación comunitaria					Total Fondos Estructurales
		FEOGA-Orientación			FEDER	FSE	
		Eje I (1)	Eje II (2)	Total FEOGA-Or.	Eje III (3)	Eje IV (4)	
Aragón	39.101,4	7.776,6	4.006,6	11.783,2	4.030,0	1.782,3	17.595,5
Baleares	7.051,2	787,8	670,8	1.458,6	884,0	830,7	3.173,3
Cantabria	8.490,3	1.810,9	1.207,7	3.018,6	572,0	230,1	3.820,7
Cataluña	10.420,8	1.901,9	1.556,1	3.458,0	650,0	581,1	4.689,1
Madrid	3.018,6	529,1	226,2	755,3	507,0	96,2	1.358,5
Navarra	5.757,7	808,6	989,3	1.797,9	520,0	273,0	2.590,9
La Rioja	3.398,2	634,4	327,6	962,0	520,0	46,8	1.528,8
País Vasco	2.496,0	642,2	161,2	803,4	260,0	59,8	1.123,2
Sin regionalizar	2.600,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1.170,0	1.170,0
<b>Total</b>	<b>82.334,2</b>	<b>14.891,5</b>	<b>9.145,5</b>	<b>24.037,0</b>	<b>7.493,0</b>	<b>5.070,0</b>	<b>37.050,0</b>

**Notas:** La financiación en pesetas fue calculada al tipo de cambio: 1 ecu = 130 ptas.

- (1) Mejora de estructuras y diversificación del sector agrario.
- (2) Conservación y aprovechamiento del medio natural.
- (3) Diversificación de la actividad económica y mejora de las infraestructuras básicas de apoyo.
- (4) Valoración de recursos humanos.

**Fuente:** Alonso González, S., *op. cit.*

**Gráfico 11 – Inversión por ejes de desarrollo**

**Fuente:** Elaboración CECS a partir de Alonso González, S., *op. cit.*

**Tabla 37 – Inversiones conjuntas en infraestructura rural. 1993. En millones de pesetas**

Comunidad Autónoma	IRYDA *	Comunidad Autónoma	Total
Andalucía	1.577	1.496	3.073
Aragón	1.506	1.727	3.233
Asturias	931	722	1.653
Baleares	376	279	655
Canarias	948	1.346	2.294
Cantabria	222	92	314
Castilla-La Mancha	2.386	2.435	4.821
Castilla y León	2.808	1.981	4.789
Cataluña	898	391	1.289
Comunidad Valenciana	1.017	927	1.944
Extremadura	1.130	379	1.509
Galicia	1.198	1.068	2.266
Madrid	15	120	135
Murcia	834	244	1.078
Navarra	27	0	27
La Rioja	134	115	249
Total	16.007	13.322	29.329

(\*) IRYDA= Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario.

**Fuente:** Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, *La Agricultura, la Pesca y la Alimentación españolas en 1993*, Madrid, 1994.

**Tabla 38 – Inversiones del Plan de Telefonía Rural. En millones de pesetas. 1993-1996**

Organo de financiación	1993	1994	1995	1996	Total
Telefónica	19.275	19.350	19.350	19.350	77.325
Entidad colaboradora	6.425	6.450	6.450	6.450	25.775
Total	25.700	25.800	25.800	25.800	103.100

**Fuente:** Elaboración CECS a partir de datos de Telefónica S.A.

Tabla 39 – Agrupaciones de Productores Agrarios por sectores y Comunidades Autónomas. 1993

Comunidad Autónoma	Hortofrutícola	Aceituna		Ganado bovino	Ganado ovino	Ganado caprino	Flores	Cereales	Total
		Mesa	Almazara						
Andalucía	21	2	7	4	3	3	–	3	43
Aragón	8	–	–	1	5	–	–	19	33
Asturias	–	–	–	1	–	–	–	–	1
Baleares	3	–	–	1	–	–	–	–	4
Canarias	11	–	–	–	–	–	2	–	13
Cantabria	–	–	–	12	–	–	–	–	12
Castilla-La Mancha	5	–	–	–	3	1	–	2	11
Castilla y León	2	–	–	12	6	1	–	7	28
Cataluña	51	–	–	10	–	–	–	–	61
Comunidad Valenciana	56	–	–	3	–	–	1	–	60
Extremadura	7	4	–	4	4	1	–	2	22
Galicia	–	–	–	3	–	–	–	–	3
Madrid	–	–	–	2	–	–	–	–	2
Murcia	13	–	–	–	–	–	1	–	14
Navarra	7	–	–	1	–	–	–	3	11
País Vasco	1	–	–	–	–	–	–	–	1
La Rioja	4	–	–	–	–	–	–	1	5
Total	189	6	7	54	21	6	4	37	324

Fuente: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, *La Agricultura, la Pesca y la Alimentación españolas en 1993*, Madrid, 1994.

Tabla 40 – Sociedades Cooperativas Agrarias en funcionamiento. 1992

Comunidad Autónoma	Nº cooperativas	Nº socios	Socios por cooperativa	Capital Social (millones)	Capital Social por cooperativa (millones)
Murcia	52	49.920	960	1.107,6	21,3
Castilla-La Mancha	507	131.954	260	10.511,3	20,7
Canarias	105	23.339	222	1.363,6	13,0
Andalucía	1.021	305.707	299	12.456,5	12,2
Galicia	322	74.892	233	3.912,9	12,2
Castilla y León	474	189.012	399	5.482,7	11,6
Cataluña	478	126.407	264	5.412,6	11,3
Extremadura	359	66.773	186	4.033,1	11,2
Aragón	259	109.479	423	2.884,2	11,1
País Vasco	147	2.643	18	1.618,7	11,0
La Rioja	75	17.071	228	770,5	10,3
Madrid	50	8.329	167	511,9	10,2
Comunidad Valenciana	628	366.127	583	6.330,7	10,1
Baleares	38	6.823	180	332,0	8,7
Navarra	189	42.300	224	1.496,6	7,9
Asturias	103	25.589	248	426,5	4,1
Cantabria	29	10.872	375	78,8	2,7
Total	4.836	1.557.237	322	58.730,2	12,1

**Nota:** Ordenadas según la cuantía del capital social medio de las cooperativas.

**Fuente:** Elaboración CECS a partir de Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, *La Agricultura, la Pesca y la alimentación españolas en 1992*, Madrid, 1993.

Tabla 41 – Estructura sectorial de las Sociedades Agrarias de Transformación. 1992

Orientación	Número	%	Socios	%	Capital (en millones de pesetas)	%	Capital medio (en millones de pesetas)
Centrales lecheras	65	0,7	15.493	5,7	1.439	2,1	22,1
Centrales hortofrutícolas	116	1,2	4.294	1,6	2.458	3,6	21,2
Mataderos	27	0,3	546	0,2	439	0,6	16,3
Fábrica de piensos	110	1,1	4.782	1,8	1.343	2,0	12,2
Almacenes	113	1,1	18.558	6,9	1.366	2,0	12,1
Regadíos (administración)	660	6,6	81.886	30,2	6.647	9,7	10,1
Bodegas	146	1,5	13.778	5,1	1.461	2,1	10,0
Secaderos	74	0,7	2.640	1,0	601	0,9	8,1
Explotación tierras y ganado	2.060	20,7	12.828	4,7	16.577	24,1	8,1
Explotación de tierras	2.252	22,7	15.542	6,1	15.792	23,0	7,0
Regadíos (transformación)	658	6,6	29.756	11,0	4.258	6,2	6,5
Comercialización	713	7,2	31.340	11,6	4.588	6,7	6,4
Cultivos intensivos	400	4,0	2.607	1,0	2.235	3,3	5,6
Explotación de ganado	1.478	14,9	8.539	3,2	7.382	10,7	5,0
Adquisición y explotación de maquinaria	194	2,0	3.389	1,3	481	0,7	2,5
Repoblación y explotación de montes	91	0,9	1.684	0,6	198	0,3	2,2
Electrificaciones	170	1,7	4.891	1,8	345	0,5	2,0
Servicios generales	531	5,3	14.899	5,5	1.037	1,5	2,0
Obras de mejora rural	66	0,7	2.312	0,9	64	0,1	1,0
Otras	20	0,2	206	0,1	102	0,2	5,1
Total	9.944	100	271.070	100	68.813	100	6,9

**Nota:** Ordenadas según el capital social medio.

**Fuente:** Elaboración CECS a partir de Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. *La Agricultura, la Pesca y la Alimentación españolas en 1992*, Madrid, 1993.

## INDICE DE TABLAS Y GRAFICOS

### LA SOCIEDAD ESPAÑOLA DE 1994

Gráfico 1.	Muestra de cabeceras elegidas y tirada de las mismas. 1993	12
Gráfico 2.	Número y proporción por grandes grupos de titulares de portada en Madrid y en el conjunto de las demás cabeceras de la muestra (2 enero-15 de agosto)	13
Gráfico 3.	Promedio de titulares por periódico según grandes grupos	14
Gráfico 4.	Difusión de los titulares por grandes temas. En millones. (2 de enero a 15 de agosto)	15
Gráfico 5.	Evolución mensual por número de titulares de portada sobre escándalos en los diarios madrileños. Enero-diciembre 1994	18
Gráfico 6.	Número de titulares por grandes grupos en cuatro cabeceras de Madrid (2 enero-31 diciembre)	19
Cuadro 1.	Preferencias en las portadas de los cuatro diarios madrileños	20
Tabla 1.	Crecimiento de la población, los hogares y los matrimonios. 1970-1994	39
Tabla 2.	Porcentajes de movimiento de matrimonios	40
Gráfico 7.	Tasas de matrimonios en la Unión Europea. 1992	40
Cuadro 2.	Evolución del marco legal en las relaciones conyugales	44
Tabla 3.	Procesos de familia 1986-1993	46
Gráfico 8.	Tasas de divorcios (no separaciones) en la UE. 1991	47
Cuadro 3.	Factores que contribuyen a la estabilidad de la pareja	49
Tabla 4.	Situación de la pareja española en 1991. En porcentajes horizontales	53
Gráfico 9.	Recomposición de la pareja viudos/as y divorciados/as en España. 1987-1992. En números absolutos y porcentajes sobre el total de matrimonios	54
Gráfico 10.	Recomposición de la pareja viudos/as en Europa. 1991. En porcentajes sobre el total de matrimonios	54
Gráfico 11.	Recomposición de la pareja en Europa cuando uno de los cónyuges estaba divorciado. 1991. En porcentajes sobre el total de matrimonios	55

Cuadro 4.	Redes familiares: la familia recompuesta	57
Gráfico 12.	Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo según el sector social de vinculación y la forma jurídica	72
Cuadro 5.	Número de Asociaciones inscritas en el Ministerio de Justicia e Interior	78
Gráfico 13.	Evolución del número de accidentes en momentos relevantes del año. 1990-1993	81
Tabla 5.	Situación del tráfico en los países de la Unión Europea. 1990	82
Tabla 6.	Infracciones prevalentes de los conductores implicados en accidentes. 1990-1993	83
Gráfico 14.	Evolución del número de suspensiones y anulaciones de permisos de conducir y licencias de ciclomotores, según la autoridad que las decreta. 1984-1993	84
Tabla 7.	Evolución de las pérdidas del sector informático por piratería. 1988-1993	86
Tabla 8.	Evolución de la cuantía del fraude videográfico. En millones de pesetas. 1990-1994	86
Tabla 9.	Sanciones e importe de las sanciones impuestas por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social	87
Cuadro 6.	Actuaciones de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en 1994	87
Tabla 10.	Diversas opiniones relativas a los impuestos y al fraude fiscal. En porcentajes horizontales. 1994	89
Gráfico 15.	Evolución de la superficie quemada. En miles de hectáreas. 1976-1994	91
Gráfico 16.	Causas de los incendios. En porcentajes sobre el número de incendios y sobre el número de hectáreas quemadas. 1983-1992	92
Gráfico 17.	Evolución de las causas que provocan los incendios. En porcentajes. 1976-1993	93
Gráfico 18.	Composición de los residuos domésticos	96
Gráfico 19.	Sistemas de eliminación de residuos sólidos urbanos. 1993	97
Tabla 11.	Evolución del reciclado de vidrio doméstico en España. 1990-1994	98

## LA ENERGÍA COMO RETO ECONOMICO Y SOCIAL BASICO

Gráfico 1.	Evolución del consumo de energía <i>per cápita</i> en la Unión Europea. En toneladas equivalentes de petróleo (tep)	110
Gráfico 2.	Demanda de energía final por sectores de consumo. En valores absolutos –kilotoneladas equivalentes de petróleo (ktep)– y en porcentajes	111
Gráfico 3.	Demanda de energía final por energías. En valores absolutos –kilotoneladas equivalentes de petróleo (ktep)– y en porcentajes	112
Gráfico 4.	Demanda de energía primaria. En valores absolutos –kilotoneladas equivalentes de petróleo (ktep)– y en porcentajes	113
Gráfico 5.	Evolución de los índices de consumo de energía final y energía primaria por unidad de PIB. 1982-1992. Metodología Agencia Internacional de la Energía. Base 1982=100	115
Gráfico 6.	Niveles de autoabastecimiento de energía en España y en la Unión Europea	117
Gráfico 7.	¿Considera usted que en los próximos años en nuestro país se podrán cubrir las necesidades de demanda de energía o, por el contrario, tendremos dificultades para ello?	124
Gráfico 8.	¿Colaboraría usted en una campaña de...?	125
Tabla 1.	Evolución del consumo <i>per cápita</i> de energía primaria en los países de la Unión Europea. En toneladas equivalentes de petróleo (teps)	128
Tabla 2.	Evolución del consumo de energía primaria en los países de la Unión Europea. En porcentajes respecto del total de la Unión Europea	128
Tabla 3.	Evolución del consumo de energía primaria por fuentes en la Unión Europea. En porcentajes	129
Tabla 4.	Evolución de la tasa de dependencia energética de la Unión Europea. En porcentajes	132
Tabla 5.	Evolución de la intensidad energética en la Unión Europea. En toneladas equivalentes de petróleo por millones de ecus (base 1985)	134
Tabla 6.	Evolución de las emisiones de CO <sub>2</sub> , SO <sub>2</sub> , NO <sub>x</sub> en la Unión Europea	135
Tabla 7.	Opiniones de los españoles sobre las distintas fuentes de energía. En porcentajes	138

**BANCOS Y CAJAS ANTE SU PROPIA PROBLEMÁTICA Y  
EL RETO DEL DESARROLLO ECONOMICO**

Tabla 1.	Las 100 mejores entidades financieras del mundo	154
Tabla 2.	Clasificación de los países según su competitividad. 1994	158
Tabla 3.	Influencia en el resultado de los ingresos por plusvalías y otros no ordinarios. Cifras en miles de millones de pesetas. 1992-1994	159
Gráfico 1.	Evolución del margen de explotación de bancos y cajas. En miles de millones de pesetas. 1990-1994	160
Tabla 4.	Evolución de los resultados en los primeros semestres. En miles de millones de pesetas	160
Tabla 5.	Evolución del beneficio en el primer semestre en 75 entidades españolas. 1993-1994	161
Tabla 6.	Evolución del margen de intermediación. En porcentajes sobre balance medio. 1990-1994	164
Tabla 7.	Evolución de «otros productos ordinarios». Importe en miles de millones de pesetas, porcentaje sobre Activos Totales Medios (ATM) y porcentaje de variación anual. 1990-1994	165
Gráfico 2.	Evolución de los depósitos del sector privado. En porcentajes respecto al total. 1984-1994	169
Gráfico 3.	Evolución de los préstamos con garantía real. En porcentajes sobre el total de los importes. 1986-1994	169
Gráfico 4.	Evolución de la renta familiar disponible. 1987-1993	170
Tabla 8.	Financiación por finalidades de las entidades de depósito. Incluye cooperativas de crédito. En miles de millones	171
Tabla 9.	Evolución de los tipos de interés interbancario a tres meses en mercados nacionales	178
Gráfico 5.	Evolución de la mora	179
Gráfico 6.	Evolución del número de entidades y empleados de bancos y cajas de ahorro. 1981-1993	184
Gráfico 7.	Número de habitantes por oficina bancaria en países de la Unión Europea. 1990	185
Gráfico 8.	Evolución de los gastos de explotación. Expresados como porcentaje de los activos medios. 1990-1994	186
Tabla 10.	Evolución de la cuenta de resultados de las cajas de ahorro. 1990-1994	189

Tabla 11.	Evolución de la cuenta de resultados de los bancos privados españoles. 1990-1994	190
Tabla 12.	Evolución de los depósitos en el sector privado. En miles de millones de pesetas. 1984-1994	190
Tabla 13.	Evolución de los préstamos con garantía real. En miles de millones de pesetas. 1986-1994	191
Tabla 14.	Evolución de la mora. Otros Sectores Residentes. En miles de millones de pesetas. 1990-1994	191
Tabla 15.	Evolución del número de entidades y empleados de bancos y cajas de ahorro. 1981-1993	192
Tabla 16.	Densidad de la red y productividad del personal en el sector financiero. 1990	192
Tabla 17.	Evolución de los gastos de explotación. En miles de millones. 1990-1994	193
Tabla 18.	Distribución por Comunidades Autónomas del número de oficinas y de oficinas por 1.000 habitantes de bancos y cajas de ahorro. Septiembre 1994	193
Tabla 19.	Distribución del número de oficinas en función del tamaño de la población. 1993	194
Gráfico 9.	Evolución del número de cajeros automáticos. 1985-1993	194
Gráfico 10.	Evolución del número de oficinas de bancos y cajas de ahorro. 1970-1993. En miles	195
Tabla 20.	Principales grupos bancarios españoles a 31/12/1993. En porcentajes de participación	195

**LA FUERZA EMERGENTE DE LA PYME**

Tabla 1.	Evolución del número de centros de cotización a la Seguridad Social y porcentaje según el número de trabajadores por centro	207
Cuadro 1.	Criterios de clasificación de las empresas en la legislación española	208
Gráfico 1.	Centros de cotización a la Seguridad Social clasificados por número de trabajadores. Diciembre 1993	210
Tabla 2.	Participación de las PYMEs en la economía española. 1990	212
Tabla 3.	Presencia de las PYMEs en las Agrupaciones Sectoriales. 1989	213

Tabla 4.	Evolución de los indicadores de las PYMEs en la Unión Europea. Sector privado no primario	214
Tabla 5.	Indicadores de la Unión Europea. Sector privado no primario. 1990	215
Tabla 6.	Finalidad de las actividades de promoción y gastos de publicidad sobre ventas. 1990. En porcentajes	217
Gráfico 2.	Tipo de tecnología incorporada por las empresas. En porcentaje de empresas. 1990	218
Tabla 7.	Gastos, empleo e importaciones en I + D. 1990	219
Tabla 8.	Contratos eventuales y horas por trabajador. 1990	220
Tabla 9.	Formas de contratación y conflictividad. 1994	221
Tabla 10.	Tasa inversora según el tamaño de la empresa. 1990	221
Tabla 11.	Estrategia exportadora e importadora de la empresa española por tamaño. 1990	222
Tabla 12.	Participación de capital extranjero en la empresa española. 1990	223
Tabla 13.	Distribución de empresarios por sexo, nivel de estudios y edad. 1994	225
Tabla 14.	Estado de equilibrio financiero de la empresa industrial española por tamaño. 1991	228
Tabla 15.	Costes laborales. Tasa de variación sobre el año anterior. 1994	229
Tabla 16.	Tipos impositivos máximos de los impuestos. En porcentajes	229
Tabla 17.	Carga fiscal empresarial. En porcentaje del PIB. Septiembre 1993	229
Tabla 18.	Tipos de interés nominales y reales. Diciembre 1994	229
Tabla 19.	Productividad de la empresa industrial española. 1990	230
Tabla 20.	Evolución de los indicadores macroeconómicos. Tasas de variación anual	231
Tabla 21.	Centros de cotización a la Seguridad Social. Clasificados por número de trabajadores. Diciembre 1993	235
Tabla 22.	Número de centros de cotización a la Seguridad Social y porcentajes por tamaños y Comunidades Autónomas. Agosto 1994	235
Tabla 23.	Número de centros de cotización a la Seguridad Social y porcentajes por tamaños y sector de actividad. Agosto 1994	236

Tabla 24.	Participación de las PYMEs en la economía española. 1989	236
Tabla 25.	Presencia de las PYMEs en los sectores industriales. 1989	237
Tabla 26.	Media del personal asalariado medio (PAM) y de eventuales por sectores. 1989	238
Tabla 27.	Tasa inversora e intensidad inversora por sectores y tamaños de empresa. 1990	239
Tabla 28.	Propensión exportadora de las PYMEs españolas por rama de actividad. 1990	240
Tabla 29.	Productividad horaria y productividad por trabajador por sectores. En millones de pesetas. 1990	241
Tabla 30.	Tipo de tecnología incorporada por las empresas. En porcentaje de empresas. 1990	241
Gráfico 3.	Actividades complementarias de I + D. En porcentaje de empresas. 1990	242
Tabla 31.	Inversiones inducidas y empresas beneficiadas de la Iniciativa PYME de Desarrollo Industrial. 1994-1999	242
Tabla 32.	Principales causas de fracaso en la creación de una empresa. 1992	243

**LA REFORMA DEL MERCADO DE TRABAJO  
Y LA SITUACION DEL EMPLEO**

Tabla 1.	Indicadores socioeconómicos internacionales. 1991-1994	253
Tabla 2.	Evolución de la población de 16 y más años según su relación con la actividad económica. 1985-1994. En miles de personas	255
Tabla 3.	Evolución del paro forzoso. 1985-1994. En miles	256
Gráfico 1.	Evolución del paro forzoso según los datos del Inem y de la EPA. 1985-1994	259
Tabla 4.	Convergencia nominal con Europa. 1994	264
Tabla 5.	Convergencia real con Europa. 1991-1994. PIB por habitante y tasa de paro	265
Cuadro 1.	El intento fallido de concertación social	267
Cuadro 2.	Desarrollo legislativo de la reforma laboral	273
Tabla 6.	Evolución de las demandas de empleo, ofertas y colocaciones registradas en el Inem. 1985-1994. En miles	275

Gráfico 2.	Evolución del número de colocaciones gestionadas por el Inem. 1985-1994	275
Tabla 7.	Evolución de los contratos de trabajo acogidos a modalidades de fomento del empleo registrados en el Inem. 1985-1994	280
Tabla 8.	Beneficiarios de prestaciones económicas por desempleo según el tipo de prestación y cobertura. 1985-1994	285
Tabla 9.	Evolución de la tasa de actividad según sexo y edad. 1985-1994	287
Tabla 10.	Evolución de la tasa de ocupación según sexo y edad. 1985-1994	287
Tabla 11.	Evolución de los parados según sexo y edad. 1985-1994. Valores absolutos en miles y porcentajes sobre población activa de cada grupo	288
Tabla 12.	Evolución de los parados según sector de actividad. 1985-1994. Valores absolutos en miles y porcentajes sobre la población activa de cada rama	289
Gráfico 3.	Tasa de paro por Comunidades Autónomas. Media anual. 1994	289
Tabla 13.	Evolución de la negociación colectiva. 1985-1994	290
Gráfico 4.	Perfil de las personas acogidas a las nuevas modalidades de contratación en 1994	291

#### UNIVERSIDAD E INVESTIGACION

Tabla 1.	Evolución temporal del alumnado universitario en España. Cursos 1940/41-1993/94	309
Tabla 2.	Serie temporal de nuevas incorporaciones al primer curso. Curso 1980/81-1990/91	310
Tabla 3.	Datos comparativos de alumnos matriculados en toda la enseñanza superior. Cursos 1980/81-1991/92	312
Gráfico 1.	Nivel de estudios de la población, entre 45 y 59 años, en relación con los porcentajes de sus hijos representados en el alumnado universitario. Curso 1991/92	314
Cuadro 1.	Áreas de conocimiento en los estudios universitarios	316
Tabla 4.	Evolución del número de alumnos universitarios por áreas. En porcentajes. Cursos 1986/87-1993/94	317

Tabla 5.	Distribución por áreas de conocimiento de los alumnos de primer curso de nueva inscripción. En porcentajes. Cursos 1985/86-1990/91	317
Tabla 6.	Rendimiento universitario por áreas de conocimiento	319
Gráfico 2.	Demanda prevista para las categorías educativas en el decenio actual. Tasas medias de crecimiento anual	320
Gráfico 3.	Capacidad de absorción del mercado laboral de titulados recientes, relativa al año 1990/91	321
Cuadro 2.	La nueva estructura de la Universidad española según la Ley de Reforma Universitaria (LRU)	325
Tabla 7.	Número y porcentaje, por categorías y cuerpos, del profesorado de las universidades públicas. Cuatrienio 1990-93	328
Gráfico 4.	Evolución del número de alumnos y profesores. En número índice (Base 1985=100)	330
Tabla 8.	Universidades públicas con mayor y menor porcentaje de profesores numerarios. Entre paréntesis el año de fundación. Curso 1993/94	330
Tabla 9.	Proporción alumnos-profesor según los números totales por universidad. Curso 1993/94	331
Cuadro 3.	Organigrama del Plan Nacional de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico	336
Tabla 10.	Evolución del Fondo Nacional y del gasto de I+D que moviliza. En millones de pesetas	337
Tabla 11.	Evolución de los gastos de I+D como porcentaje del PIB. 1967-1993	340
Tabla 12.	Evolución de los gastos de I+D en España. 1982-1993. En miles de millones de pesetas	341
Tabla 13.	Gasto ejecutado en actividades de I+D en distintos países. 1990. En porcentajes	341
Tabla 14.	Evolución del número de Investigadores en EDP (Equivalente a Dedicación Plena) y de los becarios en de investigación del Programa Sectorial (MEC) y del Programa Nacional. 1982-1993	342
Tabla 15.	Evolución de las tesis doctorales leídas en las universidades españolas. Cursos 1988/89-1992/93	343
Tabla 16.	Evolución de las publicaciones españolas en las bases SCI, SSCI y AHCI. 1977-1993	344

Tabla 17.	Evolución del número de publicaciones de distintos países comparadas con las españolas en el <i>Science Citation Index (SCI)</i> . 1977-1992	345
Tabla 18.	Evolución de las patentes y de la tasa de cobertura de la balanza tecnológica por países. 1984-1990	347
Tabla 19.	Datos sobre Organismos Públicos de Investigación (OPI). 1992	349
Tabla 20.	Datos correspondientes a las cuatro primeras evaluaciones para el profesorado universitario. Tramos concedidos y porcentaje de éstos sobre los tramos evaluados	355
Tabla 21.	Datos sobre la evaluación, por universidades	356
Gráfico 5.	<i>Ranking</i> de universidades según los resultados de la evaluación de la investigación científica	359
Tabla 22.	Publicaciones en el <i>Science Citation Index (SCI)</i> y evaluación. 1992	360
Tabla 23.	Datos sobre el número de alumnos matriculados en el curso 1993/94 en las universidades de cada una de la Comunidades Autónomas	367
Tabla 24.	Porcentaje de los estudiantes universitarios que cursan sus estudios en un centro ubicado en una Autonomía y tienen su domicilio familiar en la misma u otra Autonomía. Porcentajes horizontales. Curso 1991/92	368
Tabla 25.	Titulaciones con mayor número de alumnos universitarios, en el curso 1990/91 dentro de cada área	369
Tabla 26.	Evolución del número de alumnos universitarios graduados. Cursos 1985/86-1989/90	370
Tabla 27.	Evolución de las becas para estudiantes universitarios y precios de las matrículas. Cursos 1982/83-1993/94	370
Tabla 28.	Datos sobre estudiantes en las universidades españolas. Curso 1993/94	371
Tabla 29.	Año de fundación, número de profesores numerarios en noviembre de 1993 y número total de profesores en el curso 1993/94	373
Cuadro 4.	Plan Nacional de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico. Organos de actuación	375
Cuadro 5.	Plan Nacional de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico. Organos relacionados con la gestión de ciertos aspectos del Plan Nacional	376

Cuadro 6.	Plan Nacional de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico. Ejes de actividad que se contemplan en el Fondo Nacional para el Desarrollo de la Investigación Científica y Técnica	376
Tabla 30.	Datos de la participación española en el III Programa Marco de la UE a finales de 1993	377
Tabla 31.	Participación española en programas científicos internacionales. 1993	377
Tabla 32.	Evolución del personal dedicado a I+D en EDP (Equivalente a Dedicación Plena). En tantos por mil de la población activa. 1984-1991	377
Tabla 33.	Evolución del número de investigadores en EDP (Equivalente a Dedicación Plena). En tantos por mil de la población activa. 1984-1991	378
Tabla 34.	Porcentaje de publicaciones españolas en SCI, SSCI y AHCI sobre el total mundial. 1981-1992	378
Tabla 35.	Contratación a través de la Red OTRI/OTT (Red de Oficinas de Transferencia de Resultados de Investigación/Oficina de Transferencia de Tecnología), según año y lugar de ubicación de la oficina. En millones de pesetas. 1989-1993	378
Tabla 36.	Comparación de los contratos gestionados por la Red OTRI/OTT según el lugar de ubicación de la oficina y la naturaleza del contrato. 1992-1993	379
Tabla 37.	Cantidades pagadas a centros en el período 1981-1990, ambos incluidos, en concepto de Proyectos e Investigación y de Infraestructura Científico-Técnica. En millones de pesetas	380
Tabla 38.	Acciones evaluadas por la Agencia Nacional de Evaluación y Prospectiva (ANEP) desglosadas por organismos solicitantes de la evaluación y por tipo de acciones. 1993	381
Tabla 39.	Datos desglosados por Comités Asesores de los profesores que han sido evaluados y estaban en servicio activo al final de 1993	382
<b>CRISIS FINANCIERA EN EL SISTEMA DE PENSIONES</b>		
Tabla 1.	Evolución del sistema de pensiones de la Seguridad Social. 1983-1993	398
Tabla 2.	Evolución del crecimiento global del gasto en pensiones en los países de la CE. 1980-1991	399

Tabla 3.	Factores del crecimiento del gasto en pensiones. 1982-1995. En porcentajes	401
Tabla 4.	Evolución del número de pensiones contributivas por clases de pensión. 1983-1993. En miles	402
Tabla 5.	Tasa de cobertura personal de las pensiones de jubilación, invalidez y viudedad. 1993	403
Tabla 6.	Evolución de la revalorización de las pensiones. 1982-1994. En porcentajes	405
Tabla 7.	Evolución del poder adquisitivo de la pensión media de jubilación del Régimen General medido como porcentaje del Salario Mínimo Interprofesional y en relación al PIB por habitante. 1980-1994. En pesetas corrientes	406
Tabla 8.	Evolución de la estructura de la población por edades. 1991-2026	408
Tabla 9.	Previsión de crecimiento del gasto en protección social como consecuencia del envejecimiento de la población. En números índices referidos a pesetas constantes de 1991 (1991=100). 1991-2026	409
Tabla 10.	Evolución del número e importe medio de las altas y bajas de pensiones de jubilación en el Régimen General. 1990-1993	412
Tabla 11.	Sistema de la Seguridad Social. Evolución de los ingresos 1983-1993. En miles de millones de pesetas	413
Tabla 12.	Sistema de la Seguridad Social. Evolución de los gastos funcionales. 1983-1993. En miles de millones de pesetas	425
Tabla 13.	Sistema de la Seguridad Social. Evolución de las prestaciones económicas. 1983-1993. En millones de pesetas	426
Tabla 14.	Evolución del importe medio de las pensiones mensuales por clases. 1981-1993. En miles de pesetas constantes de 1981	426
Tabla 15.	Evolución de la pensión de jubilación media mensual por regímenes. 1981-1994. En pesetas constantes de 1981	427
Tabla 16.	Evolución de la relación de las pensiones mínimas con el salario mínimo interprofesional neto. 1982-1994. En porcentajes	428
Tabla 17.	Evolución de la pensión media en porcentaje del PIB <i>per cápita</i> . 1980-1993	429
Tabla 18.	Prestaciones contributivas financiadas con cotizaciones en 1992. En millones de pesetas	430

Gráfico 1.	Gastos e ingresos de la Seguridad Social por regímenes, según presupuestos de 1993. En porcentajes	431
Gráfico 2.	Previsión demográfica por grupos de edades en España	431
Tabla 19.	Evolución de la proporción de la población de 65 y más años en los países de la OCDE. 1960-2040	432
<b>EL OCIO EN LA VIDA DE LOS ESPAÑOLES</b>		
Tabla 1.	Principales responsables de garantizar los derechos de las personas. 1994. En porcentajes	442
Tabla 2.	Índice de variación del gasto anual en bienes y servicios de ocio sobre el año base (1985=100). 1985-1992. Pesetas constantes	442
Gráfico 1.	Evolución de los gastos en ocio. 1985-1992. En números índice. Base 1985=100	443
Gráfico 2.	Con quién comparte y con quién compartiría su tiempo libre. 1993. En porcentajes	445
Cuadro 1.	Formas de ocio. 1994	445
Cuadro 2.	Perfiles de ocio. 1994	447
Tabla 3.	Frecuencia de participación en actividades de ocio. 1993-94. En porcentajes horizontales	448
Gráfico 3.	Actividades a las que dedicaría más tiempo libre la población española. En porcentajes. 1993	450
Tabla 4.	Meses en los que se produce el viaje principal y su destino. 1992. En porcentajes	451
Tabla 5.	Evolución del número de viajeros por estado civil y edad. 1990-1993. En porcentajes sobre la población de cada grupo	452
Gráfico 4.	Zona de destino de vacaciones. 1990-1993. En porcentajes	452
Tabla 6.	Evolución de los motivos para salir de vacaciones. 1987-1992. En porcentajes	453
Tabla 7.	Qué aspecto influye más para elegir el lugar de vacaciones. 1991	454
Gráfico 5.	Tipo de actividades en función de la realización de un viaje. 1992. En porcentajes	454
Gráfico 6.	Práctica deportiva. 1993	456

Tabla 8.	Asistencia a espectáculos deportivos. En porcentajes sobre el total de cada grupo. 1993	458
Gráfico 7.	Audiencia de revistas deportivas semanales y mensuales. 1989-1993. En porcentajes sobre el total de revistas	459
Gráfico 8.	Espectáculos con que se disfruta más. 1991-1994. En porcentajes	460
Tabla 9.	Equipamiento doméstico audiovisual por nivel de estudios e ingresos del hogar. 1992. En porcentajes	462
Gráfico 9.	Evolución de la audiencia de medios de comunicación. 1987-1993. En porcentajes	462
Gráfico 10.	Audiencia diaria de prensa por edad, sexo, estudios y clase social. 1993	464
Gráfico 11.	Evolución de la temática de las revistas. 1988-1993. En porcentajes sobre el total de revistas	465
Cuadro 3.	La cultura fuera del hogar	466
Gráfico 12.	Aficiones y entretenimientos de ocio. 1993. En porcentajes	468
Tabla 10.	Evolución de la difusión de algunas revistas de ocio especializadas. 1988-1992. Promedio de difusión	469
Tabla 11.	Aficiones artísticas. 1990-1994. En porcentajes	470
Gráfico 13.	Población que viajó en fin de semana y motivos del viaje. 1991. En porcentajes	471
Gráfico 14.	Aspectos relativos al tiempo libre que mejor reflejan el nivel de vida o clase social de una persona. 1991. En porcentajes	472
Gráfico 15.	Oferta de alojamientos de agroturismo por Comunidades Autónomas. 1993	474
Tabla 12.	Parques Nacionales y Parques Naturales por Comunidades Autónomas. 1994	474
Tabla 13.	Balnearios en España 1986-1992. Número y variación en categoría hotelera y número de plazas	476
Gráfico 16.	Evolución del número de licencias federativas y campos de golf. 1984-1993	477
Tabla 14.	Puertos deportivos e instalaciones náuticas por Comunidades Autónomas. 1989-1994	478
Cuadro 4.	Deportes aventura. Tipología	479

Gráfico 17. Oferta complementaria de ocio en las estaciones de esquí y montaña. 1994	480
Gráfico 18. Equipamiento tecnológico-cultural en el hogar. 1992. En porcentajes	482
Gráfico 19. Equipamiento tecnológico-cultural en el hogar, por nivel de renta. 1992. En porcentajes	484
Tabla 15. Evolución del gasto anual en bienes y servicios por grupos de gasto. 1985-1992. En millones de pesetas corrientes	487
Tabla 16. Evolución del gasto anual en bienes y servicios por grupos de gasto. Índice de variación sobre el año base (1985=100). 1985-1992. Pesetas constantes	488
Tabla 17. Evolución del gasto anual de los hogares en bienes y servicios de ocio sobre el total de gasto. 1985-1992. En porcentajes	488
Tabla 18. Evolución de la parte de los gastos familiares dedicados a tiempo libre, espectáculos, enseñanza y cultura sobre el total de gastos. Países europeos. 1980-1987. En porcentajes	489
Tabla 19. Tiempo medio dedicado a actividades de ocio. 1991. En minutos diarios	489
Gráfico 20. Actividades de tiempo libre en una jornada genérica (de invierno). 1993. En porcentajes	490
Tabla 20. Grado de preferencia de actividades culturales. 1994. Porcentajes y puntuaciones medias	490
Tabla 21. Población europea que sale de vacaciones, por países. 1992. En porcentajes	491
Tabla 22. Principales características de los viajes turísticos (+ 1 noche) por tipologías. Europa. 1989. En porcentajes	491
Tabla 23. Promedio de difusión de los diarios deportivos. 1980-1992. Número de ejemplares diarios	492
Gráfico 21. Población que lee prensa deportiva alguna vez a la semana en función del sexo y la edad. 1994. En porcentajes	492
Gráfico 22. Evolución mensual de la audiencia de las cadenas de televisión. 1994. En porcentajes sobre los que ven televisión	493
Gráfico 23. Audiencia de las principales cadenas de radio. 1993. En miles de oyentes y porcentajes	493

Gráfico 24.	Audiencia de los diez primeros diarios. 1993. En miles de lectores y porcentajes	494
Tabla 24.	Evolución de la audiencia de los principales segmentos de revistas semanales y mensuales. 1988-1993. En porcentajes sobre el total de revistas	494
Gráfico 25.	Medio utilizado para ver los espectáculos con los que se disfruta más. 1994. En porcentajes	495
Gráfico 26.	Visitas culturales realizadas en 1990 y 1994. En porcentajes	495
Gráfico 27.	Visitas a exposiciones y otras prácticas culturales por sexo en 1990 y 1994. En porcentajes	496
Tabla 25.	Evolución de la asistencia a los museos españoles más visitados. 1990-1993. En miles de visitantes	496
Gráfico 28.	Evolución del número de espectadores de cine. 1987-1994. En miles de espectadores	497
Tabla 26.	Asistencia al cine en los últimos doce meses por nivel educativo, sexo y edad. 1990-1994. En porcentajes	497
<b>INFRAESTRUCTURAS Y CIUDADES</b>		
Gráfico 1.	El sistema europeo de ciudades	516
Gráfico 2.	Sistema básico de ciudades	519
Tabla 1.	Evolución de la población de hecho y del número de municipios urbanos. 1940-2001. En miles de personas	520
Gráfico 3.	Red de gran capacidad prevista por el PDI para el año 2007	533
Gráfico 4.	Alta velocidad y actuaciones estructurantes y complementarias a largo plazo	538
Cuadro 1.	Potenciales de desarrollo de los puertos españoles	541
Cuadro 2.	Potenciales de los aeropuertos españoles	544
Tabla 2.	Recursos y demandas hídricas	553
Gráfico 5.	Ambito y ejes potenciales de desarrollo	558
Tabla 3.	Intervalos definitorios de clases municipales por evolución demográfica 1981-1991	564
Gráfico 6.	Dinámica poblacional y desertificación	565
Gráfico 7.	Evolución del reparto modal del tráfico interior. 1950-1990	566

Cuadro 3.	Dotación de infraestructura ferroviaria (calidad y cantidad)	566
Tabla 4.	Sistema de puertos españoles	567
Tabla 5.	Previsiones de inversión en aeropuertos 1992-1996	568
Gráfico 8.	Niveles peninsulares de dotación de infraestructuras de transporte	569
Tabla 6.	Tráfico y reparto modal en los corredores de transporte	570

#### URBANISMO, SUELO Y VIVIENDA

Cuadro 1.	Principales motivos por los que la especulación del suelo preocupa a todas las Administraciones Públicas	584
Tabla 1.	Número de modificaciones de planeamiento general definitivamente aprobadas. 1992-1994	591
Gráfico 1.	Evolución del porcentaje del salario medio que habría que destinar a la compra de una vivienda. 1985-1994	594
Gráfico 2.	Evolución de los precios medios de nueva vivienda en las capitales de provincia de las Comunidades Autónomas. En miles de pesetas por m <sup>2</sup> techo. 1985-1994	596
Gráfico 3.	Evolución del precio del m <sup>2</sup> techo de la vivienda media en venta en ciudades. En miles de pesetas por m <sup>2</sup> techo. 1983-1994	597
Gráfico 4.	Evolución de los componentes del precio de una vivienda media en Madrid. En miles de pesetas por m <sup>2</sup> techo, 1985-1992	597
Tabla 2.	Relación entre viviendas financiadas acumuladas a 31 de octubre de 1994 y objetivos reajustados del plan. Período: 1992 a 31-10-1994	601
Cuadro 2.	Síntesis de las actuaciones protegibles (Plan de Vivienda 1992-1995)	602
Cuadro 3.	Instrumentos para la intervención en el mercado contemplados en la Ley de Suelo de 1992	612
Tabla 3.	Estimación de la superficie potencialmente afectada por posibles cambios en el uso del suelo del patrimonio público	619
Tabla 4.	Viviendas financiadas acumuladas a 31 de octubre de 1994. Objetivos totales del plan. Período 1992 a 31-10-1994	630
Tabla 5.	Estado del planeamiento municipal por Comunidades Autónomas. 1994	631

Tabla 6.	Planeamiento urbanístico vigente según el tamaño del municipio. 1977-1994	632
Gráfico 5.	Capacidad de acogida del planeamiento urbanístico vigente. Muestra de 54 municipios que representan el 25% de la población española. En millones	633
Tabla 7.	Evolución del parque de viviendas en el período 1981-1991	634
Gráfico 6.	Evolución del número de viviendas terminadas (en miles). 1980-1993	636
Tabla 8.	Superficie útil de las viviendas. 1990	636
Tabla 9.	Datos relacionales sobre población y vivienda. 1981-1991	637
Tabla 10.	Régimen de tenencia de las viviendas en España	638
Tabla 11.	Porcentaje de viviendas en alquiler por países	639
Tabla 12.	Evolución de los precios medios de vivienda nueva en las capitales de provincia por Comunidades Autónomas. Precios a 31 de diciembre del año correspondiente. En miles de pesetas. 1985-1994	639

#### CRISIS AGRARIA Y TRANSFORMACION DEL MUNDO RURAL

Tabla 1.	Composición sectorial del Valor Añadido Bruto (VAB) y de la Población Activa en España. 1991	653
Tabla 2.	Contrastes en la renta por persona ocupada. En miles de pesetas corrientes. 1982-1991	653
Tabla 3.	Población residente en municipios de menos de 10.000 y 20.000 habitantes. En miles de personas. 1991	654
Gráfico 1.	Evolución de la población activa. Índice 1981=100. 1981-1994	655
Cuadro 1.	La reorientación de la Política Agraria Común	658
Tabla 4.	Distribución regional de la Producción Final Agraria. 1989	661
Gráfico 2.	Zonas especiales. Explotaciones. En porcentaje sobre el total de explotaciones. 1989	662
Gráfico 3.	Zonas especiales. Superficie Agraria Util. En porcentajes sobre el total de la Superficie Agraria Util. 1989	662
Gráfico 4.	Importancia relativa de las Zonas desfavorecidas en la Superficie Agraria Util. 1989	663

Gráfico 5.	Importancia de las Zonas de montaña en la Superficie Agraria Util. 1989	664
Cuadro 2.	Principales objetivos y medidas de la política de modernización agraria	666
Tabla 5.	Trabajo de la mujer en la agricultura. En horas diarias	671
Tabla 6.	Relación de programas aprobados en la iniciativa LEADER I. Regiones del Objetivo 1. 1991-1993. En millones de pesetas	675
Tabla 7.	Relación de programas aprobados en la iniciativa LEADER I. Zonas rurales del Objetivo 5b. 1991-1993. En millones de pesetas	677
Tabla 8.	Dinámica de la población urbana y rural. 1900-1991. En miles de habitantes	687
Tabla 9.	Evolución de la población activa por ramas de actividad. 1981-1994. En miles	688
Gráfico 6.	Evolución de la población ocupada. Distribución porcentual por sectores. 1981-1994	688
Tabla 10.	Evolución de la población activa en el sector primario. Distribución por sexos y grupos de edad. En porcentajes. 1981-1994	689
Tabla 11.	Evolución de la situación profesional en el sector primario. En porcentajes. 1981-1994	689
Tabla 12.	Variaciones interanuales de la población ocupada. 1984-1994	690
Tabla 13.	Evolución de la actividad, la ocupación y el paro en el sector agrario, y comparación entre la tasa de paro total y la tasa de paro en el sector agrario. En miles. 1983-1994	690
Tabla 14.	Evolución del sector agrario en la estructura global del PIB. 1955-1993	691
Tabla 15.	Componentes y evolución de la Producción Final Agraria. En miles de millones de pesetas constantes de 1980. Índice 1980=100. 1980-1991	692
Tabla 16.	Evolución de las macromagnitudes agrarias. En miles de millones de pesetas constantes de 1980. Índice 1980=100. 1980-1991	692
Tabla 17.	Consumos intermedios en el sector agrario. En miles de millones de pesetas constantes de 1980. Índice 1980=100. 1980-1991	693

Tabla 18.	Distribución sectorial de la Producción Final Agraria por regiones. En miles de millones de pesetas corrientes. 1989	693
Gráfico 7.	Evolución de las tierras de cultivo. Aumento de superficie interanual. 1970-1992	694
Tabla 19.	Evolución de la superficie ocupada por las tierras de cultivo. En miles de hectáreas. 1970-1992	695
Tabla 20.	Evolución del índice de mecanización –en caballos de vapor por 100 hectáreas cultivadas–, y consumo de energía –en millones de pesetas–. 1965-1992	696
Tabla 21.	Evolución de la participación relativa del comercio exterior agrario. 1982-1993	697
Tabla 22.	Evolución de la importancia del comercio agrario en el comercio exterior total. En miles de millones. 1982-1993	697
Gráfico 8.	Estructura de las explotaciones. Número, Superficie Agraria Util (SAU) y Superficie total por tamaños. En porcentajes. 1989	698
Gráfico 9.	Estructura de las explotaciones según número de tramos. En porcentajes. 1989	698
Tabla 23.	Variaciones en el número y orientación de las explotaciones agrarias	699
Tabla 24.	Distribución de las explotaciones por Comunidades Autónomas. 1989	700
Gráfico 10.	Estructura de las explotaciones según superficie ocupada por tramos. En porcentajes. 1989	701
Tabla 25.	Distribución prevista del presupuesto comunitario para el período 1993-1999. En miles de millones de ecus a precios de 1992	701
Tabla 26.	Evolución de los gastos totales del FEOGA-Garantía. 1978-1993	702
Tabla 27.	Pagos totales del FEOGA-Garantía por Estados miembros. 1986-1993. En millones de pesetas	703
Tabla 28.	Distribución por modalidades de pago del FEOGA-Garantía en España. En millones de pesetas. 1992-1993	704
Tabla 29.	Explotaciones situadas en Zonas desfavorecidas. 1989	704
Tabla 30.	Explotaciones situadas en Zonas de montaña. 1989	705
Tabla 31.	Zonas sujetas a indemnización compensatoria. 1993	706

---

Tabla 32.	Cuantía de las indemnizaciones compensatorias. 1993	707
Tabla 33.	Retirada de tierras de la producción y previsiones por Comunidades Autónomas. 1992-1996	707
Tabla 34.	Retirada de tierras. Campaña 1991-1992 y superficie en Has. Orientaciones productivas	708
Tabla 35.	Plan de desarrollo regional de España (Objetivo 1 del marco comunitario de apoyo). Inversión elegible y aportación comunitaria. En millones de pesetas	708
Tabla 36.	Plan de desarrollo de zonas rurales (Objetivo 5 b del marco comunitario de apoyo). Inversión elegible y aportación comunitaria. En millones de pesetas	709
Gráfico 11.	Inversión por ejes de desarrollo	709
Tabla 37.	Inversiones conjuntas en infraestructura rural. 1993. En millones de pesetas. 1993-1996	710
Tabla 38.	Inversiones del Plan de Telefonía Rural. En millones de pesetas	710
Tabla 39.	Agrupaciones de Productores Agrarios por sectores y Comunidades Autónomas. 1993	711
Tabla 40.	Sociedades Cooperativas Agrarias en funcionamiento. 1992	712
Tabla 41.	Estructura sectorial de las Sociedades Agrarias de Transformación. 1992	713

## **ESPAÑA 1994: una interpretación de su realidad social**

Fiel a su compromiso, como ya hizo respecto a 1993, el Informe Anual del CECS ofrece una interpretación de los fenómenos sociales más característicos del año 1994. ¿Cómo comprender los escándalos públicos en el actual momento de nuestro proceso democrático? ¿Estamos atrapados por la «actualidad», encerrados en la esfera mediática y bloqueados por el «cortoplacismo»? ¿Es factible la reconstrucción del amplio consenso que inspiró nuestra Carta Magna? ¿Están cambiando las condiciones del debate político?

Este Informe intenta descubrir y formular los desafíos de los asuntos de interés general, que suelen disfrazarse de conflictos. No es la fotografía instantánea y al uso del «estado de ánimo» que reflejan las encuestas. Intenta, por el contrario, ofrecer los datos, interpretar los modos de actuar, de pensar y de sentir exteriores al individuo que van cristalizando como fenómenos y tendencias sociales. También se estudian aquellos fenómenos emergentes –incluso explosivos– que pueden modificar el rumbo de los primeros.

La globalización de los procesos y la generalización cuantitativa de los mismos, en campos como la organización territorial del Estado, la educación, la cobertura social y la extensión de los mercados, tenía que situarnos inevitablemente ante el gran reto de la calidad. La Universidad y las Infraestructuras son los dos grandes desafíos de nuestro desarrollo social.

El Informe quiere llevar también al debate público las importantes cuestiones del futuro de las pensiones y las que afectan directamente al aparato productivo, como el logro de una mayor eficiencia en la generación y uso de la energía, la transformación de las instituciones financieras, la fuerza emergente de las PYMEs y la reforma del mercado de trabajo. El ocio comienza a ser un importante factor estructurador de la sociedad española y merece, en este Informe, un capítulo propio.

Pocas cosas tan necesarias para que el debate público adquiera la centralidad en nuestro sistema parlamentario como ofrecer puntos de referencia seguros que orienten el diálogo y den a nuestra vida pública la transparencia imprescindible.