3

ESPAÑA 1995

una interpretación de su realidad social



Fundación Encuentro

ESPAÑA 1995

3

ESPAÑA 1995

una interpretación de su realidad social



Fundación Encuentro

© CECS

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

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

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



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 Mª Martín Patino, Director General • **Javier Ruiz-Ogarrio**, Empresario, Patrono de la Fundación Encuentro, Madrid • **Nadio Delai**, Asesor científico • **Agustín Blanco**, Jefe de Redacción • **José Luis Barbero, Miguel Ángel Benito, Giovanna Bombardieri, Antonio Chueca, Teresa Herreros, Beatriz Manzanero.**

Colaboran en este Informe:

Óscar Álvarez San-Jaime, Telefónica España, S.A. y Profesor de Economía, Universidad de Valencia • **Luis Cordero**, Economista y Estadístico de Educación, Madrid • **Pilar Doblas**, Socióloga, Madrid • **Salce Elvira**, Comisiones Obreras, Madrid • **José Ramón de Espínola**, Profesor de Economía en ICADE, Madrid • **Elvira González Santamarta**, Socióloga, INEM, Madrid • **Jesús Fuertes**, Ingeniero de Telecomunicaciones, Informática El Corte Inglés, Madrid • **Alfredo Hernández Sánchez**, Profesor de Sociología, Universidad de Valladolid • **Pedro Iriso**, Profesor de Sociología, Universidad de Salamanca • **Gerardo Meil**, Profesor de Sociología, UAM • **Nuria Montes**, Socióloga, Madrid • **José María Ochoa**, Sociólogo, Madrid • **Emilio Ontiveros**, Catedrático de Economía, UAM • **Raúl Pisano**, Metra Seis, S.A., Madrid • **Víctor Renes**, Cáritas Nacional, Madrid • **Juan Sempere**, Ingeniero, IMES, S.A., Madrid • **José Mª Segovia**, Presidente del Consejo Asesor de Sanidad, Madrid • **Antonio Serrano**, Catedrático de Urbanística y Ordenación del Territorio, Universidad Politécnica de Valencia • **Luis Fernando Vílchez**, Profesor de Psicología Evolutiva de la Educación, Universidad Complutense, Madrid.

ÍNDICE

PARTE PRIMERA
CONSIDERACIONES GENERALES XIII

1.—Gobernar lo social XVI
2.—Mejor acuerdos que pactos XXIII
3.—Evaluar cualitativamente lo social XXVI

PARTE SEGUNDA
LA SOCIEDAD ESPAÑOLA DE 1995

HACIA UNA «SOCIEDAD DE PROFESIONALES» 3

1.—Profesionalidad y vida democrática 3
2.—Descubrimiento de la vocación profesional 15
3.—Calidad de las decisiones profesionales 28
4.—Conciencia moral profesional y comportamientos sociales 35
5.—¿En busca de una nueva ética profesional? 45
6.—La realidad frente al ideal profesional 54

PARTE TERCERA
PRODUCCIÓN Y COMPETITIVIDAD

Capítulo I
CRECIMIENTO ECONÓMICO Y DESARROLLO SOCIAL 61

I. Tesis interpretativas 63
1.—Crecimiento de baja intensidad social 63
2.—Desafiados por la competitividad 72

II. Red de los fenómenos 82
1.—La pesada carga del desempleo acumulado 82
2.—Educación y desarrollo 110
3.—El «déficit» de la «gran empresa» en España 155

III. Indicadores 191
1.—Mercado de trabajo 191
2.—«Estructura cultural de la mano de obra» 192
3.—El tejido empresarial español 193

Capítulo II
ACTIVIDAD EMPRESARIAL DEL ESTADO: ¿ES URGENTE SU PRIVATIZACIÓN? 227

I. Tesis interpretativas 229
1.—Fortalece la capacidad reguladora y redistributiva del Estado 229
2.—Un Estado menos intervencionista en la economía productiva 231

II. Red de los fenómenos 233
1.—Un sector público disperso y menor que los de nuestro entorno 233
2.—El mercado pone condiciones al Estado 241
3.—Naturaleza especial de la empresa pública dentro de la gran empresa 247
4.—La estrategia «empresarial» del sector público 250
5.—El complicado itinerario de las privatizaciones 259
6.—Reajuste en las funciones del Estado 270

III. Indicadores 272
1.—Estructura organizativa 272
2.—Empleo en la empresa pública 273
3.—Balance económico 274

PARTE CUARTA
BIENESTAR SOCIAL

Capítulo III
LOS COSTES DE NUESTRO ESTADO DE BIENESTAR 293

I. Tesis interpretativas 295
1.—La contradictoria actitud de los españoles 295
2.—Introducción de la competencia en el mercado del Bienestar 296

II. Red de los fenómenos 299
1.—El proceso de nuestro Estado de Bienestar 299
2.—Efectos de una equiparación tardía, rápida e intensa 303
3.—Los programas de ingresos y gastos públicos son claramente redistributivos 310
4.—Condicionantes de los impuestos en las decisiones económicas y laborales 317
5.—El fraude fiscal: una amenaza al Estado de Bienestar 325
6.—La colaboración necesaria entre lo público y lo privado 332

III. Indicadores 343

Capítulo IV
LA VIVIENDA: ¿NEGOCIO O FACTOR DE BIENESTAR? 349

I. Tesis interpretativas 351
1.—El difícil equilibrio 351
2.—Sucesión de políticas incoherentes 352
3.—La solución está en el alquiler 354

II. Red de los fenómenos 356
1.—La larga historia de un problema mal resuelto 356
2.—Hacia el equilibrio 368
3.—Nuevos contextos agudizan los viejos problemas 384

III. Indicadores 400
1.—Los problemas de la ciudad 400
2.—Estructura territorial de los precios de la vivienda en España 400
3.—Ocupación y régimen de tenencia de las viviendas 401
4.—Estimaciones de necesidades de suelo urbanizado 402

Capítulo V
LOGROS Y REFORMAS EN EL SISTEMA SANITARIO 411

I. Tesis interpretativas 413
1.—Son necesarios reajustes de funcionamiento 413
2.—La salud: un reto de colaboración 414

II. Red de los fenómenos 417
1.—Una trayectoria histórica positiva 417
2.—Para mejorar la organización y la gestión 448
3.—Desafíos de futuro en la Sanidad 464

III. Indicadores 478
1.—Indicadores de salud 478
2.—Gasto en Sanidad 478
3.—Atención hospitalaria 479
4.—Investigación sanitaria 480

Capítulo VI
ORGANIZACIONES VOLUNTARIAS DE SOLIDARIDAD 491

I. Tesis interpretativas 493
1.—La adolescencia de un nuevo sujeto social 493
2.—Agentes innovadores de integración social 495
3.—Prendidos en una difícil red de relaciones 498

II. Red de los fenómenos 501
1.—El necesario reconocimiento de su labor 501
2.—De la solidaridad «corta» a los planteamientos «largos» 508
3.—Enfermedades de crecimiento 514
4.—Protagonismo creciente y disperso 519

III. Indicadores 535

PARTE QUINTA
TERRITORIO

Capítulo VII
EL PROBLEMA DEL AGUA Y LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO 547

I. Tesis interpretativas 549
1.—Las causas sociales de nuestras sequías 549
2.—Las guerras por un agua subvencionada 551
3.—El agua, condición necesaria para el desarrollo territorial 554

II. Red de los fenómenos 557
1.—La pertinaz sequía, ¿un problema para la España del siglo XXI? 557
2.—Las infraestructuras actuales y el incremento de los recursos hídricos 561
3.—Descontrol y abuso en la utilización de las aguas subterráneas 569
4.—Depurar el agua: una vía insuficientemente explotada 573
5.—La inagotable oferta de la desalinización 576
6.—El agua es un problema de ordenación del territorio 578
7.—La racionalidad ecológica 583
8.—El Plan Hidrológico: un anteproyecto muy discutible 586
9.—La dimensión política del agua 591

III. Indicadores 603
1.—Cuencas hidrográficas 603
2.—Pluviometría y recursos hídricos 603
3.—Plan Hidrológico Nacional 604
4.—Uso hidroeléctrico 605

Capítulo VIII
TELECOMUNICACIONES: GRANDES INTERESES ECONÓMICOS Y TRANSFORMACIONES SOCIALES 613

I. Tesis interpretativas 615
1.—Vocación planetaria de las nuevas tecnologías 615
2.—Un nuevo modelo de sociedad ya presente y aún desconocido 616

3.—España, dentro del paradigma liberal europeo 618
4.—Nuevas formas de organización y servicios 619

II. Red de los fenómenos 624
1.—Protagonista de la economía mundial 624
2.—El futuro se juega en los contenidos 629
3.—Un reto a la cohesión social 631
4.—Disyuntivas de las telecomunicaciones en España 641
5.—El Estado, garante de un servicio básico 650

III. Indicadores 653

Índice de tablas y gráficos 665

Parte Primera

CONSIDERACIONES GENERALES

La crónica periodística de 1995 está llena de sobresaltos. Los titulares de portada siguieron exhumando cadáveres guardados durante una década; revelaron informes secretos no tan secretos, fondos reservados no tan reservados, escuchas telefónicas universales; nos alarmaron con los intentos de chantaje y de magnicidio; exigieron más dimisiones de ministros. Asuntos de carácter público y de profundo calado político, por encima de las apariencias, sólo lograron atraer la atención de poco más de un tercio de la población[1].

La inmensa mayoría de los españoles siguieron absortos en sus asuntos personales. La novedad consiste en que determinadas preocupaciones privadas, en momentos característicos, se convierten en asuntos públicos y en problemas nacionales. El desempleo se destaca como el más grave de los problemas públicos, a gran distancia del terrorismo, la droga y la inseguridad ciudadana. Aumenta la incertidumbre acerca del mantenimiento de las pensiones. La tijera económica amenaza a los sectores más débiles[2].

Los cambios de los comportamientos colectivos en la dimensión de lo público y lo privado suelen estar provocados por eventos externos: guerras, períodos de crecimiento o de recesión económica, etc. La población española parece haber interiorizado las crecientes dificultades económicas. Y la concentración de los españoles sobre sus problemas particulares (el empleo, el futuro incierto de las pensiones, la cercanía de la drogadicción) cambia, en un determinado momento, los criterios de catalogación de los asuntos propiamente públicos. La ética política, una cuestión pública por su propia naturaleza, pasa a situarse muy por detrás del paro, de la droga y de la inseguridad ciu-

---

[1] Dentro de las «Series Históricas del CIS» –que se publican periódicamente en el *Boletín del Centro de Investigaciones Sociológicas*–, en noviembre de 1995, sobre las «Noticias que más atención han atraído en el último mes», con multirrespuesta espontánea, figuran en cabeza la corrupción (35%), asunto de la Rosa/Conde sobre la Casa Real (27%), caso GAL (20%), terrorismo de ETA (18%) y situación política (17%). Todos estas noticias se encuentran a gran distancia de las referidas a la situación económica (6%), la inseguridad ciudadana (5%), el paro (4%) y la sequía (4%).

[2] Véanse las «Series Históricas del CIS» durante 1995, el estudio 2.128 (diciembre 1994) y otras encuestas recientes como la del Círculo de Lectores, realizada durante la primavera de 1995.

cial». Salgamos primero de la ambigüedad del término. «Gobernabilidad» se refiere a la cualidad de ser gobernable, es decir, al objeto de la acción gobernante que se extiende a toda la realidad social y a los factores que pueden obstaculizar la gobernación. Un país no se hace, sin más, gobernable por el mero hecho de que el Ejecutivo disfrute de mayoría parlamentaria. Los consensos parlamentarios refuerzan la gobernación, pero no necesariamente la gobernabilidad. Poco puede hacer el piloto más experto cuando los mandos de la nave no obtienen respuesta.

Abandonemos también por impropia la imagen de «gobernación mecánica», que corresponde a las máquinas y a la naturaleza. El hecho de que los políticos hablen tanto de gobernabilidad y tan poco de la gobernación puede ser indicio de su creciente cobardía ante la debilidad de la política democrática. ¿Por qué los políticos, especialmente los gobernantes, hablan tanto de economía y tan poco de política? La macroeconomía se presenta como gobernable. Podemos expresarla en cifras y conocemos un poco sus mecanismos internos. Podemos controlar su evolución. En cambio, el comportamiento humano, característico de lo social, se presenta como ingobernable.

La convergencia con Europa a plazo fijo, según los criterios de Maastricht, tiende a presentarse como un problema, si no de pura economía, al menos de prioridad económica. Sin embargo, para embridar el déficit y la inflación, para reducir la deuda y los tipos de interés, se necesita algo más que la razón economicista. Ahora caemos en la cuenta de la dificultad que supone armonizar el reajuste económico con el mantenimiento de la cobertura social, hasta el punto de compararla con el absurdo de la cuadratura del círculo. La presentación de estos dos objetivos políticos como contradictorios parece intentar la justificación de medidas que «recorten» los gastos sociales como mal menor, dado que sin la convergencia económica esos mismos derechos sociales correrían mayor peligro. Pero a su vez conviene tener presente que, siendo necesarias las condiciones económicas de convergencia, ellas mismas se vuelven insuficientes si no son legitimadas por una auténtica política democrática. Ni siquiera son suficientes por sí mismos los presupuestos generales consensuados en el Parlamento. Nada de esto será verdaderamente efectivo sin el arte de la política. Hay que devolver a la palabra, al diálogo y, en definitiva, a la política su plenitud de sentido.

La expresión «gobernar lo social» es ya, por tanto, una recomendación para situar la política en el centro del espacio social. Tenemos que precisar dónde está ese centro. Desde luego no hablamos del centro geométrico y equidistante. Ahora los partidos mayoritarios tien-

den a «centrarse». Caminamos hacia un bipartidismo de «centro-izquierda» y «centro-derecha». Esto significa que se busca la moderación y se huye de los radicalismos. Para nosotros, situar la política en el centro del espacio social es mucho más que una táctica electoralista. Se centra la política cuando actúa en el núcleo de toda la actividad social, cuando consigue fijar la atención de todos los agentes en los intereses generales, cuando los intereses privados, ciertamente respetables, compiten entre sí para construir y formular públicamente los intereses de todos.

Para ello no basta contar con un gobierno elegido en las urnas. Es necesario que gobierne democráticamente, que sea líder en el abigarrado campo de las dinámicas, interacciones y constricciones en que se deciden propiamente las políticas democráticas. Tiene que ser aceptado como árbitro en la cancha de juego de los conflictos sociales, según las reglas y criterios de lo público.

La capacidad de conducción de la política está en entredicho. Su debilidad actual es manifiesta. No llega a decidir el rumbo del desarrollo económico o científico-tecnológico, sometido como está a un proceso de mundialización inexorable; no es capaz de definir con claridad un proyecto de futuro dentro del propio país.

Añádase a esto que las grandes transformaciones sociales en curso exigen no tanto cambios políticos cuanto cambiar la manera de hacer política. Basta aludir a alguno de los rasgos de esas alteraciones para caer en la cuenta de las nuevas condiciones que debe reunir la política como acción integradora. Las transformaciones de la estructura social, provocadas por la industrialización y la urbanización, disuelven el rígido orden jerárquico de clases y estamentos tradicionales y obligan al individuo a mantener simultáneamente pertenencias múltiples y roles muy distintos entre sí. Se multiplican los espacios de autonomía individual o de grupo. Se segmentan los intereses materiales y se desmoronan los principios universales y las creencias que servían de cimiento a las identidades colectivas. Las lógicas internas propias de las distintas actividades profesionales tienden a erigirse en vectores de nuevas diferenciaciones. La sociedad no sólo se hace más heterogénea en su estructura cambiante; se vuelve, además, policéntrica, sin un núcleo rector o centro de gravedad de los distintos «subsistemas» de la vida social. Ahora experimentamos la doble necesidad paradójica, impuesta por esta complejidad social, de exigir mayor eficacia a la conducción política al mismo tiempo que esa complejidad hace mucho más complicado alcanzar el consenso político, sin el que difícilmente la acción política puede ser eficaz.

Nuestro momento democrático es especialmente sensible a esta debilidad de la política. Después de un largo régimen autoritario, las fuerzas políticas en presencia siguen padeciendo la melancolía del gobierno monolítico y eficaz. Se buscan conscientemente mayorías absolutas como condición necesaria de estabilidad política y de un gobierno plausible. ¿No es esto un síntoma de la incapacidad de llegar habitualmente al consenso pura y simplemente a través del debate parlamentario? La dificultad para entenderse con la oposición es otro síntoma de la debilidad de la política.

Otra consideración nos parece importante en el «Estado de partidos» (M. García Pelayo). Es evidente que los partidos están dejando de ser instrumentos de integración política para convertirse en maquinarias electorales. En realidad, actúan como élites en el mercado político para la conquista de los votos. El auténtico poder de decisión reside en los grupos parlamentarios conducidos por el aparato del partido. Más que organizaciones representativas de los intereses de la sociedad, acaban siendo instituciones autónomas ocupadas ante todo en la defensa de sus propios intereses.

Carece, pues, de sentido sobrevalorar y hasta llegar a confundir los intereses representados por los partidos de implantación en todo el ámbito estatal con los intereses generales. Todo partido o todo grupo parlamentario defiende en principio intereses particulares, sean sectoriales o territoriales. Y no parece razonable que se puedan construir y llegar a formular los intereses generales cuando se han excluido *a priori* los intereses de las minorías territoriales. Estamos ante otra tentación descentradora de la política.

El Parlamento, sede por excelencia de la política, se descentra también por el discurso mediático, cuando se siente obligado a organizar el debate en función de la jerarquía de los problemas planteados por la sensibilidad de los medios y no por la entidad propia de los asuntos.

Anotemos, por último, otra gravitación peligrosa de la política. La gobernación de lo social mantiene un pulso constante con las políticas de desarrollo. Aquí se juega de manera especial el centramiento de la acción política y la posibilidad de que ésta recupere su protagonismo. Los informes del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) definen el desarrollo humano como «la ampliación de la gama de opciones de la población. Se trata de ampliar, prolongar y profundizar el criterio, ahora algo impopular, de las necesidades bá-

sicas»[4]. La reflexión sobre la pobreza ha evolucionado desde el crecimiento económico como criterio de rendimiento, pasando después por el empleo, la distribución de los ingresos y las necesidades básicas, hasta llegar finalmente al desarrollo humano. El concepto de «necesidades básicas» sirve para recordar que el objetivo del desarrollo es proporcionar a todos los seres humanos la *oportunidad* de llevar una vida satisfactoria [5]. Éste es el verdadero campo de actuación de la política.

La intensidad y preponderancia de la vida económica, asediada por la competitividad en el mercado global, es tan potente que tiende a desplazar la acción política. Este desafío acuciante explica la diversidad de los discursos empleados para instrumentar las denominadas «políticas de recursos humanos». Dos son las interpretaciones o discursos dominantes y enfrentados a este respecto: el de los que hacen hincapié en el desarrollo de los recursos humanos como forma de capital –y, por tanto, como instrumento, como medio– y el de aquellos otros que, con un sentido más humanista, conciben el desarrollo humano como fin en sí mismo. En el caso concreto de la relación entre educación y empleo, nadie se atreve ya a considerar al hombre como mero recurso, pero se insiste en un tipo de formación que parece tener como único fin el aumento de la productividad. La prioridad de la educación es evidente. En ella debe prevalecer siempre el desarrollo global de la persona, aun como garantía de rendimiento productivo. Los vínculos entre producción económica y desarrollo humano no son rígidos. Pueden quebrarse e incluso enfrentar tendencias de intereses opuestos.

Por otra parte, los procedimientos de medida del desarrollo humano ofrecen diferencias notables. Mientras que es fácil controlar la productividad en función de los ingresos por persona, resulta casi imposible calcular el enriquecimiento cultural y de socialidad de la persona en orden a sus aspiraciones de vida satisfactoria. Los indicadores del desarrollo humano varían según los países y sus contextos sociopolíticos. Unos ingresos económicos por persona más altos no repercuten necesariamente en la alfabetización ni en el desarrollo del conocimiento.

---

[4] Streeten, P., «Desarrollo humano: el debate sobre el índice», Revista Internacional de Ciencias Sociales, n. 143, marzo 1995, p. 35.

[5] Véase Streeten, P. *et al.*, *First Things First. Meeting Basic Human Needs in Developing Countries*, Oxford University Press, Nueva York-Oxford, 1981.

La acción política tiene que interesarse con la misma intensidad por los ciudadanos no productivos: los marginados, los desempleados y los inempleables (ancianos, inválidos, impedidos y enfermos crónicos). Estas políticas sociales son cruciales para que el desarrollo sea efectivo. Los programas sanitarios y asistenciales atienden a bienes intrínsecos de la persona y no pueden ser considerados de trascendencia menor en una sociedad que, para ser realmente activa, necesita estar bien integrada.

En cuanto al papel de la mujer, las diferencias entre las dos interpretaciones citadas se hacen más notables. Unos y otros propugnan la supresión de la discriminación de la mujer, pero los motivos son diferentes. Los que han entronizado la eficiencia y la productividad como valores principales no se opondrán al ingreso de la mujer en el trabajo, siempre que se someta a la ley de la competitividad. Los que ven en los derechos de la mujer un fin propiamente dicho estarán más dispuestos a aceptar las políticas de discriminación positiva y a exigir mayores sacrificios a los hombres.

Las prioridades sectoriales pueden también establecer diferencias entre los partidarios de cada una de estas dos tendencias. La educación es la actividad más productiva, la vivienda como factor de bienestar guarda poca relación con el aumento de la producción y la salud se sitúa en una posición intermedia. Aquellos que ven en el alojamiento digno, la educación y la salud fines por derecho propio, más que medios para conseguir una mayor productividad, defenderán proyectos y programas que promuevan esos fines, aunque éstos sean interpretados con criterios tradicionales, según los cuales puede suceder que el rendimiento de esas inversiones desde el punto de vista de la productividad sea considerado nulo.

En este informe dedicamos especial atención a los indicadores de nuestras más actuales «necesidades básicas»: el empleo, la salud, la educación, la vivienda y la gestión del agua como elementos imprescindibles de esa «vida satisfactoria». El desarrollo humano va mucho más allá de las necesidades básicas. Este criterio se aplica tanto a los países más avanzados como a los de nivel económico medio o bajo. Las estrategias de desarrollo ponen en evidencia la importancia de las instituciones para la mejora de la condición humana: la regulación de los sistemas de salud y de enseñanza, de los mercados y de la producción; la organización de los servicios públicos y la conservación del medio ambiente; etc., no pueden tener otra finalidad que el ser humano mismo. Si se pierde de vista a los hombres y mujeres concretos, carece de sentido hablar de crecimiento y aun de desarrollo social. Sólo

este fin legitima la acción política y sólo así se llega a comprender la centralidad de la misma. El desarrollo humano es un concepto mucho más rico que los tres índices clásicos: el PIB, la alfabetización y la esperanza de vida. Cualquier política que frene o no se dirija al desarrollo humano está desplazada del centro de lo social.

2. Mejor acuerdos que pactos

En la breve historia de nuestra experiencia democrática se ha tendido a sobrevalorar los pactos, sociales y políticos. Quizá sea una de las claves de nuestras frustraciones democráticas. Basta recordar someramente los pactos principales:

— Los españoles han disfrutado, durante más de medio siglo, de un alto grado de seguridad en el trabajo. El Fuero del Trabajo (1938) y la Ley del Contrato de Trabajo (1944), durante el régimen autoritario, concebían la seguridad del trabajo como parte integrante del contrato laboral. La movilidad funcional, forzada por las leyes del mercado económico, era juzgada como un fallo de la economía de mercado que debía ser corregido.

— Tal rigidez del contrato laboral presidió el período del desarrollo económico, durante los años 1964-1976. En aquel contexto histórico de una economía nacional aislada, los salarios en la industria aumentaban más que la productividad. Se pensaba poco en la competitividad, que no afloró de una manera clara como un imperativo hasta la crisis del petróleo. En este sentido, nuestra experiencia desarrollista fue exactamente la contraria a la de los países ahora desarrollados del sureste asiático.

— Hasta el trienio de la transición (1976-1979), el incremento de los salarios se orientaba generalmente por el crecimiento de la productividad y de la inflación alcanzados durante el trienio anterior. Se pensó menos en las posibles consecuencias de la necesaria apertura a los mercados internacionales.

— La crisis económica del petróleo obligó a descubrir este escenario dramático. Los Pactos de la Moncloa (1977) habían anunciado un programa político de ruptura con el mecanismo perverso que se venía aplicando en la negociación colectiva de fijar anualmente los salarios tomando como referencia la inflación pasada. El cambio consistió en tomar como referencia la inflación prevista y en redistribuir *a posteriori* las mejoras de productividad (A. Espina, 1992). Los agentes sociales asumieron esta política al firmar en 1979 el Acuerdo Mar-

co Interconfederal (AMI) para la negociación colectiva, que estuvo vigente entre 1980 y 1986, culminando en el Acuerdo Económico y Social de 1985-1986, que fue el último macroacuerdo tripartito.

Estos pactos sociales pueden explicarse como fruto de las «opciones inerciales» compartidas por los líderes sindicales, los dirigentes de la patronal y la mayor parte de la clase política tras la transición. Las motivaciones compartidas pueden resumirse en la necesidad de hacer frente a las incertidumbres del momento, controlar la inflación y tomar como base la regulación del mercado de trabajo heredada del franquismo, que en no pocos aspectos fue considerada como una serie de «conquistas sociales», a las cuales no estaban dispuestos a renunciar los mismos trabajadores. En cambio, casi no se prestó atención a los problemas de la productividad y competitividad en los mercados (V. Pérez-Díaz, 1994).

En 1986, año de nuestra adhesión a la CE, las curvas de ganancias laborales unitarias y precios industriales llegan a su máxima divergencia, para volver a encontrarse en 1989, al término del período de expansión económica. En 1990 y 1991 retornan al desequilibrio anterior. El desempleo y la escasa capacidad para competir con otros países son considerados por algunos como el precio de la paz social. De manera más real, habría que reconocer la carencia de un diseño claramente político en el que colaboraran las patronales y los sindicatos. Se explica que los resultados obtenidos fueran más bien fruto de las inercias tradicionales, algo verdaderamente distante del futuro previsible, como se ha demostrado.

En las políticas educativas la ausencia de visión estratégica y, en consecuencia, de verdaderos pactos es aún más notoria. No se ha logrado la paz escolar entre la enseñanza pública y la privada. Los sistemas de formación profesional siguen sin alcanzar el prestigio de complementariedad de la evolución industrial y tecnológica. La aplicación de la enseñanza obligatoria en la Educación Secundaria hasta los 16 años (ESO) demuestra una vez más la debilidad de la política. La carencia de recursos humanos y económicos y la resistencia del mundo rural eran más que previsibles. En el capítulo primero analizamos los indicadores culturales de nuestra mano de obra, que nos sitúan a la cola de la UE.

Es necesario distinguir entre «pacto» y «acuerdo», entre «negociación» y «diálogo», para no perder de vista la naturaleza propia de la política. Nos hemos habituado a tergiversar los términos: identificamos el «diálogo» con la «negociación» y el «acuerdo» con el «pacto».

En la pura negociación las partes se contemplan mutuamente como representantes de intereses opuestos o, al menos, distantes. Se trata de conseguir del otro lo posible, cediendo lo mínimo de lo nuestro. El fin es lo nuestro, aunque haya que instrumentalizar al otro. La negociación no tiene otro objeto que la conquista de concesiones. Nada de esto se parece al diálogo, en el que consideramos al interlocutor como persona o como representante de los derechos de otras personas con las que merece la pena entenderse. En el diálogo se busca en común el interés general y en la negociación, el propio beneficio (A. Cortina, 1995).

La experiencia demuestra que se pueden firmar pactos sin acuerdo, fórmulas más o menos ambiguas que permitan mantener las inercias particularistas a cambio de un aparente consenso. El hombre es político en cuanto que es un ser dotado de la palabra. Allí donde prevalece la imposición o la astucia de la utilización del otro, no tiene sentido la palabra y no podemos hablar de acción política. La relación de la política con la moral es evidente. La malversación de la palabra y del discurso público es tanto inmoral como antipolítica. Esta reflexión, que puede parecer un tanto filosófica, explica la fragilidad actual de la política. La palabra ha dejado de ser garantía de credibilidad y la corrupción del discurso público es la demostración más clara de la corrupción de la política.

La centralidad de la política exige, como primera condición, fe en la palabra. Quien no se siente responsable de lo que dice, bien porque utiliza la palabra como provocación a costa de la comunicación, bien porque no ha medido el alcance de su discurso, demuestra que tiene poca fe en sus propias palabras. El debate público se debilita por exceso de emotividad y por la escasez de racionalidad. Se debilita también cuando en la práctica se niega al rival el respeto y estima que merece. Para devolver la centralidad a la política, hay que comenzar por recuperar la importancia fundamental del debate parlamentario.

Todos los sistemas políticos experimentan hoy una creciente complejidad, ante la cual el llamado «Estado centralista» se muestra impotente. Por el contrario, esta complejidad, fruto de las transformaciones sociales y políticas, está exigiendo la distribución territorial del poder político.

La crisis del Estado social pone de manifiesto ahora la gran dificultad de gobernar. Con demasiada frecuencia el Estado se declara insuficiente para cumplir con las demandas de bienestar y descubre la fragilidad de las relaciones entre el poder estatal y la sociedad. La estructura del sistema político tradicional, organizado jerárquicamente

desde el centro, se está transformando en Europa durante este final de siglo en un nuevo sistema de actores políticos autónomos e interdependientes, abriendo así el camino a un policentrismo no sólo administrativo y económico, sino verdaderamente político.

En este contexto de policentrismo en todos los ámbitos (cultural, social, político), la acción de gobierno, abocada cada vez en mayor medida a la contratación y cooperación con los actores privados colectivos, encuentra su unidad no en la centralización de los órganos de gestión o en el mantenimiento de amplias competencias en manos del Estado central, sino en la articulación y coordinación de diversos entes a distintos niveles.

Esta distribución del poder y de las funciones puede impulsar una mayor cualificación, precisión y cooperación con los distintos grupos sociales en las acciones de gobierno, con lo que estos aspectos tienen de fortalecimiento de la democracia. Considerar inherente a esta distribución del poder político la desigualdad y la fractura social supone, por un lado, olvidar que la centralización del poder no es ajena al juego de los intereses parciales de grupos de presión o de organizaciones privadas y, por otro, no reconocer la posibilidad de un policentrismo institucional no disgregador, basado en los principios de subsidiariedad y solidaridad.

3. Evaluar cualitativamente lo social

Evaluamos cuando señalamos el valor. Existen valores de dimensiones intangibles. El verbo «evaluar» suele utilizarse con preferencia para expresar mediciones en las que la estima o el aprecio se refiere a realidades no cuantificables de manera directa. Ése es el caso de lo que aquí llamamos «lo social». Para gobernar lo social necesitamos indicadores específicos.

El salto de la cantidad a la calidad está lleno de riesgos. Buena parte de nuestro comportamiento y de nuestras relaciones sociales se rigen por juicios cualitativos: bueno/malo, moral/inmoral, honesto/deshonesto son cualificaciones que desbordan las medidas cuantitativas acerca de una persona, de una institución o de un comportamiento colectivo.

El desarrollo, aunque es un concepto más amplio y complejo que el crecimiento económico, se mide habitualmente según el producto

nacional bruto (PNB) *per cápita*. Cada día resulta más evidente que ese criterio del producto material no sirve para medir el bienestar, elemento indispensable del desarrollo. Los analistas son conscientes de la diferencia entre desarrollo y crecimiento. Algunos pretenden que ambos caminan de la mano. Pero no parece que haya surgido un indicador del desarrollo que sea más fiable que el del PNB *per cápita*.

El desarrollo social no es un fenómeno enteramente económico. El bienestar humano es mucho más amplio que la felicidad o la alegría proporcionadas exclusivamente por la riqueza. Tampoco es cierto que la pobreza tenga que ir asociada necesariamente a la ignorancia, a la enfermedad, a la baja esperanza de vida al nacer o a la desdicha. El bienestar económico es sólo una parte del bienestar humano; aquella que puede ser relacionada con el dinero como instrumento de medición.

¿Cómo contribuir, pues, a la medida justa de lo social en una sociedad materialista o individualista en la que la valía de la gente se mide no en términos cualitativos sino cuantitativos, de dinero, de notoriedad o de poder social? La evolución del conocimiento de lo social debe mucho al progreso en las técnicas del *marketing* comercial. Los investigadores del consumo no se limitaron a cuantificar las respuestas espontáneas de los clientes. Vieron la necesidad de llegar al conocimiento de los deseos inconscientes e indirectos como factores más determinantes en el consumidor cuando toma una decisión al elegir entre artículos diferentes.

Para el fin que aquí perseguimos, basta aludir a los complicados problemas epistemológicos que se plantean en orden a la medición de las actividades económicas fuera del mercado, sin referirnos a las informales o sumergidas. Incluso en los países más industrializados, casi la mitad del tiempo de trabajo de la sociedad se emplea en la autoproducción de bienes y servicios, en los que el productor y el consumidor se identifican, y, por tanto, no puede contabilizarse a precios de mercado. La satisfacción, el bienestar, el talento, la virtud no pueden ser medidos con los mecanismos del mercado.

Antes de elegir los instrumentos de medición de lo social, habría que ponerse de acuerdo sobre lo que entendemos por desarrollo, el fin del mismo, sus destinatarios y el marco de las condiciones institucionales más propicias para que se produzca. No sería poco llegar a poder medir las necesidades materiales, sin cuya satisfacción sería vano hablar de la satisfacción de las necesidades no materiales, como el respeto a los derechos humanos, la práctica de la democracia o las ac-

tividades culturales y lúdicas. Si al menos pudiéramos asegurar los efectos más directamente relacionados con el crecimiento económico en términos de equidad, de acceso a los servicios sociales, de promoción del empleo, etc., podríamos confiar más plenamente en la eficacia de las políticas puramente económicas. «En realidad, no existen problemas económicos, sociales, ecológicos, psicológicos, etc., sino sólo problemas, todos ellos mezclados y complejos» (G. Myrdal, 1975). Poco conseguiremos con distinguir los factores no económicos de los económicos. Es mucho más exacto hablar de factores pertinentes y no pertinentes que dan cuenta de la evolución de los sistemas sociales, de la distribución del poder en la sociedad, de la estratificación económica y social, de la estructura del consumo y de los estilos de vida, de las políticas públicas capaces de influir en el curso de los acontecimientos. Todo esto resulta necesario para evaluar lo social.

El Estado de Bienestar no debe identificarse con una macroeconomía floreciente. Ni siquiera en esa situación óptima desde el punto de vista económico es posible hacer coincidir las demandas sociales y el derecho de las mismas con la oferta del Gobierno. Los circuitos de demanda que se crean en la sociedad pueden revelar patologías graves, producto de algunas tendencias muy arraigadas:

— Dentro de la maquinaria de los servicios tiende a conformarse una lógica según la cual la organización se desarrolla más en función de los operadores que de los usuarios. El gobierno de los servicios tiene que estar capacitado para desenmascarar una multitud de actitudes en apariencia legales, pero carentes de responsabilidad.

— El usuario trata de maximizar sus necesidades, mientras el operador del sistema público tiende a minimizar su responsabilidad.

— Los mismos gobiernos territoriales y entes locales tienden a exagerar y a identificar las necesidades con las expectativas de sus gobernados, para obtener transferencias de renta más pingües a costa de los ciudadanos de otras regiones con gobernantes menos influyentes.

— Se ha hecho ya familiar el principio de pedir el doble para conseguir la mitad. Esta lógica de la desconfianza contribuye a generar disfunciones perjudiciales para el propio sistema, a minar su credibilidad y a crear un clima en el que prospera la exaltación de la eficacia de las organizaciones privadas.

A medida que se eleva el nivel cultural y económico, el certamen de demandas y necesidades se hace más amplio y sofisticado. El Gobierno no puede establecer las prioridades de su oferta en función de las regiones y de los sectores más poderosos. Contribuiría a fomentar el malestar de los débiles.

Una voluntad política firmemente empeñada en mejorar la relación calidad/coste del servicio tiene que restablecer los circuitos de responsabilidad tanto por parte de los operadores como de los usuarios. Para ello habrá que superar el conocimiento meramente contable y afrontar el análisis de los comportamientos que influyen en el gasto de manera más determinante. El paso decisivo de cualquier servicio social tiene que apoyarse en el conocimiento adecuado de la «justa calidad» y de la «justa cantidad» de la prestación concreta. La calidad no es un absoluto. Para evaluarla necesitamos puntos de referencia o comparación. Incluso cuando un comportamiento humano se somete al mercado padece sus reglas. Echamos de menos una cultura de la evaluación en todas las esferas de la actividad humana, pero especialmente en aquellas que se enmarcan dentro del sistema público.

La necesidad de introducir sistemas de medida de lo cualitativo, basados en indicadores comúnmente aceptados, es evidente. Debemos reconocer que hoy día se vive con fuerza la tentación de hacer recortes presupuestarios en las políticas sociales, siguiendo criterios meramente cuantitativos y de carácter básicamente económico. Después de una fase inicial de extensión y proliferación de políticas de bienestar que obedecía al descubrimiento de pobrezas materiales, sanitarias y culturales, estamos entrando en un período de reequilibrio y de equidad que exige nuevos diseños. Para adecuar mejor los servicios a las necesidades, necesitamos adoptar sistemas de evaluación permanente de las prestaciones sociales: sanidad, enseñanza, subsidios, etc. Dicho salto de calidad tiene difícil justificación si se presenta, o incluso, se realiza exclusivamente para ajustar algo tan lejano al usuario como las magnitudes macroeconómicas. Una información comprobada y compartida de la relación calidad/gasto será siempre mejor recibida y comprendida. Pero todo esto no se podrá lograr sin poner en marcha nuevos sistemas de conocimiento y control cualitativo. La transferencia al mercado de determinados servicios sociales no debe ser excluida, especialmente cuando la competitividad asegure la elevación de la calidad de los mismos y no introduzca criterios parciales de selección inasequibles a determinados sectores de los usuarios. Aun contando con la posibilidad del mercado, habrá que arbitrar diversos procedimientos en orden a la plena transparencia.

Será necesario individuar los modelos de intervención del Estado según niveles mensurables en cuanto a la veracidad e intensidad de la demanda, a los objetivos perseguidos y al costo del servicio, de manera que dichas mediciones puedan ser públicamente conocidas y criticadas. Mantener al día una auditoría rigurosa de lo social que permi-

ta dar a conocer los niveles relativos de los territorios, de los sectores, de las instituciones respecto a la calidad y eficacia de los servicios públicos. Un sistema de evaluación externa a las mismas instituciones y no de simple inspección tiene que servir para medir la realidad e intensidad de la demanda y la calidad del servicio. Con un sistema de evaluación permanente podría facilitarse la fijación de umbrales para la creación de servicios, la protección de iniciativas privadas y la coordinación de las mismas.

En el ámbito de las políticas sociales, debe tomarse más en serio la *medición de la pobreza*. Con independencia de las críticas que se puedan hacer siempre a la noción de «umbrales de pobreza», la importancia de la evaluación de la misma en los diversos contextos socioculturales de las regiones y de las grandes ciudades sigue siendo indiscutible. La equidad es una dimensión fundamental del desarrollo social visto como un proceso y no como una situación final. ¿Se puede decir que una economía funciona cuando una quinta parte de la población vive por debajo del umbral de pobreza? ¿Se puede hablar de avance o progreso atendiendo exclusivamente a los indicadores económicos, cuando desciende el nivel de equidad y bienestar y se hace más difícil a los sectores más dinámicos de la población acceder a los recursos, a los servicios sociales y, en definitiva, al empleo? ¿Qué relación existe entre un determinado modo de aumentar la capacidad competitiva y la exclusión? ¿Hasta qué punto lo cuantitativo puede predominar sobre lo cualitativo?

No basta medir el número de bienes poseídos. Los análisis de Amartya Sen se basan en la «capacidad» y «funcionamiento» más que en la satisfacción, la felicidad o los bienes. Hay que ir más allá de los bienes para analizar las características de los consumidores, es decir, preguntar si tienen la capacidad necesaria para utilizar cuanto poseen. La capacidad de elegir entre diferentes opciones es una dimensión importante del bienestar. Resultan a todas luces insuficientes los análisis de pobreza basados exlusivamente en la insuficiencia de bienes de supervivencia.

Entre los indicadores de pobreza hay que incluir, además de la proporción de los bienes, todos aquellos que anuncian un bajo nivel del desarrollo humano y que van mucho más allá de las necesidades básicas. Los indicadores de pobreza en los países adelantados son, naturalmente, distintos. Aquella situación de riqueza privada rodeada de miseria pública denunciada por J. Kenneth Galbraith se ha vuelto ahora de riqueza privada rodeada de miseria privada, como se puede comprobar paseando por cualquiera de nuestras grandes ciudades.

Los indicadores tendrán que multiplicarse en los países de nivel medio y alto de desarrollo.

El aumento del número de opciones de un sector de la sociedad no debe producirse a expensas de las opciones legítimas de los otros. Es evidente que desaparece la equidad cuando el aumento del número de opciones de una persona limita o frena las de las otras. Si entre estas otras contamos a las generaciones futuras, tenemos que atender también a los indicadores de la «sostenibilidad». Entonces no se tratará únicamente de mantener el entorno físico –agotamiento de materias primas sin sustitución técnica y contaminación–, sino de resistir impactos exteriores en un contexto marcado, por ejemplo, por la deuda o por una democracia no bien consolidada. Equidad y sostenibilidad son dos criterios fundamentales a la hora de evaluar el desarrollo social.

Es evidente que ningún conjunto de indicadores llegará a expresar adecuadamente el nivel de desarrollo humano. El concepto será siempre más amplio y se irá enriqueciendo con el tiempo. Sin embargo, estos índices son útiles para centrar la atención de la opinión, ejercen un considerable atractivo político y sirven para revelar las deficiencias de otros indicadores, como los económicos.

Uno de los grandes defectos del ingreso medio por persona es que un promedio puede ocultar grandes desigualdades. Esta misma deficiencia puede aplicarse a los otros dos grandes índices de desarrollo: la esperanza de vida y la alfabetización. Pueden ocultar enormes discrepancias entre hombres y mujeres, jóvenes y adultos, ricos y pobres, mundo rural y urbano, emigrantes e indígenas, etc. La desagregación por sexo, edad, región, grupos étnicos, etc., contribuye a revelar con mayor exactitud los diversos niveles de desarrollo. Con todo, conviene observar que la alfabetización y la longevidad tienen unos máximos al menos convencionales, mientras que para los ingresos no hay límite conocido.

Una vez más, en este informe anual, analizamos un conjunto de indicadores del desarrollo social a la fecha de 1995 y ofrecemos una interpretación global de los principales acontecimientos y desafíos de la sociedad española. No se nos negará la trascendencia del intento. En todo caso, se trata de continuar el apasionante relato de los verdaderos procesos y acontecimientos sociales de nuestra comunidad nacional, que son mucho más alentadores y donadores de sentido que la mera crónica periodística absorbida por la noticia fugaz que fragmenta cotidianamente el conocimiento de nuestro entorno real.

Parte Segunda

LA SOCIEDAD ESPAÑOLA DE 1995

HACIA UNA «SOCIEDAD DE PROFESIONALES»

La preocupación por la ética se volvió implacable en la vida política española durante 1995. La democracia es una «aspiración moral» (J. L. Aranguren). Las exigencias éticas no pueden ser consideradas como algo extrínseco a la lógica económica y a la racionalidad de la acción política. El mismo sistema capitalista no hubiera sobrevivido si fuera verdad que su único motor es el *self-interest*. Valores morales que se dan por supuestos, como el respeto a las partes contratantes, la lealtad a los pactos, la honestidad, el servicio al cliente, la transparencia, etc., son condiciones funcionales de la economía de mercado.

1. Profesionalidad y vida democrática

Se puede sostener razonablemente que la emergencia del «problema moral de la democracia» es una consecuencia de la crisis de las ideologías y de su pretensión de modelar desde fuera la realidad según un sistema de intereses previamente establecidos y representados. La experiencia obliga ahora a reconocer que los comportamientos y las decisiones humanas no pueden ser conducidas desde centros de poder o por las élites ilustradas, exteriores a los procesos sociales. Dependen de la naturaleza misma de la actividad humana y de la lógica propia de cada subsistema. El ejercicio máximo de las libertades públicas y privadas choca de frente con el principio, igualmente ético, de la responsabilidad. La igualdad de derechos es impensable sin la consideración de otro principio ético fundamental como el respeto a la dignidad humana. La libre competencia no puede minar los cimientos de la solidaridad.

El «problema moral de la democracia» española puede haberse simplificado en exceso al centrarse casi exclusivamente en las corrup-

ciones económicas. La tan traída y llevada «responsabilidad política» no recae en exclusiva en los que gobiernan. Los que otorgan o niegan el crédito a las instituciones deben informarse adecuadamente. En este sentido, todos somos responsables del crédito prestado a las instituciones. En las afueras del legalismo y de la «responsabilidad penal» acampan tribus tanto o más hostiles al sistema democrático que los mismos usurpadores del poder político.

Si, como parece ser, vivimos ya en el «crepúsculo del deber» (Lipovetsky, 1992), ha llegado la hora de reconstruir una ética de las responsabilidades que alumbre el camino hacia esa aspiración moral propia de la convivencia democrática. La gran cuestión kantiana del «¿qué debo hacer?» se plantea ahora en un horizonte mucho más amplio que el de la moral individual. Los interrogantes de esta conciencia personal se transforman en una sucesión de interrogantes sociales y políticos. ¿Qué es necesario hacer para conseguir una sociedad política buena?

Y esta gran cuestión retorna con fuerza, a su vez, al nivel individual: ¿qué puedo hacer yo, desde mi actividad profesional, para contribuir a lograr una sociedad buena, libre, solidaria y avanzada? El «problema moral de la democracia» española debe ser planteado como el problema moral de la «profesionalidad» de todos y cada uno de los españoles.

1.1 El ineludible carácter moral de la profesión

Cualquier aproximación al concepto de «profesión» o de «profesionalidad» nos conduce a su significado vocacional original, tal como ya lo demostró Max Weber[1]. «El vocablo alemán *Beruf* y quizá más claramente aún la palabra inglesa *calling,* sugiere ya por lo menos una connotación religiosa». El protestantismo le impuso un sello religioso moral. El trabajo adquirió un sentido sagrado a partir del mandato moral divino y se convirtió en manifestación patente del amor al prójimo como servicio a los demás. La dignidad de una profesión no se mide por un prestigio heredado y menos aún por el beneficio obtenido en el ejercicio de la misma, sino *por la conciencia que posee el profesional de servicio a la sociedad.* Esto mismo que pensa-

[1] Weber, M., «Concepción luterana de la profesión. Tema de nuestra investigación», *La ética protestante y el espíritu del capitalismo,* Edicions 62, Barcelona, 1988, cap. I, 3, p. 81-107.

mos de los políticos, hemos de aplicarlo a los médicos, los abogados, los empresarios, los educadores..., casi siempre encuadrados en una organización o equipo humano.

Una prueba de este carácter religioso del servicio prestado a la sociedad la encontramos en el hecho de que las profesiones más relevantes mantienen sus juramentos o promesas al entrar a formar parte de la categoría profesional. Los jueces y los políticos, los médicos y los abogados «profesan» (profesión viene del latín *profiteri*: confesar, prometer, dar testimonio público) un determinado «código deontológico». La secularización de estos códigos no les ha privado de cierto carácter moral-sagrado. En no pocas de las actividades profesionales nuevas, como la de periodista, la de mecánico o la de *broker*, echamos de menos el consenso de un apropiado código deontológico. Sin embargo, la complejidad actual de cualquier actividad profesional hace insuficientes estos códigos. Tienen que contentarse con enunciar unos principios y actitudes morales de tipo general que no pocas veces resultan inaplicables a los conflictos concretos. Resultan más útiles las llamadas «éticas aplicadas», en las cuales se desarrolla la dialéctica entre los principios generales y las cambiantes exigencias de los contextos concretos. De ahí que las actitudes, los valores y los fines sociales propios de cada profesión sigan siendo los puntos de referencia más seguros.

Vivimos inmersos en un proceso de diversificación de las instituciones sociales. Los ámbitos de vida adquieren características diferenciadoras y se multiplican de tal manera que llegan a crear sus propias lógicas internas. Cualquier tarea laboral se vacía de sentido, degrada su dignidad, cuando pierde el norte de su condición ética como referencia a los demás. Tiene que legitimarse ante los otros, respetar los derechos del público, satisfacer sus intereses y saber vender sus «productos». La *fides* o confianza del cliente es esencial. Los colegios profesionales[2] tendrían esta misión y no solamente la de constituirse en *lobbies* de presión. El esfuerzo principal del colectivo profesional tiene que orientarse al incremento de la moral social.

---

[2] Como definición tipológica de las actividades profesionales podríamos aceptar la que propone el profesor Augusto Hortal, cuyos rasgos esenciales serían los siguientes: a) de forma institucionalizada se pacta un servicio específico a la sociedad; b) por un conjunto de personas que se dedican a ella de manera estable; c) el colectivo trata de obtener el control monopolístico sobre el ejercicio de la profesión; d) acceden a ella tras un proceso de capacitación teórica y práctica de la cual depende la acreditación o licencia para ejercer dicha profesión («Ética de las profesiones», *Cuadernos filosóficos*, n. 26, 1993, p. 207).

La «cultura del éxito» amenaza constantemente a la profesionalidad con privarla de esta dimensión ética. Siempre que se instrumentaliza la profesión en función de otros fines, como el beneficio económico o la obtención de determinadas ventajas, distintos de aquellos a los cuales va destinada la acción profesional, deja de ser «fin en sí misma» en el sentido kantiano. Estamos claramente en presencia de una corrupción profesional del mismo tipo que la corrupción política[3]. La observación de Albert O. Hirschman a propósito de la vocación política es perfectamente aplicable a la vida profesional: cuando se experimenta la pérdida de satisfacción producida por la acción en aras del interés público, se suele mantener el cargo para trabajar por los intereses particulares[4]. El profesional siente más próxima la tentación de privatizar su trabajo. La sociedad es, por otra parte, mucho más comprensiva con este tipo de corrupción profesional. Tanto que llegamos a encumbrar como «superprofesionales» a periodistas, médicos, abogados y empresarios por el mero hecho de haber logrado incrementar su prestigio y sus beneficios, aunque hayan empleado procedimientos dudosamente éticos.

El dominio del oficio es un requerimiento ético, el medio para poder responder adecuadamente a la demanda social. En modo alguno acredita para utilizar a las personas e incluso abusar de su patrimonio privado, aunque se invoquen pretenciosamente las leyes del mercado. ¿Qué pensaríamos de un cirujano familiarizado con la tecnología más sofisticada si no es consecuente con las gravísimas responsabilidades que contrae con el paciente y sus familiares desde el momento en que lo introduce en el quirófano? ¿Y qué decir de un reparador de coches que no asegura razonablemente la vida de los ocupantes del vehículo por el mero beneficio económico o por simple irresponsabilidad sobre el resultado de la reparación? ¿Por qué tolerar que un periodista confunda en sus mensajes la información verídica con la publicidad de una firma que le paga comisiones?

La competencia del profesional es la otra cara de su conciencia moral responsable. No la negación de ésta. Con sabios, técnicos y habilidosos profesionales cuya acción pierda de vista el servicio a la sociedad en el que han «profesado» nunca llegaremos a formar una

---

[3] A un político no se le permite «la confusión descarada de la tarea de gobierno con la promoción de la fortuna privada» (L. H. Jenke).

[4] Hirschman, A. O., *Interés privado y acción pública*, Fondo de Cultura Económica, México, 1982, p. 136-144.

sociedad seria, confiada y acreditada. Es, por tanto, muy importante examinar el concepto que tiene la sociedad española sobre la profesionalidad en el momento en que ella parece haberse hecho más exigente en lo que respecta a la ética política.

¿Cómo medir la conciencia servicial de una profesión? No estamos volviendo a la mentalidad religiosa que dio a luz conceptos como profesión y vocación. Por el contrario, como afirma Daniel Bell[5], en el futuro próximo va a ser el «espíritu de servicio» el rasgo constitutivo de las profesiones más reconocidas socialmente. ¿No pretende el sistema democrático convertir a los súbditos en ciudadanos? El «problema moral de la democracia» es a la vez individual e institucional. «Lo que importa en último término no es la buena voluntad, sino que lo bueno acontezca»[6]. Cada función alcanza su sentido cuando persigue las metas que le son propias. El *ethos* propio de cada actividad se caracteriza «por los bienes que sólo a través de ella se consiguen, por los valores que en la persecución de esos fines se descubren y por las virtudes cuyo cultivo exigen. Ciertamente sin *instituciones* resultaría imposible seguir desarrollando las actividades sociales y por eso es importante diseñar, *junto a la ética personal, una ética de las instituciones*»[7]. El «problema moral de la democracia» tiene que plantearse en esos dos niveles de la ética personal y de las instituciones.

Concluyamos con palabras de Alain Touraine: «No hay moralidad sin racionalización; pero tampoco sin formación de un sujeto en-el-mundo que se siente responsable frente a sí mismo y frente a la sociedad»[8]. El sujeto ha sido víctima de la crítica desenmascaradora del yo consciente de Freud, de la crítica filosófico-psicológica de la razón instrumental practicada tanto por Nietzsche como por la primera generación de la Escuela de Frankfurt y de la crítica a partir de la filosofía del lenguaje llevada a cabo por Wittgenstein. «La modernidad triunfa con la ciencia, pero también a partir del momento en que las conductas humanas son reguladas por la conciencia, llamemos o no alma a ésta, y no por la búsqueda de la conformidad con el orden del mundo. Los llamamientos a servir al progreso y a la razón, o al Estado que es su brazo armado, son menos modernos que el llamamiento a la libertad y a la gestión responsable de su propia vida»[9].

---

[5] Bell, D., *El advenimiento de la sociedad postindustrial*, Alianza, Madrid, 1976, p. 426-27.

[6] Apel, K. O., *La transformación de la filosofía*, Taurus, Madrid, 1985, vol II, p. 406.

[7] Cortina, A., «Ética empresarial y opinión pública», *Claves*, n. 56, 1995, p. 50.

[8] Touraine, A., *Crítica de la modernidad*, Temas de Hoy, Madrid, 1993, p. 262.

[9] *Ibid.*, p. 266.

1.2 *Evolución de la conciencia profesional*

Incluyamos, pues, en la conciencia profesional no sólo la conciencia moral individual, para determinar lo que conviene elegir en el marco de una actividad de servicio y al mismo tiempo económica que debe estar regida por la relación ética con los otros. Esa conciencia profesional decide, en términos de «ética aplicada», la concreción de un principio universal en una realidad nueva sumamente compleja. Tocamos así el punto de intersección donde se dirime el conflicto entre la conciencia individual y la conciencia profesional social. Es el quicio de la moralidad de todo el sistema social.

La ética tradicional creía que podía aplicar sin más los principios de la conciencia individual. Ignoraba prácticamente la especificidad del nuevo modo de estratificación social y el peso condicionante de ésta sobre la decisión y acción del individuo. Las nuevas situaciones, marcadas por la cercanía y complejidad de los factores que intervienen, no pueden ser dominadas ni modificadas por la acción aislada y singular. Mucho menos cuando lo que se presentan son problemas que de una u otra manera abarcan a toda la sociedad: los flujos económicos internacionales, la droga, el SIDA, la técnica genética, la polución del ambiente, etc. Es lógico que esta realidad impresione al profesional que inmerso en la acción tiene que decidir en poco tiempo sin apenas puntos de referencia seguros.

Todos estos factores indican que estamos viviendo un verdadero salto cualitativo desde el punto de vista de la cultura moral: un auténtico cambio en el comportamiento humano en el sentido antropológico más fuerte. De ahí la necesidad de preguntar a los profesionales mismos cómo están viviendo esta mutación fundamental. Para llevarlo a cabo nos hemos planteado cinco hipótesis de trabajo, equivalentes a otros tantos puntos de referencia, a nuestro juicio, integrantes de la conciencia profesional.

1. *Reconstrucción del sujeto autónomo responsable.* La victoria del individuo frente al sujeto se gesta a lo largo de la Modernidad[10]. El binomio individuo/sujeto ha ocupado buena parte del pensamiento

[10] Utilizamos los términos «individuo» y «sujeto» en el sentido que les da Alain Touraine: «El individuo sólo es la unidad particular en que se mezclan la vida y el pensamiento, la experiencia y la conciencia. El Sujeto es el paso del Ello al Yo, el control ejercido sobre lo vivido para que tenga un sentido personal, para que el individuo se transforme en actor que se inserta en unas relaciones sociales transformándolas, pero sin identificarse nunca completamente con ningún grupo, con ninguna colectividad» (Touraine, A., *op. cit.*, p. 268).

filosófico ético de nuestros días. Los denominados «postmodernos» (Lyotard, Lipovetsky, Vattimo...) hacen hincapié en el individualismo, en la escenificación de un proceso de personalización o de autenticidad no atado a visiones totalizadoras, «dogmáticas» o de progreso personal y social. Muchas formas de individualismo, tal como han venido construyéndose durante la Modernidad, degeneran en subjetivismo y confunden la autonomía con la independencia. En esta concepción, se hace prácticamente imposible reconocer la «alteridad» y la «solidaridad», es decir, el descubrimiento del otro y de nuestras relaciones con él. En cambio, como Adela Cortina sostiene en relación con el humanismo kantiano, las exigencias de alteridad e intersubjetividad son propias del concepto mismo de *autonomía*, porque la autonomía es «transcendencia en la inmanencia», en cuanto que el descubrimiento del valor de la persona como fin en sí misma a partir de la propia experiencia en el mundo sólo es posible si reconocemos a los demás también como fines en sí mismos. La filosofía práctica tiene que tomar como punto de partida al sujeto real requerido por una acción dimensionada por lo social. Y en este sentido, nos encontramos hoy ante un hecho irrebatible: la actual organización, en la vida política, jurídica, médica, pedagógica..., gira en torno al concepto de autonomía[11]. El sujeto profesional tiene que experimentar las tensiones crecientes entre la autorreferencia de su propia conciencia individual y la realidad que crean los nuevos conocimientos, tecnologías, comportamientos y exigencias sociales. El proceso evolutivo de la conciencia moral tendrá que ir asumiendo responsablemente todas y cada una de las obligaciones que le dicte la conciencia institucional bien entendida.

2. *Equipamiento competencial científico y técnico.* No bastaría con lo que hoy llamamos «formación continua o permanente». Responde mejor a este criterio lo que podríamos llamar el «*ethos* moral», la manera particular de ser de cada profesión. En términos kantianos, hablaríamos de la aspiración a la «virtud» específica que identifica al sujeto con su propia actividad profesional. Su realización se convierte en la tarea moral de toda la vida personal. En la filosofía moral lo concretaríamos en la dimensión axiológica y teleológica, es decir, de los valores y las finalidades.

---

[11] Este concepto se expone ampliamente en Cortina, A., «Radicalizar la democracia desde un nuevo sujeto moral», *Ética aplicada y democracia radical*, Tecnos, Madrid, 1993, parte II, capítulo 8, p. 123-142.

3. *Las normas de la profesión y la imagen social.* Frente a la autorreferencia, amasada con responsabilidad y preparación técnica, los dos valores morales característicos de la «profesionalidad», el sujeto siente la influencia exterior de la norma y de la imagen tradicional de la profesión que se ha ido plasmando a través del tiempo. ¿Hasta qué punto puede ésta guiar su comportamiento? Conviene advertir que la moral religiosa no es heterónoma en términos absolutos[12]. Tal concepción, que privaría de libertad al sujeto, no sería ni siquiera moral. El mecanicismo de la rutina, costumbre o norma no llega a ser moral. Como es natural, este criterio de valor se refiere fundamentalmente a la validez práctica de los «códigos deontológicos», que sirven como expresión general de valores morales característicos de la profesión, aunque esa misma generalidad los hace prácticamente inservibles en multitud de conflictos puntuales.

4. *Las expectativas y demandas de los destinatarios del trabajo.* Hablamos de la conciencia servicial. Comprender al cliente como «alguien» y no tratarlo simplemente como «algo». Este criterio destierra todas las formas de instrumentalizar a las personas y, por tanto, de buscar el beneficio a costa de ellas. También aquí afloran multitud de casos que definen las nuevas relaciones entre la conciencia moral individual y la colectiva.

5. *La función social de la profesión.* Raro será el profesional que no vea las crecientes exigencias de la conciencia crítica de la opinión pública respecto a todas y cada una de las actividades profesionales. Podemos intentar valorar el carácter moral de la profesión por la forma de expresarse de nuestros encuestados sobre la sensibilidad social. El espíritu de servicio se extiende a la comunidad entera. Conviene, sin embargo, advertir que determinadas formas de vivir la solidaridad con los pueblos lejanos, y aun con los conciudadanos más próximos, tienen poco que ver con la conciencia profesional. Esta última, ejercida en el equipo de colegas profesionales, tiene que asumir desde cada puesto de trabajo concreto los fines establecidos por la conciencia institucional en la empresa, en el departamento universitario, en el equipo médico, etc. Es la forma más excelsa que tiene en sus manos el profesional de ejercer su responsabilidad profesional y contribuir tam-

---

[12] Para comprender la vecindad, que reconoció el mismo Kant, entre su *imperativo categórico* y *el principal mandamiento evangélico*, véase Gómez Caffarena, J., *El cristianismo y la filosofía moral cristiana*, en Camps, V., (Ed.), *Historia de la ética*, Crítica, Barcelona, 1987, vol. I, p. 291 y ss.

bién a la solución del «problema moral de la democracia», haciendo bien lo suyo propio, de manera que no haya lugar para los pícaros en una sociedad de profesionales.

Queda claro que estos cinco criterios de perfección profesional se ordenan en dos vertientes o caras de la misma realidad, imprescindibles para poder hablar de profesionalidad: la preparación científico-técnica y la actuación responsable, el conocimiento del oficio y su ejercicio activado por el espíritu de servicio, la fidelidad a la propia conciencia y la aceptación crítica de nuevas habilidades, valores y prácticas que se van descubriendo en las realidades cada vez más complejas de la estratificación social. «La moral –como decía Ortega– no es una *performance* suplementaria y lujosa que el hombre añade a su ser para obtener un premio, sino que es el ser mismo del hombre cuando está en su propio quicio y vital eficacia»[13]. El hombre se «desmoraliza» cuando gira fuera de sus propios goznes, no está en posesión de sí mismo y se siente ajeno a su radical autenticidad.

1.3 El objeto de la encuesta

La encuesta intenta descubrir el modelo ideal que tienen los profesionales españoles acerca de la profesionalidad. ¿Con qué criterios se suele medir en España el nivel de profesionalidad? No solicitábamos de ellos otra cosa que su modo de pensar sobre la idea de profesionalidad. Hubiera sido ingenuo pretender un juicio ético sobre la realidad de los profesionales españoles. El profesional necesita identificar su actividad con su propia realización, «estar en su propio quicio y vital eficacia». Al ser preguntado por su profesión, es lógico que responda de acuerdo con su ideal, el que se ha ido formando a través de la herencia recibida de principios proclamados y de sus nuevos conocimientos. Su experiencia concreta posiblemente difiere de su propósito ideal. Pero eso no obsta para que siga profesando los códigos ideales de valoración.

Los encuestados muestran suficientes indicios de una cierta evolución desde la conciencia individual a una conciencia autónoma, donde las metas sociales van adquiriendo mayor importancia. En esta evolución, la conciencia moral se va abriendo a una sociedad cada vez

---

[13] Ortega y Gasset, J., «Por qué he escrito el hombre a la defensiva», *Obras completas*, Revista de Occidente, Madrid, 1966, vol. IV, p. 72.

más compleja, más densa de relaciones, en la que los comportamientos y las decisiones humanas en todos sus ámbitos han de fundarse más en el respeto a principios y procedimientos comúnmente aceptados que en normas establecidas.

Nos hemos reafirmado en lo válido del objetivo de la encuesta al comprobar que, a través de los comentarios de las respuestas abiertas, este modelo ideal se completaba y se confrontaba con la realidad de los múltiples conflictos éticos presentes en la vida de los profesionales españoles. El modelo no actúa como enmascarador de los conflictos y las contradicciones. Podríamos decir, por tanto, que la infraestructura o el armazón ético de los profesionales españoles es sólido y ha evolucionado claramente desde una ética del deber a una ética de la responsabilidad. Su actualización, su puesta en práctica, se ve sometida a condicionantes y a comportamientos fuertemente arraigados, lo cual no invalida el valor que el modelo tiene como tendencia deseable.

1.4 Breve descripción de la encuesta

La encuesta –lo veremos enseguida– no es representativa de todos los profesionales españoles. Tampoco lo hemos pretendido, ya que preferimos el sistema de la contestación por correo postal, exponiéndonos a que sólo contestaran aquellos que por su profesión y nivel cultural podían estar más preocupados con los planteamientos de nuestro estudio. De ahí que la muestra de aquellos a quienes se envió el cuestionario diste mucho de la obtenida por las respuestas recibidas, compuesta básicamente por profesionales cualificados.

Esto no quiere decir que nos hayamos desinteresado de aquellos otros profesionales que por su formación están menos familiarizados con los términos inevitablemente abstractos, comunes a todas las profesiones y propios de una encuesta que pretende conocer la opinión sobre conflictos un tanto sutiles de la propia conciencia en el ejercicio de la profesión. Una vez analizados los datos cuantitativos de estas opiniones, podría seguirse una segunda fase de entrevistas o de debates donde abiertamente pudiéramos proceder al análisis cualitativo de estas respuestas.

Otro hecho importante, para nosotros casi decisivo: contábamos ya con la experiencia de nuestros amigos italianos del CENSIS. Ellos, de una manera más simple, se limitaron a insertar durante varias semanas en una página del periódico *Il Sole 24 Ore* el cuestionario, acompañado de un corto artículo que planteaba alguno de los temas

Cuadro 1 – Características socioeconómicas de la muestra

Nivel formativo: Dominan masivamente los profesionales con títulos educativos de nivel superior. A ellos corresponde el 90% de los datos obtenidos. El otro 10% se reparte entre un 5% con estudios de Bachillerato, un 4% con Formación Profesional y un 1% con estudios primarios.

Práctica profesional: La muestra lograda recoge un amplio abanico de profesiones ejercidas tanto en el sector privado como en el público. No obstante, dado el medio postal de obtención de datos, se puede apreciar que unas profesiones son más proclives a contestar que otras, ya que la oportunidad de hacerlo fue prácticamente la misma. Los datos exactos pueden verse en el gráfico 1, donde se destacan los profesores universitarios, los arquitectos técnicos y superiores y los farmacéuticos. En un segundo lugar, quedan bien representados los abogados, los médicos, los periodistas, los directivos de empresa y los profesores preuniversitarios.

Algo más de la mitad de los encuestados (55%) desarrolla su actividad dentro de alguna institución o empresa. Sus condiciones laborales se definen dentro de ese marco laboral. Un 41% ejerce su profesión bien en calidad de profesional independiente (26%) bien como propietario de un pequeño negocio o empresa (15%). El 4% restante desarrolla su ejercicio profesional en ambos marcos –independiente y asalariado– al mismo tiempo.

Ingresos: La mitad declara ingresos superiores a los 5 millones anuales y un 18% disfruta de una renta superior a los 10 millones. En la otra mitad, de ingresos inferiores a 5 millones, el 43% del total se mueve entre 2 y 5 millones anuales. Esto demuestra que la encuesta refleja en su mayoría opiniones de la clase media y media-alta.

Edad: El número de respuestas se distribuye con el equilibrio suficiente. La proporción de encuestados por cada año de edad se encuentra entre el 1% y el 4%, correspondiendo los valores más bajos a las edades extremas. Tienen mayor representación los profesionales relativamente jóvenes, con edades comprendidas entre los 31 y los 45 años. La presencia de mayores de 65 años no alcanza el 5%. La edad media gira en torno a los 44 años.

Sexo: El 71% de los encuestados son varones. El 29% de mujeres triplica el porcentaje obtenido en la encuesta paralela realizada por el CENSIS en Italia. En cuanto al estado civil, la mayoría de los que contestan están casados (76%), un 17% están solteros y sólo un 5% se encuentra en un estado civil distinto a los anteriores o a la viudedad.

Práctica religiosa: Casi la mitad de los encuestados (43%) se declara católico «no practicante» y un poco más de un tercio (36%), «practicante». Un 19% declara no tener ninguna religión. Importa señalar que sólo un 2% se niega a responder a esta cuestión.

Distribución geográfica: Dos de cada tres encuestados residen en Madrid o Barcelona. El otro tercio se reparte entre casi todas las provincias españolas. Entendemos que no es importante establecer diferencias por regiones en una materia como la opinión sobre la profesionalidad.

actuales relacionados con la moral profesional en la vida pública italiana. Por este sistema obtuvieron alrededor de 4.000 respuestas enteramente anónimas, espontáneas y, al parecer, bien pensadas. Nos pareció conveniente que el cuestionario español fuera lo más fiel posible al italiano, para poder contar con una realidad social de referencia importante, dada la proximidad de nuestros dos pueblos.

En el cuadro 1 ofrecemos la composición resultante de las 2.500 respuestas obtenidas en la muestra española.

En conjunto, la muestra obtenida representa bien a los profesionales con titulación superior y de clase media-alta. La encuesta reco-

Gráfico 1 – Composición profesional, nivel de ingresos y edad de los encuestados

Fuente: CECS, *Encuesta sobre la profesionalidad*, 1995.

ge las opiniones de la élite profesional española y sólo en muy escasa medida las de profesionales de escasa influencia en su ámbito. Si la comparamos con la muestra obtenida por el CENSIS en Italia hace cuatro años, podemos concluir que la española consiguió una mayor presencia de mujeres, menor número de menores de 30 años y mayor proporción de empresarios, autónomos y cuadros.

Distinguimos en el cuestionario enviado diez grandes bloques –en adelante bl.– de proposiciones o items. Todas ellas van dirigidas al profesional sumergido en la acción. Tienen poco que ver con la «hora fría del filósofo». La hora de la reflexión, separada de la hora de decidir, se ha convertido en un lujo que pocos se pueden permitir. ¿Cómo conseguir que la acción sea verdaderamente humana, es decir, auténticamente moral, en la información de un periodista, en la urgencia de un quirófano y en la defensa de un abogado en la sala de la audiencia?

Las diez baterías de preguntas que figuran en el formulario se ordenan lógicamente en cuatro capítulos. Todos los items tienden a descubrir motivaciones y comportamientos. Como es normal, no pocas veces preguntamos la opinión sobre esos comportamientos. Siguiendo un desarrollo cronológico, hacemos avanzar al encuestado a través de los períodos biográficos de su vida profesional. En primer lugar, le preguntamos sobre las *motivaciones* relacionadas con la elección y ejercicio de la profesión (bl. 1 al 4); después, sobre las *decisiones* típicamente *profesionales* (bl. 5 y 6). Finalmente, en los bloques 7 y 8, se le requieren *juicios sobre comportamientos* y en los bloques 9 y 10 se intenta comprobar el grado de identificación entre valores éticos y valores derivados de la lógica profesional. En torno a estos cuatro capítulos ordenaremos la exposición de nuestro análisis.

2. Descubrimiento de la vocación profesional

Todo el mundo se pregunta en algún momento de la vida: *¿qué puedo ser?* Es algo que pertenece al «sentido de la propia existencia»: ¿por qué merece la pena estudiar, esforzarse, fundar un hogar, hacer algo por los demás, ganar dinero, etc.? Esencialmente, coincide con las tres preguntas de Kant: *¿qué puedo saber?, ¿qué debo hacer?, ¿qué cabe esperar?* Es evidente que estas tres preguntas están condicionadas por el conocimiento que el sujeto tenga de sí mismo y del mundo. La pregunta clave de la ética es: *¿qué debo hacer?* La respuesta se dio de forma implícita al elegir una determinada profesión. Sin duda tuvo

motivaciones y condicionantes. Unas anteceden al ejercicio de la profesión y sirven para revelar la trayectoria profesional (bl. 1), otras descubren los rasgos más atractivos que pudieron inclinar la elección (bl. 2). Interesa conocer otro tipo de actividades o preferencias extraprofesionales para completar el cuadro de las motivaciones (bl. 3). Por último, confrontamos esas motivaciones con el beneficio o la retribución, a fin de conocer el juicio ideal del sujeto sobre las mismas (bl. 4).

2.1 *Trayectoria profesional (bl. 1)*

Bloque 1: Si es tan amable, señale con una cruz cuáles de las siguientes circunstancias responden mejor a su experiencia personal

	CECS (España)				CENSIS (Italia)			
	Sí		No		Sí		No	
	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%
1. He llegado a esta profesión después de ejercer otras actividades profesionales que me gustaban menos (*)	472	19,1	2.004	80,9	1.568	36,8	2.693	63,2
2. Ejercí otras profesiones que me gustaban más, pero me vi obligado a abandonarlas por mi profesión actual (*)	115	4,6	2.363	95,4	–	–	–	–
3. Me ofrecieron un trabajo y lo acepté y así entré en esta profesión, aunque no estaba en principio interesado en ella	345	13,9	2.130	86,1	1.415	33,2	2.847	66,8
4. Lo venía pensando desde joven	1.517	61,1	967	38,9	1.527	35,9	2.726	64,1
5. Por seguir una tradición familiar	316	12,8	2.156	87,2	–	–	–	–
6. Pude cursar los estudios más adecuados para el trabajo que me había propuesto	1.780	71,9	696	28,1	2.159	50,7	2.099	49,3
7. Con el ejercicio de la misma profesión, he ido teniendo una idea más clara mi actividad profesional	2.220	89,3	267	10,7	–	–	–	–
8. He necesitado invertir tiempo y dinero para renovar mis conocimientos y mantenerme al día	2.120	85,2	367	14,8	3.566	83,7	694	16,3
9. En el curso de mi formación he tenido ocasión de considerar el servicio que podría prestar a la sociedad	2.092	84,3	390	15,7	2.475	58,1	1.785	41,9

(*) La pregunta realizada por el CENSIS fue «*Llegué a esta profesión a través de otras*».

Fuente: Encuesta CECS, diciembre 1995 (España) y Encuesta CENSIS, 1991 (Italia).

Las proposiciones 7 y 8 logran los dos mayores consensos. Ambas están referidas al *progreso en los conocimientos como determinante de la profesionalidad*. Casi nueve de cada diez encuestados reconocen que su *iter* profesional se identifica con una acumulación continua de conocimientos, especialmente durante el ejercicio de la profesión

(89,3%), sin apreciarse diferencias por edad y nivel de ingresos. Se destacan lógicamente los arquitectos, los farmacéuticos, los médicos, los profesores preuniversitarios y los profesores universitarios, a quienes el ejercicio mismo de su profesión plantea cada día problemas nuevos sobre los que hay que decidir. La práctica profesional perfecciona el conocimiento de la misma y, en la inmensa mayoría de los casos, parece haber confirmado la vocación a la profesión elegida. Parecido consenso (85,2%) obtiene la proposición 8, referida también a la renovación de los conocimientos. La formación permanente acucia más a los médicos, a los farmacéuticos, a los abogados, a los notarios y a los arquitectos.

Nada menos que *un 71,9% de los encuestados pudo realizar los estudios adecuados,* según la proposición 6. Es lógico que aquellos que han llegado a recibir ingresos anuales superiores a 5 millones hayan tenido más posibilidades de realizar estudios adecuados que los de ingresos inferiores. Se encuentran más satisfechos con sus estudios los médicos, los arquitectos, los periodistas, los notarios y los farmacéuticos. Mucho más que los administrativos y los bancarios. Las motivaciones más decisivas de estos profesionales se nutren de los conocimientos, cuyos porcentajes se sitúan en primer término.

Tiende a destacarse como *tendencia preponderante la afirmación de que la elección de la profesión se hizo con autonomía personal, sin presiones o influencias de circunstancias externas*. Sólo una media del 12,8% reconoce influencias en la tradición familiar, aun en profesiones en las que dicho factor suele ser más importante, como la de los farmacéuticos, los notarios y los médicos. Mucho más de la mitad pensó ejercer su actual profesión desde su juventud (61,1%). La vocación juvenil se despierta con mucha más frecuencia en los médicos (80%), en los periodistas (74,4%), en los notarios (73,6%) y en los arquitectos (70%) que en los administrativos (34%) y bancarios (36%).

Nuestros profesionales muestran una fuerte tendencia a incluir entre las motivaciones en la elección de la profesión el «servicio que podría prestar a la sociedad» (84,3%), según la proposición 9. Demuestra la preocupación por la dimensión relacional, por la responsabilidad ante la sociedad. Esta sensibilidad social influyó más en la vocación de los médicos (95%), de los notarios (92%), de los farmacéuticos (91%), de los profesores universitarios (89,9%), de los profesores preuniversitarios (88%) y de los periodistas (87%). Es levemente superior en los católicos practicantes, sin poder establecer variaciones significativas por edad ni por nivel de ingresos.

Una trayectoria profesional con obstáculos no siempre superados aparece en porcentajes apreciables en algunos casos. Como media, un 4,6% se vio obligado a ejercer la profesión actual tras abandonar otras que le gustaban más (prop. 2). Si excluimos a los administrativos, que representan el 38% del número de resignados a la profesión actual, el resto de los profesionales de estudios superiores parece haber llegado a la profesión que se propuso, especialmente los notarios, los farmacéuticos, los médicos y los profesores universitarios, entre los cuales el número de descontentos no llega a superar el 3%. Mayor porcentaje (13,9%) obtienen los que, necesitados de un trabajo, aceptaron el que se les ofrecía, sin haberse interesado especialmente por el mismo (prop. 3). Este caso se da más entre los administrativos (50%), los bancarios (35%), los directivos de empresa (24%), los periodistas (12%) y los profesores preuniversitarios (10%).

La referencia a la encuesta del CENSIS demuestra la coincidencia en la importancia que se da a la acumulación de conocimientos (prop. 8 y 6) y a la consideración de servicio que podía prestarse a la sociedad (prop. 9).

2.2 *La esencia del propio trabajo (bl. 2)*

A través de la concepción personal de la «esencia» del propio trabajo podemos rastrear un elemento importante de la vocación profesional y el tipo de valores que proyecta sobre ella. Algunos de los rasgos de dicha concepción pueden ser más extrínsecos a la actividad propiamente profesional, como la valoración del mercado y el prestigio social e histórico de la misma. Aunque estas preguntas se refieren a la estructura motivacional subjetiva más profunda y, por tanto, más indeterminada, el porcentaje de los que confiesan «no sabría decirlo» es muy bajo (3,2%).

Podría establecerse una valoración ética de la siguiente manera: en un grado superior estarían los que conciben el trabajo como expresión de uno mismo; en segundo lugar aparecerían los que ven en él un instrumento para responder a las necesidades sociales; y en tercer lugar, los que exageran su carácter instrumental para utilizarlo en favor de su «prestigio social» y de «adaptación al mercado».

Dos tendencias dominan sobre las demás: la «iniciativa personal» (46,5%) y «el carácter creativo de la profesión misma» (39,4%). Ambas son claramente tendencias expresivas de la propia personalidad. Po-

Bloque 2: Si Ud. tuviera que destacar uno o dos rasgos de su profesión, los que fueron para Ud. más determinantes o los que considera más característicos de la misma, ¿podría señalarlos en la casilla correspondiente de la lista siguiente?

	CECS (España)			CENSIS (Italia)		
	Absoluto (1)	% total de respuestas	% total de encuestados (2)	Absoluto (1)	% total de respuestas	% total de encuestados (2)
1. El prestigio social o arraigo histórico de esta profesión	489	9,8	19,6	515	7,5	12,2
2. La cualificación técnica que exige	620	12,5	24,8	2.131	31,1	50,3
3. Las posibilidades que ofrece para el ejercicio de mi iniciativa personal (*)	1.163	23,4	46,5	963	14,1	22,7
4. Su capacidad de adaptación al mercado laboral	201	4,0	8,0	1.156	16,9	27,3
5. El carácter creativo de la profesión misma	985	19,8	39,4	1.648	24,1	38,9
6. El hecho de poder responder a verdaderas necesidades o demandas sociales	852	17,1	34,1	–	–	–
7. No sabría decirlo	81	1,6	3,2	267	3,9	6,3
8. Otro rasgo	588	11,8	23,5	172	2,5	4,1

(*) La pregunta realizada por el CENSIS fue «*El carácter innovador de la empresa*».
(1) El total es superior al número de encuestados porque se admitían dos respuestas.
(2) El total es superior a 100 porque se admitían dos respuestas.

Fuente: Encuesta CECS, diciembre 1995 (España) y Encuesta CENSIS, 1991 (Italia).

dría añadirse «la cualificación técnica que exige» (24,8%), propia de los que la hayan entendido como exigencia y no como mera cualificación externa de la profesión. Las tres suponen esfuerzo personal, preferencia por la autorrealización y, en definitiva, identificación con el trabajo profesional. Como se daba al encuestado la posibilidad de señalar uno o dos rasgos, indicando la prioridad de uno de ellos, conviene añadir que en la «iniciativa» y en la «creatividad» coinciden el mayor número de respuestas, que las sitúan en los primeros lugares, con un 23,4% y un 19,8%, respectivamente.

La iniciativa es un poco más estimada por el grupo de 31 a 60 años. Crece esta valoración con el nivel de ingresos. La diferencia de ambos rasgos –iniciativa y creatividad– ha sido bien captada por los encuestados. Así, por ejemplo, los directivos de empresa destacan el valor de la iniciativa (71%) y ven pocas posibilidades de creatividad personal (34%). Por el contrario, los arquitectos ven pocas posibilidades de iniciativa (37,9%) y más de creatividad (64,6%). Lo mismo se puede decir de los periodistas, que destacan las posibilidades creativas (77,9%) frente a las de iniciativa (59,9%). En otras profesiones ambos rasgos

se equilibran, como es el caso de los médicos (un 89,7% respecto a la iniciativa y un 80,7% respecto a la creatividad). Los profesores de universidad, los profesores preuniversitarios y los abogados sitúan ambos rasgos en un porcentaje medio en torno al 50%. En cambio, existen profesiones con porcentajes bajos tanto en iniciativa como en creatividad, por ejemplo, los notarios, los farmacéuticos y los administrativos.

Otra tendencia clara y preponderante es la consideración del servicio a la sociedad (prop. 6). El aspecto del servicio social obtiene una puntuación alta en su conjunto (34,1%), lo que indica una conciencia extendida acerca de las metas sociales propias de la profesión. Por edades, sólo los menores de 30 años superan la media, en seis puntos. Por práctica religiosa, el porcentaje de los católicos practicantes está cinco puntos sobre la media. Dentro de los grupos profesionales, ocupan los primeros lugares los farmacéuticos (59%), los médicos (54%), los profesores preuniversitarios (50%) y los notarios (49%), que se destacan a cierta distancia de los periodistas (31%), los profesores universitarios (30%), los bancarios (23%), los administrativos (20%) y los arquitectos (15%). Nótese que en el mundo empresarial la consideración del servicio a la sociedad sólo es señalado por un 25%. No pocas veces una fina sensibilidad social no percibe este rasgo propio de la profesión cuando se llega al ejercicio de la misma. El puesto de trabajo concreto condiciona su visión de la profesión como tal.

El 23,5% de los encuestados prefiere expresar otro rasgo (prop. 8) más atractivo para ellos. Todas las manifestaciones son características de la profesión del que contesta y se mueven entre la gratificación vocacional y el servicio a la sociedad. Por ejemplo, algunos médicos suscriben expresiones como éstas: «el interés por el ser humano», «el servicio a la persona y a la sociedad» o, por otra parte, «la satisfacción personal», «el carácter vocacional». Para los profesores universitarios, «la posibilidad de formar y comunicar», «el comunicar conocimientos», «la responsabilidad» o «la vocación que tenía para ejercer la profesión», «la libertad», «la aplicabilidad de otras disciplinas», etc. Entre los abogados, «la posibilidad de incidir en los cambios sociales», «la colaboración con la administración de la justicia», etc. Y entre los arquitectos, «satisfacer mi vocación artística», «participar como hombre en el espacio habitable del hombre», etc. Dos periodistas apuntan «la integridad moral y honradez que exige» y «en mi juventud tenía demasiado idealizada la idea del periodismo». Los profesores preuniversitarios señalan diversas formas de ayudar a los de-

más: «contribuir a la formación de valores», «ayudar a otros a ser personas», «me gusta el trato con los niños». Y los bancarios se refieren con preferencia a la seguridad del empleo: «había que trabajar para vivir», «la seguridad en el empleo», «seguridad y sueldo fijo», «la cualificación comercial», y otras expresiones más filantrópicas como «el profundo conocimiento de los clientes», «el fin social de todo trabajo», «el contacto directo con la gente y el trabajo en equipo», etc.

Veamos ahora los que destacan el prestigio social y la capacidad de adaptarse al mercado laboral. Entendemos que estos dos criterios acreditan menos identificación con la profesión: la utilizan para otros fines, sin duda legítimos. Estos dos rasgos son típicamente instrumentales. En primer lugar, *hay que anotar los bajos porcentajes que obtienen entre los profesionales encuestados: un 19,6% y un 8%, respectivamente.* El prestigio social y el arraigo histórico son dos aspectos distintos, aunque se agrupen en la misma proposición. Esta ambigüedad puede explicar que los profesionales que lo destaquen sean los notarios (55%), a notable distancia de los profesores universitarios (21%), los médicos (19,4%), los abogados (17%), los profesores preuniversitarios (15%), los arquitectos (13%), los directivos empresariales (12%) y los periodistas (5%).

La variable edad es aquí significativa. La razón del prestigio pierde vigor al disminuir la edad de los grupos: los mayores de 60 años estiman este rasgo en un 30%, los de 46 a 60 en un 20%, los de 31 a 45 en un 18% y los menores de 30 años en un 15%. Un fenómeno paralelo acontece con el nivel de ingresos: aprecia este rasgo el 25% de los que superan los 10 millones, el 21% de los que se mueven entre 5 y 10 millones y el 16% de los que perciben menos de 5 millones. Por último, añadamos que los católicos practicantes estiman el prestigio y el arraigo en un 21% y los clasificados en «Otras» (otras religiones, agnósticos y ateos) en un 12%.

Entrar en el juego del mercado obtiene el índice más bajo de motivación como rasgo atractivo del trabajo profesional. Quizá porque los encuestados han considerado todos los otros rasgos más presentables que éste. El porcentaje general (8%) apenas se modifica al comparar los grupos de edad, de ingresos y de práctica religiosa. Sólo al cotejarlo con los porcentajes internos a los grupos profesionales notamos que en los profesores universitarios este rasgo desciende al 2,3%, en los periodistas y farmacéuticos al 3%, en los médicos al 4,5% y en los abogados al 7,7%, mientras que en los administrativos asciende al 22%, en los bancarios al 18% y en los directivos del mundo empresarial al 15,7%.

La cualificación técnica que exige la profesión atrae mucho menos a los españoles que a los italianos (24,8% frente al 50,3%). Lo mismo se puede decir de la *adaptación al mercado laboral*, valorada tres veces más por los italianos. Podría ser indicio de un menor espíritu empresarial entre los españoles: Quijotes e hidalgos antes que Sanchos o industriosos moriscos o judíos. Es notable que la valoración de los ingenieros, los médicos y los arquitectos se sitúe en este aspecto por debajo de la media.

2.3 *Motivación de las actividades no profesionales (bl. 3)*

Bloque 3: De la siguiente lista de actividades no profesionales, ¿cuáles de ellas responderían mejor a sus preferencias?

	CECS (España)			CENSIS (Italia)		
	Absoluto (1)	% total de respuestas	% total de encuestados (2)	Absoluto (1)	% total de respuestas	% total de encuestados (2)
1. Comprometerse en alguna organización sin ánimo de lucro que trabaje en favor de la solidaridad	1.258	32,5	50,3	1.958	26,4	46,0
2. Comprometerse en iniciativas políticas	331	8,6	13,2	1.139	15,4	26,7
3. Participar en actividades culturales	1.075	27,8	43,0	–	–	–
4. Colaborar en asociaciones de ocio o de tiempo libre	492	12,7	19,7	1.906	25,7	44,8
5. No dispongo de tiempo libre para dedicarme a este tipo de actividades	576	14,9	23,0	2.109	28,5	49,5
6. Otras actividades no profesionales aquí no mencionadas	137	3,5	5,5	293	4,0	6,9

(1) El total es superior al número de encuestados porque se admitían dos respuestas.
(2) El total es superior a 100 porque se admitían dos respuestas.

Fuente: Encuesta CECS, diciembre 1995 (España) y Encuesta CENSIS, 1991 (Italia).

Las preferencias en las actividades no profesionales ayudan a descubrir la trama motivacional del profesional. A ellas se dedica el bloque 3 de nuestro cuestionario. Respecto a los dos bloques anteriores, éste introduce una diferencia cualitativa importante, significativa en la esfera ética. Las respuestas anteriores estaban condicionadas por el deber profesional. Ahora tratamos de ubicar al profesional fuera de ese «deber» profesional, para situarlo en el contexto más amplio de lo social y con sus preferencias respecto a la relación con otros que no son por hipótesis sus clientes.

Más de la mitad de los que responden preferirían dedicar su tiempo libre a organizaciones sin ánimo de lucro en favor de la solidaridad. En

el orden de tendencias siguen las actividades culturales, las asociaciones de ocio y, por último, la más débil, el compromiso político. Se pretende salir del individualismo y optar por el compromiso social o comunitario, que en modo alguno se confunde con el político. Está emergiendo como ideal ético la actitud orientada a la solidaridad y a la prestación afectiva de un servicio al otro. Es una señal más del declive del carrerismo en favor de la recuperación del sentido social.

La tendencia a la solidaridad está creciendo. Son los menores de 30 años los que elevan el porcentaje al 55%, mientras que disminuye al 50% en los grupos de 31 a 45 años y al 49% en los de 46 a 60. También disminuye la tendencia a medida que aumenta el nivel de ingresos: los de rentas inferiores a 5 millones llegan al 53,7%; los de rentas superiores a 5 millones descienden al 48%. Los católicos practicantes superan levemente a los no practicantes y a los clasificados en «Otras». Sucede otro tanto con los empresarios pequeños respecto a los empresarios con más de diez asalariados. Por profesiones, en el primer lugar encontramos a los administrativos (72%), a buena distancia de los notarios (58,4%), los farmacéuticos (57,6%), los profesores preuniversitarios (56,7%), los profesores universitarios (53,7%), los abogados (53,6%) y los periodistas (49%). El resto de las profesiones de la muestra queda notablemente por debajo de la media, fijada en el 50%.

Sólo un 13,2% estaría dispuesto a comprometerse en iniciativas políticas, frente a un 26,7% entre los italianos. Los de renta superior a 10 millones elevan la tendencia al 17,8% y los que perciben menos de 5 millones descienden al 10,5%. En medio de ambos grupos se sitúan aquellos cuya renta está entre los 5 y los 10 millones, que superan también la media en dos puntos (15,2%). Los de posición económica desahogada parecen más dispuestos a intervenir en la política. Los pequeños empresarios y los altos directivos de empresa llegan hasta el 24%, los abogados al 27,8%, mientras los farmacéuticos, los médicos, los profesores preuniversitarios y los profesores universitarios rondan el 10%. Nótese que los abogados se distinguen también en la acción voluntaria por la solidaridad.

Las actividades culturales ocupan el segundo puesto de las preferencias en la actividad extraprofesional. Uno de cada tres profesionales la señala en primer lugar; si a ellos añadimos los que la señalan en segundo lugar, se llega al 43%. Muestran menos interés por la cultura las generaciones jóvenes que las adultas: el 39,5% de los menores de 30 años, el 41,5% de los de 31 a 45, el 45% de los de 46 a 60

y el 50,2% de los de más de 60. Por profesiones, son líderes los notarios (60,6%), seguidos de los profesores preuniversitarios (56,6%) y los arquitectos (54,7%).

Con las actividades culturales se podrían relacionar los que prefieren dedicar sus actividades a asociaciones de ocio: superan el 19%. Es otra forma de practicar la cultura. Cultura y ocio buscan el descanso y desarrollo del sujeto. Menos individualistas que nosotros, los italianos nos duplican en la tendencia al asociacionismo.

Menos de la cuarta parte contesta que no dispone de tiempo libre para dedicarse a estas actividades extraprofesionales. Es un porcentaje significativo, que se eleva a uno de cada tres entre los médicos. También aducen esta razón de falta de tiempo libre en porcentajes significativos los directivos de empresa (29%), los periodistas (25%), los arquitectos (24%), los farmacéuticos (23%) y los profesores universitarios (20%).

De los datos anteriores puede deducirse que el trabajo es para la mayoría el vehículo primordial de identidad, realización personal y participación social. Se confirma con esto la motivación personal, y no sólo laboral o económica, propia del ideal profesional de los españoles. Los italianos superan a los españoles en preocupación por las iniciativas políticas y en las formas de asociacionismo para la organización del tiempo libre.

2.4 *La «retribución» frente a otras alternativas en la elección (bl. 4)*

En nuestro tiempo se considera ya una fortuna la mera posibilidad de poder elegir el tipo de trabajo. Sin embargo, para graduar el nivel ético de las motivaciones, hemos tenido que «idealizarlas». Toda pregunta sobre valoración ética y, por tanto, sobre el nivel ético del encuestado, tiene que enfrentarse con lo que él cree que «debe hacer», sin exigirle la confesión de lo que propiamente «hace». El hecho de que su conducta no responda cabalmente a la norma idealizada en su conciencia, en modo alguno supone que no la tenga «idealizada». En la ambigüedad de la vida cotidiana no es fácil descubrir prioridades a través de un cuestionario. Necesitábamos idealizar aún más las situaciones para descubrir las motivaciones mejor valoradas por el encuestado. Ésta es la justificación de las tres alternativas que propusimos en el bloque 4.

Bloque 4: Si Ud. tuviera que aconsejar a un/a joven en la elección de su futuro profesional, en cada una de las tres alternativas siguientes, ¿qué le recomendaría?

	CECS (España)		CENSIS (Italia)	
	Absoluto	%	Absoluto	%
Primera alternativa				
a) Un trabajo más «seguro», a pesar de que esté peor retribuido	1.557	69,2	1.825	43,8
b) Un trabajo bien retribuido, aunque sea menos «seguro»	692	30,8	2.340	56,2
Segunda alternativa				
a) Un trabajo bien retribuido, aunque sea menos gratificante	122	5,1	155	3,6
b) Un trabajo más gratificante, aunque esté peor retribuido	2.285	94,9	4.111	96,4
Tercera alternativa				
a) Un trabajo más «independiente», aunque esté peor retribuido	1.866	80,3	2.824	67,8
b) Un trabajo bien retribuido, aunque sea más «dependiente»	457	19,7	1.339	32,2

Fuente: Encuesta CECS, diciembre 1995 (España) y Encuesta CENSIS, 1991 (Italia).

Se oye decir por todas partes que hoy manda el dinero, la retribución, el salario o los intereses materiales. Aquellos inmateriales, más propios de la dignidad de la persona y que llevan a identificarla con su propio esfuerzo o actividad, estarían en decadencia. Pues bien, hemos presentado al encuestado tres alternativas no sólo «ideales», sino más idealizables al considerarlas como consejos que él daría a un joven en trance de tener que elegir o considerar las propuestas de trabajo. El beneficio económico es importante, pero ¿hasta qué punto?, ¿no existen otros beneficios más estimables y dignos de mayor esfuerzo?

Nos adentramos así más en la calidad de las motivaciones que influyen en la elección del trabajo profesional. El orden de valores éticos y personales, según la tendencia de nuestros 2.500 encuestados, es el siguiente:

1º Dar con *un trabajo personalmente gratificante* es 18,6 veces más estimado que la retribución material (94,9% frente a 5,1%). La realización personal es clave en el rendimiento profesional.

2º *Un trabajo que respete la autonomía de la persona* es cuatro veces más valioso que la retribución (80,3% frente a 19,7%). Damos este sentido a «más independiente».

3º *Un trabajo «seguro»* es dos veces más valioso que otro mejor retribuido (69,2% frente a 30,8%).

La referencia que hacemos a la encuesta italiana plantea la cuestión del concepto de seguridad. Una buena retribución, según ellos, sería 12,4 puntos más estimable que la seguridad del trabajo. En Es-

paña, el temor al paro y la preocupación por las garantías del trabajo influyen significativamente. Se sobreestima la seguridad respecto a la retribución. Aconsejamos a nuestro hijos que prefieran el trabajo seguro, garantizado para toda la vida. Queremos «colocarlos» para siempre. El espíritu funcionarial es fuerte y frena otras iniciativas más creativas, típicas de nuestro carácter. Seguimos valorando al que ganó brillantemente unas oposiciones, aunque luego su actividad deje de ser innovadora. La demanda de puestos en el sector público y las debilidades de éste, a pesar de su tamaño, se explican en gran parte por esta casi obsesiva preocupación por la seguridad.

Las tres tendencias responden también al predominio, en nuestra muestra, de profesionales con estudios superiores. No sorprende tanto que venzan tan claramente las tendencias idealmente más éticas, es decir, aquellas en las que se da preferencia a la persona, a su autorrealización. La tentación del beneficio no deja de ser una forma sutil de «instrumentalización» de la actividad profesional. Esta actitud convive, sin duda, con elecciones y decisiones en las que el beneficio económico, incluso ilegal, puede producirse hasta con demasiada frecuencia.

Veamos las variables que nos ofrecen los cruces en cada una de estas tres preferencias: seguridad, trabajo gratificante y autonomía personal.

Que la actividad laboral sea personalmente gratificante no marca diferencias apreciables en función de la edad, el nivel de ingresos, la relación laboral y la práctica religiosa. Entre las profesiones, todos los porcentajes superan el 90%, a excepción de los administrativos, que se quedan en el 80%. La verificación de este dato marca el alto grado de identificación con nuestra actividad que buscamos en general los españoles. Este culto al desarrollo de nuestra propia manera de ser tiene más que ver con el honor y el prestigio social que con el hedonismo o la pereza.

La preocupación por la autonomía personal. Es lógico que aumente con la edad: de un 74% en los menores de 30 años a un 77% y 82% en los grupos de mayor edad. Los de posición económica alta valoran la autonomía más que los que obtienen ingresos inferiores a 5 millones. Por relación laboral, sólo los administrativos y asalariados se quedan en el 60%, mientras los directivos (84%), empresarios (86%) y profesionales independientes (87%) superan en más de 20 puntos ese porcentaje. Entre los diversos cuerpos profesionales, aquellos que acreditan mayor tendencia autónoma son los notarios (95%), los profesores

universitarios (90%), los periodistas (85%), los farmacéuticos (82%), los arquitectos (82%), los profesores preuniversitarios (81%) y los abogados (80%).

A modo de recapitulación, las «confesiones» motivacionales del bloque 1, que responden a hechos de trayectoria personal, reflejan un alto nivel vocacional y una concepción de la profesión como una acumulación continua de conocimientos, que remite a una de las vertientes de la responsabilidad profesional. La presencia intencional del servicio a la sociedad, que constituye la otra cara de la profesión responsable, se acredita con un porcentaje sumamente elevado (84,3%).

Los bloques 2 y 3 refuerzan la identificación personal con la profesión y obtienen sus porcentajes menos significativos en aquellas motivaciones que podían denunciar alguna instrumentalización de la profesión para obtener prestigio o para fines de mercado. La identificación viene a confirmarse ante las disyuntivas del bloque 4: la mayoría prefiere la gratificación del trabajo y la autonomía personal a la retribución económica.

Espontáneamente tendemos a pensar que los encuestados nos presentan una situación ética de la profesionalidad en España poco creíble. Al margen de la insinceridad, siempre posible, este temor no se confirma en el simple ofrecimiento de datos de la trayectoria personal. Ahora bien, la revelación de motivos puede ser fácilmente maquillada con los rasgos más nobles. También puede sorprender que las variables de clasificación, típicas de las encuestas, apenas marquen diferencias significativas entre los informantes. No debemos olvidar que cuando se pide al encuestado un juicio de valor no se le pide que confiese lo que hace, no se está necesariamente refiriendo a sí mismo, sino al «deber ser» de lo que entiende por ética profesional, aun en el caso de que su práctica personal no responda al ideal propuesto. Las aplicaciones de los principios éticos a su profesión demuestran por sí mismas el grado de consenso, aunque éste se deje guiar por un cliché común, no suficientemente interiorizado. No es poco que sirvan para definir una ética que al menos es invocada. El proceso de cambio de una conciencia moral individual hacia una conciencia social se verifica con las experiencias positivas y negativas que cada uno vive dentro de la esfera profesional y en otros muchos ámbitos de la vida social y política.

3. Calidad de las decisiones profesionales (bl. 5 y 6)

Puede parecer a primera vista que las proposiciones de los bloques 5 y 6 repiten en parte las del 2. El itinerario de las cuestiones que se van proponiendo al encuestado es progresivo y no es difícil distinguir las distintas etapas. Si en los cuatro bloques primeros buscábamos las motivaciones a través de las decisiones ya tomadas en relación con la elección de la profesión o con los rasgos de la misma que más habían influido en dicha elección, ahora preguntamos directamente sobre las decisiones típicamente profesionales, es decir, las más frecuentemente adoptadas en el ejercicio de la actividad profesional. Damos, pues, un paso hacia adelante, en orden a discernir la calidad de la decisión.

Las decisiones son en sí mismas actos complejos condicionados por muchos factores. No podemos pedir directamente al encuestado que los clasifique o individualice. Nos movemos, por tanto, en torno a decisiones que pudieron tener como fin determinar la profesión o a aquellas otras que en el ejercicio de la misma todo profesional asume normalmente, aunque sea acuciado por la urgencia de unas circunstancias que él no ha elegido ni procurado intencionalmente. Los factores voluntarios y los condicionantes externos a la voluntad libre se suman o se contrarrestan, sin que el sujeto responsable sea muchas veces capaz de advertirlo, entre otras razones, porque la mayoría de estas decisiones se adopta sobre la marcha ante las prisas de un cliente o la naturaleza misma del problema presentado. Basta que el encuestado nos diga espontáneamente su opinión sobre lo que a su juicio, y en las circunstancias ideales de reflexión, debería influir en este tipo de decisiones profesionales.

Una segunda advertencia. Las cuestiones agrupadas en los bloques 5 y 6 son suficientemente distintas. Las razones que se proponen en el 5 están inspiradas en la naturaleza de la actividad profesional. Las del 6, en cambio, intentan dirigir la atención a la relación estrictamente ética. Tendremos ocasión de contrastar las proposiciones paralelas de estos dos bloques con las ya formuladas en los cuatro primeros.

Dejando a un lado las proposiciones 10 –«Otras razones»– y 11 –«No sabría formularlos»–, las nueve restantes pueden ordenarse en **tres esferas interdependientes**. En el primer grupo podemos colocar aquellas que subrayan el papel de la conciencia individual: son **la 2, la 3 y la 5**, cargadas de autorreferencias personales. En el segundo grupo consideramos las relaciones con los otros y con la norma establecida: **la 4, la 6 y la 9**. Por fin, en un espacio más extrínseco, agrupamos las posibilidades de obtener algún beneficio: **la 1, la 7 y la 8**.

Bloque 5: Cuando tiene que tomar decisiones sobre su trabajo profesional, ¿cuáles de estas razones situaría Ud., según su importancia, en el 1º y 2º lugar?

	CECS (España)				CENSIS (Italia)	
	Primero		Segundo			
	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%
1. Los objetivos empresariales (producción, beneficios, prestigio)	620	24,9	675	27,1	1.603	37,5
2. La fidelidad a los principios que me movieron a aceptar esta profesión	995	39,9	305	12,2	579	13,6
3. La orientación de mi propia conciencia	1.278	51,3	264	10,6	800	18,7
4. El cuidado de no causar daño a otros	943	37,8	248	9,9	357	8,4
5. La honestidad y lealtad de mi comportamiento	1.357	54,4	293	11,7	1.620	37,9
6. Las expectativas de aquellos a quienes va dirigido el trabajo	683	27,4	583	23,4	1.105	25,9
7. Las reglas del mercado (competitividad leal, calidad...)	478	19,2	581	23,3	324	7,6
8. La posibilidad de obtener ventajas personales, incluidas las económicas (*)	224	9,0	828	33,2	358	8,4
9. El respeto a las leyes y principios morales de mi profesión	1.078	43,2	253	10,1	1.394	32,6
10. Otras razones	41	1,6	21	0,8	20	0,5
11. No sabría formularlo	13	0,5	19	0,8	–	–

Notas: La encuesta del CENSIS para esta pregunta no hace distinción entre primer y segundo lugar.
(*) La pregunta realizada por el CENSIS fue «*La posibilidad de obtener ventajas*».

Fuente: Encuesta CECS, diciembre 1995 (España) y Encuesta CENSIS, 1991 (Italia).

Se observa una clara *prioridad de la conciencia moral,* que abarcan los dos primeros grupos señalados. Si atendemos a las razones subrayadas por los encuestados en el primer lugar, se destacan con nitidez «la honestidad y lealtad» (54,4%), «la orientación de la propia conciencia» (51,3%) y «la fidelidad a los principios que le movieron a aceptar la profesión» (39,9%).

Es decir, que dentro del primer grupo, por porcentajes de consenso, el orden de preferencia de las proposiciones sería **5-3-2**. El porcentaje de esta proposición 2 es superado por el de la 9 (43,2%). Se confirma así la preferencia por la conciencia moral, ya que en ella se habla de «las leyes y principios morales de la profesión». Las otras dos motivaciones del segundo grupo, cargadas sin duda de sentido ético, «el cuidado de no causar daño a otros» (37,8%) –prop. 4– y «las expectativas de aquellos a los que va dirigido el trabajo» (27,4%) –prop. 6–, se mantienen en un segundo plano de preferencia. El orden de este segundo grupo de proposiciones queda así: **9-4-6.**

Los encuestados han dejado para un tercer plano los emolumentos económicos. El orden de las proposiciones sería: «los objetivos empresariales» (24,9%), «las reglas del mercado» (19,2%) y «la posibilidad de obtener ventajas personales, incluidas las económicas» (9%), que corresponden a las proposiciones **1-7-8.**

Las decisiones profesionales ordenadas por intensidad de tendencias o por porcentajes dan como resultado una escala de valores perfectamente asumible para la filosofía moral. Las proposiciones habrían sido dispuestas por los encuestados de la manera siguiente: **5-3-9-2-4-6-1-7-8.** Como el cuestionario daba opción a situar razones en un segundo lugar, la suma de los dos porcentajes en cada proposición daría esta otra escala: **5-3-9-2-1-6-4-7-8.** Es decir, «los objetivos empresariales (producción, beneficios, prestigio)» (prop. 1) adelantaría dos puestos, al intercambiar su posición con «el cuidado de no causar daño a otros» (prop. 4). En conjunto, las dimensiones de autorreferencia a la conciencia moral (prop. 5 y 3) resultan reforzadas. Se mantendrían dos razones netamente éticas como la 6 y la 9 y seguirían en la cola las razones del beneficio (prop. 7 y 8).

La conciencia personal se hace más responsable al tener más en cuenta a los otros. Las seis propuestas que obtienen los porcentajes más significativos a este respecto reflejan mayor intensidad ética. El proceso de cambio hacia una mayor sensibilidad y responsabilidad social parece claro. Este avance de la conciencia individual parece exigido por la profesión misma, cuya actividad se mueve en un contexto mucho más denso de relaciones humanas.

Este carácter de inmediatez varía de una profesión a otra. La incidencia social no es la misma. Los cruces que hemos realizado muestran, sin embargo, pocas excepciones en la jerarquía ética de las decisiones atendiendo a cada una de las profesiones representadas en nuestra encuesta. Podemos comprobarlo ordenando los porcentajes de cada profesión, referidos todos ellos al número de respuestas que sitúan sus miembros en primer lugar:

	1º	2º	3º	4º	5º	6º	7º	8º	9º
Escala española	**5**	**3**	**9**	**2**	**4**	**6**	**1**	**7**	**8**
Médicos	3	5	**2**	9	4	6	1	7	8
Profesores universitarios	3	5	**2**	9	4	6	1	7	8
Prof. preuniversitarios	**2**	5	3	4	9	6	1	7	8
Abogados	5	3	9	2	4	6	7	1	8
Notarios	**9**	5	3	2	4	6	**7**	1	8
Arquitectos	5	3	**2**	9	4	6	1	7	8

	1º	2º	3º	4º	5º	6º	7º	8º	9º
Periodistas	3	5	9	2	4	6	1	7	8
Administrativos	5	**9**	**2**	3	4	7	**6**	**8**	**1**
Farmacéuticos	5	3	9	4	2	6	7	1	8
Directivos de empresas	5	**1**	3	9	4	6	2	7	8
Bancarios	5	**9**	**1**	3	4	7	2	6	8
Escala italiana	5	**1**	9	**6**	3	2	4	8	7

Es natural que las proposiciones 3 y 5 se disputen el primer puesto. Los notarios se muestran más respetuosos con su código deontológico (prop 9), concediéndole el primer puesto; los profesores preuniversitarios destacan «la fidelidad a los principios» que determinaron su elección profesional (prop. 2) y los administrativos y bancarios resaltan también las «leyes y principios morales de la profesión», adelantando dicha proposición al segundo puesto.

La comparación con los profesionales italianos puede tomarse sólo como referencia: se explica la preferencia por los intereses empresariales (producción, beneficio, prestigio) de las proposiciones 1 y 6 en una sociedad donde la relación competitiva y comercial está más desarrollada.

Los grupos de edad de 31 a 45 años y de 46 a 60 reproducen fielmente la escala general. Los menores de 30 años son más sensibles a «no causar daños a otros» (prop. 4) y los mayores de 60 ponen en primer lugar «la fidelidad a los principios que les movieron a aceptar la profesión» (prop. 2). Los tres niveles de ingresos reproducen también fielmente la escala general. La práctica religiosa no influye en absoluto en la jerarquización general de estos valores.

Según estos consensos de los profesionales encuestados, podrían ordenarse así las razones en función de su importancia cuando tienen que tomar decisiones en su trabajo:

1º	La honestidad y lealtad del comportamiento (prop.5)
2º	La orientación de la propia conciencia (prop. 3)
3º	El respeto a las leyes y principios morales de mi profesión (prop. 9)
4º	La fidelidad a los principios que me movieron a aceptar esta profesión (porp. 2)
5º	El cuidado de no causar daños a otros (prop. 4)
6º	Las expectativas de aquellos a quienes va dirigido el trabajo (prop. 6)
7º	Los objetivos empresariales (producción, beneficios, prestigio) (prop. 1)
8º	Las reglas del mercado (prop. 7)
9º	La posibilidad de obtener ventajas personales, incluidas las económicas (prop. 8)

Este código de valores profesionales adquiere valor general, se asienta en la conciencia moral, responde al modelo de sujeto autónomo y responsable ante los otros de su actividad profesional.

Como ya hemos anotado, el bloque 6 trata de complementar el 5. Se diferencian por las finalidades: en el 6 utilizamos expresamente el término «calidad», que proviene de la actividad económica, pero aquí refuerza la relación ética. Probamos la calidad de un producto por sus resultados y por su capacidad competitiva en el mercado. En el bloque 5 queríamos saber hasta qué punto influían los criterios éticos en la calidad profesional. Aquí en el 6, inversamente, preguntamos hasta qué punto la calidad profesional se puede mejorar con la elevación y seguimiento de los criterios éticos. La actividad profesional, como el resto, se ve sometida a la prueba de la competitividad. ¿Triunfa siempre el profesional más fiel a los criterios éticos?, ¿las habilidades profesionales pueden considerarse como virtudes éticas al tratar de poner en práctica la calidad propiamente profesional?

Pedíamos a los encuestados que no señalaran más de dos. Prácticamente la quinta parte, 467, prefirió utilizar esa licencia. Los porcentajes se refieren, lógicamente, al total de los 2.500 encuestados, que marcaron 2.967 respuestas. Como en el bloque anterior, las ordenamos de más a menos, por la intensidad de la tendencia.

Las dos actitudes destacadas por los encuestados para mejorar la calidad profesional han sido «estar al día en la competencia profesional» (1.841 respuestas, el 73,6%) y «respetar a los clientes y ganarse su confianza» (1.019 respuestas, el 40,8%). Ambos valores se complementan como anverso y reverso de una doble capacidad exigida por la responsabilidad ética. No se identifican, pero allí donde se dan por separado falla un elemento esencial de la profesionalidad: el médico o el profesor mejor preparado científicamente sería un irresponsable si no atendiera debidamente al enfermo o al alumno. No se mejora la calidad de la actividad profesional si no logra su fin en la alteridad. Ninguna profesión se concibe para sí misma. El trabajo profesional se legitima en la acción interrelacional, es decir, en la función social que desempeña.

Podemos contraponer estas dos actitudes a la proposición 4 –«lograr mayores beneficios económicos»–, que obtiene el menor apoyo de todas (115 respuestas, un 4,6%). Quien convierte en criterio exclu-

Bloque 6: En orden a mejorar la calidad en su actividad profesional, ¿en qué actitudes pondría mayor empeño?

	CECS (España)			CENSIS (Italia)		
	Absoluto (1)	% total de respuestas	% total de encuestados (2)	Absoluto (1)	% total de respuestas	% total de encuestados (2)
1. Respetar a los clientes y ganarse su confianza	1.019	21,6	40,8	2.705	33,4	64,5
2. Estar al día en la competencia profesional (conocimientos y habilidades)	1.841	39,0	73,6	2.839	35,0	67,7
3. Respetar las normas de la profesión	466	9,9	18,6	326	4,0	8,6
4. Lograr mayores beneficios económicos	115	2,4	4,6	265	3,3	6,3
5. Mantener la transparencia en los comportamientos	583	12,4	23,3	819	10,1	19,5
6. Cumplir con seriedad la palabra dada	692	14,7	27,7	1.149	14,2	27,3

(1) El total es superior al número de encuestados porque se admitían dos respuestas.
(2) El total es superior a 100 porque se admitían dos respuestas.

Fuente: Encuesta CECS, diciembre 1995 (España) y Encuesta CENSIS, 1991 (Italia).

sivo de profesionalidad el éxito de audiencia o el beneficio económico logrado se deslegitima a sí mismo. El medio de comunicación que practica el amarillismo para aumentar la audiencia a costa de la veracidad o del respeto debido a la imagen y a la intimidad de las personas, el empresario que rebaja la calidad del producto para aumentar el beneficio, etc., no responden al modelo de profesionalidad fijado por los encuestados.

El «respeto a la palabra dada», es decir, cumplir lo que se promete (692 respuestas, un 27,7%), y «mantener la transparencia en los comportamientos» (583 respuestas, un 23,3%) son explicitaciones de la responsabilidad competencial y relacional en la vida diaria.

«Respetar las normas de la profesión» obtiene un apoyo significativo (466 respuestas, un 18,6%). Puede referirse a la vigencia de los códigos deontológicos, siempre menos explícitos que las cuatro actitudes más destacadas.

El orden jerárquico que podría establecerse a tenor de las respuestas, según la intensidad de consenso en cada una de las proposiciones, las ordenaría conforme a la escala siguiente: **2-1-6-5-3-4.**

Comparémosla ahora con el orden interno de cada una de las profesiones y con la escala italiana:

	1º	2º	3º	4º	5º	6º
Escala española	**2**	**1**	**6**	**5**	**3**	**4**
Médicos	2	1	**3**	5	6	4
Profesores universitarios	2	**6**	**5**	**1**	3	4
Profesores preuniversitarios	2	**5**	**3**	6	1	4
Abogados	2	**6**	**5**	3	1	4
Notarios	2	1	**3**	5	6	4
Arquitectos	2	1	6	5	3	4
Directivos de empresa	2	1	**5**	6	3	4
Periodistas	2	**6**	**5**	3	1	4
Farmacéuticos	2	1	**3**	6	5	4
Bancarios	**1**	2	6	5	3	4
Administrativos	2	1	**5**	6	3	4
Escala italiana	**2**	**1**	**6**	**5**	**3**	**4**

La coincidencia con la escala italiana es sorprendente. Los valores éticos mejoran la calidad de la actividad profesional. Variables como la edad, la práctica religiosa y el nivel de ingresos no suponen cambio alguno en relación con la escala general.

Prácticamente todas las profesiones erigen la competencia científica o técnica como la actitud más ética y rentable: así se pronuncia más del 80% de los médicos, profesores universitarios, notarios y farmacéuticos; por encima del 70% de los abogados, profesores preuniversitarios y arquitectos superiores y técnicos y entre el 60% y 70% de los directivos de empresa, periodistas, bancarios, administrativos y otros titulados superiores. Porcentajes todos ellos muy superiores a los correspondientes a las otras habilidades.

A su vez, todos los profesionales sin excepción sitúan en el último lugar de su escala ideal de valores los «beneficios económicos» (prop. 4). Además, las diferencias en los porcentajes son mínimas: la media es del 4,6%, sólo superada por los administrativos (12%), por los abogados (6,19%) y por los directivos de empresa (5,26%).

La «transparencia en los comportamientos» (prop. 5) y el «cumplir con seriedad la palabra dada» (prop. 6) se disputan el 2º, 3º y 4º lugar de la escala. Los profesores universitarios, los abogados y los periodistas –profesionales de la comunicación verbal– conceden el segundo lugar a esta proposición 6. Los profesores preuniversitarios reservan ese segundo puesto para la «transparencia en los comportamientos» (prop. 5), a la que conceden también especial importancia –la 3ª posición– los profesores universitarios, los abogados, los directivos de empresa, los periodistas y los administrativos.

Cuatro profesiones –médicos, notarios, farmacéuticos y profesores preuniversitarios– elevan hasta la tercera posición la valoración de las «normas de la profesión» (prop. 3), sin duda por la carga tradicional de sus códigos deontológicos.

4. Conciencia moral profesional y comportamientos sociales

En los seis primeros bloques hemos tratado de examinar la conciencia profesional. Su identificación con la propia actividad y el perfeccionamiento cualitativo de la misma es un indicador del proceso que estamos viviendo. En concreto, hemos comprobado que el trabajo bien hecho, «a conciencia», cada uno en su esfera profesional, es fundamental. Pero, ¿es esto suficiente? Por supuesto que no. Los límites de la profesionalidad no terminan en la clínica, en el bufete, en el aula o en la empresa. Las motivaciones y los criterios morales que inspiran la vida profesional y su necesaria dinámica «relacional» se proyectan sobre la esfera cívica. La defensa de los derechos subjetivos individuales es inseparable de la defensa de los derechos de cualquier otro ser humano. No basta, como afirma Apel, «que lo bueno acontezca»; es necesario que los hombres tengan «buena voluntad».

Hemos presentado a los encuestados una selección de situaciones habituales en la vida profesional. No se les pregunta sobre sus comportamientos personales, sino por la valoración o juicio ético de esos comportamientos. Entre esos juicios morales y la vida vivida, las *mores* individuales o sociales, todavía puede haber –y de hecho hay normalmente– sus diferencias.

4.1 La onda social de la conciencia profesional (bl. 7)

Los códigos de conducta y las leyes no suplen la intención de las personas. El legalismo no sirve por sí solo para crear una ética profesional, inseparable de la social. En el bloque 7 intentamos medir la amplitud de la onda responsable. Las «habilidades profesionales» se someten aquí a la conciencia moral profesional. Presentamos siete proposiciones que pueden concebirse en círculos concéntricos. La 4, 5, 6 y 7 se refieren a conflictos entre los intereses particulares y los generales que surgen en la actividad empresarial y como equipo de tra-

Bloque 7: ¿En qué medida considera rechazables los siguientes comportamientos expresados aquí de forma esquemática?

	CECS (España)					
	Muy rechazable		Rechazable		Nada rechazable	
	Absol.	%	Absol.	%	Absol.	%
1. No cumplir con las obligaciones fiscales (no presentar declaración de la renta, dejar de cobrar el IVA, etc.)	1.112	44,5	1.235	49,6	108	5,9
2. Declarar sólo los ingresos que puede controlar Hacienda	440	17,7	1.367	55,0	622	27,3
3. No compensar los daños causados a otros	1.847	74,1	591	23,7	16	2,2
4. Disminuir la calidad del producto para obtener un mayor beneficio	1.872	75,2	545	21,9	34	2,9
5. Anteponer siempre los intereses particulares propios o de la empresa incluso a costa de los intereses generales	1.241	49,9	1.104	44,4	86	5,7
6. Evitar toda crítica, a costa de su propia iniciativa, para no enfrentarse con los superiores	718	29,0	1.439	58,1	208	12,9
7. Reforzar el poder «corporativo» a costa de los intereses generales	768	30,8	1.362	54,8	211	14,4

	CENSIS (Italia)					
	Muy rechazable		Rechazable		Nada rechazable	
	Absol.	%	Absol.	%	Absol.	%
1. No cumplir con las obligaciones fiscales (no presentar declaración de la renta, dejar de cobrar el IVA, etc.)	1.804	43,9	1.601	39,0	700	17,1
2. Declarar sólo los ingresos que puede controlar Hacienda	619	15,3	1.371	34,0	2.047	50,7
3. No compensar los daños causados a otros	3.176	77,5	780	19,0	140	3,5
4. Disminuir la calidad del producto para obtener un mayor beneficio	2.305	57,4	1.320	32,9	388	9,7
5. Anteponer siempre los intereses particulares propios o de la empresa incluso a costa de los intereses generales	1.514	37,3	1.957	48,3	284	14,4
6. Evitar toda crítica, a costa de su propia iniciativa, para no enfrentarse con los superiores	1.874	49,9	1.506	37,7	616	12,4
7. Reforzar el poder «corporativo» a costa de los intereses generales	1.769	44,1	1.580	39,4	662	16,5

Fuente: Encuesta CECS, diciembre 1995 (España) y Encuesta CENSIS, 1991 (Italia).

bajo. La 3 es bastante genérica, pero se refiere especialmente a aquellos daños causados directamente en el ejercicio de la actividad profesional. La 1 y la 2 superan el plano meramente legal en relación con la Hacienda pública, aspecto que no suele intranquilizar a la conciencia propiamente profesional. Los distintos grados de vinculación responsable de la conciencia personal con esos ámbitos más extensos nos

ayudarán a calcular el alcance de la onda responsable. Dado que el sentido común, al menos idealmente, suele rechazar esos comportamientos propuestos, ofrecemos tres posibilidades para encasillar los juicios más habituales.

En primer lugar, la proposición 3 –«no compensar los daños causados a otros»– reúne el mayor porcentaje de rechazos. Sumados los «muy rechazable» (74,1%) y los «rechazable» (23,7%), se alcanza prácticamente la unanimidad (un 97,8%). La encuesta italiana coincide en calificar este comportamiento como «muy rechazable» (77,5%). Ningún otro ítem de la encuesta ha concentrado tanto rechazo. Aquí se trata de compensar; en la proposición 4 del bloque 5 nos referíamos al cuidado de no causar esos daños.

El segundo puesto, acreditado con el 75,2% como «muy rechazable» (el 97,1% en la suma de «muy rechazable» y «rechazable»), confirma esta sensibilidad respecto a los otros, al *condenar la tentación de «disminuir la calidad del producto para obtener un mayor beneficio»* (prop. 4). En realidad, refleja el grado de penetración de la cultura profesional *quality oriented,* más inteligente, aun desde el sano interés del beneficio.

En tercer lugar, la mitad de los encuestados (49,9%) califica como «muy rechazable» que se antepongan los beneficios propios y los de la empresa a los intereses generales (prop. 5) de la sociedad. Si se suman los que lo consideran «rechazable» se llega al 94,3%. No lejos de este espíritu de equipo, un 87,1% se opone a la actitud descrita en la proposición 6: la del miembro del equipo o de la empresa que *silencia todo tipo de crítica, con tal de tener contentos a sus superiores a costa de perder iniciativa.* Prefiere no arriesgar sus propios intereses individuales por los generales del equipo profesional. La discrepancia con esta proposición en la encuesta italiana alcanza el 87,6%, aunque su juicio es más tajante, ya que casi la mitad la considera «muy rechazable» frente a una tercera parte que sólo la considera «rechazable». Una minoría notable en España e Italia (12,9% y 12,4%) no critica este comportamiento. Este rechazo de la obediencia pasiva en el trabajo refuerza la presunción de que está creciendo la autonomía personal dentro de la organización laboral, en coherencia con la marcada preferencia por «la orientación de la propia conciencia», «la fidelidad a los principios» que motivaron la elección de la profesión (bl. 5) y la búsqueda de la autorrealización gratificadora frente a la retribución (bl. 4). Recuérdese que, en el bloque 2, la proposición más apoyada (46,5%) como rasgo más atractivo de la profesión es precisamente «las posibilidades que ofrece para el ejercicio de mi iniciativa personal».

Las proposiciones 5 y 6 reflejan de alguna manera las relaciones internas que deben regir en el equipo de trabajo. Junto a ellas cabe introducir el serio *rechazo o descrédito del «poder corporativo»* (prop. 7). Llegan a un 85,6% los que lo condenan, aunque le parezca razonable a un 14,4%. En Italia los porcentajes son parecidos: lo rechaza el 83,5% y lo comprende el 16,5%.

Dedicamos la última reflexión de este bloque a *las obligaciones del ciudadano profesional con la Hacienda pública*. Las encuestas han reflejado siempre un estado de opinión muy crítico respecto a la política fiscal. Tanto en 1972 como en 1986 –según dos encuestas realizadas por el Instituto de Estudios Fiscales y la Fundación FIES, respectivamente–, tres cuartas partes de la población española consideraba que los impuestos eran injustos, opacos y estaban mal administrados. La de 1986 afirmaba, además, que habían aumentado considerablemente y que seguirían creciendo en el futuro, con lo cual se incrementarían la complejidad y la presión injusta de los mismos. No sería, pues, de extrañar que nuestros encuestados se mostrasen complacientes con los incumplidores de sus obligaciones fiscales. En cambio, observamos que la mitad considera «rechazable» *no cumplir con las obligaciones fiscales (no presentar la declaración de la renta, dejar de cobrar el IVA, etc.)*. De la otra mitad, el 44,5% lo condena con más dureza, al considerarlo «muy rechazable». El lector podrá pensar con razón que no es real que el 94% de los profesionales desapruebe la conducta de los que evaden sus tributos al fisco. Sólo un 5,9% se muestra tolerante con estos transgresores de la ley. En Italia no están muy lejos de nosotros: el 82,9% condena esta práctica, aunque los tolerantes llegan al 17,1%.

La condena tajante de los transgresores de las leyes fiscales se suaviza con la respuesta a la proposición 2, en la que se requiere la opinión respecto a *los que dejan de declarar al fisco aquellos ingresos incontrolables para la Hacienda pública*. Éstos no evaden los impuestos, sólo eluden o callan aquellos que esperan no sean denunciados. Más de la mitad (55%) considera esta práctica «rechazable», pero sólo un 17,7% la juzga «muy rechazable». Y más de la cuarta parte (27,3%) la tiene por «nada rechazable». En Italia el «nada rechazable» llega al 50,7%.

En la diferencia tan marcada de estos dos juicios de valor se tambalea la conciencia individual. Pero no se olvide la conciencia colectiva sobre la carga injusta de los impuestos y la opinión generalizada de la mala administración de los fondos públicos.

Los cruces que hemos podido realizar con los datos de este bloque 7 ofrecen el esquema siguiente, que basta reproducir por el número de ítem o proposición y ateniéndonos solamente al juicio que lo condena como «muy rechazable»:

	1º	2º	3º	4º	5º	6º	7º
Escala española	**4**	**3**	**5**	**1**	**7**	**6**	**2**
Médicos	4	3	5	**6**	7	**1**	2
Profesores universitarios	**3**	4	5	**1**	7	6	2
Profesores preuniversitarios	3	4	**1**	5	6	7	2
Abogados	4	3	5	7	6	**1**	2
Notarios	3	4	5	**1**	7	6	2
Arquitectos	4	3	5	**1**	7	6	2
Directivos de empresas	3	4	**1**	5	6	7	2
Periodistas	3	4	5	1	7	6	2
Administrativos	3	**1**	**4**	5	6	7	2
Farmacéuticos	4	3	5	1	7	6	2
Bancarios	4	3	5	1	6	7	2
Escala italiana	**3**	**4**	**6**	**7**	**1**	**5**	**2**

Advirtamos que las variables de edad, ingresos y práctica religiosa no modifican la escala general española de este bloque 7. Tampoco son muy significativas las variantes por profesiones. Se intercambian el primero y el segundo puesto las proposiciones 3 y 4. Rechazan con más energía la infracción de las leyes fiscales los administrativos, los directivos de empresa, los profesores universitarios, los profesores preuniversitarios, los notarios y los arquitectos. Los médicos y los abogados son menos severos en este punto, al relegar la proposición 1 al sexto lugar.

Los italianos adelantan la proposición 6 al tercer puesto. Condenan con más fuerza las actitudes obsequiosas y serviles del profesional respecto a su jefe de equipo o empresa a costa de la libertad de crítica y de la propia iniciativa. La disminución de la calidad del producto para aumentar el beneficio, comportamiento sólo rentable a corto plazo, es también fuertemente rechazado.

Una mirada retrospectiva sobre estos datos nos muestra un profesional muy sensibilizado ante los daños que haya podido causar a otros en el ejercicio de la profesión. En los conflictos de intereses se inclina por dar prioridad a los generales, considerando como particulares los de la empresa (prop. 5) y los corporativos. El rechazo de la evasión de impuestos es tajante.

4.2 *En las «situaciones límite» (bl. 8)*

Hasta aquí hemos pedido el juicio moral acerca de comportamientos típicos más o menos habituales, constreñidos por los hábitos colectivos o por el clima moral que predomina en la sociedad. El sujeto diluye su responsabilidad en el equipo de trabajo, en la empresa o en el cuerpo profesional. «Lo hace todo el mundo», solemos decir para consolarnos. Decidir en estas circunstancias no llega a constituir un verdadero «caso de conciencia». Son, además, situaciones que en cierta manera se pueden prever y sobre las cuales ya hemos adoptado un modo de pensar y de «actuar». En todo caso, suele haber tiempo suficiente para reflexionar.

Todo ser humano, y especialmente el dedicado a una profesión, se ve forzado a decidir en circunstancias nuevas y urgentes que crean lo que podemos llamar «situaciones límite». No pocas veces se presentan como un dilema casi dramático, dada la urgencia de actuar eligiendo una entre varias posibilidades. Por otra parte, los avances tecnológicos y la nueva estratificación social facilitan la puesta en marcha de «habilidades» generadas por la misma lógica interna de la actividad profesional sobre las que el juicio moral no puede funcionar como las máquinas automáticas de nuestros establecimientos. El mecanicismo sería expresión de la inmoralidad misma.

Podemos poner a prueba la convicción moral del encuestado imaginando que se encuentra en una de estas «situaciones límite». Ahora, ante el cuestionario, tiene tiempo de reflexionar. Su conciencia moral puede pedirle que renuncie a intereses legítimos, bien vistos por los demás, pero no conformes con el ideal ético.

La misma naturaleza de casos tan distintos no permite crear escalas de valores, como en los bloques anteriores. Comparar situaciones como la quiebra de la empresa, la insolidaridad con los huelguistas, la ocultación de una noticia bien comprobada, etc., facilita la elección del mal menor. Pero el daño, cualquiera de los planteados, ¿se evitará a costa de la conciencia moral? ¿Hasta qué punto podemos medir la vigencia de los ideales morales profesionales cuando no encajan con las habituales costumbres profesionales?

Los porcentajes de las respuesta a favor o en contra de cada comportamiento nos ayudan a clasificarlas en dos grupos: en torno a la corrupción (prop. 4, 2, 5 y 1) y en torno al sacrificio de libertades e intereses individuales por un bien más general (prop. 3, 6 y 7).

Bloque 8: Más allá de la legalidad, ¿considera Ud. justos o no los siguientes comportamientos expresados aquí de forma esquemática?

	CECS (España)					
	Sí		No		No sabe	
	Absol.	%	Absol.	%	Absol.	%
1. ¿Considera justo que en circunstancias especiales (riesgo de cierre, quiebra o reajuste de plantilla) la empresa evada impuestos o cotizaciones sociales?	586	23,5	1.541	61,7	348	14,8
2. ¿Considera justo que un empresario recurra a distintas formas de corrupción (falsificación de documentos, soborno, etc.) con objeto de crear empleo o en beneficio de la empresa?	71	2,8	2.334	93,4	79	3,8
3. ¿Considera justo que un empleado de la empresa no secunde la huelga acordada por la mayoría de sus compañeros?	1.649	66,0	594	23,8	229	10,2
4. ¿Es justo que un funcionario público utilice la protección de un partido como medio para mejorar su carrera profesional?	64	2,6	2.365	94,7	49	2,7
5. ¿Es justo utilizar la recomendación como medio normal para ofrecer o conseguir un puesto de trabajo, aun a riesgo de quitárselo a otro compañero?	218	8,7	2.060	82,5	196	8,8
6. ¿Es justo que un asesor fiscal se pliegue a los deseos del cliente de falsear las declaraciones a Hacienda para sacarlo de una situación difícil y transitoria?	518	20,7	1.575	63,1	376	16,2
7. ¿Es justo que un periodista oculte una noticia que considera verdadera, por el hecho de no causar daños graves a personas o a instituciones determinadas?	1.374	55,0	682	27,3	402	17,7

	CENSIS (Italia)					
	Sí		No		No sabe	
	Absol.	%	Absol.	%	Absol.	%
1. ¿Considera justo que en circunstancias especiales (riesgo de cierre, quiebra o reajuste de plantilla) la empresa evada impuestos o cotizaciones sociales?	919	21,7	2.792	65,8	530	12,5
2. ¿Considera justo que un empresario recurra a distintas formas de corrupción (falsificación de documentos, soborno, etc.) con objeto de crear empleo o en beneficio de la empresa?	445	10,4	3.404	79,9	412	9,7
3.	–	–	–	–	–	–
4. ¿Es justo que un funcionario público utilice la protección de un partido como medio para mejorar su carrera profesional?	555	13,0	3.246	76,1	462	10,8
5. *¿Es justo utilizar la recomendación en los casos de una necesidad laboral real?*	2.423	56,9	1.083	25,5	749	17,6
6. ¿Es justo que un asesor fiscal se pliegue a los deseos del cliente de falsear las declaraciones a Hacienda para sacarlo de una situación difícil y transitoria?	1.433	33,6	1.987	46,6	841	19,7
7. *¿Es justo que un periodista relate fielmente una noticia económica o financiera aun cuando ésta pueda tener graves consecuencias para la empresa interesada?*	2.517	59,2	995	23,4	741	17,4

Fuente: Encuesta CECS, diciembre 1995 (España) y Encuesta CENSIS, 1991 (Italia).

En la proposición 4 *se condena tajantemente (un 94,7%) al funcionario público que utiliza la filiación a un partido para ascender en su carrera profesional.* Nada tiene de extraño si se tiene en cuenta el concepto tan exigente que comenzamos a tener de la política y que vivimos en un país donde las recomendaciones son consideradas como un hecho normal. La condena de este funcionario trepador es prácticamente idéntica en los porcentajes desglosados por edad, religiosidad e ingresos, con variaciones inferiores a un punto. Entre las profesiones, la condena sigue siendo del mismo tenor. Se pronuncian unánimemente en contra los administrativos (100%), que podrían sentir más horror al favoritismo. Se significan en el mismo rigor condenatorio los profesores universitarios (96,6%), los arquitectos (96,6%), los médicos (95,9%), los bancarios (95,9%), los notarios (95,6%) y los profesores preuniversitarios (95,3%). Ni siquiera en aquellas profesiones en las que desciende el consenso –directivos de empresa (92,2%), periodistas (93%) y farmacéuticos (94,7%)– se es indulgente con este funcionario. La distancia entre el ideal ético y la realidad social parece aquí manifiesta.

En la proposición 2, *se anatematiza –un 93,4% lo considera injusto– que un empresario acuda a distintos comportamientos delictivos bajo el noble pretexto de crear empleo o de aumentar sus beneficios.* Son formas más o menos disimuladas de corrupción, no pocas veces disfrazadas de acción bienhechora. Los menores de 30 años (90%) y los mayores de 60 (91%) son levemente más indulgentes. Ni la religiosidad ni el nivel de ingresos establecen diferencias apreciables. En cuanto a las distintas profesiones, se muestran más severos con este tipo de empresario los notarios (97,8%), los bancarios (97,2%), los profesores preuniversitarios (96%), los arquitectos (96%) y los directivos de empresa (95%). Son un poco más benévolos los abogados (82,8%), los médicos (90%) y los profesores universitarios (91,4%). El altísimo porcentaje de condena es también aquí general.

Respecto a la proposición 5, un 82,5% de los encuestados *rechaza la recomendación como medio normal para conseguir un puesto de trabajo.* En la práctica no parece que estemos desterrando el vicio nacional de la recomendación. El rechazo va creciendo según aumenta la edad: el 80% entre los menores de 30 años, el 82,4% entre los de 31 a 45, el 84,7% entre los de 46 a 60 y el 91% entre los mayores de 60. Los de menores ingresos son más exigentes (85%) que los de nivel económico superior (81%). Dentro de las profesiones encontramos los porcentajes más altos de desaprobación en las más reguladas por el escalafón: administrativos (92%), profesores preuniversitarios (91%), pro-

fesores universitarios (89%) y bancarios (83%), frente a profesiones en las que la recomendación no acontece de hecho: los notarios (79%), los médicos (78%) y los directivos de empresa (75%).

La proposición 1 plantea la tentación de corrupción en una situación límite de la empresa. Aquí *la tendencia a condenar a una empresa que en circunstancias especiales, como el riesgo de cierre o quiebra, evada impuestos o cotizaciones sociales, es menos rigurosa: un 61,7%.* Incluso casi una cuarta parte de los encuestados aprueba la evasión de impuestos y cotizaciones (23,5%), porcentaje que asciende al 25% entre los menores de 30 años y al 30% en los mayores de 60. Respecto al nivel de ingresos, sólo aumenta el porcentaje de los que legitiman este tipo de evasión fiscal (hasta un 29%) entre los que superan los 10 millones. Por profesiones, los más exigentes en favor de la Hacienda pública son los bancarios (79,4%), los administrativos (76%), los profesores preuniversitarios (71,6%) y los periodistas (70,5%); y los más indulgentes, los directivos de empresa (66,4%), los profesores universitarios (62,6%), los notarios (62,3%) y los arquitectos (58%). Un 36% de los abogados considera justa la evasión en esas circunstancias, así como un 29,8% de los médicos, un 24,4% de los notarios y un 23,9% de los arquitectos. Como se ve, el nivel de exigencia a las empresas para que paguen a Hacienda y a la Seguridad Social, aun en situaciones difíciles de riesgo de cierre o quiebra, es muy alto no sólo entre los profesionales ajenos a la empresa, como son los profesores preuniversitarios y los periodistas, sino incluso entre los mismos directivos de empresa.

Quedan por examinar situaciones límites más individuales. En la proposición 3, *dos tercios de los encuestados (66%) consideran justo que un empleado de la empresa no secunde la huelga acordada por la mayoría de los compañeros.* Este alto porcentaje premia sin duda la libertad individual, aun a costa de la ruptura con los compañeros de trabajo. Esta típica conducta del esquirol es rechazada explícitamente por el 23,8% y sobre ella no se pronuncia el 10,2%: es decir, un 34% no se atreve a aprobar tal conducta singular. Sin embargo, un 73% de los menores de 30 años la aprueba, porcentaje que va disminuyendo con la edad: un 69% entre los de 31 a 45 años, un 63% entre los de 46 a 60 y un 58% entre los mayores de 60. ¿Son los jóvenes más libres o es el precio del trabajo escaso y de la competitividad insolidaria? Se entiende que los de ingresos superiores a 10 millones admitan con más facilidad la actitud del esquirol (80%) y que los de ingresos menores a 5 millones bajen al 60,8%. Entre las profesiones, se distinguen por sus altos porcentajes de aprobación las que rara vez tendrían que

acudir a la huelga: directivos de empresa (86%), notarios (75,8%) y abogados (75,7%). En cambio, los administrativos se dividen a partes iguales (46%) entre el sí y el no. Las aprobaciones disminuyen al 58% entre los farmacéuticos, al 56,9% entre los profesores universitarios y al 60% entre los profesores preuniversitarios.

La proposición 6 plantea también una situación muy particular de la conciencia individual. La mayoría de los encuestados (63,1%) desaprueba que *un asesor fiscal, para sacar a su cliente de una situación difícil y transitoria, se pliegue a sus deseos de falsear las declaraciones a Hacienda.* Sin embargo, uno de cada cinco (20,7%) consiente esta conducta del asesor fiscal manipulable. Una vez más los porcentajes más altos de condena los encontramos en aquellas profesiones que parecen tener menos necesidad de «utilizar» al asesor fiscal: los bancarios (79%), los administrativos (76%), los periodistas (75%), los profesores preuniversitarios (71%) y los profesores universitarios (67,5%). En cambio, descienden los porcentajes condenatorios entre los farmacéuticos (53%), los abogados (53%), los notarios (53,3%), los médicos (55%), los arquitectos (58%) y los directivos de empresa (66,4%). Los de ingresos superiores a los 10 millones se muestran cuatro puntos más condescendientes con el asesor fiscal que los de ingresos inferiores. Nada tienen de extraño estos porcentajes indulgentes, si tenemos en cuenta las ideas dominantes sobre la obligatoriedad moral de pagar los tributos impuestos por el Estado. No dejemos de observar una vez más que el rigor moral se expresa con más facilidad respecto a actitudes o situaciones que uno tiene menos ocasiones de experimentar.

Por último, la proposición 7 pide opinión sobre la decisión de un periodista que prefiere ocultar una noticia bien comprobada, para no causar daños graves a personas o a instituciones determinadas. *Son mayoría los partidarios de la autolimitación de expresión del periodista (55%) en estos casos.* He aquí una situación fronteriza en la que resulta muy difícil comprometer un rasgo característico de la profesión por evitar un mal institucional o empresarial, social al fin y al cabo. Estamos habituados a oír que el periodista tiene que publicar la información verdadera, caiga quien caiga. Las recientes experiencias de los escándalos públicos no parecen contar ahora con la adhesión de la mayoría de los profesionales encuestados. Precisamente entre las profesiones, los periodistas superan incluso ese porcentaje de aprobación (60,12%). Sólo un 30,3% de los periodistas la desaprueban. Los más partidarios de esta autocensura responsable son los notarios (68,5%) y los directivos de empresa (62,2%), aunque también superan el por-

centaje medio los abogados (59%), los farmacéuticos (57,8%), los médicos (57%), los profesores universitarios (55,6%) y los arquitectos (55,2%). Entre los bancarios (34,2%) y entre los profesores preuniversitarios (31,5%) es importante el porcentaje de los que no la admiten. Los que ingresan más de 10 millones al año superan el porcentaje medio de los que consideran justo que un periodista se guarde la noticia para no provocar graves daños.

Los españoles, según la proposición 2, condenamos con mayor consenso que los italianos (93,4% contra 79,9%) al empresario que recurre a distintas formas de corrupción con el pretexto de crear empleo. Con más contundencia aún (18 puntos de diferencia respecto a los italianos) condenamos la utilización del partido para ascender en la Administración, según la proposición 4. En cambio, en la evasión de impuestos de una empresa en apuros somos más indulgentes que los italianos.

En cuanto a las situaciones personales, en Italia no se formuló la proposición 3, acerca del juicio que merecía un esquirol. Son más benévolos con el asesor fiscal de la proposición 6. Respecto a la proposición 7, en España hemos preferido preguntar sobre la actuación más difícil para un profesional de la información: callarse la noticia. En Italia, por el contrario, se pregunta sobre la legitimación del que la publica, a pesar de los males institucionales que puedan seguirse. Este comportamiento obtiene la aprobación del 59,2% de los italianos; sólo el 23,4% lo desaprueba.

Del conjunto resulta una gradación en la condena común a ambos países. Más enérgica en lo que roza el abuso del poder político y la corrupción en la empresa, comprensiva con las libertades personales del esquirol, del periodista y del asesor fiscal.

5. ¿En busca de una nueva ética profesional?

Los dos últimos bloques (9 y 10) coronan la investigación con preguntas que, teniendo en cuenta las motivaciones y decisiones profesionales de los bloques anteriores, tratan de situar al profesional ante las disyuntivas planteadas por la nueva sociedad. ¿En qué grado basta adecuarse a las normas transmitidas y hasta qué punto la conciencia profesional tiene que ser creativa, es decir, abierta a valores difícilmente codificables?

5.1 *Valoración de los criterios éticos*

El bloque 9 requiere el juicio del encuestado sobre los valores éticos más claramente relacionados con la actividad profesional. El bloque 10, por su parte, formula valores y habilidades tenidas como más actuales y trata de que el encuestado se pronuncie sobre el valor ético de los mismos.

Las responsabilidades civiles de los profesionales, al igual que las de los políticos, están sometidas a nuevas exigencias. Se ha puesto de manifiesto a lo largo de la encuesta. Entre la fidelidad a los códigos tradicionales de las deontologías y las novedades tecnológicas, en una sociedad mucho más compleja, es natural que vacilen especialmente los más fieles a su propia conciencia moral. La validez de los principios fundamentales de una profesión tiene que someterse a la prueba de la razón práctica como instancia competente de la misma fundamentación. Los nuevos conocimientos pueden incluso haberles dado otro sentido.

Ésta es la gran cuestión abierta por las «éticas aplicadas»: no basta la fidelidad a un orden teórico, ni la simple lógica deductiva, para la aplicación de los principios tradicionales; es necesario tener en cuenta los nuevos conocimientos, para saber hasta qué punto la realidad ha cambiado el sentido de la pregunta. La sensibilidad del encuestado tiene que decantarse o por una actitud de búsqueda, no exenta de riesgos, o por el conformismo con los códigos tradicionales.

La verdadera fidelidad a su propia conciencia moral le obliga a plantearse nuevas y graves preguntas en uno u otro sentido: por una actitud conformista o por una búsqueda menos cómoda de una nueva razón práctica mucho más fiel a su propio ideal ético. La primera tendencia absolutiza el principio tal como ha sido formulado por la deontología o el finalismo. La segunda muestra el malestar, la inadecuación, y trata de dar con la clave del desajuste con las nuevas exigencias y los nuevos planteamientos que cuestionan no los principios tradicionales, sino la formulación tradicional de tales principios.

Los bloques 9 y 10 buscan las huellas de estas dos actitudes, sin duda sentidas, pero no igualmente formuladas por la doble fidelidad profesional que se debe a su conciencia y a la función social exigida por la sociedad.

En el bloque 9 las proposiciones están referidas a criterios clásicos de la ética que podrían figurar en cualquier código deontológico tra-

dicional. Se pide al encuestado que los clasifique en un primer y en un segundo lugar. Como en los bloques anteriores, trataremos de ordenarlos de mayor a menor, según el consenso de cada tendencia.

Bloque 9: De la siguiente lista de criterios considerados como propios de la ética profesional, ¿cuáles destacaría Ud.?

	CECS (España)				CENSIS (Italia)	
	Primero		Segundo			
	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%
1. Las ventajas y los intereses de la sociedad	937	37,5	558	22,4	1.897	44,9
2. La fidelidad a la imagen que la sociedad tiene de mi profesión	410	16,4	661	26,5	1.380	32,6
3. Poner en juego todos los recursos profesionales al servicio incondicional del cliente (1)	852	34,2	588	23,6	628	14,9
4. El fiel cumplimiento de los usos y normas de comportamiento propios de la profesión	1.184	47,4	622	24,9	2.085	49,3
5. La coherencia con mis principios (religiosos, políticos...) (2)	1.124	45,0	569	22,8	1.064	25,2

(1) La pregunta realizada por el CENSIS fue: «*Identificación total con los problemas del cliente, sin cuestionar los objetivos finales en el uso de los recursos profesionales*».
(2) La pregunta realizada por el CENSIS fue: «*Coherencia con la actividad profesional basada en la pertenencia (religiosa, política, asociativa)*».

Fuente: Encuesta CECS, diciembre 1995 (España) y Encuesta CENSIS, 1991 (Italia).

La elección es difícil. Ninguna de las proposiciones obtiene porcentajes superiores al 50% ni en el primer ni en el segundo lugar. El número de los que no apoyan determinadas proposiciones es más elevado. La proposición 4, tanto por el número total de los que la apoyan en primer lugar (47,4%) como por la suma de ambos rangos, se sitúa en el primer puesto de todo el bloque. Se adopta en ella la típica actitud de obediencia a las normas deontológicas al uso. «*El fiel cumplimiento de los usos y normas de comportamiento propios de la profesión*» *obtiene el 72,3% en la suma de los dos rangos.* Esta preferencia demuestra la vigencia de una propuesta normativa general de tipo tradicional. La preferencia por las normas deontológicas aparece más clara en los grupos de más edad: un 54,4% entre los mayores de 60 años, un 49,5% entre los de 46 a 60 y un 45,6% entre los menores 45 años. Son más conservadores los que se autocalifican como católicos practicantes. El nivel de ingresos no marca diferencias apreciables. Respecto a las profesiones, aumentan los porcentajes en aquellas que parecen estar más reguladas, como los bancarios (68,6%), los administrativos (58%), y en aquellas con deontologías clásicas, como los

farmacéuticos (55,7%), los médicos (53,2%) y los notarios (48,9%). Parecen tener menor peso los «usos y normas de comportamiento propios de la profesión» en los profesores universitarios (41,4%) y los directivos de empresa (37,8%). Obsérvese que en Italia esta proposición 4 es también la tendencia más apoyada.

En el segundo puesto se sitúa la proposición 5, aquellos que dan preferencia a *los propios principios o convicciones (religiosos, políticos...), con un 45% de los encuestados que la marca en el primer lugar de preferencia y un 22,8% en el segundo.* El total de ambos llega al 67,8%. Éstos prefieren la fidelidad a sus propias convicciones, políticas o religiosas. Ponen su propia conciencia por encima de los «usos y normas» establecidos. Son más independientes y se sitúan en la búsqueda de otras actitudes, en el caso de que las deontologías vigentes pudieran parecerles anticuadas. Los encuestados de mayor edad parecen dar más importancia a las propias convicciones: un 50,8% entre los mayores de 60 años, un 47,9% entre los de 45 a 60 y un 42% entre los menores de 45 años. Esto podría suponer cierto desvanecimiento de las convicciones profundas, tanto religiosas como políticas, en coherencia con otros indicadores. El porcentaje de los católicos practicantes llega al 56,2%, mientras los no practicantes se quedan en el 36,6% y los agnósticos y ateos en el 44,7%. El nivel de ingresos no tiene apenas incidencia. Entre las profesiones, se destacan aquellas cuyo porcentaje supera el 50%: profesores preuniversitarios (59,2%), periodistas (54,9%), abogados (53,8%) y profesores universitarios (51,9%), quizá más cercanos a la política o en cuya actividad es más necesario acudir a las propias convicciones. Otras profesiones, al parecer menos necesitadas de nuevos planteamientos, presentan porcentajes más bajos: arquitectos (40,9%), farmacéuticos (39,5%), notarios (34,4%) y bancarios (32%). Esta tendencia baja notablemente en Italia, hasta el 25,2%.

En el tercer puesto se encuentran *aquellos que asumen como criterio «los intereses comunes de la sociedad»* (prop. 1), cuyo porcentaje total, sumados el 37,5% del primer lugar y el 22,4% del segundo, supera holgadamente la mayoría (59,9%). También en la encuesta italiana se obtiene un porcentaje destacable (44,9%). Entre quienes así piensan podrían encontrarse los que dan gran importancia a la función social como rasgo sobresaliente de su actividad profesional. Estos intereses pueden coincidir con los de la proposición 4, que situábamos en primer lugar, pero no necesariamente. La búsqueda de metas sociales puede hacer salir al profesional de su propio espacio e incluso obligarle a franquear sus fronteras individuales. En vez de

una actitud sumisa a las normas tradicionales, este profesional acreditaría una actitud de búsqueda y aceptación de compromisos más amplios. Se señalan por su sensibilidad social los periodistas (50,%), los profesores universitarios (47,3%), los profesores preuniversitarios (45,5%) y los directivos de empresa (43%). No destacarían tanto en este rasgo social de su actividad profesional los notarios (33%), los arquitectos (32%), los bancarios (31%), los abogados (29,8%) y los médicos (26,2%).

Siguiendo con el orden de porcentajes, atendemos ahora a la proposición 3. En la proposición 1 del bloque 6 intentábamos pulsar la sensibilidad sobre la importancia de ganarse la confianza del cliente en orden a mejorar la calidad de la actividad profesional. Aquí la situamos en otro contexto: preguntamos hasta qué punto este servicio al cliente debe ser incondicional, poniendo en juego todos los recursos profesionales. Si las normas deontológicas (prop. 4) logran el primer puesto de este bloque 9, la coherencia con los principios y convicciones (prop. 5) el segundo y los «intereses comunes» (prop. 1) el tercero, *comprendemos que el «servicio incondicional al cliente» aparezca en cuarto lugar*. Estos dos últimos criterios suponen actitudes más dinámicas, obligan al profesional a concentrar su atención en la observación y búsqueda de conocimientos y tecnologías al servicio del cliente, una vez que, con su trato humano directo, llega a conquistar su confianza. Más de la tercera parte de los encuestados valora esta última actitud en el primer rango y casi una cuarta parte en el segundo. El total de los que marcan una de estas dos casillas del cuestionario llega al 57,8%. De nuevo los dos grupos extremos de edades coinciden en dar mayor importancia al servicio incondicional al cliente. En realidad, en las deontologías tradicionales la atención personalizada adquiría especial relevancia. Entre las profesiones, se destacan aquellas cuyo trato humano y personal con el cliente concentra prácticamente su actividad específica: los médicos (57,1%), los farmacéuticos (46,7%) y los abogados (39,4%).

Por último, la proposición 2 detecta *la influencia que ejerce en el profesional la imagen que la sociedad proyecta sobre él*. No son leyes ni normas concretas, pero sí una «opinión pública exigente», a veces más taxativa que los usos y normas. Son menos (16,4%) los que la marcan en el primer lugar que los que lo hacen en el segundo (26,5%). Sumados ambos porcentajes (42,9%), esta proposición resulta la menos valorada en el conjunto del bloque. Estos profesionales se preocupan legítimamente de su nombre o prestigio y no necesariamente por el beneficio económico que puede compensar su esfuerzo. Éste

parece ser un criterio más valorado por los mayores de 60 años (30,3%), cuyo porcentaje duplica el de los de 31 a 45 años (12,6%) y el de los menores de 30 (14,4%). El criterio de la imagen profesional se debilita en el actual proceso de cambio. Entre las profesiones, sorprende el poco valor que le dan los periodistas (5%), los directivos de empresa (8,6%) y los profesores universitarios (9%), a diferencia de los administrativos (34%), los farmacéuticos (29,3%), los bancarios (23,9%), los notarios (21,1%), los médicos (20%), los profesores preuniversitarios (17,7%), los arquitectos (16,2%) y los abogados (12%), que, por su misma actividad profesional, dependen más de su entorno socioeconómico.

En general, se pueden formular dos hipótesis en los comportamientos inspirados por la ética profesional. De un lado, la tendencia a adaptarse a las normas y usos ya establecidos y, de otro, una actitud más «creativa», dispuesta a la búsqueda de aquello que por ser un valor personal o colectivo no puede ser codificado en una norma. Si todos los enunciados propuestos en este bloque 9 son considerados criterios éticos, es interesante saber si los que obtienen mayor consenso son los de fidelidad o adaptabilidad a los usos o los que responden a lo que hemos llamado «hipótesis creativa».

Una mirada de conjunto a la serie descendente de porcentajes fijados por los encuestados y seguidos en este análisis puede reflejar el proceso evolutivo de la conciencia moral en orden a una actitud de búsqueda creativa, dirigida por la propia conciencia y las nuevas exigencias de la sociedad: sitúan en el último puesto «la fidelidad a la imagen que la sociedad tiene de mi profesión» (prop. 2) y en el primero, «el fiel cumplimiento de los usos y normas de comportamiento propios de la profesión» (prop. 4), que complementan con «la coherencia con mis principios (religiosos y políticos)» (prop. 5), que aparece en el segundo puesto. Esa búsqueda se orienta a los intereses de la sociedad (prop. 1) y pone en juego todos los recursos profesionales al servicio incondicional del cliente (prop. 3). Los italianos, en cambio, poniendo también en primer término «el fiel cumplimiento de los usos y normas» (aspecto de adecuación dócil), miran con preferencia a la sociedad, al adelantar al segundo y tercer puesto «las ventajas y los intereses de la sociedad» y «la fidelidad a la imagen», dejando para los puestos cuarto y quinto las proposiciones 5 y 3. Es de notar que estos items son formulados de forma muy distinta en la encuesta del CENSIS: la redacción del 5 es «coherencia con la actividad profesional basada en la pertenencia (religiosa, política asociativa)», lo que implica una adecuación a esa realidad externa de la que se sienten

miembros y no directamente a los principios religiosos o políticos subjetivos, como en la encuesta española. En la proposición 3, tal como la formula el CENSIS, se plantea la cuestión de la identificación total con los problemas del cliente sin preguntarse expresamente para qué fines se utilizan las competencias profesionales, como si dicho servicio al cliente pudiera erigirse en norma absoluta respecto a la ética de los recursos profesionales.

En resumen, según nuestra encuesta, se da prioridad a la fidelidad a los usos y normas propios de la profesión (47,4%). Esta fidelidad a lo transmitido se entiende de manera muy personal, según los propios principios (45%) y no según la imagen social de la profesión, que recibe la puntuación menor (16,4%). Es clara la tendencia a la autorreferencia, es decir, a la profesionalidad personalmente interpretada. En esa interpretación tienen gran peso los intereses de la sociedad (37,5%) y el servicio incondicional al cliente (34,2%). La percepción de las demandas externas, más difíciles de codificar, obliga a la búsqueda creativa y arriesgada.

La tendencia general es la misma que en la muestra italiana, con la salvedad de que allí la proposición 3, referente al interés del cliente, excluía expresamente la consideración de la moralidad de los objetivos finales en la puesta en juego de los recursos profesionales. Por eso recibe un 15% de respuestas afirmativas, frente al 34% en la encuesta española.

5.2 *Valoración ética de los criterios profesionales (bl. 10)*

La actividad de cada profesión crea su propia lógica particular y se desarrolla en un ámbito de vida diverso. Con todo, la vida económica dentro de la cual tienen que ejercerse esas actividades, la repercusión de los avances tecnológicos y los mismos cambios sociales actúan de forma simultánea e inciden en el desarrollo de habilidades especiales, impuestas por ese clima socioeconómico. La influencia de un mercado competitivo, la necesidad de la eficiencia y aun del éxito a corto plazo crean nuevas jerarquías de valores que no siempre son fieles a los criterios éticos.

En el bloque 10 se proponen algunos tipos de exigencias hoy dominantes en todo el universo socioeconómico: la eficiencia, la competitividad, el éxito, los intereses individuales y el beneficio. Como puntos de referencia de una determinada actividad profesional, ¿podrían legitimarse por sí mismos sin someterse a la valoración ética? La re-

Bloque 10: Dada la competitividad creciente típica del mercado, ¿está Ud. de acuerdo en considerar, como se hace comúnmente, valores éticos las siguientes habilidades profesionales?

	CECS (España)					
	De acuerdo		Depende		En desacuerdo	
	Absol.	%	Absol.	%	Absol.	%
1. La eficiencia aun a costa de no respetar los derechos de otros	40	1,6	451	18,1	1.982	80,3
2. Conseguir un mayor beneficio con el fin de reinvertirlo	1.291	51,7	992	39,7	179	8,6
3. La competitividad como medio de progreso	1.228	49,2	981	39,3	261	11,5
4. Orientar las decisiones según los criterios de éxito y beneficio	672	26,9	1.331	53,3	448	19,8
5. Conseguir que la profesión sea competitiva en el campo internacional	1.926	77,1	440	17,6	89	5,3
6. Superar los intereses individuales en favor del trabajo en equipo	1.726	69,1	631	25,3	108	5,6

	CENSIS (Italia)					
	De acuerdo		Depende		En desacuerdo	
	Absol.	%	Absol.	%	Absol.	%
1. *La búsqueda de la eficiencia*	3.048	72,7	987	23,5	159	3,8
2. Conseguir un mayor beneficio con el fin de reinvertirlo	1.658	40,1	1.923	46,5	551	13,4
3. La competitividad como medio de progreso	1.945	47,1	1.582	38,3	600	14,6
4. Orientar las decisiones según los criterios de éxito y beneficio	626	15,2	1.706	41,5	1.775	43,3
5. Conseguir que la profesión sea competitiva en el campo internacional	1.059	36,9	1.729	42,3	850	20,8
6. *La tendencia a superar la dimensión individual del trabajo profesional en una estructura organizativa de la empresa*	1.917	46,6	1.619	39,3	580	14,1

Fuente: Encuesta CECS, diciembre 1995 (España) y Encuesta CENSIS, 1991 (Italia).

ferencia del «deber ser» tiene que regirse por la norma suprema de considerar a las personas como fines en sí mismas sin permitir su instrumentalización, por mucho que lo pida la eficiencia, la competitividad o el progreso.

La proposición 1 del CECS modifica significativamente la del CENSIS, ya que en este último se trataba únicamente de valorar éticamente la eficiencia, mientras que en la encuesta española la eficiencia es enunciada en el grado límite de no respetar los derechos de los otros. Esta modificación explica la diferencia de porcentajes: el acuerdo de un 72,7% de los profesionales italianos y de sólo un 1,6% de los españoles. En cambio, la formulación, también diferente, de la pro-

posición 6 no tiene mayor importancia: superar los intereses individuales «en favor del trabajo en equipo» o «en una estructura organizativa de empresa» son formas de expresar un mismo tipo de valoración del trabajo en grupo. Dicho esto, observamos apreciables diferencias en las valoraciones éticas de virtudes profesionales entre las dos encuestas. El orden mismo de los porcentajes obtenidos nos irá ilustrando sobre cada una de estas dos sensibilidades.

Los profesionales españoles conceden la máxima importancia a la proposición 5. «*Conseguir que la profesión sea competitiva en el campo internacional*» *refleja, con un porcentaje del 77,1% de los encuestados, la máxima preocupación de un profesional español.* El porcentaje de los que responden a esa proposición en el apartado «depende» (17,6%) es el menor de esa columna e ínfimo (5,3%) el de los que responden «en desacuerdo». En Italia esa proposición pasa al quinto lugar, con un 36,9%, inmediatamente antes del «éxito y beneficio», que los profesionales españoles sitúan también en la cola. La competitividad internacional es más destacada por los menores de 30 años, por los de ingresos superiores a 10 millones y por los católicos no practicantes. Respecto a las profesiones, parece preocupar más a los médicos (84,8%), administrativos (83%), arquitectos (82,2%), farmacéuticos (80,8%), bancarios (80,6%), profesores universitarios (79,8%) y directivos de empresa (78,4%). Preocupa menos a los periodistas (75,1%), notarios (73,3%) y profesores preuniversitarios (62,8%).

El segundo puesto, en la valoración ética, lo conceden los españoles a la proposición 6, «*superar los intereses individuales en favor del trabajo en equipo*», *con un 69,1% de consenso.* Los italianos, con menor puntuación (46,6%), le dan también gran importancia al situarla en el tercer puesto. Sobresalen en la valoración ética del equipo los bancarios (78,8%), los profesores preuniversitarios (74,8%), los periodistas (74,5%) y los profesores universitarios (72,8%). Los farmacéuticos conceden a esta forma de trabajo la puntuación más baja (61,1%). Ni la edad ni el nivel de ingresos ni la práctica religiosa constituyen variantes apreciables.

Más de la mitad (51,7%) concede el tercer puesto a la virtud de «conseguir un mayor beneficio para reinvertirlo», proposición 2. Nótese la importancia que se da a la finalidad del beneficio y no al beneficio mismo, que es valorado en quinto lugar. Los menores de 30 años y los de ingresos superiores a 10 millones parecen valorar más la cultura de la reinversión. Por profesiones, muestran mayor sensibilidad a esta proposición los directivos de empresa (71%), los administrativos (69,4%) y los bancarios (65,9%). Los periodistas (63,4%), los aboga-

dos (52,4%) y los arquitectos (50,3%) son, junto con los anteriores, los únicos que superan el 50% al valorar la economía de la reinversión. Los italianos prefieren valorar condicionalmente esta conducta, pues no alcanza un porcentaje mayoritario (46,5%).

¿Se considera *la competitividad* (proposición 3) como medio de progreso? *Casi la mitad de los profesionales españoles la sitúa en el cuarto puesto (49,2%), mientras los italianos la elevan al segundo (47,1%),* inmediatamente después de la eficiencia. La cultura de la competencia en España es manifiestamente débil. Comienza a valorarse por los más jóvenes, que superan en 5 y en 10 puntos a los de 31 a 45 años y a los mayores de 60, respectivamente. Tiende a valorarse más a medida que aumenta el nivel de ingresos. También aquí son los administrativos (73,5%), los directivos de empresa (71,9%) y los bancarios (67,3%) los que alcanzan porcentajes más elevados, seguidos de cerca por los periodistas (55,5%), los médicos ((53%) y los abogados (51,2%). No parecen considerar tan importante la competitividad los profesores universitarios (34,8%), los profesores preuniversitarios (36,3%) y los notarios (41,7%).

La proposición 4, «orientar las decisiones según los criterios de éxito y beneficio», es manifiestamente castigada (26,9%) y más aún en Italia (15,2%). En ambos países el juicio sobre el «éxito» y el «beneficio» se condiciona al de un prudente «depende» (53,3% en España y 41,5% en Italia). Esta misma pauta la observamos en las variables de edad, nivel de ingresos y práctica religiosa. Los que se muestran menos en desacuerdo con esta proposición son los directivos de empresa (8,5%), los bancarios (8,3%) y los administrativos (12,5%), profesiones a las que corresponden los porcentajes más altos en la columna «de acuerdo». Los mínimos en relación con esta última columna son los de los notarios (9%), los profesores universitarios (17,2%) y los periodistas (18%), que a su vez se muestran más cautelosos en la columna «depende».

6. La realidad frente al ideal profesional

El cuestionario enviado invitaba al encuestado **«a describir algún conflicto ético concreto que considere especialmente significativo de su experiencia profesional, manifestando su valoración personal»**. Tenemos que agradecer las 324 respuestas abiertas obtenidas, que suponen un 12,9% de los que contestaron la encuesta y que sirven de advertencia a la posible idealización del panorama resultante del análisis precedente.

Uno podría dejarse impresionar por el horizonte oscuro cargado de tantos conflictos éticos como los que se enuncian en estas notas espontáneas. Pero tengamos en cuenta que se les invitaba precisamente a describir conflictos éticos «especialmente significativos de su experiencia personal» y lo han cumplido con generosidad. Un profesional sumergido en su propia experiencia tiende lógicamente a confesarnos aquellas que le han herido o preocupado personalmente.

Como advierte un profesor preuniversitario, el conflicto mayor se produce por la «incoherencia entre lo que se afirma y lo que en realidad se hace». Esta dicotomía habitual entre lo que pensamos que debemos hacer y lo que realmente hacemos, no merma la veracidad de la encuesta. Ya hemos advertido al lector que no pocos de los amplios consensos aquí señalados responden a preguntas teóricas propias del modelo ideal del «deber ser».

Desde la perspectiva más inmediata de su puesto de trabajo y del papel que desarrolla en su cuerpo profesional, se comprende que mire primero a su alrededor y advierta las inmoralidades específicas de sus compañeros. Sitúa la sede de la decisión fuera de él, en el contexto amplio del *ethos* de la sociedad española o en la institución concreta en la que trabaja. Las disfunciones institucionales de las Administraciones Públicas, de la Universidad, del sistema público de salud o de la administración de justicia hieren directamente la sensibilidad personal, porque las sufre como factores poderosos que condicionan o incluso hacen imposible su comportamiento ético profesional. El resultado de esta transferencia de responsabilidades, casi inconsciente, es que se sitúan las causas del conflicto fuera de uno mismo.

Las generalizaciones abundan: «Vivimos en una sociedad en la que se han perdido los valores éticos por la consecución del bienestar por encima de todo» (médico); «Se ha perdido una ocasión histórica de vertebrar la sociedad [...]; se han legitimado nuestros vicios ancestrales y no hay ya oportunidad viable de corregirlos. Una pena» (profesor universitario); «... la imposibilidad de mostrar la valía profesional de una persona en una sociedad, como la actual, que sólo pone empeño en defender principios que no tienen el valor que se pretende [...]. Nos movemos en un mundo basado en la apariencia» (abogada); «Casi todo el país tilda de corruptos a los demás» (aparejador); «No existe consenso sobre la ética y, en el mundo de los negocios, sólo existirán siempre *normas comúnmente aceptadas*» (directivo de empresa); «... el culto al dinero por encima de la ética, ambiente generalizado de pánico al paro, peloteo, recomendaciones» (bancario). Un sorprendido por algunas de las preguntas del cuestionario reacciona de esta

manera: «Está claro que nadie nos ha enseñado ética, ni profesionalidad [...]. La mediocridad cultural de los españoles conlleva el deterioro ético y la explotación de medios para beneficio personal de las clases dominantes de la mayoría de los sectores sociales».

En determinas profesiones se denuncian *vicios específicos del sector*. *Los médicos* critican con preferencia la burocracia y las trampas en el papeleo de las bajas y recetas. Alguno habla de «mafias» puestas de acuerdo para dirigir a los pacientes, siguiendo con fidelidad «al cabecilla del clan». La objeción de conciencia en el aborto y la cuestión de la incomprensión de la eutanasia pasiva mortifican a no pocos médicos.

Los profesores universitarios parecen haberse puesto de acuerdo en protestar contra el sistema de selección del profesorado. Se muestran en desacuerdo con la forma concreta como actúan los tribunales de oposiciones. Les preocupa «el conflicto que supone tener que elegir una carrera fulgurante y sin sobresaltos a cambio de obediencia ciega, conformidad, servilismo, docilidad mal entendidas, pleitesía a ciertos caciques que todavía pululan por la Universidad española»; la endogamia intelectual, al tener que escoger al «candidato de la casa»; que la Universidad funcione «por *equipos*, no realmente de investigación, sino de presión para conseguir éxito, dinero, obedeciendo órdenes implícitas del que actúa como cabeza de grupo»; la prioridad que se está dando al afán caricaturesco de publicar artículos (¿investigación?) con daño de la verdadera labor docente; «la utilización generalizada de capital público (laboratorios, equipos) para el desarrollo de actividades privadas, bajo la tapadera de convenios». Para un profesor, el conflicto ético principal es tener que participar en un sistema de «chapuza institucionalizada» sin hacer nada para cambiarlo.

En el mundode los *profesores preuniversitarios* preocupa especialmente que la sociedad y la escuela caminen por sendas distintas; el que frecuentemente se nombre director a una persona no capacitada para ello, por resultar acomodaticio a la hora de exigir responsabilidades; el despilfarro del dinero público en puestos innecesarios, en la concesión de becas; la poca colaboración y escaso compañerismo...

Los abogados se quejan de la falta de compañerismo. Muchos describen con viveza el conflicto entre lo justo y los intereses del cliente y ven con pena que se anteponga el interés personal o económico del letrado al interés real del cliente. Critican las minutas desorbitadas, la imagen que se da ellos en los medios de comunicación cuando defienden a determinados delincuentes, etc.

Varios notarios se plantean como conflicto ético propio de la profesión la defensa a ultranza del corporativismo, la defensa del *status* de la profesión, a nivel social y económico, por encima del servicio a la sociedad.

Entre *los arquitectos y aparejadores* existe casi unanimidad en la denuncia de las comisiones económicas pagadas a la Administración para agilizar los papeles o para obtener permisos más allá de las ordenanzas. Se critica la competencia desleal, que acaba en una disminución de la calidad para acomodarse al precio que quiere el propietario. Está todo tan «normalizado» que se pierde el horizonte de lo que se debe hacer. Denuncian también la corrupción de las empresas y entre las empresas. Con la excusa de una «mayor eficacia», se están eliminando sistemáticamente la mayoría de las garantías o controles que dan seguridades jurídicas a los ciudadanos. Se critica el caciquismo existente dentro de los colegios profesionales. «El mundo de la construcción, sobre todo si hablamos de pequeñas y medianas empresas, está lleno de conflictos éticos, por el incumplimiento de fechas de contratos, la sustitución de materiales y por las condiciones laborales de los operarios».

En el mundo de la empresa, el problema del reajuste de plantillas, la entrada de la política en estos medios profesionales, las personas que no están dispuestas a mejorar los procesos de producción y crean malestar interno, las propuestas de comisiones, etc., parecen preocupar especialmente.

Entre *los periodistas* se denuncia con vigor la impunidad de las prácticas irregulares fruto de una concepción absoluta, deformada y casi siempre ventajista de la libertad de expresión. La difícil obediencia para seguir el enfoque que gusta al jefe en contra del parecer particular lleva a decir al interesado «Mi oficio es el periódico, puesto que me paga, pero mi firma es mi único patrimonio». Entre los 15 periodistas que hacen anotaciones, más de la mitad denuncian la corrupción que se está apoderando de esta profesión.

Entre *los obreros especializados, administrativos y bancarios* preocupa el «drama» de los créditos no pagados por los problemas sociales implícitos; la reducción de puestos de trabajo por la introducción de la electrónica; la necesidad de mantener la cuenta de resultados en la empresa, que lleva a «maquillar» las cuentas; que se valore más el título que la experiencia profesional; que se consigan ascensos a base de «pasar la mano» a los jefes, en perjuicio de la profesionalidad de otros compañeros; etc.

La impresión general que dejan muchas de estas anotaciones sobre cada sector profesional es una verdadera preocupación por la ética, pero con un concepto bastante difuso de la misma. Se transfieren al contexto general vivencias personales, no pocas veces limitadas por el propio interés, que suele mandar en el reino de la conciencia moral. A este respecto, es muy acertada la observación que hace una joven abogada: «*Creo que habría sido interesante distinguir «profesión» de «puesto de trabajo», porque en algunas profesiones las valoraciones éticas pueden variar en función del trabajo concreto*».

La dificultad es real y nos lleva a la conclusión de que el salto desde la conciencia moral personal a la «institucional» tiene que darse a partir del contexto concreto del puesto de trabajo. De otra manera, difícilmente se puede participar responsablemente en el equipo de trabajo y descubrir la lógica propia de la organización humana. «Sustituir la lógica de la acción individual por la lógica de la acción colectiva o al menos complementarla con ella»[14].

La queja más general de nuestros encuestados se localiza en la carencia de espíritu de colaboración y de compañerismo, en los muchos casos de competencia desleal... El descubrimiento de la alteridad, propia de un sujeto auténticamente autónomo, es la gran tarea pendiente, la asignatura que ni en las enseñanzas primaria y secundaria ni en la superior es aprendible. Cuando esto falta, la acción colectiva se despersonaliza y se hipostatiza al Estado, a las instituciones, a los cuerpos profesionales o a cualquier otra organización más inmediata, como el departamento universitario, el equipo médico o la empresa. Con toda razón podemos hablar de un salto cualitativo necesario en el sentido antropológico más fuerte de la palabra.

---

[14] Cortina, A., «Ética empresarial y opinión pública», *Claves*, n. 56, octubre 1995, p. 48-55. En el mismo sentido, A. Cortina cita a Homann, K. y Blome-Dress, F., *Wirstschafts und Unternehmensethik*, Bandenhoeck & Ruprecht, Göttingen, 1992, p. 21.

Parte Tercera

PRODUCCIÓN Y COMPETITIVIDAD

Capítulo I

CRECIMIENTO ECONÓMICO Y DESARROLLO SOCIAL

I. TESIS INTERPRETATIVAS

1. Crecimiento de baja intensidad social

Cuando se habla de «crecimiento» se suelen manejar casi exclusivamente indicadores económicos. Los economistas no acostumbran a prestar mucha atención a las dimensiones sociales. El concepto «desarrollo social», sin embargo, es mucho más complejo. El «capital social», en su sentido más auténtico, incluye el número y calidad de las relaciones sociales. Se mide por el nivel de formación, por la capacidad de responsabilidad, por la profesionalidad y por la sensibilidad a los contactos e interdependencias en una sociedad cada vez más compleja, es decir, con más interrelaciones. El desempleo, la exclusión social, las prestaciones sociales condicionan esencialmente el «crecimiento». El gran reto europeo es enfrentarse con una economía competitiva sin recortar los gastos sociales, sin ceder en el modelo de sociedad, reconciliando crecimiento económico y desarrollo social. Hay que aumentar la riqueza en términos económicos, pero es mucho más importante enriquecer los recursos humanos.

Los indicadores de desarrollo o de receso social no logran expresarse en unidades monetarias. Nos cuesta medir de manera fiable la calidad de la educación, de la salud, de la cultura, del ocio y del medio ambiente. Y, sin embargo, es la riqueza social, condicionada sin duda por la económica, la que contiene mayor potencial de bienestar. El crecimiento interanual del PIB no se empareja necesariamente con la generación de empleo.

El mayor conflicto de la sociedad posindustrial no se plantea ya entre los que «tienen más» y los que «tienen menos», sino entre los «integrados» y los que no logran «integrarse» en el sistema socioeconómico. Crecemos, evidentemente, cuando logramos que se reconozcan los derechos de todos. El grado de bienestar depende más del nivel de desarrollo de la convivencia civil, ya que caminamos hacia una sociedad cada vez más densa de relaciones personales y de interdependencias sistémicas.

1.1 *Crecer en Europa*

Los países europeos de la OCDE han demostrado tener un modelo propio de crecimiento. La producción de riqueza y el desarrollo social, como ruedas del verdadero progreso, tendrán que sincronizarse. Ninguna de ellas puede prescindir de la otra. Los ritmos de estas dos fuerzas son diferentes y sus sentidos tienden a ser divergentes. Resulta inútil negar la ruptura con el anterior funcionamiento casi mecánico del compromiso fordiano y keynesiano, desarrollado tras la Segunda Guerra Mundial, en el período que a los franceses les gusta llamar de los «trente glorieuses». Asistíamos entonces a lo que se denominó «círculo virtuoso del crecimiento». Los aumentos constantes en la productividad incrementaban la riqueza económica, elevaban el nivel de vida, permitían aspirar al pleno empleo, aumentar la equidad en la distribución de la renta y estimular la demanda de bienes de consumo. El Estado protector, regulador y distribuidor, aseguraba la educación, la salud y la jubilación. Europa se caracterizó –frente a economías como la norteamericana y la japonesa– por un gran sentido de la cohesión social que permitía, al mismo tiempo, aumentar su eficiencia económica.

Ahora se ha roto aquel «círculo virtuoso». Ha entrado en crisis la convergencia keynesiana de la economía y la sociedad. Hemos empezado a sentir la sombra del desempleo y la imposibilidad de reducir el déficit público sin recortar el gasto social[1]. El *Libro Blanco* de la Comisión Europea sobre la competitividad y el empleo advierte que la tasa de empleo –es decir, la proporción de población en edad activa que trabaja– en la Unión Europea es la más baja de los países industrializados. Esta característica «europea» –una tasa de empleo del 60% a finales de los ochenta– no parecía afectar a Escandinavia, cuya tasa correspondiente se mantenía en el 70%, similar a la de Japón y Estados Unidos.

Tres paradojas del crecimiento en Europa

Por paradoja entendemos una idea extraña, opuesta al sentir común, algo que sorprende y no acabamos de entender. Lo paradójico

---

[1] En los años 1991-1993 el desempleo registrado en la Unión Europea aumentó de manera alarmante. Véase Comisión Europea, *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. 136.

utiliza expresiones en apariencia contradictorias. El crecimiento no puede ser irreconciliable con el pleno empleo, con la cohesión social y, menos aún, con las libertades cívicas. Tres libertades tienen que ser defendidas como fundamentales:

— La libertad de participar en el proceso de producción y generación de riqueza.
— La libertad de ser ciudadano, de integrarse en la vida social y participar en la vida política.
— La libertad de elegir un estilo propio de vida.

Cuando se habla de un nuevo modelo de crecimiento, no siempre se tiene una idea clara de las reformas estructurales deseables. En modo alguno podemos ser tan incoherentes que nos opongamos al crecimiento mismo. La economía carecería de sentido si pierde de vista su objetivo natural: el crecimiento. Ahora bien, un crecimiento económico que no se traduce en desarrollo social lleva dentro el germen de su propia debilidad.

a) Un crecimiento que no genera empleo resulta, por lo menos, paradójico. El problema del trabajo y de la centralidad de éste no se reduce a la capacidad de compra. Si se parte de la situación actual, según la cual la actividad laboral es, hoy por hoy, condición de la identidad social de la persona, no merece el nombre de sociedad aquella que admite como fenómeno permanente que amplios colectivos de ciudadanos estén condenados a vivir de la distribución de la renta y de la caridad.

No se puede decir que nuestros pensionistas están integrados plenamente en nuestra sociedad. La reducción del número de personas que participan plenamente en las tareas fundamentales de la comunidad será siempre lamentable y empobrecedora.

No basta proporcionar una pensión, un sueldo mínimo vital que sólo resuelve el problema de la subsistencia. No es cierto que la integración y la participación sean proporcionales al poder adquisitivo. La novedad de esta fase del desarrollo consiste en que amplios colectivos, incluso con un poder adquisitivo medio o medio-alto, se sienten excluidos. Podemos considerar como marginados a todos los que no participan ni en la creación de riqueza ni, especialmente, en el desarrollo social: los parados, los pensionistas y una buena parte de la población femenina y juvenil que busca un empleo no sólo para conquistar su autonomía económica, sino muy especialmente para salir de la exclusión a la que los condena un orden social fundado sobre el principio del empleo.

La lucha contra toda forma de exclusión es el nuevo frente de la cuestión social. El desarrollo del trabajo asalariado ha llegado a controlar las franquicias para circular y participar en la vida pública:

— La primera es la propia mediación monetaria entre el empleador y el trabajador. El trabajo asalariado adquiere franquicia universal, porque su producto es intercambiable y confiere a su dueño el estatuto de miembro de la sociedad.

— La segunda está sellada por la identidad misma del trabajo. Tiene lugar en el marco de una colaboración productiva que genera un proceso de reconocimiento en el juego de las fuerzas sociales. Representa una socialización secundaria de los individuos por la inmersión en un grupo que comparte un gran campo de prácticas y de influencias (C. Dubar, 1991). La autoproducción doméstica no puede dar ese salto cualitativo.

— Una tercera franquicia del trabajo asalariado es la pertenencia a un colectivo con unos derechos específicos. Tiene un poder de negociación en la vida política gracias al sistema de representación de los ocupados o de los que se sienten «colocados».

Los excluidos se caracterizan por su débil relación social. La heterogeneidad de los excluidos genera multitud, pero no sociedad. Difícilmente podrán organizarse y tener conciencia de clase quienes se avergüenzan de su condición. Como colectivo sólo llegan a constituir una suma de proyectos individuales.

Solemos invocar la cohesión familiar para explicar la tolerancia de una sociedad como la española, sobrecargada con altísimas tasas de desempleo. Sin negar que la solidaridad familiar contribuya a amortiguar la estridencia social, podemos explicarnos la resignación del parado por su propia condición: lo que evita la explosión exterior es esa «violencia bloqueada» que se recluye avergonzada en el interior de cada uno de los excluidos. Esta amargura interior resulta mucho más peligrosa a la hora de la participación en los proyectos de interés general. Con mujeres y hombres desmoralizados, incluso destruidos, es natural que se organice un combate latente contra los instalados en la sociedad. El mismo que lleva dentro cada excluido contra sí mismo, en un proceso de desesperanza y autodestrucción. El integrado huye espontáneamente del excluido para esconder la parte maldecida por el otro que él lleva dentro.

Más que esperar a que llegue el pleno empleo, conviene reflexionar sobre las posibilidades de la plena actividad, de su reconocimiento social y, lógicamente, de la financiación de los servicios personalizados

de proximidad. Las sociedades avanzadas se han ido acorazando contra la explotación, pero están prácticamente desarmadas frente a la exclusión. El Estado-providente nunca podrá llegar a personalizar sus servicios, que son públicos y burocráticos por definición. La solución tendrá que venir de la sociedad misma. ¿No habrá llegado el momento de empezar a pensar en la «sociedad-providente»?

b) El crecimiento económico y el gasto social no deberían presentarse como antagónicos. Esta segunda paradoja es tan hiriente como la anterior y más difícil de formular. Los impuestos y cotizaciones se han elevado sensiblemente en Europa durante las últimas décadas. «Las exacciones aplicadas directamente al trabajo representan el 23,5% del PIB comunitario, esto es, **más de la mitad del conjunto de exacciones obligatorias** y, desde 1970, han aumentado un 40% en términos reales, es decir, a un ritmo dos veces superior al de Estados Unidos»[2]. La Seguridad Social es una pesada hipoteca para el aparato productivo de los países de la Unión Europea. Las dos terceras partes de las cotizaciones sociales obligatorias recaen sobre las empresas y, en consecuencia, sobre la competitividad de éstas en los mercados mundiales.

No se soluciona un dilema con la supresión o ignorancia de uno de sus términos. El estatuto de la economía no es insensible a la historia. Y los que la hacen pertenecen a una determinada sociedad. Es algo generalmente admitido que los europeos estamos habituados a un elevado nivel de protección social. La indignación moral ante la desigualdad social aumenta con el progreso. La «cohesión social», en tanto que antídoto contra la «fractura social», suele asumirse como un principio intocable. No se puede legitimar un aumento de la renta nacional sin una distribución equitativa de la misma. Crecimiento económico y desarrollo social tienen que ir a la par. Esto no significa que no deban revisarse muchos de los criterios de la Seguridad Social, incluso plantear reformas estructurales del sistema. Así lo hizo Alemania en 1989, Bélgica en 1991 e Italia en 1992. El reformismo caracteriza a las diversas organizaciones de la Seguridad Social en Europa. En nuestro segundo informe, *España 1994*, dábamos cuenta del debate sobre las pensiones[3]. En este mismo informe, *España 1995*, dedica-

---

[2] *Ibid.*, p. 150-151.

[3] CECS, *España 1994*, Fundación Encuentro, Madrid, 1995, cap. VI, «Crisis financiera en el sistema de pensiones», p. 383-432.

mos el capítulo III a la cuestión de los tributos y cotizaciones. Francia y España se hallan ahora inmersas en esta misma controversia.

c) No parece lógico que el crecimiento económico dé preferencia al consumo de bienes menos necesarios en detrimento de otros mucho más básicos o primarios. Esta observación, por sutil que parezca, tiene a la larga graves consecuencias. Hay que evitar en lo posible las decepciones en la adquisición de los bienes de consumo, en particular de aquellos que son más duraderos. El consumidor de la sociedad posindustrial, con los sistemas de *marketing* y publicidad, es mucho menos poderoso: no puede enviar señales verdaderamente eficaces al productor como en la pasada sociedad industrial. Llegamos, sin embargo, a confundir la libertad de elegir entre un creciente abanico de productos con la libertad de exigir aquellos productos más ricos en bienestar. Lo que propiamente mejora nuestra vida no son los artículos de consumo dictados por la publicidad, ni siquiera en el campo de la cultura. Nunca se conquistó la libertad a costa de nuestra capacidad de elegir. El consumidor actual es menos dueño de la situación que en el pasado. Se ha puesto en cuestión el principio del pensamiento liberal: la soberanía del consumidor. Nos hacemos la ilusión de ser más libres, pero en realidad no somos capaces de crear nuestro propio estilo de vida.

1.2 Crecer en España

Hasta 1995, economistas, políticos y periodistas se han resistido a reconocer la superación del ciclo de recesión económica. Los desajustes estructurales, sin duda, constituyen un freno al crecimiento. El pesimismo es más profundo respecto a la generación de empleo estable y remunerado, hasta el punto de creer en nuestra incapacidad radical.

Hasta el *Libro Blanco* se refiere a la economía española como un «ejemplo sorprendente»[4] de desempleo. Trataremos de explicar este fenómeno, que no consideramos típicamente español, sino más bien propio del modelo de crecimiento que hemos llamado «europeo», aunque indudablemente el nuestro muestra sus propias características. En buena parte, nuestra tasa de paro se debe a las circunstancias

[4] «La economía española constituye el ejemplo más sorprendente. Entre 1970 y 1992 la economía española creció un 103%. Pero en 1992, la tasa de empleo era de hecho un 0,3% inferior a la de 1970». Comisión Europea, *op. cit.*, p. 137.

singulares que atravesó nuestra economía durante los últimos 30 años. Más aún, la fractura del círculo virtuoso «crecimiento-empleo-crecimiento» se debe en gran medida a nuestra forma europea y castiza de entender y defender la cohesión social.

La tasa media anual de crecimiento del PIB español, durante los 25 últimos años, se mantiene en torno al 3%. Por encima de Reino Unido (1,9%), levemente superior a las tasas interanuales de Austria (2,6%), Francia (2,5%), República Federal de Alemania (2,4%) e Italia (2,7%). Este indicador tampoco nos aleja de otros países de la OCDE: Japón (3,8%), Noruega (3,5%), Canadá (3,3%) y Australia (2,6%). En la expansión de la segunda mitad de los ochenta, llegamos a tasas interanuales del 5,64% (1987), 5,16% (1988), 4,74% (1989) y 3,74% (1990). Durante la recesión de 1991-1994 bajamos, en cambio, a 2,24% (1991), 0,69% (1992), –1,11% (1993) y 2,05% (1994). En 1995, según los datos de la *Contabilidad Nacional*, recuperamos una tasa del 3%, con aumentos por encima de esa cifra en alguno de los trimestres.

Una de las disparidades que caracterizan a los países europeos respecto a otros de la OCDE es indudablemente la evolución del empleo. Éste creció durante estos decenios a una tasa media anual del 1,8% en Estados Unidos y del 1,2% en Japón. Por el contrario, en la Unión Europea sólo se alcanzó un 0,3%. Este pobre resultado en el empleo ha inducido a los autores del *Libro Blanco* de la Comisión Europea a centrarse en la llamada «intensidad laboral del crecimiento», es decir, cómo se reflejan en el empleo los aumentos del PIB.

Por su parte, España se distancia de las economías europeas no tanto por haber destruido más empleo, cuanto por no haber logrado crearlo. La tasa de paro español duplica la media de la Unión Europea. Ésta es una de las causas principales de que nuestro desarrollo social sea tan débil, lo que se convierte a su vez en freno del crecimiento económico. Conviene, sin embargo, analizar más de cerca este fenómeno que ensombrece nuestro futuro social y económico.

Si se analiza la evolución del número total de ocupados y por sectores[5] se observa una serie de ciclos que pueden relacionarse de manera clara con acontecimientos sociopolíticos que entorpecieron el funcionamiento del aparato productivo en estos últimos 35 años.

---

[5] Para un análisis más detallado de esta evolución puede consultarse la tabla 31 en la sección de Indicadores.

— Período 1960-1974. Catorce años de intensa creación de empleo: 1.585.000 puestos de trabajo, que suponen un incremento del 13,79% en el número de ocupados.

— Período 1974-1985. Desciende claramente el empleo; nada menos que un –17,26%: desaparecen 2.257.000 puestos de trabajo.

— Período 1985-1995. A partir de 1985 comienza la recuperación. Entre 1985 y 1989 se crearon 1.436.000 empleos. Pero la crisis de 1990-1994, a pesar de la recuperación de 1995 (312.000 empleos más), contribuyó a la reducción del saldo positivo de todo el período, dejándolo en 1.220.800, equivalente a sólo un 11,27% de aumento.

Si comparamos la evolución de los sectores de la economía española con la de los países europeos pertenecientes a la OCDE (Europa-OCDE), debemos hacer tres consideraciones:

— España perdió, desde 1968 a 1993, un 70% del empleo del sector agrícola, mientras Europa-OCDE perdía únicamente un 46,8% en ese mismo período.

— En el período 1985-1993, el número de ocupados en las Administraciones Públicas se incrementó un 36,9%, frente a un 3,6% en los países de Europa-OCDE.

— En el período 1968-1974, los ocupados no agrarios aumentaron un 18,8%, claramente por encima de Europa-OCDE, que sólo lo hizo en un 7,7%. En el período 1985-1993, nuestro crecimiento fue similar al de Europa-OCDE: 19,6% y 20,6%, respectivamente.

La gran crisis del empleo español hay que situarla entre los años 1974 y 1985. En ese período el empleo agrario descendió un –36,6% y el no agrario, un –9,7%. El descenso del sector agrario en Europa-OCDE fue del –19,4% y el no agrario aumentó un 4,6%. En nuestro país se perdieron más de dos millones de puestos de trabajo. Cualquier explicación de esta espectacular caída del empleo ha de tener en cuenta dos acontecimientos que tuvieron un gran impacto en la estructura de nuestra economía: la tardía e incompleta respuesta de nuestro país a las crisis del petróleo y la transición política.

El incremento de los precios en origen del petróleo y sus derivados no se trasladó de forma inmediata –como ocurrió en otros países– a los precios al consumo. No hubo incentivo para ahorrar energía. Una gran parte del aparato productivo quedó obsoleto y la balanza comercial en desequilibrio.

En cuanto a la transición política, no se puede negar que fue un período de incertidumbre para nuestra economía. La explosión salarial de aquellos años, que no se pudo compensar con el aumento de la pro-

ductividad, provocó más tarde despidos masivos en las empresas. La tasa de inversión disminuyó dramáticamente.

Si España hubiera evitado la caída del empleo en esos dos períodos críticos, se hubiera ahorrado los más de dos millones de parados antes mencionados y su tasa de paro hubiera sido muy semejante a la de Europa-OCDE[6].

En el período anterior a la crisis de 1974-1985, el empleo creció en España más que en Europa-OCDE (5,1% y 3,1%, respectivamente). Lo mismo ocurrió entre 1985 y 1993: el empleo en España aumentó un 8,9%, frente a un 3,4% en Europa-OCDE. Pero esta diferencia tan importante a nuestro favor en este último período no ha sido suficiente para eliminar la gran bolsa de desempleo acumulada en el pasado.

Cuando se analiza el desempleo español, se tienen poco en cuenta otros factores de gran importancia:

— En los últimos 35 años, la población ocupada en la agricultura ha pasado del 41,67% al 9,18% del total, hasta llegar a anular el retraso que mantenía respecto a la OCDE en este punto.

— Un mayor aumento de la población activa en nuestro país: en el período 1968-1993 se incrementó en un 23% en España y en un 16% en Europa-OCDE. El factor principal fue la rápida y masiva incorporación de la mujer al mercado laboral: la población activa femenina aumentó en dicho período un 88,3% en España y un 42,3% en Europa-OCDE. Se recuperó un retraso secular español, ya que la diferencia en la tasa de actividad de la mujer entre España y Europa-OCDE se redujo de 11 puntos en 1960 a 3,7 en 1993.

No parece estar justificada la sorpresa y menos el desánimo en cuanto a la capacidad de crear empleo. Esto no quiere decir que nuestro «umbral de creación de empleo», en torno al crecimiento del 3% del PIB, no esté exigiendo serias reformas estructurales. Por otra parte, si observamos la variación de empleo no agrario por cada punto de crecimiento del PIB, obtenemos un porcentaje del 0,24% frente al 0,21% de Europa.

El sector servicios será la mayor fuente de creación de empleo en el futuro. Las restricciones en el mercado de bienes y servicios llegan

---

[6] En estas apreciaciones coincidimos con Miguel Boyer (*El País*, 13 de noviembre de 1995).

incluso a limitar directamente la producción, a desincentivar la innovación y, por supuesto, a entorpecer la creación de empleo tanto o más que las rigideces del mercado laboral. Otras medidas de reforma laboral, como una posible reconsideración del salario mínimo, no se han llegado a plantear. La flexibilidad externa del empleo ya ha suscitado la polémica. El debate sobre la distribución del trabajo se plantea en términos ambiguos y genéricos, como si se tratara de una mera reducción de horarios o de eliminar las horas extraordinarias. En definitiva, de disminuir el factor trabajo, fuente de riqueza material y social. A lo sumo, medidas como éstas podrían ayudar a mitigar el problema a corto plazo, pero aparecerán otros más graves que sólo a largo plazo podrán encontrar solución. El empleo será cada vez más selectivo en cuanto a la mano de obra y dependerá de tres factores principales: la mejora cualitativa del sistema educativo, especialmente de las Enseñanzas Medias, la modernización de las empresas y la generación de nuevos tipos de empleo.

2. Desafiados por la competitividad

En nuestro informe *España 1993* escribíamos: «Lo que hace competitivo a un país no es la pura economía, sino el orden social en su conjunto. Por tanto, más que hablar de una economía competitiva, importa examinar la competitividad de nuestro orden social»[7].

El término «competitividad» no se libra de utilizaciones ideológicas. El *Diccionario de la Real Academia* introduce este término para referirse sin más a la «capacidad de competir»[8]. Los empresarios, los economistas, los sindicalistas y los políticos lo utilizan en contextos ideológicos distintos. Podemos hablar de la competitividad de un deportista o de su equipo, de la competitividad de una empresa, de la competitividad de la economía nacional y hasta del espíritu competitivo de la sociedad abierta y moderna.

---

[7] CECS, *España 1993*, Fundación Encuentro, Madrid, 1994, p. XXIII.

[8] Nos sorprende la afirmación siguiente: «Por el contrario, *competitividad* es una palabra que no figura en el Diccionario de la Real Academia, que el Diccionario Económico de Tamames tilda de cacofónica y de la que se pueden encontrar 22 acepciones, interesantes todas ellas, pero no exactamente coincidentes» (Comenge, M., «Competitividad y Política de Competencia», Círculo de Empresarios, *La Competencia como factor de Competitividad*, Boletín n. 56, 1992, p. 57).

Sólo una sociedad que premia a los «competentes», que abre paso a los verdaderos «profesionales» y lo cierra a los «chapuceros» o embusteros que pululan por todos los ámbitos de la vida española puede levantar hoy la cabeza en la esfera internacional. Triunfan las sociedades competitivas. ¿Son tantos, como dicen, los españoles «chapuceros»? ¿Qué nivel de confianza nos ofrece un mecánico al que entregamos el coche antes de emprender un largo viaje, un colegio al que encomendamos la educación de nuestros hijos, un abogado en el que delegamos la defensa de nuestra honra o de nuestra hacienda, un cirujano al que confiamos la vida? ¿Nos creemos verdaderamente lo que dicen los periodistas o más bien disfrutamos cuando se meten sin piedad con nuestros adversarios? Al análisis del ideal o modelo ético de la actividad profesional de los españoles hemos dedicado la Parte Segunda de este informe.

2.1 *Competitividad económica y pacto social*

Ahora nos referiremos exclusivamente a la «competitividad económica». El *World Competitiveness Report*[9] entiende por competitividad «la capacidad de un país o de una empresa para crear cada año proporcionalmente más riqueza que sus concurrentes en los mercados internacionales». Se trata, pues, de una noción relativa a la competencia de los mercados en una economía abierta y mundializada.

Algunos dan la impresión de haber erigido la «competitividad» en valor absoluto al que habría que subordinar todos los demás. Según la European Round Table of Industrialists (ERT), en su documento *Vencer la crisis: carta por el futuro industrial de Europa*[10], es necesario reconocer *la prioridad de la competitividad* por encima del abaratamiento de los costes de mano de obra, considerados como la causa principal del retraso en la competitividad y del aumento del paro. La Comisión

---

[9] Informe anual que viene elaborando el International Institute for Management (IMD) y la Universidad de Lausana desde 1980. Compara la competitividad de 48 países industrializados; utiliza 380 criterios, unos estadísticos y otros fruto de la evaluación de cerca de 3.000 directivos de empresa de todo el mundo, según un cuestionario de 120 items.

[10] European Round Table of Industrialists (ERT), *Vencer la crisis: carta por el futuro industrial de Europa*, Bruselas, 1993. La ERT está formada por 17 empresas europeas. El presidente actual es M. Jerôme Onod, P.D.G. de la Lyonnaise des Eaux-Dumez y en el comité director figuran los presidentes de Gevaert, Unilever, Société Generale de Belgique y Nestlé.

Europea, a propuesta de la ERT, creó en enero de 1995 un Consejo Consultivo sobre la Competitividad Europea, que emitirá cada seis meses su diagnóstico sobre la capacidad competitiva de la industria europea. También, la publicación del IRDAC *Newsletter* (enero 1994) afirma que el principal objetivo de la política, de la investigación y del desarrollo de la tecnología en la Unión Europea es la competitividad.

Es natural que esta insistencia incondicionada haya despertado temores en los defensores del pacto social, que consideran ya la competitividad como una «obsesión peligrosa». «La competitividad se ha convertido en un credo, en el evangelio de este final de siglo»[11]. «Un nuevo dios ha hecho su aparición en el espacio ideológico de nuestros días [...] La competitividad no debe considerarse como un fin absoluto»[12]. Paul Krugman previene acerca de esta nueva «industria de consejeros sobre la competitividad»[13] que rodean a la Administración Clinton.

En Europa se entendió que el progreso económico conducía al bienestar social. Pero la experiencia política demuestra que el mero intento de aligerar la enorme carga financiera del Estado y de la Seguridad Social hiere la sensibilidad no sólo de los pensionistas y subsidiados, sino de todos los funcionarios y usuarios de los servicios públicos (enseñanza, salud, transportes, etc.), que consideran al Estado Protector como una conquista social. ¿Qué parte de la población española se resignaría a vivir fuera de esa inmensa carpa del Estado social? ¿No hemos constitucionalizado la economía social?

Las huelgas que el pasado diciembre conmovieron a Francia parecían responder a reformas discretas e inaplazables de la Seguridad Social. La revuelta popular hundía sus raíces en sentimientos sociales más profundos, asociados a los «ideales republicanos» y al concepto posesivo que tienen los franceses del «servicio público».

Por otra parte, los países de la Unión Europea tienen que responder al reto de la competitividad en el mercado mundial. Y esto no se podrá lograr sin cumplir los requisitos de la convergencia económica europea, reajustes que, por otra parte, ponen en peligro la cohesión social. La observación de J. Delors equivale a un diagnóstico sintético:

---

[11] Petrella, R., «Critique de la compétitivité», *Futuribles*, n. 198, 1995, p. 73.

[12] Martín Seco, J. F., «El mito de la competitividad», *El Mundo*, 28 de agosto de 1995, p. 4.

[13] Krugman, P., «Competitiveness: A Dangereous Obsession», *Foreign Affairs*, marzo-abril 1994.

«Las élites tienen la cabeza en el mundo global, la población en el territorio nacional»[14]. La revuelta popular francesa cuestionaba tres instituciones características del momento europeo: el mercado en su versión actual, su sometimiento a la mundialización y las exigencias de Maastricht. De ahí que algunos hayan calificado ya la revuelta como «la protesta contra las tres M». La macroeconomía abstracta, pilar del pensamiento único, no iba a vencer sobre la economía tangible de los ciudadanos. Una vez más se puso de manifiesto que en democracia no es suficiente que las soluciones políticas sean inteligentes; tienen que ser, además, inteligibles. La incertidumbre y el miedo al futuro bloquean el diálogo y hacen que el ciudadano medio vuelva la espalda a los políticos.

Sin embargo, el desafío de la competitividad no se puede minimizar. La transformación profunda de los mercados exige a la Unión Europea ganar la batalla de una economía más competitiva. En la Asamblea del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial (Washington, 1995) la globalización de la economía mundial polarizó todos los discursos. El mundo se ha convertido ya en un mercado único. Se ha creado un espacio financiero prácticamente homogéneo en todo el planeta, al menos para las operaciones de gran escala. La informática y la desregulación de los mercados son las impulsoras de este trascendental fenómeno. Sólo las empresas más competitivas podrán operar en este nuevo escenario. En la economía de mercado, una empresa puede quebrar si no supera su punto crítico. Pero los países avanzados no pueden retirarse de la competición: se ven obligados a modificar los usos y reglas de su mercado interior y, lo que es más grave, a enfrentarse con elevados costes sociales.

2.2 *La «lógica económica» y la «racionalidad social»*

Francia nunca actuó como una isla en el viejo continente. España tiene que enfrentarse cuanto antes con reajustes económicos quizá más duros que en Francia y la sensibilidad de los españoles respecto a la protección social es tan viva como en la república vecina. Bastaría recordar los debates sobre los presupuestos generales de estos últimos años. En todos ha planeado el fantasma del déficit público. Sin embargo, no se llegaban a plantear claramente restricciones en las

[14] Delors, J., «Au-delà d'une Europe des seuls banquiers», *Le Nouvel Observateur*, 21-27 de diciembre de 1995, p. 39.

partidas sociales. Se hablaba mucho de economía política, poco de políticas económicas y rara vez llegaron Gobierno y oposición a proponer ajustes concretos en el gasto social, propios de la «lógica económica» e inaceptables para la «racionalidad social».

El debate sobre el futuro de las pensiones es una buena muestra de lo difícil que les resulta a los partidos políticos españoles ponerse de acuerdo en las cifras y en el análisis de los hechos. El Pacto de Toledo fue un buen acuerdo para tranquilizar a los actuales pensionistas, para enterrar el hacha temible de la desprotección social en la guerra partidista. El temor a enfrentar la lógica económica con la racionalidad social se enmascara como una «cuestión de Estado» sobre la cual no conviene que se manifiesten profundas divergencias. Unos y otros se pasaron el año difundiendo sus discrepancias personales, pero evitaron descubrir las cuestiones de fondo que podían aumentar la incertidumbre de las gentes, desequilibrar los mercados y obstaculizar nuestra convergencia con Europa.

Ante la dificultad de integrar la economía en la política, debería preocuparnos más el proceso de debilitación de la *auctóritas* política, si la entendemos como saber socialmente reconocido, capaz de enfrentarse con las decisiones más impopulares. Al menos deberíamos esforzarnos por integrar la lógica económica y la racionalidad social en la acción política. Éste es –como diría Ortega– el tema de nuestro tiempo, planteado en todas las democracias europeas y particularmente en la nuestra. Se puede echar la culpa a la torpeza de los gobernantes, a su escasa capacidad pedagógica, a la falta de respeto entre los políticos y a la quiebra de la *fides* que se deteriora cuando no se hace lo que se promete. La lógica económica transita por un discurso sólo comprensible para iniciados, mientras las gentes se instalan en su propia racionalidad social.

La acción revolucionaria de los sindicatos, tal y como se planteaba en otras épocas de la sociedad industrial, está perdiendo su sentido original. No sirve para incrementar y redistribuir la productividad y ni siquiera se puede trazar un frente definido de intereses comunes entre los asalariados. Las políticas socialdemócratas facilitaron la paz social. Se hizo viable la relación con el adversario en el seno de la democracia y se llegó a un *modus vivendi* de gestionar el mercado. La socialdemocracia constituyó una forma específica de mantener la moderación. La lógica económica y la racionalidad social llegaron a un «compromiso crítico y ofensivo». Y donde no hemos llegado a disfrutar plenamente de esta paz social, perdimos la oportunidad de seguir los modelos de los países del norte de Europa, que ellos mismos tratan ahora de actualizar.

¿A qué llamamos hoy «modernización social»? Según el *Informe Riboud*, se asemeja a la adaptación de lo social a las presiones económicas. No es casual que la crisis final del comunismo coincida con el agravamiento de los fenómenos de exclusión en los países capitalistas. La productividad gravita sobre el mercado de trabajo, exigiendo selectividad y, en consecuencia, descalificación social duradera sobre un amplio colectivo de individuos.

La lógica económica tiende a prevalecer sobre lo social. De hecho, seguimos actuando como si todo dependiera del funcionamiento de la economía. En nuestras sociedades desencantadas, la economía tiende a monopolizar el discurso público, como si ésta fuera el lenguaje universal, el sentido común de referencia para orientar todos los problemas, a excepción de los principios mínimos del derecho y de la democracia. La lógica económica se presenta como el principal factor de modernización de la sociedad. Nos figuramos que problemas como el desempleo, la exclusión social, la apatía por la política y, en general, los principales obstáculos para lograr el Estado de Bienestar desaparecerían prácticamente si fuéramos capaces de reducir el gasto público, situar nuestra inflación en la tasa mínima y conseguir un alto nivel competitivo en los mercados exteriores. No es así. Desde la práctica, se pueden demostrar las deficiencias de la lógica económica y su incapacidad para llevar a la práctica su propio programa sin recurrir a factores extraeconómicos.

La ciencia económica se cree universal. Pero el marco nacional, social y cultural determina grandes y apreciables diferencias que cuestionan seriamente la autonomía de la lógica económica. Como subraya A. O. Hirschman[15], la teoría general de la decisión, de las preferencias y de la decepción se ha vuelto mucho más refinada en los últimos decenios. El supuesto clásico del «conocimiento perfecto», como si los individuos calibraran sus compras y los usos de su tiempo conforme a la jerarquía de preferencias que han calculado los economistas, sólo tiene algún sentido en el más alto nivel de la abstracción.

Louis Dumont[16], que relaciona la revolución industrial con la génesis y expansión de la ideología económica, explica el fenómeno por

---

[15] Hirschman, A. O., *Interés privado y acción pública*, Fondo de Cultura Económica, México, 1986, p. 25.

[16] Dumont, L., *Homo aequalis. Genèse et épanouissement de l'idéologie économique*, Gallimard, París, 1977.

la primacía que entonces adquiría la relación del hombre con las cosas en la producción de bienes. Según esto, con la terciarización creciente a la que ahora asistimos, en la que priman las relaciones de los hombres entre sí, la autonomía de la economía no tiene razón de ser. La relación entre los hombres, el conocimiento aplicado y las habilidades puestas a disposición del equipo productor tienen que primar sobre las relaciones del hombre con sus propios productos. En otras palabras, la terciarización hace más necesaria si cabe la integración de la economía en la política como un factor de los intereses generales y no al contrario, como si el fin de la política fuera únicamente aumentar la riqueza.

Se comprende ahora mejor que esta debilidad del poder político, debida a múltiples circunstancias, se acentúe todavía más ante las decisiones económicas y contribuya a una disociación creciente entre lo económico y lo social. Se pone así en peligro la sustancia misma de la sociedad. Para salir de este atolladero de la lógica utilitarista habrá que volver a los valores democráticos y, en definitiva, a la primacía de la política. Necesitamos ensanchar el espacio del debate público, desarrollar los instrumentos y capacidades para una crítica que sea capaz de evaluar la calidad de las políticas económicas y sociales, primordialmente en función de su rentabilidad social, no siempre medible en unidades monetarias. Es claro que en la mayoría de las actividades de los servicios públicos, de la salud, de la educación, de la investigación, e incluso de la Administración, hablamos de productos en sentido metafórico. ¿Cómo evaluar la rentabilidad de un hospital, de una universidad, aunque se trate de organizaciones claramente especializadas?

Los servicios no sólo predominan en la sociedad moderna; cada vez ocupan un lugar más importante en la producción industrial. Allí, la integración del trabajador en la organización y la prestación de su propio conocimiento es más importante que el puro esfuerzo laboral contratado. Se pone así en cuestión la pretensión de objetividad del cálculo económico, que justificaba de alguna manera su autonomía frente a la política[17].

De esta manera, al dar prioridad a las relaciones entre los hombres y al tratar de evaluar los procesos modernos de producción, nos acer-

---

[17] Un análisis más detallado de estos procesos lo encontrará el lector en Perret, B. y Roustang, G., *L'Économie contre la société*, Seuil, París, 1993. El mismo autor colabora en la obra dirigida por Bernard Eme y Jean-Louis Laville, *Cohésion sociale et emploi*, Desclée, París, 1994.

camos a una explicitación de la dimensión política. Ahora importa que este retorno a la política económica contribuya a fortalecer la función pública del poder político.

2.3 *Política de la competitividad*

La clave de la convergencia y, en consecuencia, de la competitividad de la economía europea va a ser el déficit público. Respecto a los otros tres criterios exigidos por Maastricht, existe el convencimiento bastante extendido de que son perfectamente alcanzables. La macroeconomía demuestra claramente que el aumento de las cargas impositivas y de los tipos de interés que provoca dicho déficit se traslada al final al precio de los productos. Aunque fracasara el proyecto de moneda única, el problema de la competitividad con el resto del mundo seguiría exigiéndonos la reducción del gasto público, so pena de perder el poder adquisitivo de nuestra moneda en el comercio mundial.

Antes de finales de 1998 el déficit total de nuestras Administraciones Públicas tiene que ser inferior al 3% del PIB. Calculado en cifras absolutas, esto quiere decir que los déficit de 1996 y de 1997, cuyas medidas decidirán si pasamos o no a la moneda única, no podrán superar los 3,3 y 2,4 billones, respectivamente. El déficit en 1995 se situó en torno a los 4 billones de pesetas, un 5,9% del PIB, frente a un 6,7% en 1994. El esfuerzo exigido por la política de convergencia es formidable. Otro dato importante es el del volumen de dinero necesario para pagar los intereses de la deuda acumulada durante los últimos años; en 1995 dicho pago supuso alrededor de 3 billones de pesetas.

Nuestros economistas opinan que, sin ocultar la dificultad del objetivo propuesto, es posible alcanzarlo con una buena y rigurosa administración de los recursos y con el necesario apoyo de los ciudadanos. Las ventajas de la UEM son manifiestas: se reducirán todos los costes de transacción y podremos navegar por los mares procelosos de los mercados mundiales con una moneda fuerte, menos vulnerable a los ataques de los especuladores. Si nos quedáramos fuera del sistema, nuestros esfuerzos tendrían que superar obstáculos mayores.

La competitividad ciertamente no es un fin en sí misma. En lugar de pensar exclusivamente en la competitividad económica como fuente de riqueza, parece más realista considerarla como instrumento de defensa de nuestra cohesión y bienestar social. La defensa nacional es necesaria, debemos protegernos contra el riesgo exterior; pero sólo en

momentos de extremo peligro bélico podría justificarse la militarización de la sociedad para defender nuestra soberanía nacional. Del mismo modo, una sociedad polarizada por la guerra económica perdería su sustancia y frenaría los impulsos interiores de su verdadero desarrollo y bienestar.

Recordemos de nuevo la cita con la que iniciábamos estas reflexiones sobre el asedio de la competitividad: «Lo que hace competitivo a un país no es la pura economía, sino el orden social en su conjunto»[18].

La competitividad económica es una cualidad imprescindible de la empresa. Ésta, sin duda, tiene que moverse en contextos macroeconómicos que faciliten su presencia en los mercados internacionales: estabilidad de los tipos de cambio, coordinación de organismos internacionales, transparencia y regulación de los mercados, etc. El aumento de la productividad discurre principalmente por las vías de la innovación, la investigación, la tecnología, los planes estratégicos y de control y la utilización de mano de obra cualificada. La empresa tiene que modernizarse precisamente porque no puede dimitir de su función social. Las más adelantadas o competitivas son aquellas que logran la integración de todos los participantes en la alta dirección, en las unidades, en los mandos intermedios, en los equipos básicos, con los clientes, con los proveedores y con los accionistas. La empresa puede ser, en no pocos aspectos, una escuela de integración social. Tampoco en la empresa manda la pura economía; ni ésta por sí misma la hace más competitiva. En los procesos de producción y de integración son más decisivos los factores humanos extraeconómicos.

La inserción social o cívica tiene que prevalecer en la modernización de la sociedad. Cuando subrayamos el carácter competitivo del orden social en su conjunto, nos estamos refiriendo a la transparencia de los mecanismos internos que sitúan a cada uno de los ciudadanos en el puesto que le corresponde. La opacidad del familismo, del clientelismo y del corporativismo se organizan como redes mafiosas para impedir la sana competitividad.

Nos sentimos ciertamente desafiados por la competitividad necesaria en el mercado global del mundo. Es un desafío real y al que tenemos que enfrentarnos con las reformas estructurales necesarias en nuestra macroeconomía. Pero aun esto resultará insuficiente si no va acompañado de un proyecto político que logre englobar la economía

[18] CECS, *España 1993*, p. XXIII.

en una política de integración y de consenso social. Una política que sepa actuar en armonía con su contexto cultural, cívico y medioambiental. Una política que no se encierre en sí misma sin preocuparse de las graves consecuencias que pueden seguirse de su forma de entender la producción y el beneficio.

Hoy se hace más necesario introducir en la lógica económica todos los factores que construyen la ciudadanía. Las políticas sociales no pueden seguir siendo marginales, adicionales –apéndices menores– y meramente nominales. Las reglas del mercado tienen que integrar políticas respetuosas con la dimensión social. Esto equivale a centrar la política como sustantivo que gestione esas dos caras de la misma realidad, la social y la económica.

II. RED DE LOS FENÓMENOS

1. La pesada carga del desempleo acumulado

El 58% de los españoles destaca el paro como preocupación principal, a gran distancia de la droga (39%), la inseguridad ciudadana (26%) y la situación económica (24%)[19]. El desempleo, además de un problema económico, es un problema social; no es ajeno a situaciones como la inseguridad ciudadana o la drogadicción. El desempleo evidencia un modelo de crecimiento que sacrifica el desarrollo social.

Ofrecer una explicación de las causas que han generado el desempleo en España requiere un considerable ejercicio de análisis. Los trabajos de los expertos recogen aspectos puntuales o incidencias económicas y ponen de manifiesto que la situación actual es consecuencia de un cúmulo de factores, a veces sólo enumerados o escasamente investigados. Muchos de ellos no son recientes y obligan a remontar varias décadas. En una secuencia temporal demasiado corta y mucho menos en la foto instantánea que algunos utilizan, aumenta el riesgo de llegar a conclusiones sesgadas, insuficientes para responder a las dos grandes cuestiones: ¿qué políticas de empleo pueden ser las más eficientes, dado nuestro sistema productivo?, ¿qué es lo que nos espera si el pleno empleo ya no es previsible o cuál es el futuro del trabajo más allá de su concepto tradicional? Estas dos preguntas acuciantes estarán también presentes en los apartados 2 y 3 de esta Red de los Fenómenos, directamente relacionados con el crecimiento. Debemos dejar abierto el debate sobre la segunda gran cuestión. Volveremos sobre ella en el capítulo VI de este informe. Es necesario pensar en la posibilidad de una «sociedad de plena actividad», en la que el trabajo remunerado no juegue un papel tan decisivo en la identificación social.

Aquí pretendemos ofrecer algunos elementos de reflexión sobre el porvenir del mundo del trabajo, después de recorrer brevemente las causas y analizar los colectivos más afectados por el desempleo.

---

[19] CIS, Estudio n. 2.152, a partir de 4.000 entrevistas (1-30 de abril de 1995).

1.1 Por qué y cómo hemos alcanzado estas cifras de desempleo

Al analizar el proceso económico y del paro en España es común distinguir dos etapas claramente diferenciadas: la que va desde el inicio del desarrollo económico español hasta 1985 y de 1985 en adelante. Con el inicio de la recuperación económica en 1994 este esquema se muestra mucho más válido, ya que nos permite comparar dos períodos completos de crecimiento-recesión (1960-1985 y 1986-1993), lo que hace posible una valoración y evaluación de las medidas adoptadas y de la evolución económica y laboral de nuestro país.

1960-1985: desarrollo, agotamiento y crisis de un modelo de crecimiento

La verdadera revolución económica española comienza en 1959, con el Programa de Ordenación Económica. El *boom* del turismo y las remesas enviadas por los emigrantes hicieron que afluyera hacia España un dinero que permitió financiar la compra de utillaje y de materias primas. Las empresas extranjeras empezaron a instalarse en España alentadas por los bajos precios de la energía y atraídas por nuestros bajos costes salariales y por las posibilidades de negocio que ofrecía un país con un importante volumen de población y escaso equipamiento de todo tipo. La demanda interna aumentó considerablemente y se concentró en el sector de la vivienda, fuertemente deficitario como consecuencia de los importantes movimientos migratorios habidos en dicho período.

El empleo aumentó y cambió sustancialmente su composición según los grandes sectores de actividad. La agricultura perdió de forma rápida un volumen importante de población, que se compensó con el aumento en el sector servicios –principalmente la banca y otros servicios a las empresas– y en la construcción, dinamizada, como se ha dicho anteriormente, por la demanda de viviendas en las zonas industriales y por la edificación de hoteles para el turismo. El sector industrial se desarrolló más lentamente, como consecuencia de la reducida capacidad del mercado interior y las limitaciones de salida de nuestros productos hacia otros mercados, al entrar en competencia con los ofertados por las empresas de países más avanzados.

El resultado de todo esto fue que en 1965 España tenía una tasa de paro del 1,6%, que se redujo aún más, hasta un 1,1%, en 1970. Sin embargo, conviene recordar que en el período 1960-1974 el promedio anual de trabajadores emigrantes fue de 81.440. La espectacularidad de los datos queda así matizada y se desvanece hasta cierto punto la idea de un país capaz de ofrecer un trabajo a todos sus ciudadanos. Por otro lado, aunque es en esta época cuando la mujer empieza a incorporarse de forma apreciable al mercado de trabajo, esto no puede ocultar la baja tasa de actividad femenina en nuestro país en ese período en comparación con el resto de los países europeos.

De igual manera, todos esos datos positivos de nuestra economía habrían de ser considerados a la luz de algunos elementos que condicionaron en gran medida la fragilidad del modelo de crecimiento español:

— El tejido industrial mostraba una evidente hipertrofia del sector industrial de base, en detrimento de las industrias de transformación y de productos de mayor valor añadido.

— Gran parte de las empresas importantes, aquellas que configuran el modelo industrial de un país, pertenecían al Estado o a los grandes bancos, lo cual quiere decir que eran enormemente dependientes de los presupuestos del Estado o del crédito en condiciones ventajosas. Este factor, unido al proteccionismo estatal sobre el sistema económico español, favoreció un desarrollo con pies de barro en las industrias españolas, que se habría de poner de manifiesto con la apertura de los mercados. Muchas empresas españolas no estaban preparadas para competir y sucumbieron con estrépito.

Tampoco estaban los trabajadores españoles y las estructuras laborales de nuestro país preparadas para contribuir a un modelo de crecimiento competitivo. La situación política condicionaba las relaciones laborales. La falta de libertad sindical se intentó compensar con una elevada protección del empleo y por un aumento constante de los salarios reales. Por otra parte, la ausencia de mecanismos de protección propios de cualquier Estado social de derecho (desempleo, pensiones) quedó cubierta a través del contrato.

Esta organización de las relaciones laborales resultaba coherente y apenas sufrió tensiones mientras el crecimiento de la economía mundial y, por ende, de las empresas hacía innecesaria la utilización de los mecanismos de despido, en un contexto, además, en el que las restricciones a la competencia de productos extranjeros aseguraban la colocación de los bienes producidos por nuestras empresas. Los re-

sultados más apreciables fueron que España tenía la tasa de permanencia en la misma empresa más alta del mundo –por encima de la de Japón– y que las empresas españolas carecieron de incentivos externos para proceder a su modernización tecnológica y para buscar mercados para sus productos en el extranjero.

En este contexto se produce la crisis del petróleo de 1973. Tal vez por miedo a la reacción social, no se toman las duras medidas económicas necesarias ni las empresas españolas acometen su imprescindible reconversión, como ocurre en otros países. Se desata la espiral de los salarios y de la inflación en el contexto de la transición política. La primacía de lo político, la necesidad de evitar en lo posible las ya de por sí numerosas crispaciones y conflictos impidieron la aplicación de las necesarias medidas de ajuste y de reconversión. Las incertidumbres de todo tipo, la inestabilidad, la falta de un horizonte claro, retrajeron de modo brutal las decisiones de inversión productiva. La caída de la demanda interna y externa provocó el cierre de muchas empresas incapaces de hacer ajustes parciales debido a los altos costes de despido. La progresiva apertura de los mercados hizo evidentes los déficit tecnológicos y de productividad de nuestras empresas, incapaces de competir con las de otros países, más avanzadas, adaptadas y flexibles que las españolas.

Por otro lado, a partir de 1974 comienza el retorno de un número importante de emigrantes, a causa de la crisis económica que también azotaba a los países europeos occidentales. Entre 1974 y 1980 vuelven casi 400.000 emigrantes, que contribuyen a un notable aumento de la población activa y al incremento consiguiente de la tasa de paro. Además, la población rural sigue abandonando las tareas del campo.

El partido gobernante desde 1982, con mayoría absoluta en el Parlamento y un gran apoyo social, inicia el proceso de reconversión industrial y las duras medidas de ajuste, que suponen en un primer momento un notable agravamiento del desempleo, hasta llegar a una tasa del 21% en 1985.

Respecto a las relaciones laborales, cabe señalar que con el advenimiento de la democracia y el reconocimiento constitucional de España como un Estado social de derecho empezaron a extenderse una serie de beneficios sociales propios del Estado de Bienestar. Entre ellos estaban la protección por desempleo y la progresiva universalización de la asistencia sanitaria. No se produce, sin embargo, una sustitución del sistema de protección anterior: «Las transformaciones que se han ido produciendo en el mercado de trabajo español han

tendido a mantener el sistema de protección que existía en la década de los sesenta –elevadas indemnizaciones por despido–, a la vez que se incorporaban los sistemas de protección típicos de los países democráticos –elevado grado de cobertura de las prestaciones por desempleo–»[20]. Se rompía, por tanto, la coherencia interna que antes señalábamos, con el agravante de que el peso recaía en el coste del trabajo, vía cotizaciones sociales, y, en consecuencia, en la oferta de empleo[21].

1985-1993: entre la cumbre y los abismos

La mejora de la economía mundial, el saneamiento de las empresas españolas, la apertura de los mercados y la inminente entrada en la CE, la afluencia de nuevo de capitales y de inversiones productivas extranjeras, así como las nuevas modalidades de contratación admitidas en 1984 explican el importante crecimiento económico y del empleo que se produce en la segunda mitad de la década de los ochenta. En este importante aumento del empleo no se puede olvidar el considerable número de puestos de trabajo que se crearon en las diferentes Administraciones Públicas.

A pesar de este considerable incremento del empleo, la tasa de paro no registró una disminución proporcional. La causa fue el notable aumento de la población activa (tabla 1). Dos colectivos van a ser protagonistas: las mujeres y las amplias generaciones del *baby boom* de los sesenta.

El acceso masivo de la mujer al mercado de trabajo es, sin duda, el fenómeno social de mayor alcance de los últimos tiempos. No sólo desean trabajar las mujeres jóvenes que tienen ya una formación equiparable y en muchos casos superior a la de los varones de su edad; también numerosas mujeres en edad madura, impelidas bien por las dificultades laborales del marido bien por un legítimo deseo de

---

[20] García Perea, P. y Gómez, R., «Aspectos institucionales del mercado de trabajo, en comparación con otros países comunitarios», *Boletín Económico*, Banco de España, septiembre 1993.

[21] Un estudio más profundo de este proceso puede encontrarse también en Pedreño, A. y Ródenas, C., «Mercado de trabajo», en García Delgado, J. L. (dir.), *Lecciones de economía española*, Civitas, Madrid, 1996, p. 337-370; y en Malo de Molina, J. L., «Mercado de trabajo: empleo y salarios. Distorsiones y ajustes», en García Delgado, J. L. (dir.), *España, economía*, Espasa Calpe, Madrid, 1993, p. 1.149-1.180.

Tabla 1 – Variación media interanual de la población activa, ocupada y desempleada. 1964-1995

Población	1964-74	1975-85	1986-90	1991-93	1994-95
Activos	118.050	38.710	**262.680**	100.100	153.300
Ocupados	95.160	–193.630	**364.310**	–246.608	102.150
Parados	22.890	232.340	**–101.630**	346.708	51.150

Fuente: Elaboración CECS a partir de Pedreño, A. y Ródenas, C., «Mercado de trabajo», en García Delgado, J. L. (dir.), *Lecciones de economía española*, Civitas, Madrid, 1996, p. 339; e INE, *Encuesta de Población Activa*, 1995.

suficiencia y autonomía económica y de valoración social una vez que los hijos son mayores, muestran su disposición a trabajar fuera del hogar[22].

En 1991 comienza el período de recesión. Varios factores explican la drástica caída del empleo entre 1991 y 1993. En primer lugar, gran parte de los contratos firmados en el período 1985-1990 fueron temporales, cuyo coste de rescisión es nulo. Complementariamente, los sindicatos, controlados por los trabajadores con contratos indefinidos, defendieron aumentos de los salarios por encima de la inflación, ligados muchas veces a aumentos de la productividad, en claro detrimento del empleo. Del mismo modo, se negaron a aceptar relajación alguna en las condiciones e indemnizaciones por despido. El resultado fue una importante dualización del mercado de trabajo.

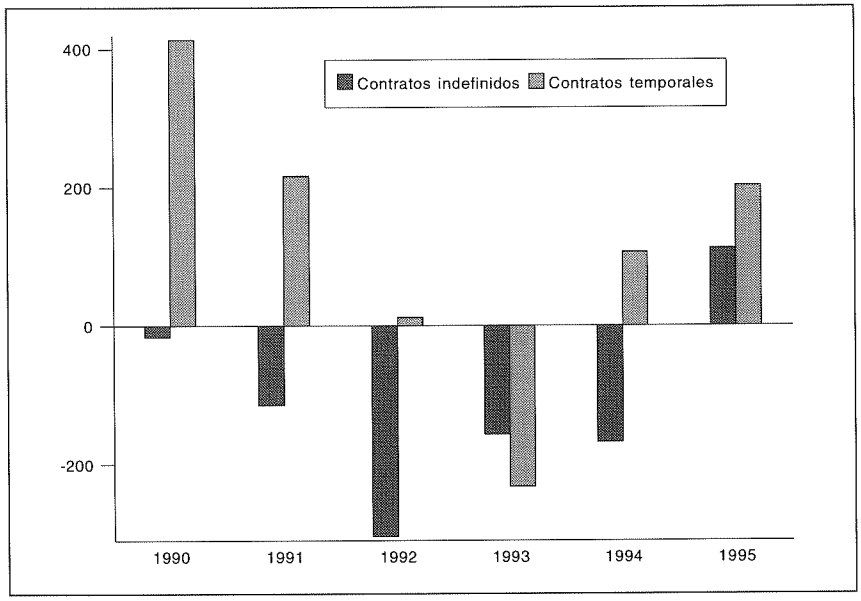
Cerradas las puertas de otro tipo de flexibilizaciones que permitiesen una adaptación de las empresas a las circunstancias del mercado, los empresarios optaron por la no renovación de un número importantísimo de contratos temporales. Previamente, también fueron muchas las empresas que con el capital acumulado en los años de bonanza procedieron a la rescisión e indemnización de numerosos contratos indefinidos (gráfico 1).

Si a todo esto unimos la práctica congelación de la oferta de empleo público, una de cuyas causas fundamentales fue el imperativo de rebajar el déficit público, nos encontramos con el escenario propicio para una reducción del empleo tan impresionante como la que se produjo en el período 1991-1993, y especialmente en 1993, año en el que se destruyeron 500.000 puestos de trabajo.

---

[22] Véase en nuestro informe *España 1993* el epígrafe «Las nuevas españolas», p. 10-29.

Gráfico 1 – Variación anual del empleo fijo y temporal. En miles. 1990-1995



Fuente: Elaboración CECS a partir de INE, *Encuesta de Población Activa*, varios años.

A modo de recapitulación, creemos interesante comentar brevemente el apartado dedicado a las causas del paro en una reciente encuesta realizada por Fedea entre estudiosos del mercado de trabajo[23]. Se pregunta por la incidencia en el paro de ocho factores: funcionamiento del mercado de trabajo, rigidez a la baja de los salarios, proceso de apertura comercial, cambio tecnológico, incremento de la tasa de actividad femenina, política monetaria, sistema fiscal y ausencia de una política industrial adecuada. Los mayores consensos se obtienen respecto a la importante influencia en el aumento del paro de los tres últimos factores (política monetaria, sistema fiscal y ausencia de política industrial adecuada). Un consenso menor se alcanza res-

[23] Castillo, S., Duce, R. y Jimeno, J. F., *El paro en España. Una encuesta a estudiosos del mercado de trabajo*, Fedea, Documento de trabajo 96-05, Madrid, 1996. Se enviaron 143 cuestionarios a «estudiosos del mercado de trabajo que acuden regularmente a conferencias y congresos científicos sobre temas de Economía Laboral y que están realizando tesis doctorales o han publicado trabajos sobre estos temas en revistas especializadas» (p. 4); contestaron 70.

pecto a la influencia de la rigidez a la baja de los salarios –que, en general, se rechaza como factor determinante– y del cambio tecnológico. En relación con los tres factores restantes, las respuestas son mucho más dispersas. Sin negársela a los demás, parece clara la importancia concedida a los factores determinantes de nuestro sistema productivo y, en consecuencia, de nuestro modelo de crecimiento. A ello volveremos más adelante.

Un problema europeo

Todos los aspectos mencionados, y algunos más, han influido sin duda en el aumento del desempleo. Muchos adquieren un perfil característico y hasta exclusivo en España, pero bastantes de ellos no son específicos de nuestro país. Esto explica que el desempleo sea un fenómeno que afecta, con mayor o menor gravedad a todos los países de la Unión Europea (tabla 2), donde en 1994 se contabilizaban 18.482.100 parados.

Tabla 2 – Paro total por sexo en los países de la Unión Europea. En miles y porcentajes. 1994

País	Hombres		Mujeres		Total
	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto
Alemania	1.604,2	48,7	1.692,1	51,3	3.296,3
Austria					157,0
Bélgica	195,3	46,7	223,3	53,3	418,6
Dinamarca	146,9	49,6	149,1	50,4	296,0
España	1.902,5	51,0	1.825,4	49,0	3.727,9
Finlandia	259,4	56,9	196,4	43,1	455,8
Francia	1.468,3	46,9	1.659,4	53,1	3.127,7
Grecia	156,1	42,5	211,2	57,5	367,3
Holanda	265,7	52,3	241,9	47,7	507,6
Irlanda	128,6	61,8	79,6	38,2	208,2
Italia	1.239,7	48,6	1.308,9	51,4	2.548,6
Luxemburgo	3,4	57,6	2,5	42,4	5,9
Portugal	160,7	48,2	172,4	51,8	333,1
Reino Unido	1.726,3	66,2	879,6	33,8	2.605,9
Suecia	254,7	59,8	171,5	40,2	426,2
Total	9.511,8	51,5	8.813,3	47,7	18.482,1

Fuente: Elaboración CECS a partir de Comisión Europea, *Employment in Europe 1995*, Luxemburgo, 1995.

1.2 *Más allá de un debate estéril*

Existen dos fuentes estadísticas para medir el paro: la Encuesta de Población Activa (EPA) y el paro registrado en las oficinas del Instituto Nacional de Empleo (Inem). La primera es una estimación derivada de los resultados obtenidos mediante un cuestionario, mientras que la segunda proporciona el número de personas que se inscriben en las oficinas de empleo.

Los métodos utilizados son diferentes, al igual que los datos que se obtienen. Entrar en la polémica de cuál de las dos fuentes es más fiable nos llevaría a analizar, en primer lugar, los problemas de medición que pueden plantearse en los dos casos. No es ésta nuestra intención. Ambos métodos presentan aspectos positivos y negativos.

La EPA, realizada por el Instituto Nacional de Estadística, sigue las pautas marcadas por la Organización Internacional del Trabajo y sus resultados son homologables internacionalmente. Por otra parte, más de la mitad de los expertos consultados en la citada encuesta de Fedea[24] consideran que es la fuente estadística más fiable para medir el paro. Sin embargo, y puesto que la información se extrae de las manifestaciones de los entrevistados, puede presentar sesgos como consecuencia de circunstancias personales que no hay intención de declarar.

En el caso del paro registrado, los sesgos pueden proceder de las razones para inscribirse y permanecer como desempleados en los registros del Inem. La inscripción en dicho organismo puede estar más condicionada por la legislación vigente, la política de empleo o la obtención de algunos beneficios destinados a desempleados que por la búsqueda real de una colocación.

Las diferencias son, por tanto, explicables, ya que las condiciones exigidas por ambas metodologías para ser clasificado como desempleado contienen elementos subjetivos que no son fáciles de detectar.

El concepto de paro puede tener, además, varias interpretaciones. Términos como «disponibilidad para trabajar», «búsqueda activa de empleo», «situación de actividad», etc., no son fácilmente comprobables. Igualmente, pueden existir desviaciones en la inscripción y registro como desempleado en el Inem, ya que la clasificación depende

---

[24] Castillo, S., Duce, R. y Jimeno, J. F., *op. cit.*, p. 5.

de la declaración del solicitante, que comunica que no posee un trabajo. Por otra parte, no todos los que carecen de trabajo y quieren trabajar presentan una demanda en una oficina de empleo.

Cuando se desagregan los datos de ambas estadísticas, se observa que en ciertas provincias y en algunos colectivos el número de parados estimados por la EPA es superior al paro registrado, mientras que en otros es menor.

Es sobradamente conocido que la economía sumergida tiene un peso importante en zonas y sectores concretos como la confección, el calzado y el juguete, y que afecta generalmente más a las mujeres que a los hombres; que las ayudas a la contratación de determinados colectivos de trabajadores pueden animar a la inscripción; que existen incentivos como la asistencia a un curso de formación profesional ocupacional que requieren el registro previo; que el sistema de prestaciones por desempleo puede desincentivar o retardar, en algunos casos, la búsqueda activa de trabajo o provocar el rechazo de ofertas... Pero esta heterogeneidad de situaciones no hace más que ratificar la dificultad de enmarcar a los parados en una definición o en unos pocos perfiles.

Se ha concedido demasiada importancia a la fiabilidad de las cifras, cuando lo prioritario es determinar la gravedad del problema, en función de los distintos grupos de desempleados. Las estadísticas no distinguen entre desocupados en situación precaria y aquellos que conservan dicha situación o permanecen inscritos para tener acceso o mantener ciertas ventajas o beneficios sociales.

En definitiva, si se quiere buscar una solución dando prioridad a los colectivos con mayores necesidades, se necesita conocer la razón por la que están sin trabajo, quiénes están parados y cuáles son las causas que prolongan los períodos de desempleo.

En primer lugar, los motivos que pueden llevar a una persona a considerarse parado pueden ser muy variados. El valor que cada persona concede al trabajo abre un amplio abanico de visiones diferentes sobre la vida profesional. La actividad humana presenta numerosas facetas, y quizá por ello lo primero que habría que revisar es nuestra concepción del trabajo y, en consecuencia, del desempleo. Decir trabajo equivale a empleo retribuido bajo la forma de contrato, mientras que decir parado no significa que una persona no trabaja, sino que no tiene un empleo retribuido.

En la economía formal de nuestras sociedades industriales se ha ido produciendo cierta confusión de conceptos. Los criterios estadísticos seguidos internacionalmente definen al parado como aquel que no tiene trabajo, lo busca activamente y está disponible para trabajar. Es lo que se conoce por «paro objetivo». No obstante, como ya dijimos, estos criterios no son fácilmente comprobables, por lo que el comportamiento y la interpretación individual determinan subjetivamente la condición de desempleado. Hay bastantes personas que según los criterios de la EPA no deberían considerarse como desempleados, pero que se autodefinen como tales. Aquí entra en juego el concepto de «paro subjetivo». Se trata, en un buen número de casos, de una elección en la que actúan como factores determinantes la concepción de lo que es un empleo y la actitud personal que se tenga hacia el trabajo, dando por supuesto el interés por obtener una ocupación remunerada.

La historia laboral de nuestro país en los últimos 40 años ha ido cristalizando en un concepto muy definido y restringido del empleo, un concepto que habrá de modificarse de manera radical en un futuro cercano. No se cuestiona el derecho que toda persona tiene a desempeñar una actividad retribuida, pero con unas cifras tan elevadas de oferta de mano de obra parece necesario distinguir unas situaciones de otras. El desempleo es complejo y la realidad impone cambios sustanciales en el tratamiento del problema.

En segundo lugar, el grado de dificultad para encontrar un empleo no es igual para todas las personas. La edad, cualificación, disponibilidad, etc., influyen de manera decisiva a la hora de colocarse, y no siempre se encuentran trabajadores con los perfiles demandados. A pesar de que el número de puestos de trabajo vacantes no es elevado, no todos son cubiertos y en algunas profesiones se detecta una carencia de trabajadores cualificados. Existen, por lo tanto, desajustes entre la oferta y la demanda, que sólo pueden ser superados con una mejor información sobre el mercado de trabajo y una mejor planificación de la formación profesional.

En tercer lugar, no se puede ignorar que existen distintas categorías de solicitantes de empleo: desde los que estarían dispuestos a aceptar cualquier tipo de trabajo, aunque no correspondiera a su cualificación profesional, incluso fuera de su lugar de residencia habitual y con cualquier horario, hasta aquellos que de no darse unas condiciones laborales concretas no aceptarían el puesto.

Una mayor flexibilidad en la organización de las empresas y de la producción sería un elemento esencial para el aprovechamiento de to-

Tabla 3 – Parados por circunstancias en las que aceptarían o no un empleo. En porcentajes. 1995

	Sí	No	No sabe	No clasificable	Total
Cambio de residencia	28,16	45,82	25,31	0,71	100
Cambio de oficio	72,67	9,02	17,59	0,71	100
Ingresos inferiores a los adecuados a su cualificación	59,72	13,49	26,08	0,71	100
Categoría inferior a la esperada	65,15	7,51	23,84	0,71	100

Fuente: Elaboración CECS a partir de INE, *Encuesta de Población Activa*, 1995.

das las oportunidades de empleo, dada la pluralidad de situaciones intermedias que pueden encontrarse, y además ayudaría a encuadrar el problema en su dimensión real.

No es fácil delimitar la frontera de quiénes se pueden encontrar en una situación de paro subjetivo o de paro objetivo, pero las cifras de parados clasificados por circunstancias en las que aceptarían o no un empleo, el tiempo de búsqueda de empleo y la forma en que lo buscan pueden servir como punto de referencia para introducir algunos elementos de reflexión.

Como podemos apreciar en la tabla 3, en términos generales, el cambio de residencia[25] y, a cierta distancia, los ingresos inferiores, determinan la aceptación de un puesto de trabajo. Sin embargo, la respuesta «no sabe», que se sitúa entre un 17,59% para el cambio de oficio y un 26,08% para la pregunta relativa a ingresos inferiores a los adecuados a su cualificación, parece sugerir una falta de concreción clara sobre las condiciones en que estarían dispuestos a trabajar.

La edad es un elemento clave a la hora de matizar el comportamiento general (tabla 4). Las personas comprendidas entre 20 y 29 años, seguidas de las de 30 a 34, son las que estarían más dispuestas a cambiar de domicilio. Son muy pocas, en todos los tramos de edad, las que se negarían a cambiar de oficio, a aceptar una categoría inferior e incluso unos ingresos inferiores de los adecuados a su cualificación. Sin embargo, atrae la atención nuevamente la indefinición ante

[25] Un análisis más detallado de la relación entre la situación de la vivienda en nuestro país y las nuevas condiciones de trabajo –especialmente la movilidad geográfica– puede consultarse en el capítulo IV de este mismo informe. El elevado precio de la vivienda en propiedad y, particularmente, la escasa y cara oferta de alquiler constituyen un obstáculo fundamental para dicha movilidad geográfica o para aceptar un trabajo que implique un cambio de residencia.

Tabla 4 – Distribución de los parados por grupos de edad y circunstancias en las que aceptarían o no un empleo. En porcentajes. 1995

	De 16 a 19	De 20 a 29	De 30 a 34	De 35 a 44	De 45 y más
Cambio de residencia	100	100	100	100	100
Sí	23,28	36,65	30,07	20,57	16,25
No	49,07	34,67	44,99	55,55	62,14
No sabe	26,90	27,88	24,29	23,17	21,08
No clasificable	0,75	0,80	0,65	0,71	0,53
Cambio de oficio	100	100	100	100	100
Sí	77,57	73,03	74,59	72,57	67,58
No	2,90	8,09	9,07	10,31	13,39
No sabe	18,78	18,09	15,69	16,40	18,49
No clasificable	0,75	0,80	0,65	0,71	0,53
Ingresos inferiores a los adecuados a su cualificación	100	100	100	100	100
Sí	67,23	59,70	59,15	58,40	57,38
No	8,39	12,69	15,25	15,14	15,18
No sabe	23,62	26,81	24,95	25,75	26,90
No clasificable	0,75	0,80	0,65	0,71	0,53
Categoría inferior a la esperada	100	100	100	100	100
Sí	71,41	64,94	65,56	64,37	62,68
No	5,89	9,77	11,45	11,21	12,68
No sabe	21,95	24,49	22,34	23,71	24,62
No clasificable	0,75	0,80	0,65	0,71	0,53

Fuente: Elaboración CECS a partir de INE, *Encuesta de Población Activa,* 1995.

una oferta de trabajo de aproximadamente una cuarta parte, en término medio, de todos los colectivos.

Aunque el tiempo de búsqueda de empleo (tabla 5) no es lo mismo que la duración del desempleo, puede servir de orientación sobre su gravedad, ya que indica los períodos mínimos que se han dedicado a buscar trabajo y, consecuentemente, la permanencia mínima en el desempleo. A períodos más prolongados de desempleo mayor es la posibilidad de experimentar los efectos del desánimo, la pérdida de capacidad profesional y lo que podríamos denominar «habitud para el trabajo», es decir, costumbres horarias, sujeción a una jornada, pérdida de tiempo libre, etc., así como de sufrir mayor rechazo a ser contratado. Todas estas son causas que pueden explicar en parte que los mayores porcentajes de parados correspondan a aquellos que llevan más de dos años buscando empleo, incluso entre quienes han trabajado alguna vez.

Tabla 5 – Distribución de los parados por tiempo de búsqueda de empleo, sexo y situación profesional. En porcentajes. 1995

Sexo y situación profesional	Tiempo de búsqueda de empleo (en meses)					Total
	Menos de 6	De 6 a 11	De 12 a 23	Más de 24	Ya lo ha encontrado	
Hombres						
Primer empleo	24,51	15,47	19,42	39,65	0,95	100
Han trabajado	33,52	16,77	19,09	29,84	0,78	100
Total	31,98	16,55	19,15	31,51	0,81	100
Mujeres						
Primer empleo	16,44	12,59	20,97	49,62	0,38	100
Han trabajado	24,63	15,76	18,49	40,41	0,71	100
Total	22,33	14,87	19,19	43,00	0,61	100
Ambos sexos						
Primer empleo	19,41	13,65	20,40	45,95	0,59	100
Han trabajado	29,30	16,29	18,81	34,86	0,74	100
Total	27,05	15,69	19,17	37,38	0,71	100

Fuente: Elaboración CECS a partir de INE, *Encuesta de Población Activa*, 1995.

Las fórmulas utilizadas para hallar un empleo ponen de manifiesto que son pocos los que realizan una búsqueda activa. La mayoría únicamente acude a inscribirse en una oficina de empleo, tal como muestra la tabla 6.

Un problema básico consiste en no poder cuantificar cuántas personas están incluidas como parados cuando realmente no lo están. Este desconocimiento no permite sobrepasar los límites de la mera suposición, pero se puede aventurar que si se dispusiera de filtros que detectaran situaciones, razones o criterios que animan a autoclasificarse como parado –sin contar los casos de fraude manifiesto–, las cifras y las tasas de paro posiblemente presentarían ciertos ajustes a la baja. Por otro lado, los expertos consultados en la encuesta de Fedea, aunque no tienen una opinión homogénea «sobre la magnitud del sesgo de la tasa de paro estimada», creen que la EPA sobreestima la tasa de paro, en gran parte por problemas técnicos de medición; existe, además, un moderado grado de acuerdo en cuantificar en torno a un millón de personas dicha sobreestimación[26].

[26] Castillo, S., Duce, R. y Jimeno, J. F., *op. cit.*, p. 6.

Tabla 6 – Distribución de los parados por tiempo y forma principal de búsqueda de empleo. En porcentajes. 1995

Forma de búsqueda de empleo	Tiempo de búsqueda de empleo (en meses)				
	Menos de 6	De 6 a 11	De 12 a 23	Más de 24	Total
Total	100	100	100	100	100
Inscripción en una oficina de empleo de la Administración	87,44	88,96	89,43	88,56	87,86
Inscripción en una oficina de empleo privada	0,20	0,18	0,17	0,07	0,14
Se ha dirigido a empresarios	3,08	2,14	1,89	2,03	2,29
Utiliza relaciones personales	7,91	7,77	7,09	7,92	7,68
A través de la prensa	0,51	0,39	0,48	0,48	0,47
Gestiones para establecerse por su cuenta	0,08	0,04	0,04	0,05	0,05
Otros métodos	0,78	0,52	0,90	0,89	0,80
Ya lo ha encontrado	–	–	–	–	0,71

Fuente: Elaboración CECS a partir de INE, *Encuesta de Población Activa*, 1995.

Dada la polémica que surge periódicamente en torno a las cifras del desempleo, sería necesario emprender las reformas necesarias que hagan posible disponer de una estadística eficiente y fiable que cuente con un amplio consenso social.

1.3 ¿Quiénes están en paro?

El examen de la distribución o estructura del paro se convierte en un paso obligado cuando se intentan señalar sus repercusiones sociales, debido a que la gravedad puede verse atenuada en función de los colectivos que lo componen y el alcance y cobertura del sistema de protección.

Un total de 3.583.600 personas se encontraban en paro en 1995, según la EPA. La clasificación por sexo y edad de los desempleados se recoge en la tabla 7.

Por edad, los mayores porcentajes de desempleo, tanto para hombres como para mujeres –con valores que difieren muy poco– se localizan en las franjas de 16 a 24 y de 25 a 34 años: entre ambas suman un 65% de los parados. Se puede afirmar que en ambos sexos existe una cierta tendencia a incorporarse más tarde al mercado de trabajo, debido principalmente a la prolongación de los períodos de estudio.

Tabla 7 – Distribución de los parados por sexo y edad. En valores absolutos en miles y porcentajes. 1995

Edad	Hombres		Mujeres		Total	
	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%
De 16 a 24 años	542,1	15,13	609,5	17,01	1.151,6	32,14
De 25 a 34 años	546,2	15,24	634,9	17,72	1.181,1	32,96
De 35 a 44 años	289,7	8,08	359,5	10,04	649,2	18,12
De 45 a 54 años	233,1	6,50	172,7	4,82	405,8	11,32
De 55 y más años	142,8	3,98	53,1	1,48	195,9	5,46
Total	1.753,9	48,93	1.829,7	51,07	3.583,6	100

Fuente: Elaboración CECS a partir de INE, *Encuesta de Población Activa*, 1995.

El paro presenta un alto componente femenino. Más de la mitad de los parados totales son mujeres, a pesar de que la cifra de mujeres activas es muy inferior a la de los hombres (5.982.000 frente a 9.643.000). Que buena parte de la población activa femenina esté en paro pone de manifiesto su voluntad de incorporarse al mercado de trabajo independientemente de la existencia de empleos. El hecho de contraer matrimonio o tener obligaciones familiares va perdiendo importancia y no es causa de abandonos significativos.

A este respecto, es muy significativa la gran preponderancia entre los parados de aquellas personas con estudios que apenas alcanzan la formación básica. Como podemos apreciar en la tabla 8, los niveles de estudios de los parados implican diferencias muy marcadas en el grado en que les afecta el desempleo. La tasa de paro más alta –34%– corresponde al grupo de los analfabetos. Y al contrario, las personas que han cursado estudios universitarios sufren en menor medida el de-

Tabla 8 – Paro por niveles académicos. Valores absolutos en miles, porcentaje y tasa. 1995

	Parados	Porcentaje	Tasa de paro
Analfabetos	46,7	1,31	33,99
Sin estudios	251,1	7,01	23,93
Primarios	954,4	26,63	20,31
Secundarios o medios	1.468,3	40,97	26,23
Técnicos profesionales medios	277,9	7,75	28,53
Técnicos profesionales superiores	222,8	6,22	23,00
Universitarios y otros	362,4	10,11	16,48
Total	3.583,6	100	22,94

Fuente: Elaboración CECS a partir de INE, *Encuesta de Población Activa*, 1995.

sempleo: su tasa de paro es del 16,5%. Existe, por tanto, una clara correlación entre nivel formativo y tasa de paro. La importante tasa de paro en la población con estudios secundarios y con estudios técnicos profesionales medios –superior a la de las personas que tienen estudios primarios– se explica porque en los dos primeros grupos se concentra un colectivo muy numeroso de gente joven, con un nivel de paro muy por encima de la media y sujetos con mucha frecuencia a un régimen de contratación temporal.

Es relevante, además, el alto porcentaje de desempleados que no han realizado estudios complementarios orientados a una actividad o profesión que superen el período de un año (tabla 9). La regla general parece ser intentar buscar un trabajo con los conocimientos adquiridos en el correspondiente ciclo educativo. De ahí, quizá, la dificultad de los jóvenes para pasar de la escuela a la vida activa, ya que el aprendizaje práctico debe desarrollarse en el puesto de trabajo. El elevado número de personas que buscan el primer empleo (813.600 en 1995) pone de manifiesto la importancia de desarrollar una formación profesional (reglada, ocupacional y continua) que facilite una mejor adaptación de los trabajadores a las necesidades reales de la empresa.

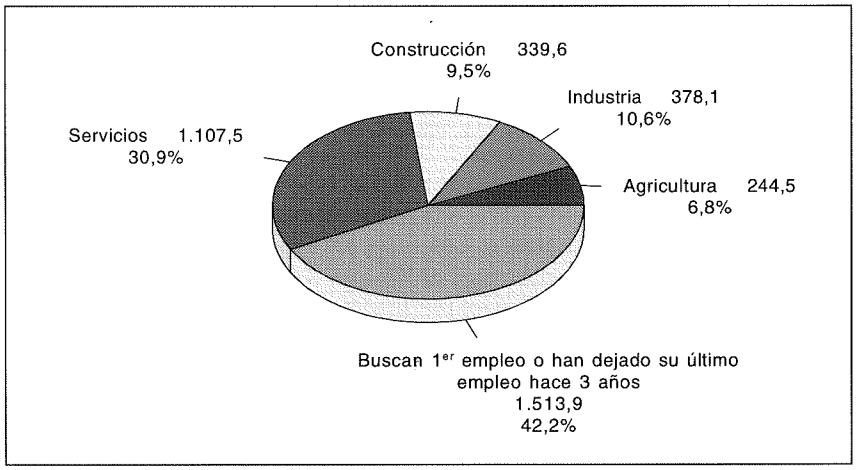
Por sectores de actividad, el sector servicios es el más afectado por esta lacra social, con un 30,9% del total del paro registrado, seguido de la industria, con un 10,6% (gráfico 2). No obstante, el grupo de parados más numeroso es el colectivo de los que buscan su primer empleo o los que han sido desclasificados por llevar más de tres años en paro –un 42,2%–. Es aquí donde se concentra buena parte del llamado «paro dramático», puesto que a esa enorme cantidad de jóvenes que no han podido acceder al mercado de trabajo se unen todos aquellos que después de tres años sin encontrar empleo pueden ser considerados parados estructurales más que parados de larga duración.

Tabla 9 – Parados por sexo y estudios terminados para una actividad o profesión de duración superior a un año. Valores absolutos en miles y porcentajes. 1995

	Hombres		Mujeres		Total	
	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%
No han realizado ninguno	1.713,4	97,69	1.753,2	95,82	3.466,6	96,74
Han realizado estudios de posgrado	1,8	0,10	2,3	0,12	4,1	0,11
Otros estudios	38,7	2,21	74,2	4,06	112,9	3,15
Total	1.753,9	100	1.829,7	100	3.583,6	100

Fuente: Elaboración CECS a partir de INE, *Encuesta de Población Activa*, 1995.

Gráfico 2 – Distribución del paro por sectores de actividad. Valores absolutos en miles y porcentajes. 1995



Fuente: Elaboración CECS a partir de INE, *Encuesta de Población Activa*, 1995.

Otro factor que determina lo que denominamos «paro dramático» es la relación del parado con la persona de referencia, habitualmente conocida como «cabeza de familia» (tabla 10). Aunque más del 50% de los parados son hijos que viven en casa de sus padres, un porcentaje nada desdeñable –el 22,6%– de los parados son la persona de referencia en sus hogares. En este colectivo se concentra otra parte importante, y probablemente la más afectada, del paro más preocupante, ya que normalmente de ella depende buena parte de los ingresos familiares. Coincide, además, con gente de cierta edad y escasa cualificación, con lo cual sus posibilidades de volver a ingresar en el mercado de trabajo son escasas.

Tabla 10 – Parados por parentesco con la persona de referencia. Valores absolutos en miles, porcentaje y tasa. 1995

	Total	Porcentaje	Tasa de paro
Persona de referencia	808,6	22,56	11,89
Cónyuge o pareja	761,2	21,24	24,54
Hijo	1.853,8	51,73	36,56
Otro pariente	146,8	4,10	25,60
Persona no emparentada	13,2	0,37	17,28
Total	3.583,6	100	22,94

Fuente: Elaboración CECS a partir de INE, *Encuesta de Población Activa*, 1995.

Por último, cuando se desciende a analizar el desempleo por zonas geográficas (tabla 11), se observa que existe una dispersión notable en las tasas de paro; las más elevadas corresponden a Andalucía, Extremadura, Ceuta y Melilla, Canarias y Murcia, con tasas que van desde el 33,9% en la primera al 23,7% en la última. Por el contrario, las más bajas se encuentran en Navarra, Baleares, Aragón y La Rioja, y oscilan entre el 12,9% y el 16,1%.

La acumulación de factores repercute inevitablemente en la duración del período de desempleo. Las mujeres son las que más tardan en encontrar empleo. Sin embargo, en lo que se refiere al paro de larga duración –más de un año–, no afecta más a las más jóvenes. Lo mismo sucede con los hombres. Quizás las medidas de fomento del empleo, principalmente las destinadas a la inserción de aquellos que buscan el primer empleo, hayan acortado los tiempos de permanencia en el desempleo de los menores de 25 años.

Tabla 11 – Tasa de paro por edad y comunidades autónomas. 1995

	Total	Menores de 25 años	Mayores de 25 años
Andalucía	33,91	52,09	29,17
Aragón	15,92	32,12	13,18
Asturias	20,18	49,09	15,99
Baleares	14,31	27,73	11,55
Canarias	23,74	42,00	19,40
Cantabria	22,30	40,91	19,25
Castilla y León	20,52	44,52	16,59
Castilla-La Mancha	20,17	35,84	16,55
Cataluña	19,87	37,52	15,85
Comunidad Valenciana	22,44	40,38	18,26
Extremadura	30,58	47,34	26,67
Galicia	17,61	36,09	14,84
Madrid	20,91	42,66	16,81
Murcia	23,70	41,28	18,89
Navarra	12,92	26,01	10,78
País Vasco	22,96	48,61	18,52
La Rioja	16,10	33,76	13,29
Ceuta y Melilla	30,27	62,85	23,55
Total	22,94	42,53	18,83

Fuente: Elaboración CECS a partir de INE, *Encuesta de Población Activa*, 1995.

1.4 Una sociedad acostumbrada al paro

Después de esta breve descripción tipológica del paro en España, la pregunta que inmediatamente surge es: ¿cómo puede nuestro país vivir «normalmente» cuando 23 de cada 100 españoles en edad de trabajar y que quieren hacerlo se encuentran en paro? La primera respuesta es obvia: o no son tantos –reconocimiento implícito del fraude y de la importancia de la economía sumergida– o los métodos de medida no son fiables. Pero aun admitiendo una corrección a la baja de los datos, nos encontraríamos con un nivel de desempleo difícilmente asumible para cualquier país de nuestro entorno. El factor más importante para explicar que la sociedad española pueda soportar una tasa de desempleo tan elevada es la amplia cobertura que la protección por desempleo –prestaciones contributivas y asistenciales– ha alcanzado en nuestro país en los últimos 15 años.

La protección por desempleo total o parcial de carácter contributivo está destinada a aquellas personas que se encuentran en una situación legal de desempleo y han cotizado previamente a la Seguridad Social por esta eventualidad. La protección asistencial o subsidio se concede a los trabajadores que han finalizado la prestación contributiva y tienen responsabilidades familiares y a otros colectivos en circunstancias especiales que carecen de renta. También se considera protección asistencial, aunque de distinta naturaleza, el subsidio por desempleo para trabajadores eventuales del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social, con domicilio en las comunidades autónomas de Andalucía y Extremadura.

En el mes de octubre de 1995, los beneficiarios totales de prestaciones ascendían a 1.343.008, de los cuales 580.185 lo eran de prestaciones contributivas, 558.504 de prestaciones asistenciales y 204.319 pertenecían al Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social. Dado que quienes perciben las prestaciones del Régimen Especial Agrario no figuran como parados en las estadísticas del Inem, los 1.138.689 beneficiarios restantes suponían el 47,16% de los 2.398.800 parados registrados en dicha fecha. Así pues, en el período que va de enero de 1993 a octubre de 1995 esta tasa de cobertura al desempleo –denominada «tasa bruta»[27]– ha sufrido una disminución de 20 pun-

[27] Las estadísticas del Inem y del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social incluyen también la denominada «tasa neta». Esta tasa corresponde a la relación porcentual entre todos los beneficiarios de prestaciones por desempleo, incluidos los del Régimen Especial Agrario, y los parados registrados. En octubre de 1995, dicha tasa era del 59,31%. Si se computasen como parados registrados los beneficiarios del Régimen Especial Agrario, la tasa resultante sería del 51,59%.

tos, producto de las medidas legislativas ya comentadas en el capítulo IV, «La reforma del mercado de trabajo y la situación del empleo», de nuestro anterior informe, *España 1994*.

Por otro lado, la introducción de prestaciones de carácter asistencial que no exigen una cotización previa –los Ingresos Mínimos de Inserción puestos en marcha por la mayoría de las comunidades autónomas– constituye un avance en lo que se refiere a la corrección de desigualdades y una mejor distribución de la renta, al extender selectivamente la protección a los colectivos más necesitados.

La búsqueda activa de empleo y los incentivos para buscarlo dependen en gran parte de la disponibilidad de puestos de trabajo y del sistema de protección por desempleo. La percepción de prestaciones económicas, que a veces sustituyen al salario ganado anteriormente en proporciones altas, puede afectar al comportamiento de los desempleados, retardando o desincentivando la búsqueda activa de empleo o produciendo rechazos cuando se les ofrece un puesto de trabajo adecuado a sus aptitudes.

El gasto público destinado a las denominadas «políticas pasivas» es bastante elevado y el esfuerzo por modificar el reparto a favor de los más desfavorecidos no es muy seguro que haya tenido los efectos deseados.

El sistema de prestaciones, que ha sido concebido en todos los países con el fin de mantener el nivel de ingresos de los parados mientras buscaban un empleo, recibían ciertos servicios o la formación necesaria para obtener otro empleo, ha ido cambiando su objetivo. Conviene decir que se ha ido produciendo un cambio cultural, apoyado por la normativa, que concibe las prestaciones por desempleo más como un derecho que como la cobertura de una situación especial por el tiempo que dure dicha situación.

El elevado nivel de desempleo ha hecho que estos sistemas ejerzan una presión tan grande sobre el sistema financiero que se está empezando a cuestionar el futuro de los mismos, al igual que ocurre con otros gastos sociales como los destinados a jubilaciones, etc.

Es evidente que la limitación de los recursos preocupa y que es necesario introducir mejoras en la utilización de los fondos públicos. Refiriéndonos exclusivamente al desempleo, su nivel actual, su duración cada vez mayor y la gravedad del problema para algunos grupos de población que no sólo precisan una cobertura por un período determinado, sino que tienen necesidad de medidas adicionales que los

sitúen en condiciones de insertarse en el mercado de trabajo, obligan a efectuar una serie de ajustes con el fin de corregir desigualdades y sacar el mayor rendimiento posible de los presupuestos.

La pregunta que se plantea a continuación es: ¿no se podrían utilizar mejor estos recursos –cuando tantas necesidades permanecen insatisfechas– en vez de mantener inactivas a personas que son capaces de realizar un trabajo? ¿Es realmente aceptable un sistema de protección por desempleo que no incentiva la búsqueda de empleo y que no ayuda al parado a mejorar sus oportunidades de encontrar un trabajo?

Algunos expertos sostienen que en las circunstancias presentes es necesario reformar la legislación sobre prestaciones por desempleo. Sus propuestas pasan por acortar el tiempo de percepción de las prestaciones, reducir su montante y mantener un control permanente sobre la admisión y continuidad de las condiciones que proporcionaron el acceso a estos beneficios a cambio de, en lugar de asegurar ingresos pasivos, garantizar la entrada de los desempleados en programas activos que faciliten el ingreso o reingreso en la vida laboral.

Las políticas activas están llamadas a desempeñar un papel esencial, aunque las llevadas a cabo con carácter general se hayan revelado como demasiado costosas e ineficaces, bien por haber subvencionado puestos de trabajo que hubieran sido creados igualmente o porque se ha producido un efecto de sustitución de ciertos puestos de trabajo por otros acogidos a las nuevas condiciones. La tendencia actual es volcar estas ayudas en los desempleados con especiales dificultades de inserción o reinserción laboral, reforzando los programas de orientación, asesoramiento profesional y formación ocupacional, que ayuden a los parados no sólo a buscar un empleo, sino también a constituirse en trabajadores independientes o a crear una empresa.

Buscar un equilibrio financiero entre la protección y las políticas activas parece a primera vista ineludible. No se trata de transferir recursos de una partida a otra. La reducción del número de personas protegidas no se producirá si no hay capacidad de proporcionar un puesto de trabajo, lo que no es incompatible con la promoción de nuevas formas de actividad, rentables socialmente y que eliminarían en parte los procesos de exclusión social derivados de la carencia de unos ingresos mínimos. Conviene aclarar que el desempleo está considerado como uno de los factores de riesgo más importantes. Sin embargo, y sin tratar de subestimar la importancia de dicho riesgo, la composi-

ción del desempleo español lo ha moderado. No puede negarse la importancia que a este respecto tiene nuestro sistema familiar, ya que son muchos los jóvenes parados que conviven con sus familias. Tampoco puede dejarse a un lado la incidencia que la protección social ha tenido y tiene en determinadas situaciones, así como la rotación en el mercado de trabajo –notablemente favorecida por la reforma laboral de 1994–, como elemento de reparto de empleo e ingresos. No obstante, en este último punto hay que reconocer que el empleo y el ingreso que se reparte son los de menor nivel y que dicha rotación es la otra cara de la moneda de un empleo precario que tiene unos efectos económicos negativos nada desdeñables.

Gracias a estos factores, las repercusiones sociales han sido menores de lo que cabría esperar con una tasa de desempleo tan alta, y hasta se podría decir que el paro no ha sido causa exclusiva, salvo en casos puntuales, de situaciones de marginalidad social. Sí ha provocado descensos en la calidad de vida.

La sociedad española ha incorporado y aceptado plenamente esta figura; no existe un sentimiento colectivo de exclusión social ni una sensación de culpabilidad por haber perdido un puesto de trabajo. Dicho de otro modo, el reconocimiento social no reside en tener un empleo, sino en el tipo de empleo. Éste debe ser un elemento a tener en cuenta a la hora de abrir nuevas perspectivas sobre la consideración del trabajo y la posibilidad de desarrollar nuevas actividades no integradas actualmente en nuestra economía formal. Se podría decir que ha llegado el momento de revisar nuestro sistema de valores.

La decisión de seguir en paro puede depender –para aquellas personas con más posibilidades de inserción en el mercado de trabajo– del lugar que se ocupa en la escala social, ya sea por categoría profesional, nivel educativo o situación familiar. Aceptar un trabajo que no corresponda a su *status* puede llevar consigo un reflejo de situación de inferioridad, que puede pesar más que los motivos estrictamente económicos.

El panorama descrito proporciona, a primera vista, un buen número de contradicciones: los recursos económicos son limitados, pero no se gestionan bien; se anhela un empleo, pero aún existen puestos vacantes; se habla del desempleo como el primer problema, pero no se llega a un consenso entre los interlocutores; se pide trabajo y no se arbitran los medios para realizar todo lo que queda por hacer en el entorno, en los servicios sociales, etc. En definitiva, lo que aparece repetidamente y como idea principal es la creencia cada vez más extendi-

da de que es necesario realizar cambios profundos no sólo en nuestros sistemas de desempleo, sino en nuestra concepción del trabajo y del empleo.

1.5 Un largo camino que hay que empezar ya

Es ya un lugar común afirmar que no existen recetas milagrosas para superar el problema del desempleo, sobre todo si aplicamos al mercado laboral la idea de inmediatez o corto plazo que se suele asociar a los fenómenos milagrosos. Sin dejar para mañana lo que se pueda –y se deba– hacer hoy, hemos de ser muy conscientes de que la posible solución al paro en nuestro país hay que situarla en el medio y largo plazo. Con ello queremos resaltar que la estrategia de lucha contra el paro ha de basarse en la coordinación de políticas a corto, medio y largo plazo.

1. Las políticas simplemente micro o macroeconómicas son insuficientes. La flexibilización del mercado de trabajo, la reducción de las cotizaciones sociales, controlar la inflación y el déficit público para reducir los desequilibrios de los tipos de interés que desalientan la inversión son políticas necesarias, pero no suficientes. Como incentivación de la oferta son apreciables. Sin embargo, llama la atención que se ponga el acento con tanto énfasis en el abaratamiento de los costes de la mano de obra.

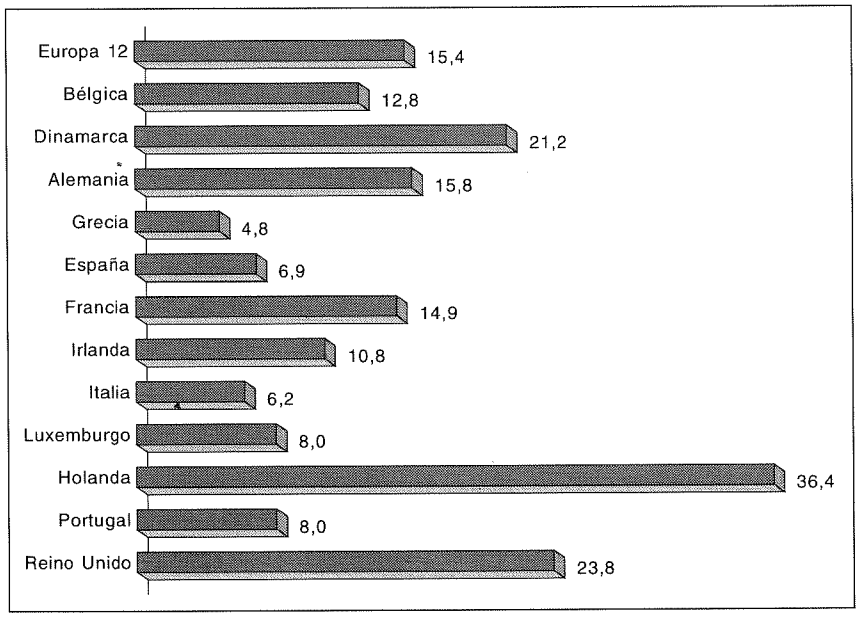
Otra cosa es que las Administraciones Públicas formulen en España normas claras y agilicen los procedimientos para la creación de empresas, que se estudien las posibles reducciones fiscales, sin caer en la doble imposición ni en la tentación de compensar estas reducciones con otros tipos de impuestos tanto o más perniciosos. Este aspecto más duro y de efectos a corto plazo requerirá siempre del consenso de los agentes sociales.

Lo que se ha denominado «asiatización de la economía europea» no es sólo una vía impracticable en nuestro país, sino que descansa en una interpretación errónea de las bases del espectacular crecimiento de los «dragones asiáticos». Partiendo de su ventaja en costes laborales, han fundamentado su competitividad actual en ingentes inversiones en cualificación de su mano de obra, en el desarrollo de tecnologías propias y en la creación de grandes empresas (de las que son un ejemplo paradigmático las grandes corporaciones coreanas).

2. Un mayor desarrollo de la contratación a tiempo parcial y de otras formas de organización temporal del trabajo. En países como Holanda, Dinamarca, Alemania o Reino Unido la contratación a tiempo parcial ha adquirido un gran desarrollo (gráfico 3), hasta llegar a suponer en Holanda el 36,4% del total de la población ocupada. Son cada vez más las personas que prefieren dedicar menos tiempo a su actividad laboral y más a asuntos relacionados con la familia, o los que consideran más valioso el tiempo libre que el dinero que dejan de ganar.

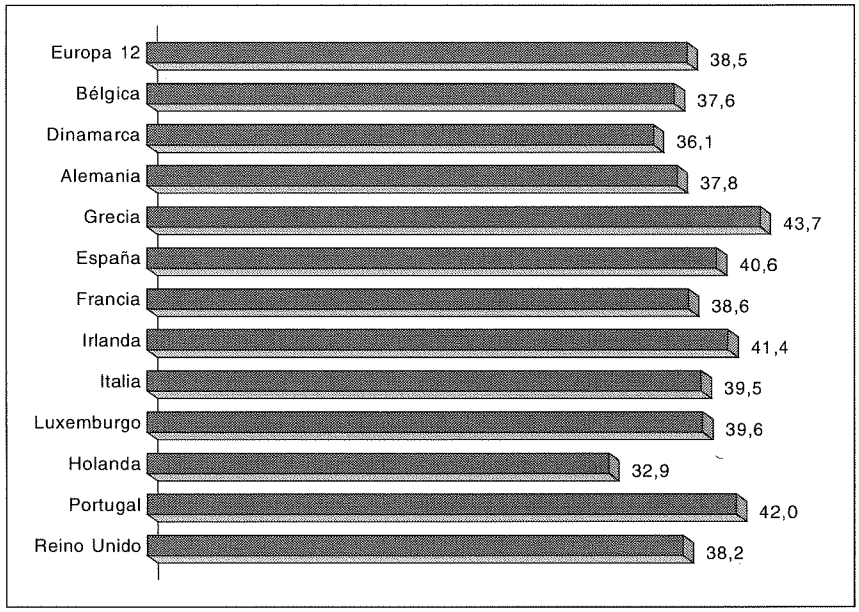
Respecto al tiempo de trabajo, habría que considerar igualmente el margen de reducción de la jornada laboral que aún tiene nuestro país: el cómputo semanal de horas de trabajo en España –40,6– todavía es superior a la media de los países de la Unión Europea –38,5– (gráfico 4). Igualmente, debería estudiarse –en aquellos casos en que fuera posible– la aplicación de medidas como las adoptadas por Volkswagen en Alemania, donde se ha procedido a implantar la semana de cuatro días laborables con reducción de salarios.

Gráfico 3 – Porcentaje de la población ocupada que trabaja a tiempo parcial en los países de la Unión Europea. 1994



Fuente: Elaboración CECS a partir de Eurostat, *Statistics in focus. Population and social conditions*, n. 6, 1995.

Gráfico 4 – Media semanal de horas trabajadas en los países de la Unión Europea. 1994



Fuente: Elaboración CECS a partir de Eurostat, *Statistics in focus. Population and social conditions*, n. 6, 1995.

Por último, se deberían ir eliminando progresivamente las horas extraordinarias. Para ello es importante una flexibilización de los horarios laborales que permita a las empresas adecuar su producción o su prestación de servicios a las necesidades de la demanda. El cómputo anual de las horas de trabajo y su distribución en función de los períodos de mayor y menor actividad se aplica ya por parte de algunas empresas y puede ser una vía a desarrollar, sobre todo por parte de las grandes industrias manufactureras.

La adopción de este tipo de medidas ha de ser fruto del acuerdo entre empresarios y sindicatos. Por otro lado, como hemos comentado, hay casos en los que son de difícil o de imposible aplicación. Todo ello, sin embargo, no puede ser una excusa para no iniciar de inmediato un estudio serio y riguroso, que exigirá contrapartidas por uno y otro lado, de las posibilidades de ayuda a la creación de empleo presentes en nuevas propuestas sobre el tiempo de trabajo.

3. Explotar más la capacidad de generación de empleo en el sector servicios. El informe *Creación de empleo. El caso español*, rea-

lizado por McKinsey Global Institute, afirma que en el futuro la mayor parte de los empleos se crearán en el sector servicios. Muchos de esos empleos no serán de baja cualificación y precarios –como algunos sostienen–, sino empleos estables de alta cualificación. La necesidad de liberalizar algunos sectores excesivamente protegidos y no pocos servicios monopolizados por el Estado se hace cada vez más evidente. Tampoco se puede minusvalorar la generación de empleo asociada al desarrollo de los «servicios de proximidad», para muchos de los cuales la cualificación y la gestión profesional serán elementos imprescindibles.

Estas medidas, más directamente relacionadas con el corto plazo, serán estériles si no van acompañadas de otras que ataquen de raíz las debilidades estructurales de nuestro modelo de crecimiento. Son medidas que se han de empezar a aplicar ya, pero cuyos resultados no son fácilmente perceptibles a corto plazo. Son muchas las inercias y los hábitos que hay que vencer y cambiar, pero disponemos ya de una perspectiva histórica en un contexto social, político y económico homologable al de los países desarrollados que nos permite juzgar con rigor los datos y optar por un modelo de crecimiento con futuro.

4. Fortalecer los elementos básicos de la competitividad de nuestro sistema productivo.

— **Modernización de la empresa y apoyo a su consolidación y expansión.** «Frente a la empresa considerada como una máquina de minimización de costes –el enfoque tradicional de la teoría económica en que la empresa sólo persigue la eficiencia técnica–, los aspectos más relevantes de esta institución tienen más que ver con la empresa como organización. Y, desde este punto de vista, las empresas han adquirido numerosas rigideces, en parte derivadas de factores ajenos a ellas mismas, pero en parte provenientes de insuficiencias organizativas internas»[28]. En consecuencia, las empresas españolas han de proceder a una mayor modernización y profesionalización de su gestión, lo que supone tanto un cambio en las actitudes inmediatistas predominantes como una potenciación de departamentos (comercialización, innovación tecnológica e informática, I+D, etc.) básicos para la competitividad de una empresa. Los empresarios deben asumir explícitamente su responsabilidad y tener una noción más clara de su función social.

---

[28] Segura, J., «El futuro del empleo en nuestras economías», en *Problemas económicos españoles en la década de los 90*, Círculo de Lectores, Madrid, 1995, p. 216.

En España son las PYMEs las que crean más empleo en números absolutos. Pero esto no es más que una consecuencia derivada de su total preponderancia en la estructura empresarial de nuestro país. Por otra parte, su natural tendencia expansiva resulta a menudo frenada por las dificultades financieras a las que tienen que hacer frente. El necesario apoyo que se ha de prestar a estas empresas ha de tener como uno de sus objetivos prioritarios la modernización tecnológica y la cultura de la innovación. El aumento de escala y la modernización necesaria para competir en mercados más amplios ofrece nuevas oportunidades de empleo y contribuye a la creación de puestos de trabajo indirectos en las empresas auxiliares.

— **Cualificación de la mano de obra y desarrollo tecnológico**. La alternativa a la competitividad por costes laborales es la competitividad basada en la cualificación de la mano de obra y en el desarrollo tecnológico de un país. A este respecto, resulta fundamental adaptar nuestro sistema educativo –fundamentalmente la Educación Secundaria y la Formación Profesional[29]– a las necesidades de nuestro sistema productivo e invertir mucho más en I+D. Ahora bien, es cada vez más evidente que en ambas tareas la implicación directa de la empresa ha de ser mucho mayor; la empresa que no investiga, que no forma a sus trabajadores, que no participa en el proceso de cualificación de los jóvenes que desean incorporarse a la realidad actual de los sistemas productivos y de los nuevos servicios está condenada al fracaso. Los empleos verdaderamente estables son los de alta cualificación, que, en palabras de Julio Segura, «se convierten en factores cuasifijos de la empresa»[30].

— **Mejora sustancial de las infraestructuras, fundamentalmente las de transporte y telecomunicaciones**. Como se reconoce en el *Libro Blanco* sobre la competitividad y el empleo, las infraestructuras constituyen no sólo una condición básica de competitividad, sino también un ámbito donde se pueden crear muchos empleos. El déficit de Europa –y todavía más de nuestro país– respecto a Estados Unidos y Japón en infraestructuras de transporte y telecomunicaciones es aún grande y lo pagamos en el mayor coste de bienes y servicios y en claras desventajas comparativas para la inversión. El re-

---

[29] Es opinión mayoritaria entre los expertos que el esfuerzo económico realizado en Formación Profesional ha sido insuficiente y que los fondos invertidos no se han aplicado adecuadamente (Castillo, S., Duce, R. y Jimeno, J. F., *op. cit.*, p. 16). A la Formación Profesional dedicamos el capítulo VI de nuestro informe *España 1993*, p. 281-325.

[30] Segura, J., *op. cit.*, p. 217.

traso es especialmente negativo en el caso de las denominadas «autopistas de la información» y en los servicios a ellas asociados, ya que es un campo con un importante potencial de creación de empleo y que ofrece posibilidades, como el teletrabajo, con grandes perspectivas de rentabilidad económica y social. En este mismo informe dedicamos el capítulo VIII a las telecomunicaciones.

5. Hacia una transformación del trabajo: el concepto de actividad social. El futuro del trabajo está ligado a grandes cambios. En poco tiempo hemos llegado a consensos inesperados: el pleno empleo será un ideal difícilmente recuperable. «Trabajo» y «empleo» serán dos nociones cada vez menos identificadas. No podemos seguir confundiendo la actividad humana fundamental, antropológica, que existirá siempre, con las formas específicas en que se ha ido configurando a lo largo de la historia. La identificación del trabajo con el empleo asalariado no tiene más de dos siglos. El empleo se podrá mantener como pieza necesaria dentro de la empresa, pero en modo alguno debemos dejar que se confunda con la noción mucho más amplia del trabajo ejercido libremente por el individuo a partir de proyectos diseñados por la empresa. Como prevé el dirigente americano W. Bridges, no se trata tanto de discutir si el trabajo ha de ser a tiempo parcial o temporal. Este debate en boga sobre el reparto del trabajo es síntoma de un cambio futuro mucho más profundo. La empresa actual dejará de ser una estructura constituida por empleos para transformarse en un espacio de trabajo que hay que realizar. Este trabajo no tendrá que estar necesariamente encerrado en esa estructura tradicional que nosotros llamamos «empleo». A decir verdad, la mayoría de las empresas funcionarán mejor y serán más productivas en la medida en que sepan emprender el camino de la desalarización. El futuro deseable no es ya el «pleno empleo», sino la «plena actividad» libre y remunerada que privilegie el bienestar y el desarrollo social.

2. Educación y desarrollo

Ya no es posible hablar de crecimiento económico, de desarrollo social y de empleo sin someter al sistema educativo a un estricto examen de competitividad. También en la educación y en la formación –hoy más que antes– se exige eficacia. Una cualidad fácil de reclamar y muy difícil de aplicar a un sistema tan complejo en sus estructuras, en sus objetivos y en sus relaciones con la sociedad de la que vive y a

la que sirve. Intentaremos aproximarnos al concepto de «eficacia educativa» siguiendo varias pistas. Todas ellas se enmarcan en esa relación vital de servicio entre el sistema educativo y los otros sistemas societarios (económico, laboral-productivo y cultural-ideológico). Por ello, podemos exigirle productividad económica a la educación y a la formación, comparando los recursos invertidos y los resultados obtenidos; podemos contrastarla con el mercado laboral, evaluando las cualificaciones y los ámbitos de formación y las demandas del sistema productivo; podemos relacionarla con la ampliación del conocimiento, con la creación y transmisión de valores, con la cohesión social y con la construcción de la identidad colectiva.

Se pueden establecer diferencias de matiz entre la educación y la formación: entre la enseñanza general y la especializada, entre la inicial y la orientada a la profesión. El aprendizaje tiene que ser permanente, durante la escolarización y en el ejercicio de la profesión. Por educar entendemos el cuidado preferencial de aquellos aspectos, si se quiere más genéricos, que van haciendo madurar a la persona en sus conocimientos, actitudes y aptitudes para aumentar su capacidad de elegir. Con razón hablamos de cultura básica, que puede quedar disfrazada, pero no oculta, bajo la cultura superior. Hoy se vuelve a insistir precisamente en la importancia de la educación básica –infantil, primaria y secundaria–, en orden a hacer más competitivo el sistema educativo. La formación, en cambio, tiene una función más finalista y orienta el aprendizaje hacia la vocación propia y a la función social que ha de desempeñar el individuo.

Tanto la educación como la formación se sitúan como puente entre la enseñanza y el empleo o profesión. El sistema educativo tiene que dar respuestas a las necesidades de formación. La meta de *educación para todos*, básica y avanzada, sigue, sin embargo, todavía lejana. La otra meta, más lejana aún, es *formar para la vida* individual y colectiva. Ambas caras de la misma realidad tienen que ser tenidas en cuenta cuando pretendemos hablar de *educación y desarrollo*. Si no se exagerara el finalismo, hubiéramos preferido titular este apartado *Educación para el desarrollo*. «Pasó la época en la que el especialista (o el tecnócrata) decía a los demás lo que había que hacer. En nuestro tiempo son los otros los que, gracias a las precisiones del especialista, toman conciencia de la situación y, si cuentan con las energías, deciden mejorarla» (J. Quignart, 1984). Si algo caracteriza a los países avanzados es su esfuerzo inversor en educación, es decir, en capital humano, condición esencial incluso del desarrollo económico.

Creemos que los sistemas democráticos han roto ya con el sistema educativo de estructura jerárquica, autoritaria, rígida y de sentido profundamente político que convertía en víctimas tanto al alumno como al docente, como criticaba tanto Paulo Freire. La educación tiene que llegar a todas las capas de la población. Necesitamos ciudadanos desarrollados o, como se dice hoy, «realizados». El desarrollo personal y el desarrollo social se necesitan mutuamente.

En el proceso de la Unión Europea, la relación entre la economía y el modelo de sociedad que defendemos pasa necesariamente por que los sistemas educativos de los países miembros alcancen un nivel competitivo. El desarrollo social, espoleado por la democratización política y económica, multiplicó la demanda de servicios educativos en todos los niveles. Ésta es la gran novedad de nuestro tiempo. Responde a la forma particular de las democracias avanzadas de entender el progreso: la educación y la formación han pasado a ser la cancha donde cada sociedad se juega su propia identidad y con ella las posibilidades de desarrollarse. Se trata de un proceso global, complejo y multidimensional que trasciende el mero crecimiento económico para incorporar todas las dimensiones de la vida.

En las sociedades más avanzadas, estas dinámicas de crecimiento social coinciden con el desarrollo de modelos educativos que contribuyen a generar procesos que incrementan la densidad e interdependencia de las relaciones entre los distintos ámbitos. Entre estos procesos merecen destacarse:

— La fluidez de las transformaciones sociales, de la actividad laboral y del mercado de trabajo.

— El desarrollo de reglas de juego más complejas, capaces de garantizar –dentro de lo posible– las condiciones de igualdad de acceso a las oportunidades creadas precisamente por modelos más flexibles de organización social.

— La presencia ineludible de redes de protección y defensa contra la creciente exclusión derivada de la cada vez mayor necesidad de movilidad económica y social.

Estos tres procesos son formulados con frecuencia en forma de dilemas, como si hubiera que elegir entre la fluidez y la estabilidad, entre la regulación y la liberalización, entre la protección social y la movilidad económica. Los dilemas no se resuelven con la simple ocultación o desconsideración de uno de sus términos. Puede concebirse perfectamente tanto una determinada fluidez necesaria para la estabilización como una determinada regulación para liberar más fuerzas

competitivas o una forma de protección social contra la exclusión para hacer posible el crecimiento económico. Haríamos un flaco servicio al desarrollo social si nos resignáramos a ignorar uno de los términos de estos dilemas.

La experiencia histórica del siglo XX ha puesto en evidencia que la clave no sólo del nivel cultural de la sociedad, sino de sus posibilidades productivas y competitivas, así como de su desarrollo social, reside en la eficacia educativa de los niveles preuniversitarios. Se empiezan a escuchar voces que consideran la multiplicación de las titulaciones o cualificaciones universitarias para encajar en el puesto de trabajo una solución de compromiso que disimula mal la debilidad de la formación en los niveles básicos. «Los estudios históricos sobre la rentabilidad muestran que las inversiones en educación general básica (primaria y secundaria o media) han tenido, en general, la mayor rentabilidad *social* a corto plazo, y *económica* a largo plazo. Las inversiones en educación superior tienen, por su parte, una clara rentabilidad personal a más corto plazo y una rentabilidad económico-social, a plazo medio, más elevada en los países en vías de desarrollo que en los más industrializados»[31].

De acuerdo con la nueva estructura de la LOGSE[32], homologable con la de los otros países de la OCDE, adoptaremos los términos Educación Primaria, Educación Secundaria Obligatoria, Educación Secundaria Post-obligatoria (Bachillerato y Formación Profesional de Grado Medio) y Enseñanza Universitaria y Formación Profesional de Grado Superior.

---

[31] *Educación y desarrollo. Aprender para el futuro*, Documento Básico, X Semana monográfica del 20 al 24 de noviembre de 1995, Fundación Santillana, Madrid, p. 15-16.

[32] Recuérdese, a efectos de terminología, las equivalencias y cambios estructurales entre la LOGSE (1990) y la LGE (1970).

ESTRUCTURA DEL SISTEMA EDUCATIVO

LGE (1970)	LOGSE (1990)
Educación Preescolar (3-5 años)	Educación Infantil (0-5)
Educación General Básica (6-13)	Educación Primaria (6-11)
Enseñanzas Medias: Bachillerato Unificado Polivalente (14-16); Curso de Orientación Universitaria (17) y Formación Profesional (14-18)	Educación Secundaria Obligatoria (12-15)
	Educación Secundaria Post-obligatoria (Bachillerato y Formación Profesional de Grado Medio) (16-17)

Las enseñanzas no obligatorias demuestran más claramente el interés del estudiante –o de sus padres– tanto por el aprendizaje como por la elevación de su nivel de vida. Se sitúan, por otra parte, en la zona fronteriza con el empleo. La transición de la escolaridad al trabajo tiene orillas confusas: cada vez se multiplican más los estudios de posgrado y tanto las empresas como los cuerpos profesionales desean organizar cursos de adaptación y aprendizaje. No debería existir una frontera definida entre el final de los estudios y el comienzo del trabajo. El profesional y el empleado han de seguir aprendiendo y el estudiante debería comenzar a vivir experiencias de su futuro trabajo lo más pronto posible.

Nuestro análisis se organizará en torno a dos consideraciones, una de presente y otra de futuro. En primer lugar, trataremos de presentar la fuerte demanda actual de escolarización, es decir, el significado de la población estudiantil en el momento actual. Tendremos cuidado de no confundir «demanda social» con «interés». Son dos aspectos distintos. Esta consideración del presente, sin duda esperanzador, no nos libera de analizar la «estructura cultural» de la actual población activa española. De ella dependen las posibilidades competitivas tanto de la sociedad como del aparato productivo.

Después de analizar estas dos grandes cuestiones, abordaremos ese período de transición en el que los títulos y cualificaciones académicas se enfrentan con la hora de la verdad: la inserción en el mundo laboral.

2.1 Fuerte «demanda social» de escolarización

Se trata fundamentalmente de saber si los españoles acuden a las aulas como quien tiene que pasar un trámite impuesto por la sociedad del conocimiento y la producción o si, por el contrario, han tomado conciencia de que son ellos los que tienen que responder al reto personal y colectivo de la competitividad educativa; si la enseñanza es una atribución del Estado heredado de la Revolución francesa o un derecho propio del educando y de los padres o tutores. La cuestión escolar ha sido siempre polémica en España. Y las cicatrices de esa guerra no han desaparecido. Si todo hubiera discurrrido en un clima de paz escolar, no tendríamos ahora que lamentar la deplorable disociación entre el sistema social (religioso, familiar y laboral) y el sistema educativo.

Tabla 12 – Escolarización en enseñanza formal en la OCDE. En porcentaje respecto a la población asociada (5-29 años). 1992

Nº de orden	Países	Escolarización en todos los niveles menos Preescolar
1	Finlandia	60,8
2	Francia	58,4
3	España	56,9
4	Irlanda	56,4
5	Dinamarca	54,9
6	Holanda	54,4
7	Bélgica	53,9
8	Reino Unido	51,9
9	Austria	50,5
10	Suecia	50,2
11	Italia	50,0
12	Grecia	50,0
13	Alemania (*)	49,8
14	Portugal	n.d.
15	Luxemburgo	n.d.
	Canadá	58,0
	Japón	55,7
	Nueva Zelanda	55,6
	Noruega	54,6
	Estados Unidos	54,2

Nº de orden	Países	Escolarización en Enseñanza Secundaria y Superior
1	España	25,8
2	Finlandia	24,8
3	Austria	23,8
4	Italia	23,8
5	Bélgica	22,9
6	Dinamarca	22,4
7	Francia	21,3
8	Holanda	20,1
9	Alemania (*)	18,7
10	Suecia	18,2
11	Reino Unido	16,9
12	Grecia	16,1
13	Irlanda	15,6
14	Portugal	n.d.
15	Luxemburgo	n.d.
	Noruega	23,3
	Canadá	21,7
	Japón	21,0
	Estados Unidos	18,2
	Nueva Zelanda	16,3

(*) Unificada. A la antigua República Federal de Alemania le correspondería el 10º puesto en la primera columna –50,3%– y el 8º en la segunda –20,9%–.

Fuente: Elaboración CECS a partir de OCDE, *Análisis del Panorama Educativo. Los indicadores de la OCDE 1995*, Mundi-Prensa, Madrid, 1995.

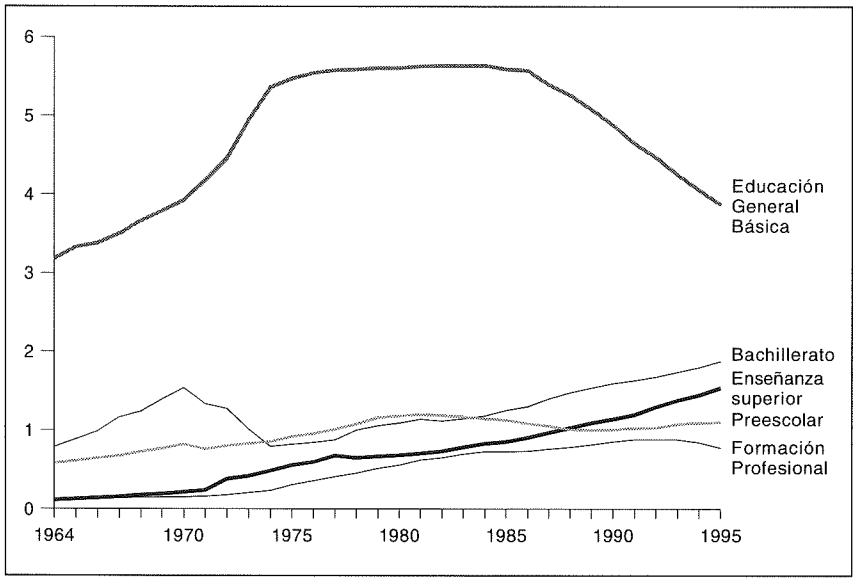
España figura a la cabeza de la escolarización entre los países de la OCDE. Aunque los indicadores de la OCDE[33] amplían en un año el período que se computa para calcular la población en edad de estudiar (5-29), sirven para confirmar este puesto aventajado de nuestra población estudiantil. En la tabla 12 ordenamos en dos columnas los países, según el número de estudiantes matriculados por cada 100 personas de 5 a 29 años de edad. Dentro de cada columna, hacemos una

[33] OCDE, *Análisis del Panorama educativo. Los indicadores de la OCDE 1995*, Mundi-Prensa, Madrid, 1995. Contiene datos de 1993 y, en el caso de algún país, de 1991.

doble ordenación: primero la de los 15 países de la Unión Europea y, a continuación, otros países de la OCDE. La primera columna establece el orden según el porcentaje de estudiantes en todos los niveles, exceptuado el Preescolar. El orden de la segunda columna obedece al porcentaje de matriculados en los niveles voluntarios de Educación Secundaria Post-obligatoria (Bachillerato y Formación Profesional de Grado Medio), Enseñanza Superior y Formación Profesional de Grado Superior.

No tratamos de identificar diplomas con niveles de cultura. Debe admitirse, sin embargo, la objetividad de estos porcentajes como indicadores de la actual demanda social. En nuestro país hay unos 14.500.000 jóvenes en edad de estudiar (de 5 a 29 años), precisamente aquellos que, en su inmensa mayoría, no han empezado aún a formar parte de la «sociedad en edad de trabajar». España tiene una de las tasas más altas de escolarización (56,9%) respecto al total de la población en edad de estudiar. Los jóvenes españoles se destacan, por

Gráfico 5 – Evolución de la población escolarizada en los distintos niveles del sistema educativo. En millones. 1964-1995 (*)



(*) Los datos a partir de los cuales se ha confeccionado este gráfico pueden consultarse en la tabla 39 de la sección de Indicadores.

Fuente: Elaboración CECS a partir de datos del Ministerio de Educación y Ciencia; Ministerio de Educación y Ciencia, *Datos y Cifras de la Educación en España 1984-85*, Madrid, 1987; y *Estadística de la Enseñanza en España 1991/92*, Madrid, 1994.

tanto, por su demanda de educación. En el gráfico 5 podemos apreciar la evolución –en números absolutos– de los distintos niveles educativos en España en los últimos 32 años.

La Educación General Básica asciende de manera significativa en el primer decenio (1965-1975), con una variación porcentual del 72%, para crecer más pausadamente –un 2%– en el decenio siguiente (1976-1986). El *baby boom* bastaría para explicar este fenómeno, que coincide con el notable esfuerzo de ampliación y construcción de centros educativos realizado por los gobiernos de esa época. Este nivel educativo llega a su apogeo en la mitad de los años ochenta, con 5.641.000 alumnos en el curso 1984/85. A partir de ese año comienza la reducción de efectivos, motivada en gran parte por el descenso de la natalidad.

El descenso brusco que se produce en el Bachillerato de 1970 a 1974 se debe a la nueva ordenación de la LGE (1970), que reclasifica más de 200.000 alumnos de 11 a 13 años que antes figuraban en el llamado Bachillerato Elemental. El descenso en la EGB a partir de 1986 coincide lógicamente con el ascenso del alumnado en Bachillerato, que logra superar el millón a partir del curso 1979/80.

También la Educación Preescolar, más cubierta por la iniciativa privada, llega a superar el millón de alumnos en el curso 1977/78 y logra, a lo largo de estos años, una tasa de crecimiento del 91%.

La Formación Profesional alcanza en estos tres decenios un aumento del 553%. No obstante, a pesar de los esfuerzos realizados para conseguir para ella un prestigio social equiparable al del resto de los niveles de enseñanza, no llega a superar el listón del millón de alumnos (881.174 en el curso 1993/94).

La evolución de la población que cursa estudios superiores universitarios y no universitarios es la más significativa. Su tasa de crecimiento en ese mismo período llega al 1.265%, lo que significa que de 112.647 alumnos en 1965 se pasa a más de millón y medio en 1996[34]. Nueve universidades fueron creadas en los siglos XIII al XVI, una –Oviedo– en el XVII y otra –La Laguna– en el XVIII. En la primera mitad del XX se funda únicamente la Universidad de Murcia (1915). Desde 1968 se han creado 27 universidades públicas y se han

[34] Veáse con más detalle, año por año, la variación de todos los niveles en la citada tabla 39.

reconocido siete privadas; de las públicas, tres se crearon en los años sesenta, trece en los setenta, cinco en los ochenta y siete en los noventa.

2.2 «*Estructura cultural*» *de la mano de obra en España*

En el marco de las relaciones entre educación y desarrollo, creemos que es fundamental conocer la estructura cultural, es decir, los niveles académicos del colectivo «población en edad de trabajar», que los indicadores de la OCDE fijan entre los 16 y los 64 años. No obstante, en nuestro análisis tendremos en cuenta a la población entre 25 y 64 años, ya que se considera que normalmente a los 25 años una persona ha concluido ya sus estudios. Esta estructura de nuestra población activa indica, por una parte, el itinerario social ascendente que puede sacarnos del atasco actual del desempleo y, por otra, la capacidad de respuesta al desarrollo cualitativo de lo social y a la competitividad internacional. Ese colectivo supera en España los 19,5 millones de personas.

Las diferencias por grupos de edad en la mano de obra en los países de la OCDE son elocuentes. Si tomamos como umbral de población culta a la que confiesa haber superado por lo menos el segundo ciclo de la Educación Secundaria, según los cuatro grupos de edad en que hemos dividido el período de vida laboral de la población en edad de trabajar, se obtienen porcentajes crecientes a medida que disminuye la edad, tal como muestra la tabla 13. En esta tabla, a efectos de nuestro análisis, hemos distinguido entre países del norte y del sur de Europa, además de Estados Unidos y Canadá.

Es notable la diferencia de nivel académico entre las poblaciones europeas del sur y del norte. Francia, que se acerca a las posiciones de Dinamarca, Bélgica y Holanda, mantiene notables desequilibrios regionales entre el norte y el sur, aunque no se tomen en consideración la «Ille-de-France» y Alsacia. En el resto de los países de Europa meridional se aprecian dos coincidencias importantes, que a su vez trazan otra frontera: la media de bachilleres entre la población de 25 a 64 años es notablemente inferior, muy especialmente en las edades de 45 a 64 años. Pero la movilidad o el ritmo de crecimiento de titulaciones es más acelerado en la Europa meridional –con la excepción de Portugal– que en el resto de los países. La diferencia entre el grupo mayor y el más joven es de 33 puntos en España, 35 en Grecia y 30 en Italia. Lógicamente, Europa septentrional, al mantener porcentajes de ba-

Tabla 13 – Población entre 25 y 64 años que ha alcanzado un nivel de estudios igual o superior a la Educación Secundaria en la Unión Europea, Estados Unidos y Canadá. Por grupos de edad y porcentajes. 1992

	Países	55-64 años (1928-1937)	45-54 años (1938-1947)	35-44 años (1948-1957)	25-34 años (1958-1967)
	Canadá	49	66	78	81
	Estados Unidos	73	83	88	87
Europa meridional					
	España	8	14	24	41
	Francia	29	47	57	67
	Grecia	17	26	39	52
	Italia	12	21	35	42
	Portugal	7	10	17	21
Resto de Europa					
	Alemania	69	81	87	89
	Austria	50	65	71	79
	Bélgica	24	38	52	60
	Dinamarca	45	58	61	67
	Finlandia	31	52	69	82
	Holanda	42	52	61	68
	Irlanda	25	35	44	56
	Luxemburgo	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
	Reino Unido	51	62	71	81
	Suecia	48	65	76	83

Fuente: Elaboración CECS a partir de OCDE, *Análisis del Panorama Educativo. Los indicadores de la OCDE 1995*, Mundi-Prensa, Madrid, 1995.

chilleres que casi duplican a los de las poblaciones mediterráneas, tiene que acusar un ritmo de crecimiento académico más lento.

La misma dicotomía norte-sur que se muestra en la tabla 13 volvemos a encontrarla al considerar conjuntamente todos los niveles de educación en la población de 25 a 64 años de estos países (tabla 14).

El porcentaje de titulados universitarios respecto a la población de 25 a 64 años permite establecer, dentro de las sociedades avanzadas, esos tres grupos que se corresponden con bastante precisión con regiones geográficas. Francia podría acercarse más a la frontera entre el sur y el norte. No contamos con datos de Japón. Esas minorías relativas de universitarios dentro de cada país, pueden significar, sin embargo, en números absolutos, una enorme potencia creadora de pensamiento y de ciencia.

Tabla 14 – Población de 25 a 64 años según nivel de formación alcanzada. En porcentajes. 1992

	Preescolar+Básica+ Secundaria 1º ciclo	Secundaria 2º ciclo	Superior+ Universitaria	Total
1. Europa meridional				
Francia	48	36	16	100
Grecia (2)	66	21	13	100
España	77	10	13	100
Portugal (2)	86	7	7	100
Italia(1)	72	22	6	100
Turquía (1)	86	9	5	100
2. Resto de Europa				
Noruega	21	54	25	100
Suecia	30	46	24	100
Alemania	18	60	22	100
Holanda	42	37	21	100
Suiza	19	60	21	100
Bélgica	55	25	20	100
Dinamarca	41	40	19	100
Reino Unido	32	49	19	100
Finlandia	39	43	18	100
Irlanda	58	25	17	100
Austria (3)	32	61	7	100
3. Otros países de la OCDE				
Canadá	29	30	41	100
Estados Unidos	16	53	31	100
Nueva Zelanda	43	33	24	100
Australia	47	30	23	100

(1) Faltan los datos de Enseñanza Superior no Universitaria.
(2) Datos de 1991.
(3) Datos de 1993.

Fuente: Elaboración CECS a partir de *Análisis del Panorama Educativo. Los indicadores de la OCDE 1995*, Mundi-Prensa, Madrid, 1995.

No obstante, hay que conceder que los países mediterráneos figuran a la cola en el procentaje de titulados universitarios si se les compara con los otros países de la OCDE. Algo que no se corresponde con la historia de las culturas mediterráneas ni con la influencia que han venido ejerciendo en la cultura de otros continentes. Mayor es aún el contraste con algunos países no europeos encuadrados en esa institución: Canadá (41%), Estados Unidos (31%), Nueva Zelanda (24%) y Australia (23%).

En relación con la sociedad española, podemos descubrir otro desnivel expresivo si comparamos los porcentajes según el nivel de estudios de la población total mayor de 16 años[35] con los de la llamada «población activa» –aquella que suministra mano de obra para la producción de bienes y servicios o que está disponible y hace gestiones para incorporarse a la producción–. En la tabla 15 ofrecemos la serie de los años 1980, 1985, 1991 y 1995, para comprobar la evolución en cada nivel educativo.

Las dos primeras columnas –«analfabetos» y «sin estudios»– son significativas. Hay que tener en cuenta la evolución demográfica en la población activa para evaluar los aumentos y disminuciones de porcentajes. En 1995, un porcentaje muy bajo de la población activa era analfabeta o no tenía estudios: un 0,88% y un 6,70%, respectivamente. En cada una de las tres últimas columnas, que representan los porcentajes de la población con estudios secundarios o universitarios, se muestra la superioridad cultural de la población activa que trabaja o quiere trabajar respecto a la población total de cada grupo.

De nuevo podemos apreciar que los estudios de escolarización voluntaria son los que experimentan un aumento mayor. En los 16 años de la serie, el porcentaje de activos/as con estudios de secundaria aumenta 28,41 puntos, mientras que dicho porcentaje en relación con la población mayor de 16 años sólo se incrementa en 18,57 puntos. El porcentaje de los titulados universitarios superiores de la población activa casi duplica el de los correspondientes a la población mayor de 16 años. De estas diferencias entre población de más de 16 años y población activa podemos concluir que en España la educación se ha convertido en un factor fundamental para participar en la sociedad productiva y competitiva y, en consecuencia, en un bien de demanda creciente.

El *desequilibrio regional* caracteriza también la estructura cultural de la mano de obra en España. En términos generales, y de manera más pronunciada que en Francia, el norte y el sur español presentan desniveles culturales importantes.

El porcentaje de población sin estudios es mucho mayor en las comunidades autónomas del centro y sur de España que en las del

---

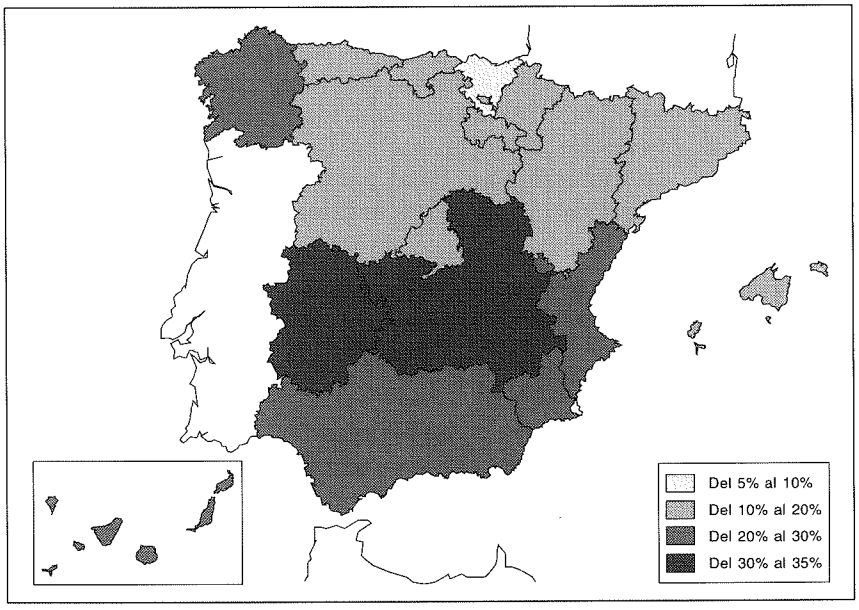
[35] Hemos cogido la población de más de 16 años y no la población en edad de trabajar tal como la define la OCDE –de 16 a 64– para hacerla corresponder con el colectivo de la población activa, en la cual se encuentran encuadradas personas con más de 65 años.

Tabla 15 – Evolución del nivel de estudios de la población mayor de 16 años y de la población activa. En porcentajes. 1980-1995

	Analfabetos	Sin estudios	Primarios	Secundarios	Universitarios medios	Universitarios superiores
1980						
Población de 16 y más años	7,75	14,93	52,59	19,56	3,14	2,03
Población activa de 16 y más años	3,14	10,98	58,60	19,72	4,20	3,36
1985						
Población de 16 y más años	6,43	14,97	46,19	26,16	3,58	2,67
Población activa de 16 y más años	2,11	9,91	47,24	31,34	4,82	4,58
1991						
Población de 16 y más años	5,25	16,18	37,98	32,76	4,29	3,54
Población activa de 16 y más años	1,34	8,72	36,40	41,36	5,98	6,20
1995						
Población de 16 y más años	4,17	14,44	33,73	38,13	4,94	4,40
Población activa de 16 y más años	0,88	6,70	29,98	48,13	6,95	7,37

Fuente: Elaboración CECS a partir de INE, *Encuesta de Población Activa*, varios años.

Gráfico 6 – Porcentaje de la población no analfabeta de más de 10 años que no ha cursado ningún tipo de estudios, por comunidades autónomas. 1991



Fuente: Elaboración CECS a partir de INE, *Censo de Población 1991*.

norte, con la excepción de Galicia. El gráfico 6 muestra claramente este desplazamiento gradual en el nivel cultural de nuestra mano de obra.

Extremadura y Castilla-La Mancha ostentan los porcentajes más altos de población sin estudios: entre el 30% y el 35%. El grueso de estos porcentajes corresponde a la población adulta. Durante los años ochenta dicho porcentaje se redujo en Extremadura en casi siete puntos, mientras que en Castilla-La Mancha descendió sólo unas décimas, hasta quedar ambas comunidades autónomas prácticamente igualadas.

Con porcentajes entre el 20% y el 30% se encuentran Galicia, Andalucía, Comunidad Valenciana, Islas Canarias y Murcia. Cabe destacar, no obstante, que, en el último decenio, la población sin estudios desciende ocho puntos en Murcia y tres en Andalucía, mientras que en Galicia aumenta tres puntos por razones demográficas.

El resto de comunidades autónomas tiene una población sin estudios que oscila entre el 10% y el 20%. De 1981 a 1991 casi todas lograron reducir en dos o tres puntos el porcentaje correspondiente a este colectivo. Asturias lo rebaja en nada menos que doce puntos y Madrid en siete. En el País Vasco disminuye nueve puntos, con lo que logra situarse por debajo del 10%[36].

Anotemos que las personas sin estudios se concentran en general en el grupo de más de 64 años y, en consecuencia, no pertenecen propiamente a la «población activa». Desbordan, por tanto, el marco de lo que aquí entendemos por «estructura cultural de la mano de obra».

La dicotomía norte/sur se sigue manteniendo en los que han alcanzado como máximo los estudios obligatorios[37] (gráfico 7).

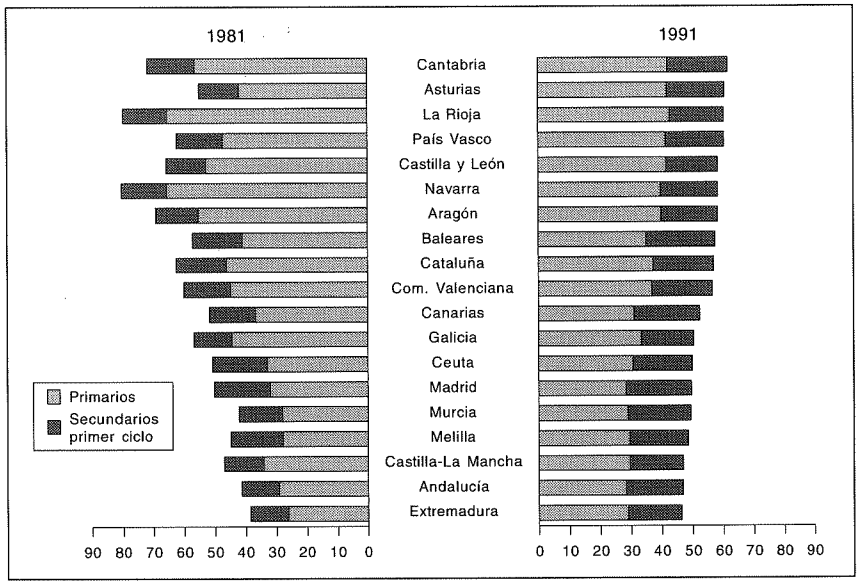
Siguen siendo más elevados los porcentajes de las comunidades del norte: Cantabria, Asturias, La Rioja y País Vasco. Pero recuerde el

---

[36] Los datos de cada una de las comunidades autónomas pueden consultarse en la tabla 40 en la sección de Indicadores.

[37] Hemos considerado como obligatorios los estudios que el *Censo de Población* del INE clasifica en los grupos «primarios» y «secundario de primer ciclo». En estos últimos se incluye la población que ha cursado los estudios correspondientes hasta los 16 años (primer ciclo de FP y 2º de BUP). Con ello se consigue homogeneizar los niveles de estudios con los de los demás países de la OCDE, así como con la estructura que establece la LOGSE. Lógicamente, esta clasificación impone algunas distorsiones en los niveles bajos de estudios.

Gráfico 7 – Evolución de la población de 10 y más años con estudios primarios o secundarios de primer ciclo, según comunidades autónomas. En porcentajes. 1981-1991



Nota: Los porcentajes exactos pueden consultarse en la tabla 41 de la sección de Indicadores.

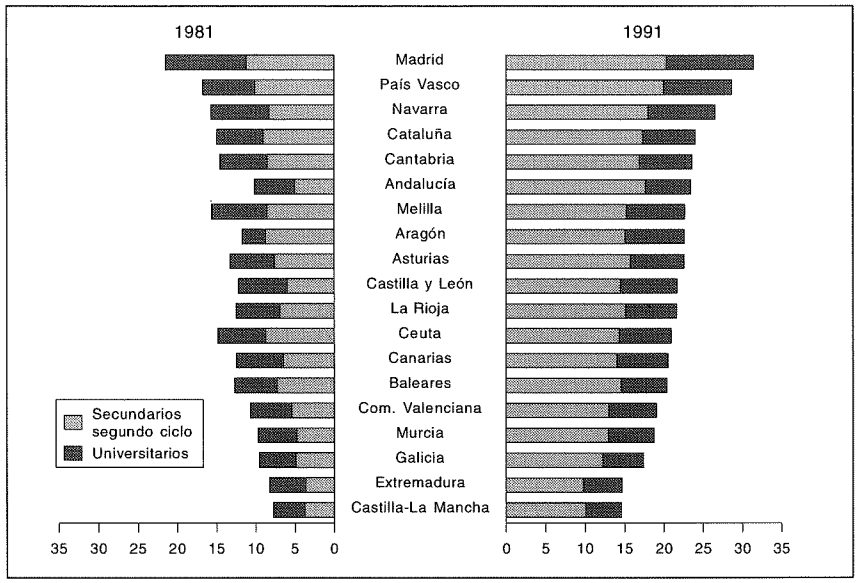
Fuente: Elaboración CECS a partir de INE, *Censo de Población 1981* y *Censo de Población 1991.*

lector que aquí nos referimos a los que abandonaron las aulas al terminar los estudios obligatorios (según la OCDE, hasta los 16 años). Se explica que en el período 1981-1991 desciendan notablemente los porcentajes de Educación Primaria prácticamente en todas las comunidades al compensarse con los aumentos de Secundaria de Primer Ciclo y con los de Secundaria de Segundo Ciclo y estudios superiores que veremos en el gráfico 8. Este fenómeno es más acusado en Cantabria, La Rioja y Navarra.

En cambio, en todas las comunidades autónomas aumenta el porcentaje de población con estudios de Secundaria de Primer Ciclo, sin duda por la introducción de la obligatoriedad hasta los 14 años en la LGE de 1970. El total nacional aumenta 4,25 puntos.

Estos porcentajes no pueden aislarse de los que presentamos en el gráfico 8, donde se recoge la evolución, durante el mismo decenio, de los que podríamos llamar «estudios voluntarios»: los estudios correspondientes a la Educación Secundaria Post-obligatoria, Formación

Gráfico 8 – Evolución de la población de 10 y más años con estudios secundarios de segundo ciclo o universitarios, por comunidades autónomas. En porcentajes. 1981-1991



Nota: Los porcentajes exactos pueden consultarse en la tabla 42 de la sección de Indicadores.

Fuente: Elaboración CECS a partir de INE, *Censo de Población 1981* y *Censo de Población 1991*.

Profesional de Grado Superior y Enseñanza Superior (universitaria y no universitaria).

Aquí aparecen dos grandes novedades que caracterizan especialmente a nuestra población joven de los años ochenta. En primer lugar, todas las barras de 1991 superan con mucho a las de 1981. Este incremento es debido principalmente al nivel de estudios de Secundaria de Segundo Ciclo, que en el total nacional aumenta más de ocho puntos (del 6,98% al 15,02%). En Andalucía se triplica la población con estudios de Bachillerato o de Formación Profesional y se acercan a esos aumentos comunidades como Extremadura, Castilla-La Mancha, Murcia y Aragón. En Madrid, País Vasco, Cataluña y Cantabria, con porcentajes ya importantes en 1981, no se llegan a duplicar. Lo consiguen sobradamente Asturias, Galicia, Castilla y León, Comunidad Valenciana, La Rioja, Baleares y Canarias.

La población con estudios universitarios aumenta también dentro de cada comunidad autónoma, pero en porcentajes menores. El total nacional pasa del 6,07% al 6,90%. Aumenta más de un punto en

País Vasco (1,99), Aragón (1,45), Ceuta (1,16), Navarra (1,08) y Castilla y León (1,03).

El decenio 1981-91 rompió la dicotomía norte/sur, especialmente en lo que respecta a la Secundaria de Segundo Ciclo. Al sumar Educación Secundaria de Segundo Ciclo y Enseñanza Superior, sigue manteniéndose la tendencia descendente hacia el sur, sólo interrumpida por el importantísimo aumento de la primera en Andalucía. Podemos contemplar, por tanto, los gráficos 7 y 8 como un acortamiento de la distancia entre el sur y el norte españoles.

No contamos con datos suficientes para ofrecer **la evolución de la procedencia social de los estudiantes en los diversos niveles**. El profesor J. A. Torres Mora –en un estudio publicado por el CIDE[38]– propuso una clasificación en cinco niveles. Hemos adoptado, en parte, esta división, porque logra conjugar algunos criterios que no suelen tenerse en cuenta suficientemente al reducir las clases a media, alta y baja, generalmente clasificadas por el nivel de renta familiar. Hemos tomado la clasificación de actividades laborales que recoge el *Censo de Población* y las hemos agrupado en cinco categorías homogéneas. Torres Mora trabajó con una explotación de datos del censo de 1981. En el gráfico 9 comparamos los datos de dicho estudio del CIDE con una explotación de los datos del *Censo de Población* de 1991 realizada para el CECS por el INE. Ese estudio aporta datos de interés para saber en qué medida nuestro sistema educativo está reproduciendo o cambiando las estructuras sociales.

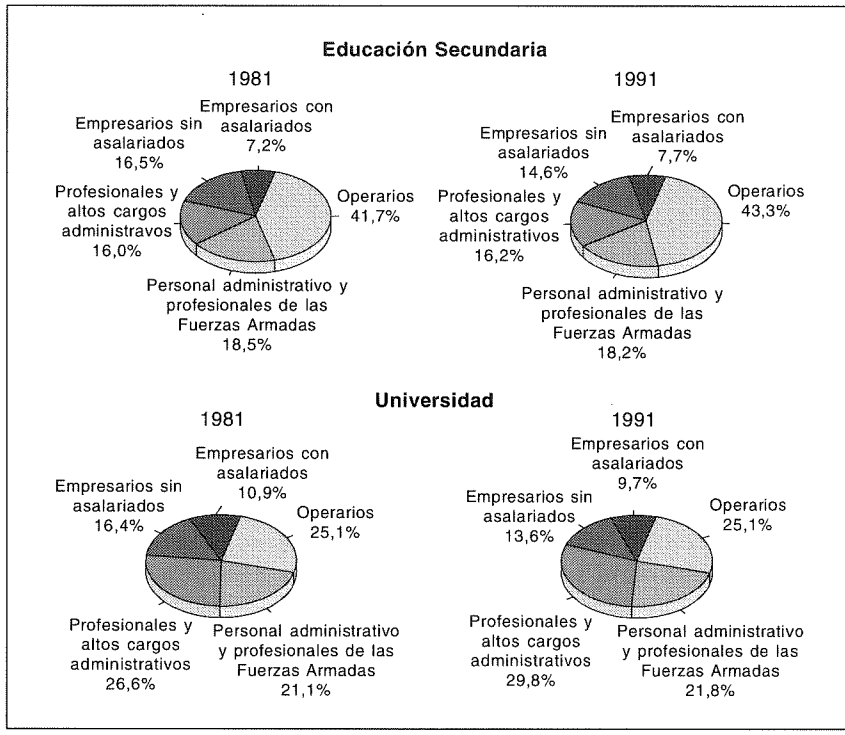
La primera comprobación es que la estructura social de los estudiantes de Educación Secundaria[39] y Enseñanza Universitaria apenas ha variado en la década que va de 1981 a 1991. Respecto a la Educación Secundaria, se detecta un leve aumento de los hijos de «operarios» y un descenso similar en los hijos de «empresarios sin asalariados». En relación con la Enseñanza Universitaria, hay que comentar el trasvase que se produce entre los porcentajes correspondientes a los hijos de «empresarios sin asalariados» y los de «profesionales y altos cargos administrativos». El descenso en el porcentaje de los primeros

---

[38] CIDE, *Las Desigualdades en la Educación en España*, Ministerio de Educación y Ciencia, 1992. Puede verse la explicación de esta clasificación quíntuple en la página 20.

[39] Al hablar de alumnos matriculados, y para poder comparar los datos con los de Torres Mora, los estudios considerados en el concepto Educación Secundaria son BUP, COU y Formación Profesional.

Gráfico 9 – Evolución de los alumnos matriculados en Educación Secundaria y Enseñanza Universitaria según la actividad laboral del cabeza de familia. En porcentajes. 1981-1991



Fuente: Elaboración CECS a partir de CIDE, *Las Desigualdades en la Educación en España*, Madrid, 1992; y datos del INE.

quizá pueda explicarse por la relativamente frecuente incorporación de los hijos a las pequeñas empresas familiares sin asalariados, en un período en el que las titulaciones universitarias dejaban de asegurar el empleo.

Pero quizá el análisis más interesante sea el que se deriva de la comparación de los datos referentes a la Educación Secundaria y a la Enseñanza Universitaria en 1991. En el paso de la Educación Secundaria a la Enseñanza Universitaria, los hijos de «operarios» pierden un 18,2% de representatividad, al tiempo que los hijos de «profesionales y altos cargos administrativos» ganan un 13,6%. Resulta curioso también el descenso de los hijos de «empresarios sin asalariados», coherente, por otro lado, con lo que comentamos en el párrafo anterior.

La tasa de actividad de los hombres duplica la de las mujeres. Igual desequilibrio se produce en la tasa de ocupación: 51,33% para los hombres y 25,15% para las mujeres. Téngase en cuenta que la tasa de ocupación masculina durante los últimos 20 años (1975-1995) perdió 20 puntos y la de las mujeres ganó 0,15. En las tasas de paro se invierten las tornas: la tasa de paro masculino es del 18,2%, frente a un 30,6% de paro femenino. La primera aumentó 13 puntos en el citado período, mientras la tasa de paro femenino se incrementó en 26 puntos.

La incorporación de la mujer al mundo del trabajo es uno de los hechos más espectaculares de la sociedad española en las últimas décadas. Lo hemos seguido con especial atención en nuestros dos informes anteriores[40]. En ambos llamábamos la atención sobre la velocidad y trascendencia de esta penetración femenina en áreas como la docencia, los altos cuerpos administrativos del Estado, la política y la empresa.

Al analizar la evolución de la estructura cultural de nuestra mano de obra, tenemos que tener en cuenta las bolsas de población femenina que abandonaron las aulas al terminar los estudios primarios u obligatorios. Este hecho influye notablemente en las diferencias de los porcentajes de hombres y mujeres por nivel educativo que se recogen en la tabla 16.

El analfabetismo femenino se reduce casi un 50% en el período estudiado. Nótese que descienden los porcentajes de los que sólo tienen estudios primarios y aumentan a su vez los que tienen estudios secundarios en ambos sexos. Los datos más interesantes son los que se refieren a los estudios universitarios. El porcentaje de mujeres con estudios universitarios medios es ya superior al correspondiente a los hombres. Este hecho se explica por la tradicional preferencia de las mujeres por carreras de ciclo corto como Magisterio o Enfermería. Pero este elemento diferencial y en algunos casos devaluador de la presencia femenina en el alumnado universitario ha ido desapareciendo, como lo demuestra el hecho de que los porcentajes de hombres y mujeres con estudios universitarios de ciclo largo se hayan ido acercando progresivamente: la diferencia de 2 puntos que se registraba en 1981 se ha reducido a 1,3 puntos en 1995. Todo parece indicar

---

[40] En *España 1993*, p. 10-29, se estudia el crecimiento de la actividad femenina en todas las áreas y en *España 1994* se demuestra la rapidez del crecimiento de la población universitaria femenina, p. 307 y ss.

Tabla 16 – Evolución del nivel educativo de la población mayor de 16 años por sexo. En porcentajes respecto al total de cada sexo. 1981-1995

	Analfabetos	Sin estudios	Primarios	Secundarios	Universitarios medios	Universitarios superiores
1981						
Hombres	4,4	13,8	53,6	21,8	3,3	3,1
Mujeres	10,9	16,0	51,7	17,4	3,0	1,1
Total	7,7	14,9	52,6	19,6	3,1	2,0
1991						
Hombres	3,0	14,7	38,1	35,7	4,0	4,4
Mujeres	7,3	17,5	37,8	30,0	4,6	2,7
Total	5,2	16,2	38,0	32,8	4,3	3,5
1995						
Hombres	2,5	13,0	33,3	41,9	4,3	5,1
Mujeres	5,9	16,1	34,1	34,5	5,6	3,8
Total	4,2	14,6	33,7	38,1	4,9	4,4

Fuente: Elaboración CECS a partir de INE, *Encuesta de Población Activa*, varios años.

que dentro de pocos años los niveles de estudios en ambos sexos se equilibrarán. Persistirán sólo las diferencias debidas a las preferencias por las distintas áreas de pensamiento, aparte de las que provengan de la inserción, más difícil para las mujeres, en el empleo.

2.3 *Escuela y sociedad: dos sistemas aún distantes*

A estas alturas, el sistema educativo no puede seguir encastillado. El análisis de los presupuestos familiares demuestra hasta qué punto los padres españoles dan preferencia al capítulo de gastos dedicado a la formación de los hijos. Ellos, como los economistas, hablan ya de «inversión educativa». Si siempre se habían preocupado por la trayectoria social ascendente de cada hijo o hija, ahora viven hasta la angustia la incertidumbre del futuro. Tienen que defenderlos del paro, quieren asegurar la calidad de los estudios, la dedicación de los educadores, estar informados al día del desarrollo intelectual y aptitudinal, etc. ¿Quién no percibe hoy esta preocupación de la familia que pone su esperanza en la escuela y en la universidad?

El análisis de la estructura cultural de la población española en edad de trabajar propuesto más arriba demuestra que está aún lejos de poder responder a la competencia internacional. Han progresado,

cómo no, la educación y la formación en España en todos sus niveles. El 16% y el 52% de los españoles confiesa que los estudios que han cursado son «mucho mejores» y «mejores», respectivamente, que los cursados por su padre[41].

Sin embargo, no parece que apreciemos la figura del profesor. En una encuesta realizada en 11 países de la OCDE sobre el prestigio de los profesores de Educación Secundaria (tabla 17), los españoles nos situamos en el último lugar.

El 74% de los austriacos y el 68% de los estadounidenses piensan que los profesores son «muy considerados» o «bastante considerados». En España dicho porcentaje apenas llega al 32%, lejos del siguiente porcentaje más bajo (un 48% en Suecia) y más lejos todavía de la media de los 11 países (57,6%). Sorprende aún más el porcentaje del 58% de españoles que se adhieren al «no muy considerados» o «en absoluto considerados», cuando la media es del 36,1%. Nuestro inmediato antecesor en la cola es Francia, con un 44%. En el otro extremo, Austria y Estados Unidos se vuelven a distinguir ahora por los bajos porcentajes: 21% y 29%, respectivamente, aunque es Portugal en este caso quien presenta el porcentaje más bajo: un 16%.

En la encuesta del CIS (1995) sobre «confianza en la veracidad de diversos grupos sociales y profesionales», los españoles sitúan a los «maestros» en el primer puesto (78%), un punto por encima de los «médicos» (77%), que aparecen en segundo lugar, y nueve sobre los «profesores de universidad», que están en el tercero[42].

En torno a las nuevas relaciones entre el sistema social y el educativo –que se buscan por ambas partes–, se plantean necesariamente muchas cuestiones. Es probable que, sin llegar a un conciencia expre-

---

[41] CIS, Estudio n. 2.046, febrero de 1993.

[42] El orden de más a menos credibilidad, según la encuesta del CIS (1995), sería el siguiente: 1.– maestros (78%); 2.– médicos (77%); 3.– profesores de universidad (69%); 4.– intelectuales (60%); 5.– policía (51%); 6.– jueces (48%); 7.– encuestas de opinión (45%); 8.– funcionarios (42%); 9.– periodistas (42%); 10.– curas/pastores/rabinos (42%); 11.– gente de la calle (41%); 12.– militares (39%); 13.– dirigentes empresariales (24%); 14.– líderes sindicales (21%); 15.– diputados y senadores (18%); 16.– ministros del Gobierno (14%). Encuestas comparables del Reino Unido (MORI 1994) y de Israel (PORI 1995) no difieren substancialmente de la española: en el Reino Unido sitúan en el último lugar a los periodistas (10%) y suben al tercer lugar a los pastores/rabinos (80%). En Israel figuran en cabeza los médicos (74%), en segundo lugar los jueces (71%) y en tercero los maestros; los últimos puestos serían para los dirigentes empresariales (21%), los periodistas (21%) y los diputados (18%).

Tabla 17 – Niveles de consideración de la población respecto a los profesores de Educación Secundaria. En porcentajes. Curso 1993/94

	Muy considerados	Bastante considerados	**Muy y bastante considerados**	No muy considerados	No considerados en absoluto	**No muy y en absoluto**	Sin opinión
Austria	18	57	**74**	18	3	**21**	4
Estados Unidos	20	48	**68**	24	5	**29**	3
Bélgica (*)	8	56	**64**	29	6	**35**	1
Holanda	5	55	**61**	33	2	**35**	5
Dinamarca	7	52	**59**	35	2	**37**	4
Portugal	12	47	**59**	13	3	**16**	25
Finlandia	7	51	**58**	40	2	**42**	0
Reino Unido	7	49	**56**	32	6	**38**	6
Francia	8	47	**55**	35	9	**44**	1
Suecia	7	40	**48**	37	6	**43**	10
España	3	29	**32**	49	9	**58**	10
Media de los países	9,3	48,3	**57,6**	31,3	4,8	**36,1**	6,3

(*) Comunidad flamenca.

Fuente: OCDE, *Análisis del Panorama Educativo. Los indicadores de la OCDE 1995,* Mundi-Prensa, Madrid, 1995.

sa, estemos tanteando formas de relación directa con la escuela, con el colegio y con la universidad. Crece la conciencia de responsabilidad de los padres y de los empleadores por la educación y la formación. Hemos empezado a sospechar que ahora el Estado se arroga privilegios de los padres que antes administraba la Iglesia. El mercado de trabajo denuncia con insistencia el desajuste de la educación inicial o básica con las exigencias reales del sistema productivo. La formación especializada no reglada, por medio de cursos de posgrado, demuestra claramente ese desajuste. No pocas veces se presentan como una prolongación de los estudios superiores, sin relación clara con la empresa o con el cuerpo profesional elegido por el candidato, quien alarga innecesariamente los estudios. Esto supone un gasto económico adicional, no asumible por una gran parte de las familias.

Estas experiencias impulsan una verdadera revolución en el engranaje de ambos sistemas. No son ya suficientes ni realizables las reformas «a la vieja usanza», concentradas en la propia expansión y mejora de la calidad intrínseca del sistema. Ciertamente, la educación y la formación tienen que desentumecer a todos los sectores apoltronados de la sociedad. Y ésta tendrá que enviar señales inequívocas del modelo de sociedad que desea y formular claramente las demandas a los

centros docentes. Si esto no se produce, las reformas meramente internas del sistema educativo terminarán por recalentarlo en una especie de entropía de bajo rendimiento social.

¿Quiénes son los encargados de fijar las metas del *modelo educativo*? Los padres, los profesores y todos los agentes educativos tendrán que integrarse en esta tarea común. Por otra parte, hay que proponer y estimular vigorosamente que los propios alumnos empiecen cuanto antes a definir y asumir, de forma progresiva y coherente, su propio *proyecto de vida* a medida que van siendo más conscientes de sus derechos y de sus múltiples responsabilidades. Más aún, comenzamos a sentir la necesidad de que, desde el hogar y la comunidad, la *educación informal* no destruya lo que *la formación formal* trata de conseguir progresivamente.

La ruptura con el pasado es clara y exige un replanteamiento del actual paradigma educativo y de sus instrumentos operativos. No es, pues, aconsejable acometerla desde arriba, en su conjunto, ni siquiera por modalidades o niveles, como si mejorara mecánicamente al lubricar sus estructuras. La tarea no se reduce prioritariamente a mejorar los medios. Hay que replantear los fines y metas a que debe servir. Se requiere, por tanto, revisar la función y la participación de cada uno de los agentes educativos y, de una manera más urgente, la de los padres y profesores. También los empresarios, los periodistas y los políticos tienen que plantearse qué quieren para la sociedad y cómo pueden participar en los servicios educativos. Es necesario que comprendan que la más importante fuente de riqueza, bienestar, capacidad de competir, cooperación y paz es la formación continua. Más adelante nos referiremos a la productividad de la empresa: su rentabilidad y competitividad dependen más de la organización de los conocimientos de todos sus componentes que de los activos clásicos, capital y trabajo.

El proceso de participación de la familia en las decisiones del centro docente se ha convertido en un indicador fiable de las sociedades avanzadas. La tabla 18 reproduce los porcentajes de respuestas –obtenidas mediante encuesta en diversos países de la OCDE– a la pregunta: «**Según usted, en relación a la familia, ¿qué responsabilidad debe asumir el centro escolar, en orden al desarrollo personal y social de los jóvenes?**»[43].

---

[43] OCDE, *Análisis del Panorama Educativo. Los indicadores de la OCDE 1995*, Mundi-Prensa, Madrid, 1995.

Tabla 18 – Responsabilidad de la familia en relación con la escuela en el desarrollo personal y social de los jóvenes. En porcentajes. Curso 1993/94

	La familia debe tener más responsabilidad que la escuela	La familia debe tener tanta responsabilidad como la escuela	La familia debe tener menos responsabilidad que la escuela
Dinamarca	55	43	2
Finlandia	55	44	1
Holanda	44	53	3
Austria	42	55	3
Suecia	38	60	2
Estados Unidos	34	63	3
Bélgica (Comunidad flamenca)	28	65	7
Portugal	18	67	15
España	15	80	5
Reino Unido	14	81	5
Francia	14	79	7
Media de los países	32,5	62,8	4,7

Fuente: OCDE, *Análisis del Panorama Educativo. Los indicadores de la OCDE 1995*, Mundi-Prensa, Madrid, 1995.

La mayoría de las familias finlandesas y danesas se consideran más responsables que la escuela. En los otros nueve países, la opinión dominante es que las responsabilidades en la formación personal y social deben ser compartidas por la familia y la escuela. Entre éstos se incluye España, con porcentajes altísimos (80%), acompañada de Reino Unido y Francia. Se comprueba también que existe un consenso general en la opinión de que el centro escolar no debe asumir la principal responsabilidad en el desarrollo personal y social del alumno.

La formulación de la pregunta induce a dar por supuesta una gran responsabilidad de la escuela para resaltar la no menos importante de la familia. Dado que los porcentajes de los que dejan en segundo plano a la familia son pequeños, añadimos la suma de las dos primeras columnas coincidentes en subrayar el papel educador de la familia. En este sentido, diez países (Portugal se queda en el 85%) superan el 90%: desde el 93% de Francia y Bélgica hasta el 99% de Finlandia.

No basta admitir que la familia es más influyente o tiene más responsabilidad que la escuela en la educación de los hijos. Importa mucho reconocer que esas dos responsabilidades no pueden ejercerse por caminos divergentes. Es necesario compartir, colaborar. La dirección del centro y el profesorado de la escuela (desde la Educación Infantil hasta la Educación Secundaria Post-obligatoria) necesitan la

colaboración del Estado, de los medios de comunicación y de toda la sociedad. Pero es evidente que corresponde a la familia la responsabilidad principal. Ahora bien, ¿sabe la familia lo que puede y debe exigir a la escuela y la ayuda que a su vez tiene que prestarle?; ¿puede un Estado de fuerte tradición intervencionista en la enseñanza ofrecer un marco apropiado en el que las vías de intercambio sean fluidas y estimulantes? Para tomar el pulso a nuestra eficacia educativa, tenemos que buscar indicadores de nuestra realidad y compararlos con los países de nuestro entorno.

La LOGSE encauza la participación de los padres a través del Consejo Escolar, que nombra al director del centro y ostenta competencias de tipo disciplinario y pedagógico. En las últimas elecciones de los Consejos Escolares en los centros educativos españoles, celebradas durante 1995, la participación de los padres no llegó al 22% como media. Al comprobar este exiguo porcentaje, se termina –como casi siempre– por pedir al Estado que se habiliten los medios presupuestarios necesarios para favorecer la participación.

No se puede poner en duda la importancia de los medios económicos. No obstante, en España terminamos siempre por pedir más medios materiales, sin haber planteado antes la verdadera cuestión de la calidad de la enseñanza, fruto más bien de los medios «espirituales» (intelectuales, aptitudinales, de dedicación, etc.), que constituyen el núcleo duro de esa colaboración necesaria. Los centros se democratizan por el respeto, el trato personal y el trabajo en equipo, que no pueden guiarse tanto por la aritmética y por el poder simétrico. Cualquier organización especializada en un tipo de producción (la empresa y la escuela de manera particular) tiene que valorar el conocimiento de los asuntos y la aplicación de esos conocimientos a la organización. Queda un gran camino por andar en este sentido.

Pero, ¿hasta qué punto la familia española se fía de la escuela? ¿Qué decisiones considera más propias de la escuela? ¿Cómo se reparten los papeles el centro escolar y la familia? En el citado informe *Análisis del Panorama Educativo. Los indicadores de la OCDE 1995* se recogen los resultados de una encuesta relacionada con este tema que se realizó en el curso 1993/94 en 12 países miembros. En dicha encuesta se preguntaba por la responsabilidad que se atribuía al centro educativo respecto a seis decisiones: tres de ellas se refieren a las materias de enseñanza; las otras tres, a la administración del presupuesto del centro y a la selección, promoción y salario de los profesores.

La pregunta se formuló de la manera siguiente: **En su opinión, ¿qué importancia atribuye usted al hecho de que las decisiones siguientes las tome el centro escolar por su cuenta?** La tabla 19 recoge sólo los porcentajes de los encuestados que al contestar «mucha importancia» quieren expresar la competencia del centro y, por tanto, el grado de autonomía que le atribuyen.

El control y colaboración que la familia y el entorno social más inmediato pueden desarrollar respecto al centro escolar están condicionados por el marco legislativo y por las facultades de intervención o supervisión que dicho marco conceda a la Administración General del Estado y a la comunidad autónoma. Pero el grado de confianza depositada por la familia en el centro escolar podrá traducirse en formas de colaboración más intensas y, desde luego, necesarias. Merece la pena ofrecer algunas reflexiones en torno a los datos de la tabla 19.

Sólo en el caso de Estados Unidos más del 50% de los encuestados concede al colegio autonomía en los seis ámbitos de decisión analizados. La confianza en el centro docente es máxima allí. Recordemos que este país estaba entre los que daban menor puntuación a la responsabilidad de la familia (tabla 18).

España se sitúa en el extremo contrario. Ningún porcentaje supera el 20%. Menos de dos españoles de cada diez se muestran partidarios de que tales ámbitos de decisión se dejen al arbitrio de los responsables del centro. La familia española es fuerte y tiende a ser posesiva con sus hijos, de cuya educación se siente principal responsable.

Si examinamos los resultados medios en el conjunto de los países en relación con los ámbitos de decisión, comprobamos lo siguiente: donde menos se escatima al centro su competencia es en la «selección y promoción de profesores» (41,6%), en la «administración del presupuesto» (41,1%) y en la «manera de enseñar» (40,8%). Es más débil la confianza en las decisiones sobre el «tiempo dedicado a cada asignatura» (31,9%) y la «elección de materias» (27,5%). El porcentaje medio más restrictivo para el colegio es el referido a los «salarios y condiciones de trabajo de los profesores» (26,3%). Los tres ámbitos que obtienen mayor autonomía pertenecen claramente a cuestiones más técnicas y de gestión interna del centro.

Algunos países, como Estados Unidos, demuestran una gran coherencia en los seis ámbitos de decisión. En otros, se establecen diferencias notables entre unas decisiones y otras. Suecia, por ejemplo, se muestra generosa en la gestión del presupuesto escolar (51%) y, en cambio, es muy cautelosa respecto a las condiciones laborales de los

Tabla 19 – Niveles de autonomía de la escuela, según áreas de decisión. En porcentajes. Curso 1993/94

	Materias			Presupuesto	Profesores		
	Elección de las materias a enseñar	Manera de enseñar las materias	Tiempo dedicado a la enseñanza de cada materia	Administración del presupuesto de la escuela	Selección y promoción de los profesores	Salarios y condiciones de trabajo de los profesores	Media de los apartados por países
Estados Unidos	53	60	57	64	67	57	59,7
Portugal	44	55	50	56	51	37	48,8
Francia	34	56	51	50	59	43	48,8
Reino Unido	39	50	44	57	50	32	45,3
Suecia	23	38	24	51	44	17	32,8
Bélgica (Comunidad flamenca)	22	41	27	36	39	26	31,8
Austria	31	36	28	33	31	18	29,5
Finlandia	18	35	26	40	34	22	29,2
Holanda	15	35	22	31	47	24	29,0
Dinamarca	20	32	16	34	31	12	24,2
Suiza	18	32	21	22	26	14	22,2
España	13	19	17	19	20	13	16,8
Media de los países para cada apartado	27,5	40,8	31,9	41,1	41,6	26,3	

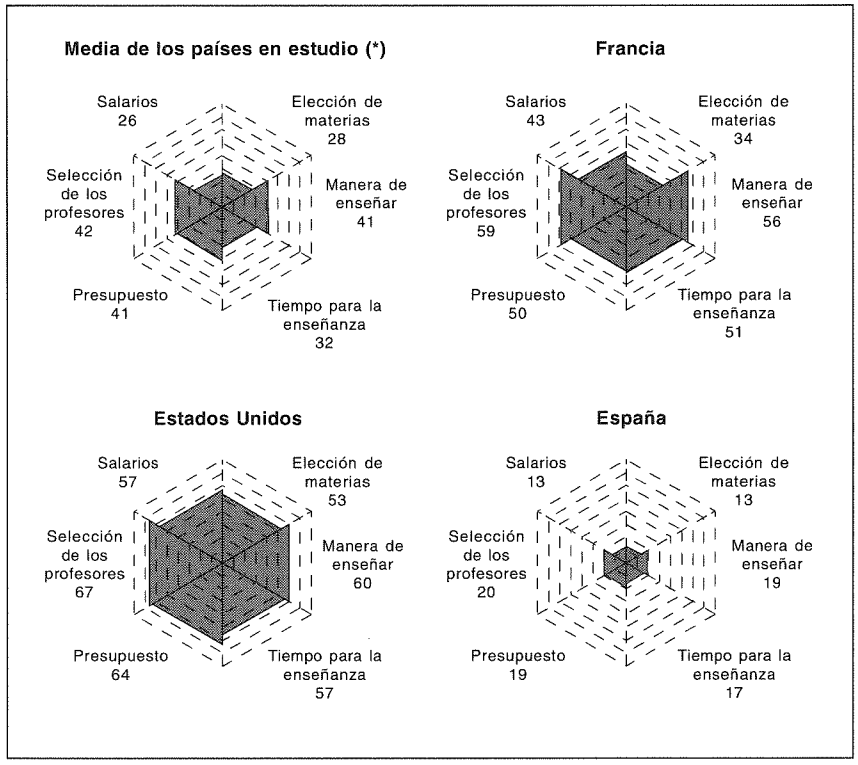
Fuente: OCDE, *Análisis del Panorama Educativo. Los indicadores de la OCDE 1995*, Mundi-Prensa, Madrid, 1995.

profesores (17%). También en el Reino Unido la mayoría de los encuestados (57%) aprueba una amplia autonomía de los centros en la administración del presupuesto, a la vez que son más reacios a concederla en lo referente a las condiciones laborales de los profesores (32%) y a la selección de las materias (39%).

En el gráfico 10 reproducimos cuatro figuras que representan lo que podemos denominar «red de confianza» en la escuela. Comparamos España con la media de los 12 países, con Francia y con el país más distante de nuestra situación, Estados Unidos.

En las cuatro figuras –cada una en proporción a sus porcentajes respectivos– destacan los sectores correspondientes a la «selección de

Gráfico 10 – Niveles de autonomía de la escuela, según áreas de decisión. En porcentajes. Curso 1993/94



(*) Los países en estudio son Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Holanda, Portugal, Reino Unido, Suecia y Suiza.

Fuente: OCDE, *Análisis del Panorama Educativo. Los indicadores de la OCDE 1995*, Mundi-Prensa, Madrid, 1995.

Tabla 20 – Aspectos de la escuela considerados por la población como «esenciales» o «muy importantes». En porcentaje (*). Curso 1993/94

	Asesoramiento y orientación profesionales	Ayudas en las dificultades de aprendizaje	Dirección firme por parte del director	Mantenimiento de la disciplina	Trabajo regular en casa	Enseñanza de una amplia gama de materias	Mantener a los padres bien informados	Media general por países
Estados Unidos	84	92	85	93	78	79	95	86,6
Reino Unido	85	94	75	90	63	70	87	80,6
Francia	93	94	82	89	57	70	76	80,1
Bélgica (Comunidad flamenca)	76	92	73	81	58	74	85	77,0
Austria	93	92	47	73	57	70	86	74,0
Holanda	81	92	61	69	60	67	83	73,3
Portugal	81	87	69	79	67	38	87	72,6
Suiza	82	92	56	67	52	71	88	72,6
Suecia	77	88	62	79	49	48	80	69,0
Finlandia	74	89	42	91	71	29	72	66,9
España	71	76	38	60	39	55	74	59,0
Dinamarca	66	81	46	56	39	51	74	59,0
Media de los países para cada práctica escolar	80,3	89,1	61,3	77,3	57,5	60,2	82,3	

(*) Los porcentajes bajos significan que se ha optado por otras respuestas, como «bastante importante», «no muy importante», «no importante en absoluto», «no estoy seguro» o, en algunos países, «no sé».

Fuente: OCDE, *Análisis del Panorama Educativo. Los indicadores de la OCDE 1995*, Mundi-Prensa, Madrid, 1995.

profesores» y a la «manera de enseñar». Son dos decisiones capitales para la integración interna del centro. El otro sector que tiende a sobresalir es el de la «administración del presupuesto», como se comprueba en las figuras que representan la media de los países en estudio, España y Estados Unidos.

Los contextos histórico, cultural y sociopolítico han ido formando la conciencia de responsabilidad creciente de la familia respecto a la educación de los hijos, en correspondencia con el grado de confianza depositado en sus formadores. El apoyo relativamente fuerte de los franceses a dejar al centro la selección y promoción de los profesores puede tener algo que ver con la tradición republicana centralista de la enseñanza y con el intervencionismo del ministerio. El caso de España es atípico: después de una larga lucha escolar entre la enseñanza pública y la privada –más defendida por la Iglesia–, se ha extremado la vigilancia sobre la escuela e incluso se ha llegado a poner en entredicho la autonomía de los centros docentes. Estas batallas, lejos de facilitar la cohesión interna de la escuela, han contribuido a debilitarla. Esta sospecha sobre los profesores ha incrementado aún más las dificultades para la participación de los padres en la labor educativa de los centros.

Todas estas cuestiones afectan directamente al prestigio del centro, a nuestro juicio, factor fundamental para la labor educativa. La selección de alumnos y de profesores, el estímulo para el estudio y la colaboración interna dependen mucho de la imagen que predomine en la opinión pública sobre el centro. Prestigio y credibilidad suelen ir parejos. Y no es inverosímil que con un nivel científico modesto de los educadores se puedan lograr resultados pedagógicos y culturales más altos cuando profesores y padres logran entenderse fácilmente.

Con todo, la familia española no se destaca, entre los países estudiados, por sus exigencias concretas a la escuela. A la hora de marcar las prioridades, obtiene la media más baja de todos los países. Podemos observarlo en la tabla 20. En ella se presentan siete prácticas efectivas, todas ellas ordenadas a la preparación para el trabajo competitivo: orientación profesional, ayuda en las dificultades del alumno, amplia gama de enseñanzas, disciplina, adecuada información a los padres...

España obtiene la media global más baja: un 59%, frente al 86,6% de Estados Unidos, al 80,1% de Francia o al 80,6% de Reino Unido. Dinamarca iguala el porcentaje de España.

Todos los países apoyan de manera muy clara las «Ayudas en las dificultades de aprendizaje» (89,1%). «Mantener a los padres bien informados» obtiene, en general, una alta consideración (82,3%); Finlandia, Dinamarca, España y Francia le dan menos importancia. También obtiene una alta consideración en prácticamente todos los países el «asesoramiento y orientación profesionales» (80,3%), lo que muestra la preocupación por el empleo como fin de los estudios.

En el «Mantenimiento de la disciplina», España se sitúa 17 puntos por debajo de la media de todos los países (60% frente a 77%). En este aspecto, destacan los porcentajes de Estados Unidos (93%), Finlandia (91%), Reino Unido (90%) y Francia (89%). Igualmente, los españoles son los menos partidarios de una «Dirección firme por parte del director»: 23 puntos por debajo de la media general.

En ninguno de los 12 países analizados parece que guste mucho que los alumnos lleven trabajo regular a casa. Obtiene la media más baja: un 57,5%.

Los porcentajes más variables corresponden a la importancia concedida al número de asignaturas. A favor de una «amplia gama de disciplinas» se pronuncian especialmente Estados Unidos (79%), Bélgica (74%), Suiza (71%), Reino Unido (70%), Francia (70%) y Austria (70%). Esta demanda encuentra un menor apoyo en Finlandia (29%), Portugal (38%), Suecia (48%), Dinamarca (51%) y España (55%).

2.4 Saberes y aptitudes

Hasta aquí hemos tratado de relacionar el sistema educativo y, en concreto, los centros de enseñanza con su entorno familiar, cultural y político-social. Se trataría de organizar la verdadera comunidad educativa formada por los alumnos, los profesores, los padres y las autoridades académicas y políticas. Hemos situado a España dentro del conjunto europeo como un país en el que la familia no se fía mucho del centro docente en cuanto tal. Sus exigencias frente a la escuela no son tampoco excesivas. Los padres españoles prefieren que les tengan bien informados, que orienten profesionalmente a sus hijos y que les ayuden en las dificultades de aprendizaje, pero no son tan partidarios de que esto se logre a través de una disciplina dura, ni de firmeza en la dirección. Prefieren también que sus hijos no traigan regularmente a casa trabajos impuestos por los profesores. Se demuestra que esos dos sistemas, el educativo y el de su contexto inmediato, están aún

poco integrados y, desde luego, lejanos si se toma como referencia el grado de colaboración, confianza y sintonía de los otros 11 países de la OCDE analizados.

Demos ahora otro paso hacia adelante. El colegio en sí mismo debe seguir una estrategia global: definir su función y señalar aquellos objetivos que parecen ser hoy más necesarios. Tanto la Educación Primaria como la Secundaria parecen orientarse cada vez más hacia la formación para la vida. En orden a la empleabilidad, ¿a qué debemos dar preferencia?: ¿a las aptitudes o a los saberes? No se trata de un dilema. Las sociedades de nuestro entorno están ya eligiendo. Interesa, pues, contrastar con ellas nuestros deseos y demandas.

De la escuela se esperan con preferencia los saberes. En la adquisición de aptitudes, la familia, el contexto social y la escuela tienen que trabajar más unidos. Es, por tanto, natural que, al preguntar a las sociedades de estos 12 países qué es lo que esperan de la escuela, las encuestas muestren que se confía en la escuela más como transmisora de saberes que de aptitudes.

Existen, no obstante, diferencias. En Finlandia, Francia y Suecia la preponderancia de la escuela como transmisora de saberes está muy marcada. En España, Dinamarca y Estados Unidos se acortan las distancias en esa difícil elección entre saberes y cualidades.

Esta preferencia por los saberes que deben adquirirse en la Educación Primaria y Secundaria nos lleva a analizar la tabla de prioridades entre 10 materias propuestas. Para no cansar al lector con los porcentajes de cada nación, proponemos comparar a dos columnas el orden de prioridades en España con la media de los otros 11 países de la OCDE que estamos estudiando (tabla 21).

El orden de prioridades se ha establecido con los porcentajes de las respuestas que consideraron la materia «esencial» o «muy importante». Todas ellas, menos artes y tecnología, superan el 50%.

Las dos columnas parecen extraordinariamente coincidentes. Como si todos los países se hubieran puesto previamente de acuerdo para contestar. Fijémonos únicamente en las pequeñas diferencias.

— *El conocimiento de las lenguas* figura siempre entre los tres primeros puestos. Las lenguas extranjeras alcanzan una clasificación muy preponderante en todos los países, excepto en dos: Reino Unido (56%) y Estados Unidos (53%).

Tabla 21 – Prioridades en las materias elegidas por 11 países de la OCDE y por España, según porcentaje de encuestados. Curso 1993/94

OCDE		España	
1ª Matemáticas	86	1ª Matemáticas	73
2ª Lengua materna	80	2ª Lenguas extranjeras	72
3ª Lenguas extranjeras	80	3ª Lengua materna	67
4ª Informática	72	4ª Informática	66
5ª Ciencias	70	5ª Educación cívica	66
6ª Ciencias sociales	59	6ª Ciencias sociales	66
7ª Educación cívica	58	7ª Ciencias	65
8ª Educación física	56	8ª Tecnología	63
9ª Tecnología	49	9ª Educación física	53
10ª Artes	38	10ª Artes	44

Nota: Los datos por países pueden consultarse en la tabla 43 en la sección de Indicadores.

Fuente: Elaboración CECS a partir de OCDE, *Análisis del Panorama Educativo. Los indicadores de la OCDE 1995*, Mundi-Prensa, Madrid, 1995.

— *La lengua materna* obtiene porcentajes altísimos en todos los países: del 77% al 97%. Los españoles la consideran «esencial» o «muy importante» en un porcentaje más bajo (67%). La sitúan después de las lenguas extranjeras. Probablemente se debe a lo que entendemos por conocimiento de la lengua materna y la utilidad que esperamos de ella. La defensa que hacemos de la lengua común del Estado no pocas veces es retórica y patriotera. Somos capaces de asociarla a la unidad nacional, sin dar la debida importancia a su dominio en la expresión oral y escrita. Son muchos más los que la defienden que los que la saben utilizar correctamente en el discurso público de la vida política, de los negocios o, simplemente, de la comunicación del pensamiento. A veces sentimos rabia porque en las comisiones y congresos internacionales sabemos tanto como los franceses o los anglosajones, pero no construimos un discurso tan sistemático y sugestivo como ellos. Los políticos y los periodistas maltratan el castellano y son capaces de considerarse creadores de nuevos vocablos. La dificultad para expresarse correctamente de palabra y por escrito se ha hecho ya proverbial entre nuestros bachilleres: es un lastre para el empleo en cualquier profesión. Con todo, advertimos con más facilidad la carencia de las lenguas extranjera que la de la propia.

— Sin embargo, somos verdaderamente modernos cuando entronizamos las matemáticas. Es claramente un ingrediente esencial del pensamiento con más futuro.

— La informática recibe unánimemente puntuaciones altas: más de siete de cada diez encuestados en los 12 países la consideran una asignatura «esencial». Sólo Francia (69%), España (66%), Suecia (63%) y Dinamarca (55%) le conceden puntuaciones más bajas.

— La educación cívica asciende dos puestos en España respecto a la media. Estados Unidos (77%), Portugal (73%) y Suecia (70%) son los países que le conceden puntuaciones más altas. Es muy posible que experimentemos más su falta.

— Los estudios de tecnología/técnica, en contra de lo que se podía esperar, figuran en los últimos puestos. Portugal (66%), España (63%) y Austria (60%) son los países que los consideran más importantes.

Las cualidades o aptitudes deben adquirirse fundamentalmente durante la Educación Primaria y Secundaria. La colaboración de la familia con el colegio en esta tarea es fundamental. El futuro profesional depende de las aptitudes, más incluso que de los saberes.

He aquí las prioridades que resultan de las encuestas realizadas en los mismos 12 países de la OCDE (tabla 22). No debe sorprendernos que, en comparación con los saberes –cuyo aprendizaje, según las encuestas, se confía más a la escuela–, las cualidades obtengan porcen-

Tabla 22 – Prioridades de cualidades/aptitudes elegidas por 11 países de la OCDE y por España, según porcentaje de los que las declaran «esencial» o «muy importante». Curso 1993/94

OCDE		España	
1ª Confianza en sí mismo	90	1ª Competencia y conocimientos útiles para encontrar trabajo	77
2ª Competencia y conocimientos útiles para encontrar trabajo	86	2ª Confianza en sí mismo	75
3ª Capacidad de convivir con personas de diferentes niveles	82	3ª Espíritu y comportamiento cívico	75
4ª Capacidades y conocimientos que ayuden a continuar los estudios o formación	82	4ª Capacidades y conocimientos que ayuden a continuar los estudios o formación	73
5ª Modo de vida equilibrado y sano	76	5ª Capacidad de convivir con personas dediferentes niveles	73
6ª Motivados para seguir estudiando y completar la formación	75	6ª Modo de vida equilibrado y sano	72
7ª Espíritu y comportamiento cívico	75	7ª Motivados para seguir estudiando y completar la formación	70
8ª Comprender a otros países del mundo	64	8ª Comprender a otros países del mundo	65

Nota: Los datos por países pueden consultarse en la tabla 44 en la sección de Indicadores.

Fuente: Elaboración CECS a partir de OCDE, *Análisis del Panorama Educativo. Los indicadores de la OCDE 1995*, Mundi-Prensa, Madrid, 1995.

tajes más altos y más cercanos entre España y la media del resto de los países analizados. Las virtudes y aptitudes para la producción en una sociedad cada vez más competitiva llegan a ser más útiles que los conocimientos.

Las primeras prioridades hacen referencia directamente a las aptitudes relacionadas con el empleo. Quedan ya atrás los tiempos en los que la educación se adquiría para mantener el *status* social burgués del rentista o del que no necesita vivir de los estudios. El futuro más próximo estará marcado por la incertidumbre que se deriva de la competitividad laboral.

Las cualidades más personales, como «Confianza en sí mismo», «Espíritu y comportamiento cívico» y «Modo de vida equilibrado y sano» se relacionan directamente con las aptitudes sociales y pueden considerarse como condición previa e ineludible para el logro de estas últimas. Estas tres virtudes son necesarias para llevarse bien con todos, comprender a los compañeros de trabajo y a los otros países y mantener el espíritu de formación continua.

De ahí la importancia de formar para la autonomía del individuo. Y ésta no se consigue únicamente con la adquisición de un alto espíritu crítico. Habrá que conjugarlo con la imparcialidad. La autonomía consiste propiamente en una relación dialéctica entre las propias convicciones y las realidades que percibimos.

Todo lo que facilita el acceso a un puesto de trabajo parece más apetecible: «Competencia y conocimientos útiles para encontrar trabajo», «Capacidades y conocimientos que ayuden a continuar los estudios o formación» para aumentar su competencia, «Capacidad de convivir con personas de diferentes niveles» para poder trabajar en equipo, etc. Hay que saber trabajar con todo el mundo: con los superiores jerárquicos, con los subalternos, con los clientes, con los proveedores, en un ambiente que pocas veces resultará caluroso y cordial. La igualdad democrática equivocadamente se confunde en ocasiones con las formas de actuar en la empresa y en el equipo de trabajo.

«Comprender a otros países del mundo», a pesar de figurar en el último puesto en ambas columnas, adquiere las cualificaciones más altas en Suiza (74%), Portugal (71%), Estados Unidos (67%) y España (65%). Saber moverse y relacionarse son aptitudes típicas de cualquier profesión seria.

Todas estas demandas a la escuela se inspiran en las exigencias actuales del mercado de trabajo en una sociedad intrínsecamente com-

petitiva. Estas preferencias se consideran elementos básicos en todos los niveles. ¿Hacia dónde orientar preferentemente el sistema educativo? Si se trata de asegurar un puesto de trabajo, ¿deben estar orientados los planes de estudio hacia la especialización o hemos de seguir creyendo en la formación básica?

Este planteamiento en forma de dilema no responde a la realidad. No existe tal alternativa en la educación y formación. Aunque podamos llegar a un marco jurídico preciso de la escuela y del empleo, el educando seguirá experimentando la dificultad de franquear la frontera que separa el sistema educativo y el trabajo. El ejercicio de la profesión retroalimenta la conciencia de estudiante y el buen escolar tendrá cada vez más necesidad de acumular recursos de empleabilidad, aun dentro de su área de pensamiento, y, en consecuencia, de ahondar en su educación y formación.

2.5 *El título académico: necesario y cada vez más insuficiente*

Los títulos y diplomas acreditan determinados conocimientos, pero no garantizan los comportamientos considerados hoy prioritarios para el trabajo. Ni el expediente académico ni el *currículum vitae* pueden garantizar el rendimiento de un candidato en una profesión o en un determinado puesto de trabajo en la empresa. Se explica así que los empresarios no acaben de disipar sus sospechas sobre los títulos universitarios. En Estados Unidos y en Japón, los empresarios prefieren a los alumnos de las universidades más prestigiosas; se fían más del nombre del «*alma máter*» que del expediente académico del candidato. Los empresarios europeos exigen, cada vez más, el desarrollo de las capacidades personales: comunicación, resolución de problemas, trabajo en equipo y dotes de mando.

El título es, ciertamente, un pasaporte necesario. Sin él no se puede franquear la frontera de esa tierra prometida que es el mundo laboral. En realidad, una gran parte de nuestros titulados universitarios viven la condición de «emigrantes legales». En la nueva tierra se encuentran con personas que no habían imaginado. Ningún emigrante se atrevería a dar lecciones ni a someter a crítica todo lo que encuentra establecido en la sociedad que le ha dado acogida. Por el contrario, deberá estar atento, con los oídos muy abiertos, para aprender y hacer nuevas síntesis, aunque se encuentre con directivos de nivel técnico y cultural inferior.

Nada tiene de extraño que personas mayores con larga experiencia profesional y con bajo nivel de formación tengan tan buenas o mejores oportunidades de trabajo que jóvenes de 25 a 34 años altamente cualificados y enfrentados al primer empleo. Un doctor en Informática tiene más dificultades para colocarse en una empresa española que un técnico medio con experiencia en la misma materia. Los datos de la OCDE en 1992 muestran que la tasa media de paro entre la población de 45 a 54 años con estudios de Secundaria de Segundo Ciclo era aproximadamente la misma que la del colectivo de 25 a 34 años con titulación universitaria.

Esta experiencia dolorosa de la transición desde la escuela y la universidad al puesto de trabajo no está suficientemente estudiada en España. Un país tan azotado por el paro no puede ignorar los verdaderos problemas educativos que dificultan la inserción de los jóvenes en el mercado de trabajo. Merece la pena reflexionar sobre este problema.

Se multiplican los estudios de posgrado, con un derroche de tiempo y de dinero que contribuye a desmoralizar aún más a generaciones enteras de jóvenes. No es posible llegar a un pacto moral con una juventud condenada a la mendicidad del trabajo, para el que se siente mejor preparada. El *currículum vitae* dice muy poco a un empleador. Estos jóvenes, a quienes a veces se increpa por su violencia, se ven obligados a acampar a las puertas de la fábrica, del cuerpo profesional o de la Administración del Estado. El fenómento de las tribus urbanas tiene algo que ver con esta esperanza frustrada.

Se están realizando en España esfuerzos valiosos para comunicar estos dos mundos. Y no han sido infructuosos, aunque posiblemente no se haya llegado más allá de promover contratos de investigación y colaboración concretos a través de instituciones privadas como la meritoria Fundación Universidad-Empresa. Es de justicia recordar también la trayectoria de las Cámaras de Comercio.

Este *problema de la inserción en la vida profesional o del empleo* no se planteaba antes de los años setenta. De los ocho factores determinantes de la competitividad internacional de una empresa que establece como criterios el *World Competitiveness Report*, los «recursos humanos», la «capacidad científica y tecnológica» y la «capacidad innovadora en la gestión y organización» son considerados como los principales. Para ello es necesario un «mobiliario intelectual» que incluya un sólido conocimiento del funcionamiento general de las cosas, así como un conocimiento más especializado en una materia es-

pecífica. La novedad más importante es ésta: los conocimientos aplicados y, en general, los recursos humanos han llegado a ser los verdaderos determinantes de la producción. Lógicamente, el sistema educativo se sitúa ahora en el centro del nuevo universo del crecimiento económico y del desarrollo social.

En nuestro primer informe, *España 1993*, dedicamos un apartado al ejemplo de Alemania[44]. Allí –como decíamos– «las grandes compañías tienen un peso específico sobre el conjunto de la economía mucho mayor que en España y, sin duda, son éstas las auténticas protagonistas de la formación dual». En Alemania, los estudiantes de Formación Profesional comparten a la vez el estatuto de asalariados y de estudiantes, ya que la escolarización es obligatoria hasta los 18 años. La formación se efectúa simultáneamente en las empresas (tres o cuatro días por semana) y en el centro escolar. Lo esencial reside, sin embargo, en la importancia del papel de la empresa en la definición de los contenidos de la formación, no sólo localmente en el nivel del *Land*, sino en el nivel central del Instituto Federal de Formación Profesional (Bundesinstitut für Berufsbildung), en el que están representados todos los ministros de educación de los *Länder*. Este sistema de formación, de verdadera alternancia, ofrece la ventaja de una evolución constante y cercana a la verdadera situación de las empresas del futuro profesional. Su orientación para elegir su porvenir es incluso más segura. Pero el modelo no es trasladable sin más a cada país.

Permítanos el lector que acudamos, a título de ejemplo, al *Libro Blanco* sobre la Enseñanza Superior publicado en 1987 por el Gobierno británico[45]. Este informe propone un fortalecimiento de los controles del Gobierno central sobre la Enseñanza Superior en el Reino Unido y reta al modelo tradicional. Intenta conseguir que la universidad sea más eficiente, efectiva y flexible en sus respuestas a las necesidades de la economía. Esas necesidades se definen en términos de relevancia comercial e industrial. Para ello hay que integrar a toda la comunidad intra y extrauniversitaria –constituida por representantes de la industria, del comercio, de las profesiones liberales y de los servicios públicos– en los Consejos de Financiación con una representatividad igual a la de sus colegas universitarios.

---

[44] CECS, *España 1993*, p. 292-295.

[45] *Higher Education: Meeting the Challenge*, Londres, 1987.

Se mantiene la clásica división binaria entre las universidades, por un lado, y las escuelas politécnicas y los *colleges*, por otro. Se entiende que los problemas de financiación y los objetivos son distintos. Pero tanto el Consejo de Financiación para las Universidades (University Funding Council) como el Consejo de Financiación para las Escuelas Politécnicas y los Colleges (Polytechnic and College Funding Council), compuestos paritariamente por universitarios y empleadores, tienen competencia para fijar un sistema de contratación que asegure el compromiso de la institución docente de proporcionar los servicios acordados e introducir una mayor precisión en el establecimiento de los objetivos y en su posterior evaluación.

Si se llegan a poner en práctica las propuestas formuladas por el *Libro Blanco*, la comunidad no universitaria incrementará notablemente su influencia en la Enseñanza Superior. El Gobierno espera que las instituciones que componen esta comunidad no universitaria «se concentren en la preparación de los estudiantes para la vida laboral, en el fomento de actitudes comprometedoras entre los alumnos y el profesorado y, cuando sea conveniente, en el desarrollo de la investigación aplicada». ¿Es ésta la forma más efectiva y apropiada para representar los intereses empresariales?

En primer lugar, no se pretende que los miembros no universitarios del Consejo sean representativos. Éstos son nombrados teniendo presentes las contribuciones individuales que puedan aportar en el futuro; y no como representantes, sino en función de la necesaria pluralidad de demandas y de la cobertura geográfica. Sirven de contrapeso al «modelo interno» del centro y aportan su experiencia como gestores. Pero las opiniones empresariales sobre la Enseñanza Superior varían considerablemente. El sistema brinda numerosas oportunidades para que los empresarios participen formal o informalmente en la Enseñanza Superior, aunque esas oportunidades serán distintas según la institución, la materia y la carrera involucradas.

Estudios anteriores han desatado las dudas sobre la efectividad de una participación formal del empresario en la educación. A fin de cuentas, la presencia de empresarios en estos consejos rompe el alto grado de autonomía de que han gozado las instituciones universitarias en decisiones referentes a los planes de estudio. El Consejo busca un nuevo sistema de enseñanza superior que sea «mucho más abierto, atrayente y flexible». Uno de los cambios que se irá imponiendo, con toda probabilidad, consistirá en dar mayor importancia a las matemáticas, a la ciencia y a la tecnología. «No se trata únicamente de la necesidad de un mayor número de expertos con una formación técni-

ca especializada basada en conocimientos de amplio espectro. El país también necesita urgentemente una generación de gestores *senior*, administradores y funcionarios, muchos de los actuales tendrán una formación general y administrativa de alto nivel basada en las matemáticas y en las ciencias, como ocurre, por citar un ejemplo, en las elitistas y solicitadísimas *Grandes Écoles* de Francia».

Estos dos ejemplos, en sí muy diferentes, tienen en común la búsqueda de la colaboración leal entre el mundo académico y el productivo. Ambas experiencias tratan de valorizar el *currículum* académico y conseguir que la transición o el itinerario de la titulación al trabajo no se convierta en un vía crucis generador de frustraciones personales y de un coste social altísimo. Hay formas de prolongar los estudios de posgrado que, lejos de crear ilusión y aclarar el horizonte, prolongan la incertidumbre. Desearíamos que la etapa de adaptación al trabajo elegido se transformara en una pasarela natural ilusionante, esforzada y competitiva. La multiplicación de escuelas y academias de enseñanza no reglada no sirve más que para disfrazar las graves carencias del sistema educativo.

Y una de las más lamentables es el bajo nivel de calidad o, por lo menos, la falta de métodos para progresar gradualmente hacia ella. Todos hablamos de la calidad. Sabemos lo que es, pero nadie se atreve a definirla. No contamos con una buena teoría sobre la calidad. Sabemos que un producto es mejor que otro, que un proceso de producción es más rentable que otro. En la práctica, todo el mundo prefiere guiarse por la calidad: la gente paga fortunas por una cosa y arroja otras a la basura. Al aplicar este concepto a la enseñanza aumentan las dificultades. Tenemos que perder el miedo a enfrentarnos con los indicadores de evaluación. Pero, ¿dónde encontrar esos indicadores?

La sociedad en su conjunto mantiene relaciones complejas y con frecuencia ambiguas con las universidades. La sociedad financia las universidades –hasta el 90% en los países europeos–, define sus objetivos y se esfuerza para que respondan a las demandas de cada país. Las dificultades y la necesidad de evaluación surgen de la interacción de los intereses de actores (profesores, alumnos, empresarios y políticos) que con frecuencia comparten más de una de esas condiciones.

Sin embargo, los cambios experimentados por la Enseñanza Superior han reforzado la demanda de calidad. Ha cambiado la naturaleza de la población estudiantil, que de carácter elitista ha pasado a ser masiva. Al mismo tiempo, los gobiernos nacionales reconocen ahora la centralidad de la universidad en cualquier estrategia de desarrollo.

La internacionalización de los alumnos y de los programas de estudio da prioridad a la comparación del nivel de calidad alcanzado por cada país.

En España, 16 universidades llevaron a cabo entre 1991 y 1993, con el mismo protocolo, el denominado «Programa Experimental de Evaluación de la Calidad del Sistema». Aunque los resultados no hayan llegado a ser plenamente satisfactorios, los frutos conseguidos no son en modo alguno desdeñables. Se ha tomado conciencia «de la necesidad de establecer criterios generales para instaurar en las universidades un sistema de gestión de la información educativa que sea homogéneo y que permita conocer a los gestores de la universidad y a los propios interesados el funcionamiento real de las universidades en aspectos tan centrales como son los que pertenecen al proceso educativo». Y respecto al futuro, se ve claro que «la metodología empleada en el programa permite iniciar un proceso sistemático de evaluación institucional orientado a mejorar la calidad de la universidad». Habrá que corregir errores en la metodología, constituir una «Unidad de Evaluación en el Consejo de Universidades y Comités de Evaluación en todas las universidades españolas»[46].

Se pretende extender esta experiencia a todas las universidades que, bien en su conjunto o en alguna de las titulaciones, desean beneficiarse del Programa y del presupuesto que el ministerio pone a disposición del Comité Ejecutivo Nacional, cuya relación de miembros aún no se ha completado. La diversidad cultural y la libertad académica pueden esgrimir con todo derecho argumentos que se oponen a la injerencia exterior. El proyecto español incluye como necesidad la evaluación de la gestión, por lo que muestra su disposición a cualquier evaluación externa o interna. Mientras se redactaba este informe, se anunció una orden ministerial que regulará la puesta en práctica del Programa.

En noviembre de 1994 se dieron a conocer los Proyectos Piloto Europeos para la Evaluación de la Calidad en la Enseñanza Superior, preparados por la Comisión Europea. Se piensa partir de las experiencias llevadas a cabo en cuatro países miembros: Francia, Dinamarca, Holanda y Reino Unido. En esas naciones se ha alcanzado un consenso universal sobre el método y los procedimientos básicos de

---

[46] Secretaría General del Consejo de Universidades, *Programa Experimental de Evaluación del Sistema Universitario. Documento n. 13. Informe final*, julio de 1994. Véase «Propuestas y Conclusiones», p. 211-235.

evaluación a partir de los cuales se puede crear una plataforma común que respete las circunstancias particulares de cada país miembro al mismo tiempo que satisface sus necesidades de evaluación.

Quizá lo más sobresaliente de este acuerdo es haber sabido conjugar la autonomía e independencia de los procedimientos con la autoevaluación y la evaluación externa. «La mayor parte de los expertos parecen estar de acuerdo en que no existe necesariamente una relación entre los indicadores de rendimiento y la calidad, que se trata de mucho más que las medidas de resultados»[47]. Siempre habrá que enfrentarse con el dilema del fin: se debe mejorar la calidad o, más bien, se debe dar preferencia a la responsabilidad externa, es decir, a las demandas más urgentes del entorno no universitario.

Es a todas luces insuficiente –y no pocas veces injusto– limitarse a manejar indicadores de resultados, porque los titulados que encuentran antes un empleo no coinciden siempre con los más valiosos o los más preparados. La calidad de una universidad no se puede medir en exclusiva por el porcentaje de alumnos que encuentran un empleo poco después de terminar sus estudios. El informe *Análisis del Panorama Educativo. Los indicadores de la OCDE 1995* muestra un cuadro con los graduados en los dos ciclos de Educación Secundaria, en la Enseñanza Superior no universitaria y en la Enseñanza Superior universitaria (tabla 23). Los datos de los diversos países están fechados en años distintos, entre 1990 y 1993. Se ofrecen las tasas de paro de cada tipo de graduado uno y cinco años después de terminada la carrera.

En casi todos los países, las tasas de paro en ambos casos son muy altas en el grupo correspondiente al primer ciclo de la Educación Secundaria. La mayor tasa se da en Francia, que llega al 57% al cabo de un año y al 34% después de cinco años. España figura con un 34% en los dos casos, una tasa de paro igual a la de la población entre 15 y 24 años. El grupo de población de este nivel académico es muy vulnerable, como se demuestra en el hecho de que en el resto de los niveles educativos después de cinco años la tasa de paro se reduce casi a la mitad respecto a la de después de un año, mientras que en este nivel se mantiene.

Los que abandonan la formación después del segundo ciclo de la Educación Secundaria tienen tasas de paro más bajas después del pri-

---

[47] Education Training Youth, *Proyectos Piloto para la Evaluación de la Calidad en la Enseñanza Superior. Guía para las instituciones participantes*, noviembre 1994. Preparado por el Erasmus Bureau para la Comisión Europea.

Tabla 23 – Tasas de paro de los jóvenes que terminan su formación en los diferentes niveles del sistema educativo (según las encuestas de seguimiento) y tasas de paro total. 1992

		Tasas de paro de los jóvenes que terminan su formación en los siguientes niveles				Tasas de paro total	
	Año	Educación Secundaria de primer ciclo	Educación Secundaria de segundo ciclo	Enseñanza Superior no universitaria	Enseñanza Superior universitaria	15-24 años	25-64 años
Un año después de dejar la enseñanza							
Canadá	1988	–	–	8	9	18	10
Dinamarca	1991	9	15	11	12	11	11
España	1991	34	36	13	26	34	15
Finlandia	1990	18	10	3		23	11
Francia	1992	57	24	8	12	21	9
Suecia	1992	8	13	–	–	11	4
Suiza	1993	–	–	12	8	7	3
Cinco años después de dejar la enseñanza							
Canadá	1991	–	–	8	6		
Dinamarca	1991	23	12	5	6		
España	1991	34	21	7	13		
Finlandia	1990	17	6	2	1		
Francia	1992	34	18	4	5		
Suecia	1992	16	5	–	–		
Suiza	1993	–	–	–	3		

Fuente: Elaboración CECS a partir de OCDE, *Análisis del Panorama Educativo. Los indicadores de la OCDE 1995*, Mundi-Prensa, Madrid, 1995.

mer año, excepto en Dinamarca, España y Suecia. Estos porcentajes se reducen significativamente después de cinco años.

Nuestro paro universitario es notablemente alto, un 26%, al cabo del primer año del término de los estudios y desciende a la mitad cinco años después de terminar la enseñanza, según datos de 1991.

Estos indicadores nos parecen bastante discutibles: a nuestro juicio, es más importante conocer la calidad del cuerpo docente, de los departamentos, de los procedimientos utilizados, etc., que medir los resultados. La calidad de los recursos humanos y de los métodos son esenciales.

A modo de ejemplo, citamos el estudio realizado por tres investigadores de la Universidad Autónoma de Barcelona[48]. Los resultados

[48] El trabajo fue dirigido por los profesores Josep Mª Masjuan, Jesús Vivas y Miguel Zaldívar. Puede verse una amplia reseña en *El País*, 17 de enero de 1995, p. 27.

de la investigación son fruto de entrevistas realizadas entre 1989 y 1992 a una muestra representativa de más de 1.000 titulados de 10 carreras: Derecho, Ciencias Económicas, Ciencias Empresariales, Ingeniería Técnica Química, Química, Psicología, Periodismo, Publicidad, Administración y Dirección de Empresas (ESADE) y Química del Instituto Químico de Sarriá. Los entrevistados llevaban ya tres años graduados. El porcentaje más alto de empleo estable –un 85%– lo obtienen los que cursaron Administración y Dirección de Empresas en ESADE. Les siguen los licenciados en Derecho y en Química (Instituto Químico de Sarriá), que llegan al 74% de contratación fija. Los universitarios con un nivel de contratación más bajo son los psicólogos, ya que sólo 4 de cada 10 tenía contrato. Éste es tambien un buen ejemplo de la prioridad que dan los empleadores al prestigio del centro, uno de los indicadores de la calidad.

Los mercados laborales son distintos; la oferta y demanda de cada título varía en función de muchos factores. Este tipo de estudios es necesario a la hora de organizar políticas de inserción en el empleo. Ahora bien, esta inserción no depende únicamente de la carrera o de la calidad de la enseñanza recibida. Las formas de reclutamiento de la empresa son tambien determinantes.

Multiplicar *a priori* las cualificaciones sin haber establecido relaciones más profundas con el mundo empresarial y profesional no resuelve el problema. Por ejemplo, los títulos vinculados a tecnologías innovadoras han tenido poca demanda por parte del mundo empresarial español, entre otras razones porque nuestro sistema productivo ha sido poco favorable a la expansión de industrias de mayor contenido tecnológico. A estas alturas sigue siendo válida la presunción de L. Toharia y F. Fernández en 1988: «No parece que la falta de cualificaciones haya sido un problema especialmente importante a la hora de crear empleo en nuestro país»[49].

Parece más útil disponer de información sobre las condiciones de inserción de los titulados, para acompañarlos desde la universidad o desde la empresa. Estos datos podrían servir para revisar la oferta de formación. Habría que insistir también en las llamadas «encuestas longitudinales», aquellas que estudian trayectorias profesionales a lo largo de varios años. A partir de los resultados de esta información podrían revisarse las políticas educativas hasta ahora puestas en prácti-

---

[49] Toharia, L. y Fernández, F., «Actividad, ocupación y paro en España, 1970-87», *Situación*, n. 3, 1988, p. 168.

ca. Las formas de contrato, los estímulos económicos y el plan estratégico que ofrece una empresa pueden determinar mucho más la inserción de titulados en el empleo que los mismos estudios iniciales.

Las condiciones de la transición entre la escuela y el empleo no pueden ser interpretadas exclusivamente en términos de inversión de capital humano. Dependen también de características más globales, como las modalidades de la formación inicial, el equilibrio entre generaciones, el espacio y función de los jóvenes en el conjunto de la sociedad y en el mercado laboral, los condicionamientos de los grupos sociales, etc. La demografía puede explicar el espacio concedido a los jóvenes en el mercado de trabajo. Las posibilidades de acceso de las jóvenes a formas de empleo culturalmente más aceptadas difieren sustancialmente de las de los varones. No digamos la situación económica, que condiciona la vida empresarial y que pesa de manera especialmente injusta sobre los jóvenes.

Los factores ligados a los individuos son igualmente muy importantes. El origen social y el medio familiar facilitan o dificultan la inserción en el empleo. El capital social y cultural heredado de los padres es ya una gran ventaja. Muchos jóvenes pueden aprovecharse de una red más rica de relaciones profesionales, de las que están privados otros jóvenes nacidos en medios desfavorecidos. Las estadísticas y las encuestas no suelen tener en cuenta muchos de estos datos.

Con todo, hay que situar en primer plano las características del sistema educativo, por lo que concierne a la relación formación/desarrollo. Ciertas variables, como la edad en que termina la escolarización obligatoria, el desarrollo de etapas de corta duración que culminan con cualificaciones profesionales reconocidas, la proporción de formación técnica o profesional inicial respecto a la formación general, etc., ayudarían a comparar el grado de eficacia y el impacto que estas medidas políticas tienen sobre la transición al empleo. De una manera general, la formación recibida (duración, tipo, nivel...) y el conjunto del *currículum* son elementos importantes que actúan sobre el proceso de inserción.

Por último, será necesario analizar bien las políticas de gestión de la mano de obra y de reclutamiento por parte de las empresas. Éstas disponen de numerosos medios y procedimientos para formar al personal en el lugar de trabajo, para reclutar asalariados de otras empresas, para contratar gente con experiencia, aunque menos cualificada que los jóvenes principiantes poseedores de diplomas y títulos más elevados, o, al contrario, para contratar jóvenes con menor cualifica-

ción que luego serán formados poco a poco, etc. De estas políticas de contratación dependen las posibilidades que tienen los jóvenes de entrar en un mercado laboral marcado cada vez más por la movilidad. Todo ello demuestra que la calidad de la enseñanza recibida no es ya el único factor determinante del acceso a un puesto de trabajo y que no se pueden separar las políticas de educación y formación de las políticas de empleo.

Flexibilidad y seguridad en la contratación no serían tan contradictorias si la universidad y la escuela tomaran más en serio la importancia de introducir las necesidades y la experiencia de las empresas en el proceso de formación. Habrá que insistir mucho más dentro de la universidad en la preparación para la gestión y organización empresarial, ya que hasta el momento los empresarios tienen, con razón, grandes recelos ante la poca capacidad práctica de los titulados.

La solución no puede ser otra que un mayor contacto entre la universidad y las organizaciones, con la participación más activa en los departamentos universitarios de personas que actúen en el campo profesional. De hecho, la LRU preveía la figura del profesor asociado con el fin de resolver este problema, pero en la práctica esa figura se ha desvirtuado completamente, utilizándola para contratar profesorado no numerario y no personas con prestigio de diferentes ámbitos profesionales.

En España, el desfase entre el mundo universitario –con toda la inercia que deriva de sus comportamientos corporativos y funcionariales– y el mundo del trabajo en las organizaciones es todavía fuerte. La estructura burocrática de las universidades y los intereses de los cuerpos funcionariales no han favorecido mucho la necesaria ósmosis entre el profesorado y el mundo de los profesionales.

3. El «déficit» de la «gran empresa» en España

Alguna enfermedad grave debe aquejar a nuestro aparato productivo cuando a lo largo de los últimos 35 años nuestra población ocupada no ha variado de forma significativa. En 1961 contábamos con 11.581.000 empleados; la EPA de 1995 cifra la media anual en 12.042.000. Según los criterios de la EPA, homologables con los de Europa, la creación de unos escasos 461.000 puestos de trabajo nos remite al problema nuclear del empleo alojado en nuestro aparato productivo.

La primera conclusión del estudio realizado por el McKinsey Global Intitute confirma los análisis que presentábamos sobre los períodos de recesión y creación de empleo: «El problema del desempleo en España (así como en el resto de Europa) se ha debido en mayor medida a la escasa creación de empleo que al rápido crecimiento de la población trabajadora. La menor creación neta de puestos de trabajo en España se deriva de la menor creación bruta de trabajo y no tanto de la destrucción de empleo, que ha sido similar e incluso inferior a la de otros países con menor nivel de desempleo»[50]. En contraste con la evolución descendente del empleo, la economía española creció de 1960 a 1995 un 301,8%. Ésta es, pues, la cuestión: ¿por qué razón no creamos trabajo si hemos mantenido un ritmo creciente de productividad?

Hablamos de números absolutos y no de tasas de desempleo proporcionadas al evidente aumento de la población activa. No es totalmente cierto que el crecimiento económico en España se haya divorciado de la generación de empleo. Mantenemos únicamente que la «intensidad laboral de nuestro crecimiento económico» es baja y denuncia desarreglos estructurales fundamentalmente extraeconómicos. Las medidas económicas que se invocan como tópicos (desgravaciones fiscales, flexibilidad laboral, recortes del gasto social, etc.) no funcionan automáticamente como generadoras de empleo.

Los fallos de nuestra cultura empresarial son, a nuestro juicio, mucho más determinantes en la creación de empleo. El éxito de nuestros empresarios quizá se deba más a su formación empírica que a sus conocimientos teóricos: la tabla 24 refleja los distintos niveles de estudios de los empresarios españoles. Sólo un 9% del total tiene estudios universitarios. Como elemento positivo, cabe destacar que en las empresas con asalariados el porcentaje de empresarios con estudios universitarios duplica el correspondiente al del otro grupo. Es un indicador de la mayor profesionalización y de las mayores exigencias de las empresas con asalariados, las verdaderamente productivas y generadoras de empleo.

Todos los participantes en una empresa, desde la alta dirección hasta el más sencillo empleado, comparten, en distinto grado, las mismas responsabilidades. Por supuesto, hay que obtener beneficios y «crear riqueza». Pero no menos importante es saber «crear empresa»,

---

[50] McKinsey Global Institute, *Creación de empleo. El caso español*, Madrid, noviembre 1994, p. 1.

Tabla 24 – Nivel educativo de los empresarios y trabajadores por cuenta propia. Valores absolutos en miles y porcentajes. 1995

	Empresarios con asalaridos		Empresarios sin asalariados		Total	
	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%
Sin estudios	31,7	5,43	261,4	13,66	293,1	11,74
Primarios	208,2	35,69	887,4	46,38	1.095,6	43,88
Secundarios o medios (1)	190,1	32,59	490,3	25,62	680,4	27,25
Técnicos profesionales (2)	55,1	9,44	132,6	6,93	187,7	7,52
Universitarios y otros (3)	98,3	16,85	141,7	7,41	240	9,61
Total	583,4	100	1.913,4	100	2.496,8	100

(1) Incluye el Certificado Escolar.
(2) FP-I, FP-II, módulos-ciclos formativos de grados medio y superior de Formación Profesional y otros estudios reglados de igual nivel.
(3) Incluye medios, superiores y titulaciones equivalentes a las universitarias (estudios superiores no universitarios).

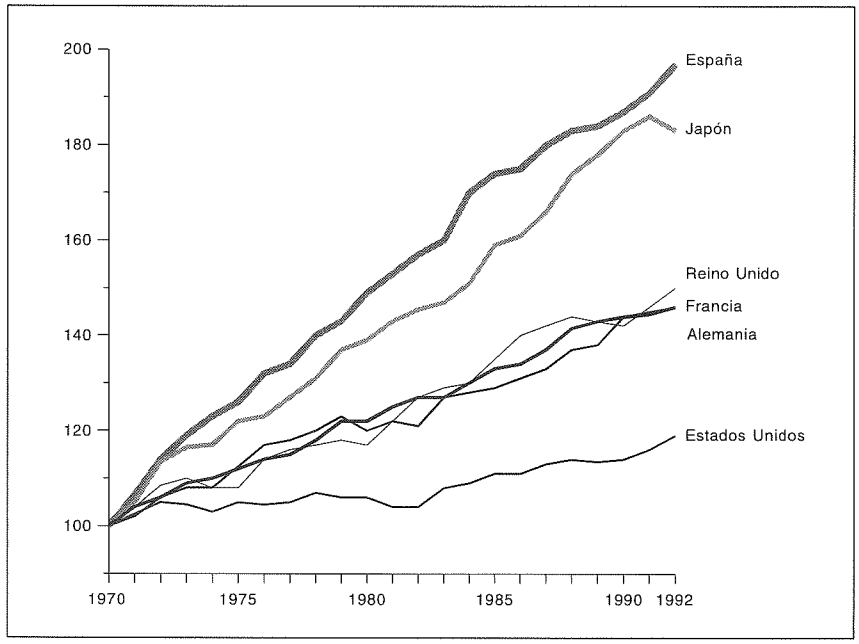
Fuente: Elaboración CECS a partir de INE, *Encuesta de Población Activa*. 1995.

una organización capaz de mantener el crecimiento sostenido. La empresa individual o familiar sin asalariados no podrá sobrevivir si no se consolida institucionalmente con la organización de recursos humanos. Por otra parte, la empresa es legitimada por la sociedad si cumple su función social. Por tanto, la riqueza que ella crea tiene que ser social, es decir, debe enriquecer a los miembros de la sociedad. En consecuencia, el empleo es un factor intrínseco al fin de la empresa como tal. Y esto de manera especial en la sociedad de la información y del conocimiento. El aumento de la plantilla debería marcar claramente un cambio de tendencia en una cultura empresarial cuya preocupación dominante, durante mucho tiempo, ha consistido en primar la productividad a costa de la reducción de personal. El empresario que renuncia al equipamiento de recursos humanos está ya minando los cimientos de su propia organización. Crear empleo no es sólo un deber social. Es mirar por los propios intereses de la empresa con visión e inteligencia de futuro.

Desde este punto de vista, repartir la productividad es más rentable a la hora de repartir beneficios. En las curvas de productividad «aparente» –el cociente entre producción y empleo– que proponen Ana L. Revenga y Samuel Bentolila[51] destaca el importantísimo au-

[51] Revenga, A. y Bentolila, S., «Relación entre el crecimiento económico y la tasa de empleo», *Boletín Económico del Banco de España*, junio 1995, p. 29.

Gráfico 11 – Evolución del aumento de la productividad por empleado. En números índice. 1970-1992

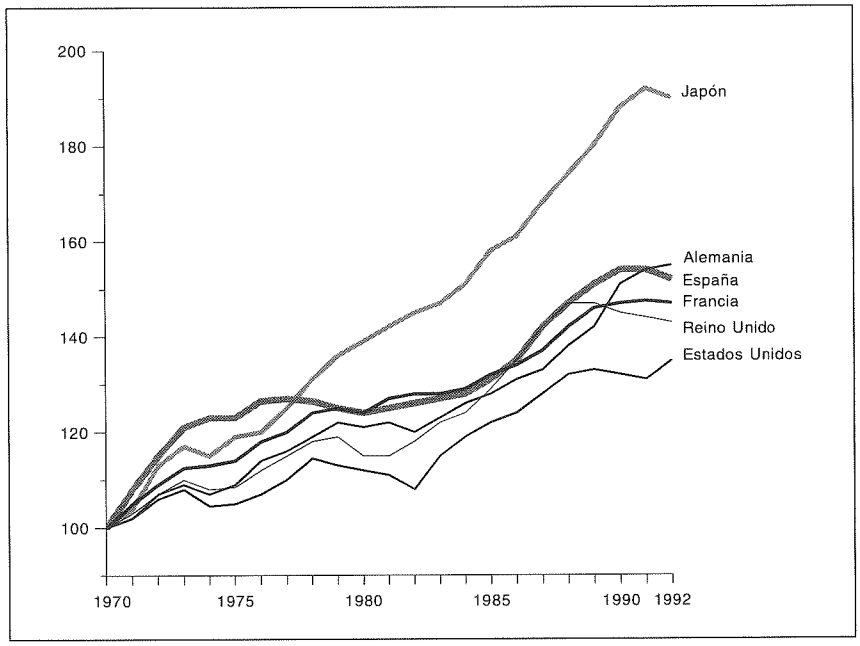


Fuente: Revenga, A. y Bentolila, S., «Relación entre el crecimiento económico y la tasa de empleo», *Boletín Económico del Banco de España*, junio 1995.

mento que registra España, superior al de Japón y muy por encima del de Reino Unido, Francia, Alemania y Estados Unidos (gráfico 11). Este dato puede parecer sorprendente. No obstante, el aumento del producto español por empleado resulta mucho más discreto cuando se compara con el aumento del producto *per cápita*, es decir, del producto por persona en edad de trabajar (gráfico 12).

El pobre resultado de Estados Unidos en términos de productividad del trabajo no lo es tanto en términos de producto por persona en edad de trabajar. En cambio, los resultados de Alemania, Francia y, sobre todo, España, con altos crecimientos de la productividad en el trabajo, resultan menos halagüeños en términos de producto *per cápita*. Lo cual quiere decir que el brillante crecimiento de la productividad en España, al no generar puestos de trabajo, ha dado lugar a que el aumento del producto *per cápita* haya sido inferior en casi un tercio al de la productividad. Este concepto de producto por persona en edad de trabajar es, a nuestro juicio, mejor indicador de crecimiento.

Gráfico 12 – Evolución del aumento de la productividad *per cápita*. En números índice. 1970-1992



Fuente: Revenga, A. y Bentolila, S., «Relación entre el crecimiento económico y la tasa de empleo», *Boletín Económico del Banco de España*, junio 1995.

La generación de empleo en una sociedad como la nuestra, donde la población activa sigue creciendo, se hace aún más necesaria e ineludible.

Añádase a esto, como hace notar el *Libro Blanco* de la Comisión Europea, que «en la mayoría de los países europeos, el producto del crecimiento económico ha sido **absorbido principalmente por las personas que permanecían empleadas**, mientras que muchos desempleados han sido excluidos»[52].

El debate sobre la «intensidad de empleo del crecimiento», es decir, determinar en cuánto varía el empleo cuando cambia la producción, fue destacado por el *Libro Blanco* y preocupa a todos los países

[52] Comisión Europea, *Crecimiento, competitividad y empleo. Libro Blanco*, Luxemburgo, 1993, p. 137.

de la Unión Europea. El empleo afecta de una manera especial y directa al modelo europeo de sociedad solidaria en tanto que se entiende como:

— Realización de la persona.
— Identificación e integración social del individuo.
— Forma más equitativa de distribuir la renta.

Entre los factores determinantes de la competitividad mundial «la disponibilidad y cualificación de los recursos humanos» ocupa el primer lugar. Los administradores de ese capital humano son los empresarios. Y todo esto hace aún más acuciantes las preguntas siguientes:

— ¿Cuál es nuestra concepción de la empresa?
— ¿Podemos seguir creyendo que su buen funcionamiento se basa en la suma de activos (capital y trabajo) y en la organización taylorista?
— ¿No forma parte de su propia esencia algo más que el crecimiento económico?
— Al distribuir y organizar el trabajo, ¿no estamos interpretando principios fundantes de la democracia como la igualdad, la libertad y la justicia social?
— La organización del trabajo en Europa, ¿ha conseguido conjugar todos estos principios básicos de la convivencia?

3.1 Empresas, ¿para qué?

Hoy se necesita un trabajador para producir lo que cinco en 1962. A este factor tecnológico y al demográfico, consecuencia de la presión de los jóvenes, hay que sumar la paradoja, cuando se habla de crear empleo, de que nadie se plantee la inadecuación de las instituciones (los mercados) y las organizaciones económicas (empresas y administraciones), como causas principales del desempleo. «En el debate actual español –si es que tal cosa existe– se habla demasiado de mercado y de sector público, y demasiado poco de empresas»[53].

La demografía y la tecnología no explican por sí solas el dispar comportamiento del desempleo en España con relación a Europa y a Estados Unidos. Donde se encuentran las mayores diferencias es en la organización empresarial. La jerarquización y la rigidez de las empresas españolas y europeas pueden explicar en parte por qué en Es-

[53] Segura, J., «El futuro del empleo en nuestra economías», en *Problemas económicos españoles en la década de los 90*, Círculo de Lectores, Madrid, 1995, p. 217.

tados Unidos, con un mercado de tamaño similar al europeo, se han creado 35 millones de puestos de trabajo desde 1980 y en Europa sólo 8 millones[54].

En septiembre de 1995, después de dos intensas jornadas de reflexión y debate en torno al tema «La Empresa como protagonista de la Sociedad»[55], en las que participaron más de un centenar de destacados empresarios españoles, flotaba en el ambiente una confesión que sólo algunos de los participantes se atrevieron a expresar públicamente y refiriéndose de modo genérico al empresariado español: es verdad que en un período relativamente corto de 40 años el empresariado ha adquirido la categoría de fenómeno social extraordinario; ahora bien, «los empresarios españoles hemos sabido crear riqueza, pero no generar empleo. Hemos hecho dinero, pero no sociedad».

Esta consideración de la empresa como actor social particularmente estratégico en la creación de empleo –es decir, de «riqueza social»– se impone por sí misma y resulta en la práctica tan obvia como silenciada en el gran debate sobre el desempleo. No vamos a negar la importancia de la inversión y de los incentivos que pueden promoverla. Pero no se entiende bien que las fuerzas sociales, patronales y sindicatos, hablen y discutan tanto de medidas micro y macroeconómicas y de seguridades políticas y no hagan la más mínima autocrítica de su propia inadecuación. La organización interna de la empresa moderna está sufriendo una gran transformación. Aquí, en España, oímos siempre las mismas recetas. Todas ellas demandan medidas económicas como el abaratamiento de costes, el reparto del trabajo o las desgravaciones fiscales.

Deberíamos plantearnos con franqueza la inoperancia de la empresa española y las cuestiones internas que están dificultando su eficacia. No vamos a solucionar el problema del paro con el modelo de la empresa norteamericana. Pero podríamos fijarnos, por ejemplo, en sus estructuras organizativas y en los procesos de toma de decisiones: la empresa norteamericana se está descentralizando con gran rapidez sin perder su gran potencia de recursos especializados. Si alguien tiene que responder al problema del empleo es precisamente la empresa.

---

[54] Hidalgo, D., *El futuro de España*, Taurus, Madrid, 1996, p. 249.
[55] Eurofórum, El Escorial, 15 y 16 de septiembre de 1995.

Superada o trasnochada la moral de la buena voluntad del autosacrificio en favor de los demás, la moral personal del empresario aparece empobrecida, sin relación suficiente con sus responsabilidades sociales. Cualquier actividad humana que quiera ser aceptada en una sociedad moderna tiene que tender, por lo menos, a la consecución de unas «metas sociales» que le den sentido y ajustarse a un marco jurídico, político y cultural que asegure su credibilidad y permanencia.

El principio de la simple creación de «riqueza económica», sin asumir la obligación de multiplicar la «riqueza social», daría la razón a André Gorz: «La economía moderna no se ha planteado jamás como objetivo el crear empleo, el dar trabajo, el distribuir salarios. Su objetivo, desde que se ha emancipado del poder de los príncipes y de la Iglesia, es poner en práctica, tan eficazmente como sea posible, los factores de producción, es decir, crear el máximo de riquezas con el mínimo posible de recursos naturales, trabajo y capital»[56].

Según los datos del *Libro Blanco* de la Comisión Europea, durante el período 1970-1992 la desproporción entre el crecimiento total de la producción y del empleo es patente en Europa. Las cifras correspondientes al crecimiento del PIB y del empleo, respectivamente, son las siguientes: 85% y 18% en Italia, 70% y 11% en Alemania, 77% y 6% en Francia, 51% y 3% en el Reino Unido. La desproporción en España, como hemos visto, es casi escandalosa[57].

Por otra parte, la opinión pública es cada día más consciente de sus derechos. Premia de manera instintiva a los responsables, es decir, a los agentes de cualquier actividad que respeten los derechos de aquellos a quienes dicen beneficiar. En nuestro caso, serán los asalariados, los clientes y los proveedores. En esta sociedad moderna, no es sólo el poder político el que está necesitado de legitimación. La moral, como diría Ortega, no es una *performance suplementaria,* venida de fuera, de una norma ajena a la entraña misma de la actividad. Por el contrario, el servicio a los clientes y a todos los miembros de la empresa es hoy, al mismo tiempo, la regla de oro de la ética y de la productividad.

Estas «metas sociales» son inalcanzables sin poner en primer plano la organización de los conocimientos y la participación de todos los implicados en la producción de un bien. Así cobra todo su sentido

---

[56] Gorz, A., «El futuro del empleo», *Documentación Social,* n. 93, 1993, p. 73.
[57] Cfr. Comisión Europea, *op. cit.*, p. 137.

la presunción de que la empresa debe asumir su papel protagonista en la sociedad. La función social de la empresa es un elemento constitutivo de la misma.

En la empresa clásica han venido enfrentándose los intereses empresariales y los sindicales. Sobre el contrato laboral, enmarcado en el convenio colectivo, ha planeado siempre la desconfianza mutua de dos fuerzas adversarias. Los intereses de clase se han fragmentado. El patrono no puede limitarse ya a comprar esfuerzo a cambio de obediencia. El trabajo y el salario no pueden ser ya los únicos contenidos del contrato, mediante el cual el empresario se resigna a que el trabajador se desentienda de la estrategia y del rendimiento de la empresa.

Por el contrario, la empresa necesita de la experiencia y conocimiento de todos los implicados en ella. Y la experiencia y el conocimiento son personales, no se pueden delegar en los representantes sindicales. El trabajo en equipo se ha convertido en un factor decisivo de la productividad. El sindicato está llamado a jugar un papel nuevo y necesario en defensa de los intereses de los trabajadores, que en modo alguno pueden ser contrarios a los de la empresa.

3.2 Aspirar al tipo de empresa más rentable

No olvidemos el título de este capítulo. La empresa es, ante todo, creadora de «riqueza social». Éste es el valor fundamental de una sociedad, del que no puede desentenderse la empresa. Y habrá que medir su rentabilidad no sólo en función del beneficio cuantificable en dinero, sino en función también de aquellas condiciones previas que la hacen más rentable precisamente porque es protagonista de la sociedad. La verdadera «riqueza» de una sociedad, lo que hace que aumente su nivel de vida, no se mide sólo por el crecimiento económico y cultural de la región, ni por el número de funcionarios en relación con la población, sino también y fundamentalmente por la «riqueza social» que se manifiesta en la solidaridad y en la consolidación asociativa y que está disminuyendo a pasos agigantados en las últimas décadas en Europa. La multiplicación de conflictos entre el individuo y la sociedad obstaculiza tanto el crecimiento económico como la libertad del individuo (Robert Putnam, 1995). Y a esos dos aspectos tiene que atender cualquier análisis que se interese por la rentabilidad de la empresa.

El tamaño y el volumen de negocio no son por sí mismos los aspectos más decisivos, como vamos a ver. Es claro que precisamos empresas competitivas, generadoras de riqueza y de empleo. Necesita-

mos gran empresa, aquella que es capaz de concentrar la mayor cantidad de recursos especializados, para que cumpla también con su función motriz respecto al resto del tejido empresarial.

Primero nos centraremos en los indicadores cuantitativos que describen el escenario español actual. A continuación, en un segundo momento, analizaremos los indicadores cualitativos con que contamos: capacidad de innovación en productos y en procesos de producción, generación y aplicación de nuevas tecnologías, organización y aplicación de los conocimientos de los operarios y de la dirección de la empresa, planificación estratégica, etc. El núcleo motor de la competitividad y, en consecuencia, de la rentabilidad gira en torno a estos conceptos cualitativos más que alrededor de los tamaños y de la suma de los activos.

Como señalábamos en nuestro segundo informe, *España 1994*[58], las PYMEs españolas están creando empleo y no pocas mantienen un notable nivel competitivo. Forman una realidad heterogénea y en creciente desarrollo; por su flexibilidad y adaptación, responden a las necesidades más inmediatas de la economía española. Están llamadas, incluso, a reforzar su protagonismo, siempre que sean conscientes de sus puntos débiles –la innovación tecnológica, la planificación estratégica– y consigan superar el localismo y coordinarse en redes que les permitan ser mucho más agresivas en los mercados internacionales. Su misma lógica empresarial tendrá que acercarse, dentro de lo posible, a la de la gran empresa. Su tamaño les concede más agilidad para adaptarse a las exigencias de la innovación, del trabajo en equipo y de la información personal. Si los factores fundamentales en la empresa ya no son el capital y el trabajo, sino los recursos humanos y la aplicación de los conocimientos, ¿no podríamos empezar la renovación por conseguir estructuras más flexibles para crear «riqueza social»?

3.3 *La «atomización» creciente de nuestra estructura empresarial*

La empresa española está atomizada y su evolución en el período 1990-95 (tabla 25) muestra la tendencia a una mayor atomización[59].

---

[58] CECS, *España 1994*, p. 197-243.

[59] Aunque en el análisis que sigue consideramos empresas españolas a todas aquellas implantadas en nuestro país, somos conscientes de que un buen número de ellas,

Tabla 25 – Evolución del número de empresas por número de asalariados y sectores. En porcentajes. 1990-1995

	Total		Industria		Construcción		Servicios	
	1990	1995	1990	1995	1990	1995	1990	1995
Total	2.030.229	2.301.559	234.029	245.533	227.084	221.646	1.569.116	1.834.380
Sin asalariados	68,54	57,63	47,01	34,05	56,03	47,29	73,57	62,04
De 1 a 10	24,82	37,16	35,11	49,70	32,31	44,58	22,20	34,58
De 11 a 50	5,54	4,50	14,44	13,66	9,86	7,35	3,59	2,93
De 51 a 500	1,03	0,67	3,22	2,44	1,75	0,76	0,60	0,42
Más de 500	0,07	0,04	0,22	0,16	0,06	0,02	0,05	0,03
Total	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración CECS a partir de Instituto de Estudios Fiscales, *Las Empresas Españolas en las Fuentes Tributarias, 1990*, Madrid, 1993 e INE, *El Directorio Central de Empresas (DIRCE). Resultados estadísticos 1995*, Madrid, 1995.

— *Se reduce el número de empresas sin asalariados en todos los sectores*. Siguen siendo mayoritarias en el sector servicios y en el de la construcción. Este hecho es lógico, porque en estos sectores abundan los negocios individuales. Como veremos luego, el descenso en Europa es más pronunciado. La atomización de la empresa española –reflejada en el dato de que el 58% del total de las empresas está en manos de trabajadores autónomos– es un hecho cuyas causas e incentivos deben ser analizados.

— *La pequeña empresa de uno a diez trabajadores exige ya organización empresarial y ha experimentado un aumento notable en todos los sectores durante el período analizado*. En el total de las empresas ha avanzado 12,34 puntos. No creemos que deban sumarse a las empresas sin asalariados, porque son de naturaleza distinta. Quizá en ello resida la razón de que estas últimas disminuyan y las primeras aumenten numéricamente.

— *Destaca la atomización del sector servicios*. En 1990 el 95,77% de las empresas de este sector tenían diez o menos asalariados; dicho porcentaje aumentó hasta un 96,62% en 1995. En algunos casos, se trata de empresas de gran rendimiento con pocos asalariados.

---

especialmente entre las empresas de gran tamaño, forman parte de multinacionales extranjeras. Esta situación entraña algunos comportamientos empresariales –de gestión, producción, innovación, etc.– específicos que no dependen de su ubicación en España o de las «características empresariales» de nuestro país.

— *En el sector industrial, por su parte, crece el porcentaje de empresas de uno a diez asalariados a la vez que disminuye el correspondiente a la gran empresa.* A pesar de esta reducción –que se produce, además, en todos los sectores–, es únicamente en la industria donde la gran empresa sigue teniendo una representación apreciable.

El paso inmediato consiste en comparar esta atomización empresarial de España con la situación en otros países europeos. Podemos hacerlo con los indicadores de Eurostat correspondientes al año 1990, que son prácticamente homogéneos con los de la tabla 25.

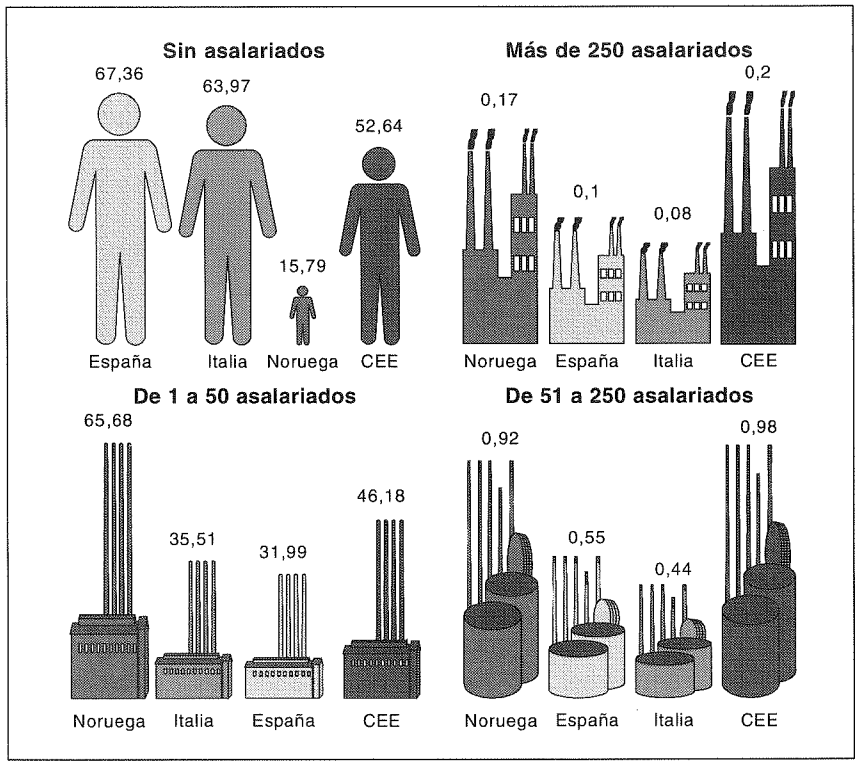
En el gráfico 13 hemos tratado de comparar la estructura empresarial española y la de Europa. Para dar una visión más matizada en función de contextos geográficos, hemos tomado como elementos de comparación los datos correspondientes a la media de los 12 miembros de la CEE en 1990, a un país del sur de Europa –Italia– y a otro del norte –Noruega–. Los ámbitos de comparación han sido cuatro: empresas sin asalariados, pequeña empresa (1-50 asalariados), mediana empresa (51-250) y gran empresa (más de 250)[60]. Hemos emparejado los tamaños que más nos alejan de Europa –las empresas sin asalariados y la gran empresa– para advertir más claramente dónde se encuentran las diferencias principales.

Como se puede apreciar, *el porcentaje de empresas sin asalariados* en España y, en menor medida, en Italia es claramente superior a la media de la CEE y desproporcionado respecto a Noruega. Esta situación no ayuda demasiado a la necesaria modernización empresarial que nuestro país necesita, ya que las empresas sin asalariados son autónomos o empresas familiares que no han entrado propiamente en la organización empresarial, ni están sometidos a la regulación característica de una institución social. Su libertad de innovación y ocultación es máxima y su capacidad de competir, muy limitada. Por el contrario, *el porcentaje de la gran empresa en la CEE duplica al español*, que sólo es mayor que el de Italia. Éste es otro síntoma claro de la debilidad de nuestra cultura empresarial.

---

[60] Las fronteras entre la pequeña y la mediana empresa y entre la mediana y la gran empresa no pueden definirse con precisión por el número de asalariados. Para clasificarlas habría que utilizar otros muchos factores, incluso extraeconómicos, como veíamos en el capítulo dedicado a las PYMEs en nuestro anterior informe, *España 1994*. No obstante, a efectos de análisis, hemos optado por la clasificación que proponemos en el texto.

Gráfico 13 – Empresas según número de asalariados. En porcentajes. 1990



Fuente: Elaboración CECS a partir de Eurostat, *Enterprises in Europe. Third Report*, Luxemburgo, 1994 y CENSIS, *25 Rapporto sulla situazione sociale del paese*, Roma, 1991.

Llama la atención el altísimo porcentaje de empresas de 1 a 50 trabajadores en Noruega. Es una manifestación clara de cómo una amplia estructura de rentables, eficientes y bien gestionadas pequeñas empresas puede ser la base de una economía plenamente competitiva. Las diferencias en lo que se refiere a las empresas de 51 a 250 trabajadores son también notables entre la media de la CEE y Noruega, por un lado, y España e Italia, por otro.

Para matizar la comparación con la CEE, debemos analizar la distribución por sectores (tabla 26).

— En las empresas de 1 a 50 asalariados, con amplios porcentajes tanto en España como en la CEE, no hay grandes diferencias. En la industria estamos más cerca, a 8,7 puntos (de 54,02% a 62,72%); en la

Tabla 26 – Empresas según el número de asalariados y sectores. España y CEE. En números absolutos y en porcentajes. 1990

	Total		Industria		Construcción		Servicios	
	España	CEE	España	CEE	España	CEE	España	CEE
Número de empresas	2.258.172	14.238.504	282.605	1.763.556	259.761	1.899.158	1.715.809	10.575.790
Sin asalariados	**67,36**	**52,64**	**43,65**	**33,02**	**61,06**	**45,58**	**72,22**	**57,17**
De 1 a 10	27,53	40,10	40,69	46,65	31,05	47,05	24,83	37,76
De 11 a 50	4,46	6,08	13,33	16,07	7,10	6,52	2,60	4,33
De 1 a 50	**31,99**	**46,18**	**54,02**	**62,72**	**38,15**	**53,57**	**27,43**	**42,09**
De 51 a 100	0,37	0,63	1,25	2,08	0,52	0,54	0,20	0,39
De 101 a 250	0,18	0,35	0,70	1,39	0,20	0,23	0,10	0,23
De 51 a 250	**0,55**	**0,98**	**1,95**	**3,47**	**0,72**	**0,77**	**0,30**	**0,62**
De 251 a 500	0,06	0,11	0,23	0,42	0,04	0,05	0,03	0,07
Más de 500	0,04	0,09	0,14	0,37	0,03	0,03	0,02	0,05
Más de 250	**0,10**	**0,20**	**0,37**	**0,79**	**0,07**	**0,08**	**0,05**	**0,12**
Total	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración CECS a partir de Eurostat, *Enterprises in Europe. Third Report*, Luxemburgo, 1994.

construcción la distancia es de 15,42 puntos (de un 38,15% a 53,57%) y de 14,66 en servicios (de 27,43% a 42,09%).

— En las empresas de 51 a 250 asalariados, las diferencias de porcentaje parecen menores, pero la realidad es que nos doblan abundantemente en los servicios (0,62% frente a 0,30%) y casi lo logran en la industria (3,47% frente a 1,95%). En cambio, en la construcción la diferencia es mínima: un 0,77% en la CEE frente a 0,72% en España.

— En las empresas de más de 250 asalariados, las diferencias son aún mayores en la industria (0,79% en la CEE frente a 0,37% en España) y en los servicios (0,12% frente a 0,05%). La diferencia en la construcción es inapreciable.

El tamaño por asalariados ofrece criterios objetivos de comparación del tejido empresarial de diversos países, pero dice poco sobre la capacidad generadora de empleo y de negocio, que atraen especialmente nuestra atención. Más aún, es un factor que no permite identificar los principales puntos débiles en la cultura empresarial de un país.

Hay, pues, que plantearse las dos cuestiones siguientes: ¿qué tipos de empresa son los más adecuados para generar empleo?, ¿qué volumen de negocio llega a crear cada tipo de empresa? La gran empresa

se distingue por el volumen de facturación, por la rentabilidad de la unidad de trabajo y por su capacidad exportadora (tabla 27).

Los 97,8 billones del volumen total de ventas del conjunto de las empresas españolas se reparten, según los tamaños de empresa hasta ahora considerados, en los porcentajes siguientes: un 6,9% corresponde a las empresas sin asalariados, un 37,36% a las que tienen entre 1 y 50 asalariados, un 18,59% a las que cuentan con una plantilla entre 51 y 250 trabajadores y un 37,16% a las que tienen más de 250 asalariados.

Esta división esconde, sin embargo, una clara diferencia entre las empresas de 251 a 500 empleados y las de más de 500, ya que del 37,16% de las ventas totales que corresponden a las empresas de más de 250 empleados, un 30,46% se debe a las de más de 500 trabajadores y sólo un 6,7% a las de entre 251 y 500 trabajadores.

Las grandes empresas son también las más productivas. Aquí volvemos a apreciar una diferencia importante entre las empresas de más de 500 trabajadores (con unas ventas de 10,46 millones por empleado) y las empresas de 251 a 500 trabajadores (8,63 millones por empleado, ligeramente por encima de la media, que está en 8,57 millones por empleado).

La capacidad exportadora aumenta con el tamaño de la empresa: las empresas de 1 a 50 empleados exportan el 2,5% de su producción, un 5,8% las de 51 a 250, un 8,3% las de 251 a 500 y un 9,60% las de más de 500.

Tabla 27 – Número de empresas, asalariados, volumen de ventas, ventas por asalariado y exportaciones según el tamaño de la empresa. 1991

	Empresas	Ventas (en millones)	% de ventas	Asalariados	Ventas por asalariado (en millones)	Exportaciones (en millones)
Sin asalariados	1.445.156	6.745.393	6,90	0	4,67 (*)	58.204
De 1 a 10	542.098	15.195.454	15,54	1.820.809	8,35	253.532
De 11 a 50	119.975	21.339.127	21,82	2.532.408	8,43	660.276
De 51 a 250	20.877	18.176.142	18,59	2.008.494	9,05	1.049.333
De 251 a 500	2.196	6.555.428	6,70	759.228	8,63	545.031
Más de 500	1.518	29.787.008	30,46	2.848.119	10,46	2.861.076
Total	2.131.820	97.798.552	100	9.969.058	8,57	5.427.452

(*) Para calcularlo se ha tomado como asalariados el número de empresas.

Fuente: Elaboración CECS a partir de Instituto de Estudios Fiscales, *Las Empresas Españolas en las Fuentes Tributarias 1991*, Madrid, 1994.

Tabla 28 – Número, ventas, empleados y ventas por empleado de las empresas de más de 500 empleados con una facturación superior a los 10.000 millones de pesetas, por sectores. 1994

	Empresas		Ventas (en millones de pesetas)		Empleados		Ventas por empleado
	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	
Industria	307	56,02	21.554.528	49,76	667.681	41,18	32,28
Construcción	40	7,30	2.560.165	5,91	144.052	8,88	17,77
Servicios	197	35,95	18.352.228	42,37	767.896	47,36	23,90
Otros	4	0,73	848.773	1,96	41.751	2,58	20,33
Total	548	100	43.315.694	100	1.621.380	100	26,72

Fuente: Elaboración CECS a partir de *Actualidad Económica*, 13-19 de noviembre, 1995.

Si concentramos el análisis en las empresas de más de 500 trabajadores y más de 10.000 millones de pesetas de ventas, podemos avanzar ponderando su productividad según los diversos sectores (tabla 28).

Las empresas industriales, además de representar el mayor porcentaje entre estas grandes empresas (56,02%) y la mayor facturación (21,5 billones, casi el 50% del total), son las más productivas (32,3 millones en ventas por empleado). El sector servicios ostenta el liderazgo en número de empleados y ocupa el segundo puesto en volumen de negocio y en productividad.

¿Dónde se genera el empleo? Desgraciadamente no disponemos de una desagregación de los datos del empleo por tamaño de empresa y por sectores económicos ni anterior a 1990 ni posterior a 1991. Conscientes de esta importante limitación, consideramos, sin embargo, oportuno analizar los datos correspondientes a esos dos años (tabla 29).

Al analizar las variaciones en números absolutos, comprobamos que entre diciembre de 1990 y diciembre de 1991, la población ocupada aumentó en nuestro país en 475.678 personas. Por tamaños de empresa, el mayor incremento (203.000) se produjo en las pequeñas empresas (de 0 a 50 trabajadores), aunque hay que hacer notar que disminuyó el número de empresas sin asalariados. El empleo en las grandes empresas (más de 250 trabajadores) aumentó más que en las medianas (de 51 a 250 asalariados): 140.000 y 132.000, respectivamente. No obstante, casi todo el incremento se concentra en las empresas de 251 a 500 trabajadores, consecuencia fundamentalmente de la pérdida de empleo que se produce en las empresas de más de 500 trabajadores en el sector industrial y en el de la construcción.

Tabla 29 – Variación del empleo en las empresas españolas según tamaño y sectores de actividad en el período diciembre de 1990-diciembre de 1991. En números absolutos y porcentajes

	Total		Industria		Construcción		Servicios	
	Variación	% variación	Variación	% variación	Variación	% variación	Variación	% variación
Sin asalariados	–1.564	–0,11	–5.439	–4,94	–438	–0,34	4.313	0,37
De 1 a 10	90.470	5,35	13.944	4,34	16.965	6,21	59.561	5,43
De 11 a 50	114.297	4,84	47.256	6,37	20.441	4,31	46.600	4,06
De 51 a 250	132.470	7,22	42.170	6,44	557	0,16	89.743	10,71
De 251 a 500	121.314	19,39	31.675	12,34	465	0,59	89.174	30,67
Más de 500	18.691	0,67	–25.987	–3,23	–2.599	–0,88	47.277	2,77
Total	475.678	4,44	103.619	3,59	35.391	2,22	336.668	5,40

Fuente: Elaboración CECS a partir de Instituto de Estudios Fiscales, *Las Empresas Españolas en las Fuentes Tributarias*, Madrid, varios años.

De los números absolutos se concluye que las PYMEs son las que crean más empleo en España. Pero esto no es más que el resultado de su total preponderancia en el tejido empresarial español. Es más significativo evaluar la capacidad de generación de empleo, medible a través del aumento relativo del empleo. Destaca la importante capacidad generadora de empleo de las empresas que tienen entre 251 y 500 trabajadores: un 19,4% de aumento en el total, frente a una media del 4,4%. Esta posición privilegiada se mantiene en todos los sectores, pero es especialmente llamativo el 30,7% de aumento en el sector servicios, donde la media apenas alcanza el 5,4%. La mala evolución en el período estudiado de las empresas de más de 500 trabajadores resta rotundidad, pero no invalida, la afirmación de que son las grandes empresas las que tienen mayor capacidad generadora de empleo.

Podemos dar un paso más y preguntarnos desde un punto de vista más desiderativo dónde debemos crear empleo en España. Es posible explorar otra vía distinta a la de las propuestas de todo tipo de organismos y centros de estudios más o menos institucionales, como, por ejemplo, las del ya citado informe del McKinsey Global Institute. La comparación de la distribución del empleo por sectores y por tamaño de las empresas en España y en los países de la CEE (tabla 30), con quienes intentamos converger, es un camino mucho más realista y comprometedor.

Una vez más volvemos a comprobar que *las empresas sin asalariados constituyen una particularidad española más bien negativa*. España absorbe aquí el mayor porcentaje de empleo, tanto que casi multiplica por 2,5 el porcentaje de los países de la CEE. Pero ni generan tra-

Tabla 30 – Distribución de los trabajadores españoles y comunitarios según tamaños y sectores de las empresas donde trabajan. En porcentajes. 1990

	Total		Industria		Construcción		Servicios	
	España	CEE	España	CEE	España	CEE	España	CEE
Sin asalariados	23,84	9,99	7,67	2,34	23,69	11,56	32,52	13,84
De 1 a 10	22,79	22,66	16,80	10,50	24,22	32,15	25,64	27,18
De 11 a 50	21,11	19,02	26,71	18,28	27,30	26,61	16,60	17,06
De 51 a 250	12,62	12,82	19,14	20,02	12,75	15,36	9,10	13,04
De 251 a 500	4,32	6,19	7,82	8,27	2,43	3,93	2,92	4,94
Más de 500	15,33	29,32	21,87	40,60	9,62	10,38	13,23	23,94
Total	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración CECS a partir de Eurostat, *Enterprises in Europe. Third Report*, Luxemburgo, 1994.

bajo ni se distinguen, como ya hemos visto, por su productividad. Su capacidad para competir es mínima. Esta preponderancia de la empresa sin asalariados en nuestro país tiene su contrapartida en el desnivel que se produce en las grandes empresas, especialmente en las de más de 500 trabajadores. En el resto de los tamaños los porcentajes están mucho más equilibrados.

Respecto a los sectores, *destacan los porcentajes de las grandes empresas industriales y de servicios* de más de 500 trabajadores en Europa, que casi duplican los correspondientes a España. Sólo en la construcción no se producen grandes diferencias entre Europa y España: los asalariados tienden a concentrarse en la pequeña y mediana empresa.

A la luz de estos comentarios, es claro que nuestro país debe esforzarse para conseguir formar grandes empresas –de más de 500 trabajadores– en el sector industrial y en el de servicios. En ambos casos, la distancia que nos separa de la media de la Unión Europea es aún muy notable.

También en este caso, las diferencias son importantes de unas comunidades autónomas a otras (gráfico 14). La posición preeminente de Madrid, Cataluña y País Vasco es una muestra clara del modelo de distribución geográfica de la industria que se ha dado en nuestro país en las últimas décadas. Cataluña y País Vasco representan los polos de industrialización clásicos, donde la tradicional cultura empresarial ha ido cuajando en un número creciente de grandes empresas. Asturias, el otro polo de temprana industrialización en España, ha quedado rezagada respecto a las dos anteriores. La debilidad de la cultura empresarial y el enorme peso de la empresa pública pueden explicar en buena medida este proceso. En el caso de Madrid, la capitalidad

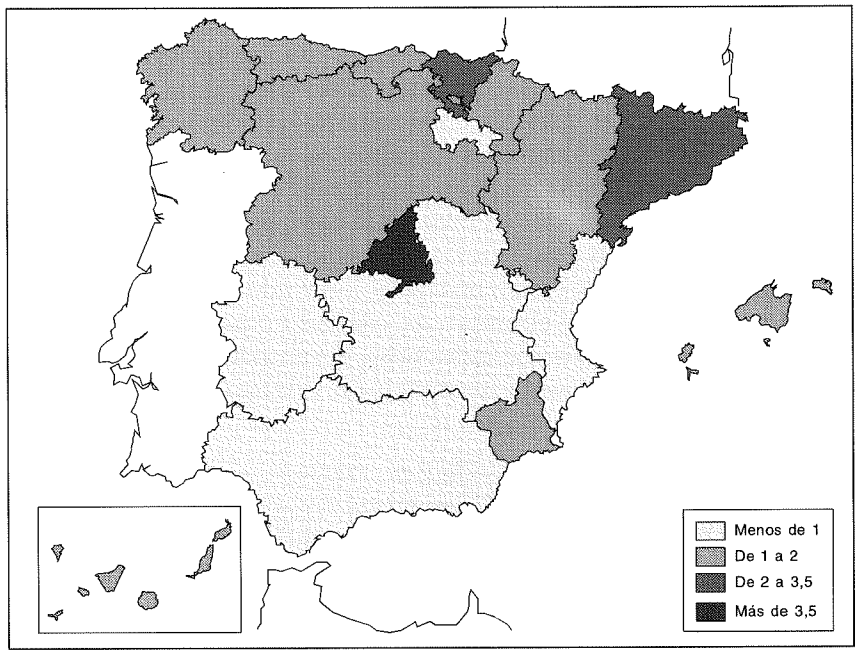
del Estado es un factor decisivo para que se encuentre a la cabeza en la tasa de grandes empresas.

Los datos presentados no permiten afirmar que las PYMEs sean las empresas que generan ahora empleo. Sólo una política de resignación generalizada podría explicar, pero en modo alguno justificar, la renuncia a la creación de grandes empresas, por fusión, asociación, *holding*, etc. Una dirección común y un plan estratégico homogéneo de empresas pequeñas o medianas ofrecería la concentración de recursos necesaria para el salto cualitativo en la generación de empleo y en la competitividad que necesitamos. La empresa grande no se mide tanto por el volumen de su capital social o por el número de asalariados cuanto por su potencial competitivo y generador de empleo.

3.4 *El reto de la gran empresa*

Es inútil buscar alguna empresa española entre las 100 primeras del mundo por su volumen de negocios. La revista *Fortune* (agosto,

Gráfico 14 – Ubicación y tasa de grandes empresas (más de 500 trabajadores y más de 10.000 millones de pesetas en ventas) por cada 10.000 empresas. 1994



Fuente: Elaboración CECS a partir de *Actualidad Económica*, 13-19 de noviembre, 1995.

1995) sitúa a Repsol en el puesto 163, a Telefónica de España en el 301, al Banco Santander en el 394, al Banco Bilbao-Vizcaya en el 436 y al Banco Central Hispano en el 467.

La economía española está perdiendo puestos en el *ranking* de la competitividad mundial. Pese a las devaluaciones de 1992, 1993 y 1995, nuestra economía, que en 1994 se encontraba –según un examen de competitividad realizado entre 48 países por el *World Competitiveness Report* (gráfico 19, en la sección de Indicadores)– en el puesto 25, inmediatamente después de Corea, descendió al 28 en 1995 y fue superada por Islandia, Tailandia y Egipto. Respecto a los 15 países de la actual Unión Europea, sólo estamos por delante de Italia, Portugal y Grecia.

Esta situación tiene mucho que ver con el concepto y la existencia de la gran empresa. Si a finales del siglo XVIII y comienzos del XIX la escuela clásica (Smith, Ricardo) consideraba la tierra, el trabajo, el capital y los recursos naturales como factores básicos de la producción, la teoría marxista (Marx, Engels) añadió el factor socio-político. Schumpeter introdujo la innovación, Drucker la organización, etc. En definitiva, ahora triunfa el conocimiento y la cualificación de la mano de obra condiciona claramente la eficacia y el volumen de negocio.

Muy por delante de España, en puestos avanzados, figuran los llamados «dragones asiáticos»: Singapur (2º), Hong Kong (3º), Taiwan (11º) y Corea del Sur (24º). Los 380 criterios estadístico-económicos utilizados y las 3.292 respuestas de altos ejecutivos pertenecientes a los países concernidos se agrupan en el *World Competitiveness Report* en ocho factores evaluados en orden a la competitividad: disponibilidad y cualificación de los recursos humanos, capacidad científica y tecnológica, organización y capacidad innovadora, infraestructuras útiles o necesarias para las empresas, calidad y organización de las finanzas, políticas gubernamentales sobre la competitividad, participación del país en el comercio internacional y dinamismo de la economía nacional.

Esto significa que la capacidad de competir en la economía moderna no se deriva tanto de los recursos naturales, del capital y del coste de la mano de obra cuanto de la puesta en práctica de conocimientos, de los medios tecnológicos y de los métodos de dirección y organización. Éste es el verdadero descubrimiento de los expertos que todos los años clasifican el poder competitivo de las economías de medio centenar de países en el mundo.

Se equivocan los que piensan que la competitividad de los «dragones asiáticos» se debe a los bajos costes de su mano de obra. Tal factor puede ayudar a despegar, pero no a mantener la «velocidad de crucero» por largo tiempo. Según las reglas de oro de la competitividad que se incluyen en el citado informe, un país puede ser rico sin ser competitivo si permanece anclado en los activos y empresas de corte clásico con que cuenta. En cambio, un país pobre que cuenta con pocos activos acumulados puede llegar a ser competitivo si consigue poner en marcha procesos de educación –especialmente en los grados básico y medio– y de tecnología innovadora. Entre los 48 países analizados, Singapur se sitúa, inmediatamente después del líder, Estados Unidos. Le sigue Hong Kong, tres puestos por delante de Alemania y a gran distancia de Suecia, Francia, Reino Unido y Bélgica-Luxemburgo.

No podemos pasar por alto el caso de Corea del Sur, en estos momentos cuatro puestos por encima de nosotros. En los años que siguieron a la guerra civil –en la década de los cincuenta– era uno de los países más pobres de Asia. Aún en 1980 su PIB representaba alrededor de un tercio del de España. En los últimos años el ritmo de crecimiento interanual del PIB se acerca al 10%. Si se realizase, como es probable, la deseada unión con Corea del Norte, aunque los costes serían mayores que los de la reunificación de Alemania, Corea podría llegar a ser en el 2025 la quinta potencia económica del mundo.

Hay que tomar buena nota de que gran parte del espectacular éxito económico de estos países asiáticos se basa en una continuada política de inversión masiva en educación, principalmente en el nivel secundario. No está de más advertir que en Estados Unidos y en algunos países de Europa la pérdida de calidad de la enseñanza secundaria está aún enmascarada por la calidad de las universidades. Las élites sudasiáticas han estudiado en Estados Unidos, en Gran Bretaña o en Francia.

Por lo que respecta a la situación española, interesa insistir sobre un punto clave: las élites «intelectuales» podrían incluso importarse de otros países; el secreto de la modernización empresarial está en que la sociedad tenga y viva una jerarquía de valores que permita llevar adelante procesos en los que el esfuerzo en el trabajo ocupe un lugar prominente. La historia demuestra que los valores dominantes de un país evolucionan con el grado de desarrollo económico y cultural. El término «riqueza social», tal como lo hemos definido anteriormente, ha pasado a ser el factor decisivo de la producción.

El concepto de «gran empresa» varía así sensiblemente. En el arte de la guerra antigua la contienda se decidía por el volumen de soldados y maquinaria; hoy sabemos que no se trata de destruir al adversario, sino de utilizar la inteligencia en la aplicación de aquella técnica que se abra a un futuro más próspero con las menores bajas del adversario. En la evaluación de la cultura empresarial existen no pocos elementos que no pueden ser trasladados a cifras y, sin embrago, tienen una importancia decisiva: la educación y los valores.

A la gran empresa le interesa la diferenciación cualitativa mucho más que la cuantitativa. Su organización es, al mismo tiempo, la depositaria de competencias especializadas y el agente creador de nuevos recursos. De ahí que las claves de la productividad dependan de las relaciones internas dentro de la empresa –particularmente entre la alta dirección y los empleados–, del nivel de comunicación e información interna, de la planificación estratégica global a largo plazo y del grado de identificación con la organización y con los objetivos operacionales a corto y a medio plazo. En una palabra, la pericia para conseguir el mayor rendimiento de los recursos humanos en la organización, en los sistemas de información, en la innovación y en la planificación estratégica constituye hoy la «tierra prometida». En este sentido, la gran empresa es en la actualidad el espacio más significativo de experimentación de las formas sociales y políticas de dirigir la actividad industrial y comercial. Y, por qué no decirlo, la nueva protagonista de la sociedad moderna. Se ha convertido en el motor productivo del mundo moderno. ¿Cómo puede una sociedad resignarse a carecer de o a minusvalorar este tipo de empresas?

Nuestro retraso puede explicarse como consecuencia de nuestro pasado, pero en modo alguno invocarse para justificar cualquier actitud resignada en el momento presente. Medio siglo con dos dictaduras y una guerra civil mantuvieron de espaldas a Europa a nuestra industria, que había comenzado con buen pie los intentos de la primera Revolución Industrial en Vizcaya, Barcelona, Madrid y en diversos puntos del sur de España. El esfuerzo del Estado por crear grandes empresas se concretó en el INI –en el que se siguió el modelo italiano–, cuyo proceso ha dejado no pocas realizaciones positivas, a pesar de las enormes cargas que se le fueron imponiendo al tener que asumir bastantes empresas privadas deficitarias. El siguiente capítulo de este informe se ocupa precisamente del proceso de privatización hoy dominante en la escena española. No parece muy coherente que el Estado, como regulador de la producción y de los mercados, sea a la vez

juez y parte dentro de las empresas de mayor volumen de negocio del país.

La sociedad española ha vivido habituada a los proteccionismos: el de la familia, el de la religión y el del Estado. La iniciativa privada y la cultura del riesgo figuran entre nuestras grandes carencias sociales. Es más, la sociedad española estigmatiza duramente al creador de fortunas, aun en el caso de que éstas hayan sido ganadas con el esfuerzo legítimo y honrado.

Llegados a este punto de nuestra reflexión, que se ha valido de los indicadores cuantitativos, tenemos que arriesgarnos a diseñar a grandes rasgos el perfil cualitativo del tejido empresarial español. Para ello necesitamos tener como referencia un modelo de empresa moderna y valernos de conceptos y juicios de valor. Naturalmente, todo cuanto digamos ha de ser contrastado por la experiencia y los estudios de especialistas, cada vez más abundantes.

La gran empresa es recomendable sobre todo por la necesidad imperiosa de la competitividad. Ella es la única capaz de participar en esta competición mundial en que se ha convertido el mercado. El prestigio y el poder político de un país se basa en su capacidad económica para competir, para crear mayor proporción de riqueza que sus competidores cada año. Pero la gran empresa es también recomendable por su autonomía, por su capacidad de gestionar con criterios estrictamente de empresa –en tanto que organización de recursos humanos– todos los ámbitos de su actividad, y especialmente aquellos en los que se da una ineludible interrelación con otras instituciones sociales.

No es posible hablar de gran empresa en un país que está bajo la constante amenaza de la crisis por no estar capacitado para adaptarse a los tiempos cambiantes y, en definitiva, al futuro. Si nadie imagina ya a un médico, a un arquitecto, a un abogado o a un ingeniero que no estén constantemente mejorando sus conocimientos, menos aún se podrá concebir a un empresario o ejecutivo que no tenga clara la planificación estratégica global de su empresa y no esté continuamente innovando los productos y los procesos de producción.

Consejos de administración co-participativos

En el documento *Reflexiones sobre la reforma de los Consejos de Administración*, elaborado por el Comité de Gestión Empresarial y Productividad del Círculo de Empresarios de Madrid, se analiza la im-

portancia que van adquiriendo los consejos de administración a medida que aumenta la complejidad de la economía y la competencia internacional. Hay que replantear y reforzar el papel actual de los consejos de administración dentro de lo que sería la apertura institucional de la economía española, que no es más que otra dimensión de su apertura a la competencia del resto del mundo. Situaciones como la insatisfacción de los accionistas ante consejeros que no se sienten responsables –alegando falta de información sobre los hechos, la presencia más activa de accionistas institucionales–, las recientes situaciones extremas de empresas relevantes en las que se ha puesto en cuestión el papel del consejo de administración, los procesos y comparecencias judiciales en las que se han visto involucrados consejeros de empresas en tal situación exigen revisar el papel tradicionalmente pasivo de los consejeros, que asumen el cargo más como una prebenda que como una grave responsabilidad. La profesionalidad responsable es un mínimo exigible al consejero de una compañía.

Un consejo transformado y reforzado tendría las dos grandes misiones clásicas: la aprobación de las decisiones estratégicas de la empresa y el control de la ejecución de las mismas. Se trata, sin duda, de dos cuestiones complejas, porque rara vez se puede trazar la divisoria que distinga con claridad lo que son las contribuciones del consejo de administración o de los consejeros individuales a la hora de aportar ideas para la dirección estratégica de la empresa de lo que es la gestión de desarrollo de la estrategia adoptada. Aunque siempre quede la pregunta relativa al grado de involucración del consejo en las decisiones estratégicas específicas, nadie podrá eximir a éste de la responsabilidad de definir la estrategia global de la empresa a medio y largo plazo, de analizar la actuación de la alta dirección, de concretar su modo de funcionamiento y de recabar la información relativa a la gestión y control de la empresa.

En el citado documento se dice: «En España una importante tradición legalista-formal, generada por una economía poco expuesta a la competencia y con mercados altamente intervenidos (lo contrario a una situación caracterizada por la transparencia, la competencia, la rendición efectiva de cuentas, etc.) ha propiciado un tipo de consejo de administración predominantemente pasivo, en un contexto fundamentalmente opaco» (p. 14). Es un hecho que, en términos generales, la eficacia y eficiencia de los consejos de administración españoles es sustancialmente mejorable y esto bastaría para proponer su reforma. ¿De dónde podrán venir esas fuerzas renovadoras?: ¿de los accionis-

tas?, ¿de cambios legislativos?, ¿de la autorregulación? El peso de la tradición es la inercia más fuerte.

Para la economía española en su conjunto es de capital importancia que sus empresas sean competitivas. Por otro lado, es comúnmente aceptado que su buen funcionamiento depende en gran medida de sus consejos de administración. Por lo tanto, su transformación aparece como condición imprescindible.

La formación del «equipo» empresarial

La comparación puede parecer un poco simplista. El entrenador de un moderno club de fútbol asume como principal responsabilidad la alineación de los jugadores para cada partido. Este secreto, tradicionalmente guardado hasta momentos antes de salir al campo, sirve como símil para explicar la tarea del empresario y de los directivos de empresa en todo el mundo. Las tendencias crecientes hacia la globalización, la competitividad y la especialización hacen que el éxito dependa del buen entendimiento y de la moral del equipo humano que influye en las decisiones de cada día.

Todo esto se estudia en las facultades y escuelas de Ciencias Empresariales. La dificultad no reside tanto en la teoría como en la práctica. Al analizar nuestro sistema educativo, llamábamos la atención sobre la escasa importancia que damos en España a la práctica y formación de valores y actitudes. El reto de nuestro mundo empresarial se juega fundamentalmente en este plano de la selección y de la «alineación» de los hombres que tienen que lograr el máximo rendimiento a través de los contactos personales, de la confianza suficiente en las personas que comparten la misma tarea, de su capacidad de liderazgo, de la flexibilidad para cambiar de roles ante una innovación en los procesos productivos, etc. El más brillante expediente académico –por otra parte, utilísimo– puede resultar inservible a la hora de tomar decisiones.

Este informe tiene como preocupación principal nuestras necesidades concretas. Se trata de saber cuáles son nuestras posibilidades y qué es lo que debemos hacer a corto, medio y largo plazo en una situación como la actual, tan cargada de desafíos y tan tentada de ceder a la improvisación. En España asistimos a una notable multiplicación de cursos y encuentros de directivos de empresa. Y a ellos corresponde analizar detalladamente las carencias y señalar las posibilidades concretas, en orden a conseguir que su empresa aumente su compe-

tencia y eficacia. Nuestras reflexiones intentan exclusivamente contribuir a robustecer el pensamiento común sobre un problema de cuya solución dependen el empleo y el bienestar de todos los españoles.

La claridad y la brevedad aconsejan describir en primer lugar el contexto en el que, con toda probabilidad, van a tener que actuar los componentes de este equipo. En *El Directivo del Futuro*[61] –encuesta impecable realizada, según el método Delphi, con 234 expertos minuciosamente seleccionados, para la que se utilizaron dos cuestionarios en dos vueltas y en la que después se discutieron los resultados en busca de consensos mayores– se distinguen dos escenarios:

— El primero, más amplio, podemos referirlo a tendencias dominantes ya presentes, que ofrecen un diseño seguro de la realidad futura y que dialécticamente influirán de forma considerable en el comportamiento de los empresarios españoles.

— El segundo se centra más en la empresa como tal, en sus necesidades urgentes y en sus exigencias más notables. Éstas son cuestiones que dependen de todos y no únicamente de los políticos y de los empresarios, aunque sean ellos los que tengan que tomar las decisiones perentorias.

a) El entorno

En este escenario se entrecruzan tendencias de naturaleza económica, social, laboral y tecnológica:

— *Tendencias económicas*. De forma destacada, aparece en primer plano el proceso de globalización de los mercados, que coexistirá con el no liderazgo del sector productivo en los países desarrollados. Se intensificará la competencia con los países no comunitarios, lo cual no impedirá que aumenten las diferencias entre los países desarrollados y el resto. El Estado reducirá su actividad en los sectores no estratégicos y la gestión de éstos se guiará por los mismos criterios que el sector privado. Por último, se producirá un incremento de la conciencia social para aumentar el ahorro como previsión de futuro.

— *Tendencias sociales*. El concepto «social» puede tener distintos referentes; esto origina apreciaciones diferentes, fundamentalmente dos: la equiparación de lo social con el entorno considerado de mane-

---

[61] Fue dirigida por un equipo mixto de ESADE y Andersen Consulting de Barcelona y se publicó en mayo de 1995.

ra global (calidad y utilidad real de los productos, complejidad del entorno social...) y la identificación con el estereotipo de lo social en cuanto cuestión social (solidaridad, balance económico social y exigencia social a las empresas). Esta distinta apreciación resultó importante en el análisis. «La problemática actual derivada de la cuestión social explicitada en una serie de tendencias, no se considera como algo realmente importante y a tener en cuenta como elemento constitutivo de un escenario futuro». Los consensos obtenidos se fijan casi exclusivamente en la exigencia de calidad y utilidad de los productos y en la mayor complejidad del entorno. En cambio, «lo social» como estereotipo de solidaridad, función social, preocupación por los productos verdes, etc., provoca el máximo desacuerdo total y parcial.

— *Tendencias en el mercado laboral.* Los consensos más amplios se alcanzan en relación con aquellas tendencias que representan valores individuales frente a las que plasman valores colectivos, en el sentido de sociales. Se piensa que aumentará la flexibilidad laboral, la movilidad de los profesionales, la inadecuación de la oferta educativa y la valoración de las habilidades, cualidades y experiencias del directivo y disminuirá el protagonismo de las organizaciones sindicales. Casi todas tienen que ver con aspectos particulares del individuo, mientras que el aumento de la polarización entre empleados de la «economía privilegiada» y el resto de los trabajadores (contratos temporales, períodos frecuentes en el paro...) o el incremento de los conflictos migratorios, que se refieren más bien a valores colectivos, no logran suscitar el acuerdo de los expertos.

— *Tendencias tecnológicas*. Los resultados en relación con este ámbito han quedado dispersos y poco delimitados. Llama la atención que los expertos participantes no llegaran a consensos claros sobre la importancia de las tendencias tecnológicas, aún más si se tiene en cuenta la interrelación de estas tendencias con las que hemos señalado anteriormente. «Resulta inquietante –según este estudio– plantearse si no nos encontramos ante una infravaloración tecnológica, que podría conducir a elevadas tasas estructurales de paro difícilmente reabsorbibles por el tejido empresarial». Quizá la palabra «tecnología» se haya convertido en un tópico que da al término un sentido más superficial, sin contenido concreto y al que no se le concede la función básica que le corresponde en la empresa moderna. Obtienen mayores consensos términos como «informática», «telecomunicaciones», «calidad de los productos industriales», etc. Dentro de las tecnologías, se detecta una fractura entre las antiguas y las modernas que lleva a distinguir preferencias entre la mano de obra presente y aquella, más desconocida, que ahora se requiere.

b) La empresa

En la primera etapa de la reflexión de la encuesta referida se logró un amplio consenso –impulsado, al parecer, por la preocupación por la competencia– en torno a cuatro tendencias de futuro, que definen a su vez cuatro valores fundamentales que habrán de tener en cuenta los directivos del futuro. Las dos primeras son la calidad como filosofía de organización orientada a la mejora constante del producto y la satisfacción del cliente. Las otras dos se refieren a la empresa en cuanto tal. Ésta debe organizarse de manera que pueda responder en todo momento a las exigencias del mercado; para ello es fundamental el énfasis en la innovación y la aceptación del cambio como algo natural en la dinámica empresarial.

Ante estos primeros resultados, los directores de la encuesta volvieron a hacer reflexionar a los expertos desde otras perspectivas, dada la escasa importancia que se había concedido a valores tan fundamentales para la empresa como «la identificación de los individuos con la cultura de la empresa y con los objetivos de la misma». A esta necesidad sentida hoy en la empresa moderna se añaden otras dos: «generar la confianza suficiente en las personas que trabajan en la empresa para la realización de las tareas» y «crear un buen sistema de control, con normas preestablecidas».

Para los directores e intérpretes de este interesante estudio, «existe una dicotomía consensual casi perfecta entre los valores extra-empresa y los valores intra-empresa». Hay una empresa «para» o «en función de», y otra empresa «en sí» o «como comunidad de intereses». No se puede negar que en la primera domina la concepción instrumental de la empresa como creadora de riqueza. En la segunda –a nuestro juicio, más moderna– se contempla la empresa como comunidad. Pasar de una agrupación societaria a una verdadera comunidad de intereses, por utilizar las terminologías de Tönnies y de Durkheim, constituye, en su conjunto, el reto de la empresa española.

El sentido de pertenencia –es decir, la identificación de los individuos con la cultura de la empresa– y la generación de confianza suficiente en las personas que en ella trabajan son en sí mismos elementos constitutivos de lo que es una empresa. Porque la innovación y la disposición a aceptar el cambio sólo serán posibles en una organización tejida por la confianza en las personas que se identifican con la cultura y la estrategia de la compañía. La aceptación del cambio implica admitir las transformaciones estructurales o de funcionamiento de una organización. El cambio no es algo abstracto o externo a los

individuos. Lo que realmente existe son personas organizadas. Aceptar el cambio supone la transformación del ser mismo de la empresa como actor social distinto y, por tanto, de sus componentes, que han de aceptar también nuevos roles dentro de la organización. Dentro de la empresa habrá que cambiar los objetivos, las líneas estratégicas y los sistemas y métodos de dirección.

Si de los valores o criterios que afectan a la razón misma de ser de la empresa y a su nivel simbólico, que la hacen creíble, pasamos ahora al plano más concreto de lo normativo, la calidad –entendida fundamentalmente como calidad del producto– y la orientación al cliente son los objetivos dominantes en nuestro país en el desarrollo de cualquier actividad empresarial. En este ámbito, se valora la calidad en sí misma; se la considera más una estrategia básica de la competitividad que una demanda social. No obstante, en las discusiones no queda claro si «se cree directamente en la calidad, o ésta es un imperativo que no hay más remedio que aceptar».

Se obtienen igualmente consensos amplios en lo referente a la importancia de optimizar costes, conseguir una mayor flexibilidad para la innovación de los procesos y mejorar la cualificación de los empleados.

La calidad y el cliente dominan como objetivos principales en la cultura empresarial española. Cabe preguntar si la calidad se ha convertido en valor abstracto. No parece que tenga valor en sí misma, sino en función del cliente, quizá como autodefensa frente a las economías competitivas y globalizadas.

La innovación en la empresa española

En todos los estudios sobre la empresa actual se concede gran importancia a la innovación y a la tecnología. No obstante, suele haber bastante diferencia entre lo que dicen los expertos y los responsables de la empresas y aquello que realmente llevan a cabo. Podemos comprobarlo analizando los resultados del estudio *Actitud y comportamiento de las grandes empresas españolas ante la innovación*, publicado por el Círculo de Empresarios[62].

---

[62] Este estudio toma como base la encuesta que el Círculo de Empresarios encargó a Metra Seis en 1994. Tiene la ventaja de poder comparar los datos de 1994 con los obtenidos en otra encuesta paralela realizada también por la misma empresa en 1986. Se eligieron 754 grandes empresas de todo el ámbito nacional que superaban los 10.500 millones de facturación. Respondieron 305 (40%), que representan el 14,5% del PIB y el 7% de la población ocupada.

No existe todavía en grado suficiente en las empresas españolas una cultura sensible a la innovación, al cambio tecnológico y a la asunción de riesgos. En 1994, un 41,3% de las empresas consideraba «imprescindible» la innovación y un 49,2%, «importante». El 90,5% que suman ambos porcentajes supone un aumento de cierta importancia respecto al 83% que se registraba en 1986. A la hora de poner en práctica tan encomiables intenciones, la realidad es muy distinta, hasta el punto de demostrar una cierta cicatería. Como media, las compañías españolas de mayor tamaño sólo dedican a este capítulo un gasto corriente equivalente al 1,6% de sus ventas anuales.

Según la *estructura de la propiedad del capital*, destacan como empresas altamente innovadoras en primer lugar las controladas por los grupos multinacionales, que invierten el equivalente a un 3,06% de sus ventas anuales. A continuación encontramos las empresas dependientes de un grupo público (0,86%), de un grupo familiar (0,82%), de un grupo bancario (0,67%) y la de capital privado disperso (0,35%).

Por *sectores*, son las empresas industriales las que en mayor medida (47,1%) consideran imprescindible la innovación, con porcentajes muy altos en subsectores como «Electrónica e informática» (100%) y «Material de transporte» (dos de cada tres). En relación al porcentaje del coste total de innovación (gasto corriente más inversión) sobre el total de ventas, nos encontramos que los que más gastan son «Material de transporte» (13,4%), «Electrónica e informática» (6,9%) y «Servicios Públicos» (9,3%). Si atendemos ahora a los recursos humanos comprometidos en este ámbito en relación con la plantilla total de la empresa, apreciamos notables diferencias entre las dos encuestas. En el período transcurrido entre ambas, la dotación media de personal dedicado a la innovación ha experimentado un aumento relativo importante, pasando del 1,6% al 3,9%. La mayor dotación sigue correspondiendo al sector «Electrónica e informática», que le dedica 16 de cada 100 empleados. Los porcentajes se han incrementado notablemente en los servicios y en la industria: se han multiplicado por 3 y por 2,5, respectivamente. La «Industria metálica básica» multiplicó este porcentaje por 5.

Los objetivos económicos perseguidos a través del proceso innovador muestran la debilidad del interés innovativo. En relación con la innovación en productos, el objetivo más frecuentemente citado (82%) es el mantenimiento de la cuota de mercado. Un 63,9% apunta la ampliación de la gama de productos y un poco menos de la mitad (45,6%) se lo plantea como medio para acceder a nuevos segmentos

del mercado interior. Sólo un 37% de los encuestados considera como un objetivo de la innovación la apertura de mercados exteriores.

Por lo que se refiere a la innovación en procesos productivos, considerada como índice principal de la innovación, se produce la mayoría de las veces –en siete de cada diez casos– para reducir los costes salariales. Algo más de seis de cada diez encuestados citan la mejora de la flexibilidad de la producción y la mitad, la reducción del consumo de materiales.

En este tema se manifiesta una gran cautela. Se prefiere el desarrollo incremental de las tecnologías ya existentes y la adaptación de tecnologías desarrolladas por otros, es decir, la asimilación de tecnología. La dependencia de un grupo multinacional inclina a las empresas hacia las opciones más radicales: desarrollo de productos completamente nuevos y cambio de métodos de fabricación. La presencia de capital de un grupo bancario decanta a las empresas hacia una opción más conservadora.

Las grandes empresas españolas tienen que innovarse en un clima de marcado aislamiento. No se confía suficientemente en la relación entre el sistema productivo y el sistema de ciencia y tecnología del país. La mayoría de las empresas contratan el I+D –que supone un escaso 20% del gasto total en este apartado– en el exterior. Añádase a esto el hecho de que las relaciones interempresariales en orden a la innovación son escasas.

Se echan de menos acciones y medidas de política económica que animen al empresario a vencer el temor al riesgo asociado a la innovación. El medio más seguro para acumular capital tecnológico y dar confianza en este aspecto es, sin duda, la búsqueda continua de un mejor funcionamiento del sistema económico en su conjunto. No se puede pretender que medidas parciales y poco significativas, concentradas en parcelas determinadas, produzcan grandes efectos si los mercados donde tienen que reflejarse funcionan con grandes restricciones (fiscales o de funcionamiento) que perturban sustancialmente los intentos de expansión basados en la innovación. Por ello, la estabilidad macroeconómica sostenida es importante. Los altos tipos de interés y las elevadas tasas de inflación actúan como frenos inhibidores del gasto en innovación. La flexibilidad en el funcionamiento de todos los mercados es decisiva. El aumento y generalización de la rivalidad competitiva puede hacer que disminuya el miedo al riesgo, que está ampliamente extendido.

Entre los factores económicos que frenan la innovación destaca la consideración del gasto excesivo (71,8%), seguido por el largo período de recuperación de la inversión (55,1%), el nivel de riesgo demasiado elevado (51,1%) y la escasez de fuentes de financiación (46,6%). Dentro de los factores empresariales, se señalan la resistencia al cambio por parte de la gente de la empresa (tres de cada diez), la falta de personas capacitadas (una cuarta parte) y el insuficiente gasto en I+D (cuatro de cada diez). Es mucho más fácil copiar. Otro factor que se destaca es la incertidumbre ante la duración del proceso de innovación.

En el último decenio ha cambiado de manera fundamental el entorno de la empresa española. La integración en el contexto europeo obliga a asumir los riesgos de la competitividad. De momento, España ha despertado un mayor interés para la inversión extranjera. No somos agresivos, pero al menos hemos llegado a ser atractivos. Esta entrada de grupos foráneos en España ha desencadenado un proceso de transnacionalización de la empresa española y, paralelamente, se ha empezado a sentir la necesidad de innovación, incluso en empresas netamente españolas, como estrategia defensiva. Los avances en este sentido se han notado especialmente en el sector servicios; en la industria se nota menos, ya que sintió mucho antes dicha necesidad. Esto no deja de tener importancia, dado el alto grado de terciarización de nuestra economía.

La prospectiva es condición necesaria de la verdadera innovación. Para vencer todos los obstáculos que frenan esta última, nada más eficaz que percibir claramente los altos costes de no innovar. Para ello, hay que asomarse al futuro con audacia empresarial y con pensamiento de largo plazo. Es un aspecto esencial del ejercicio de responsabilidad que recae sobre empresarios, directivos de empresa, fuerzas sociales, autoridades y poderes económicos.

Esta capacidad de prospectiva se concreta en la puesta en marcha de procesos de planificación y control. Se dice de los españoles que somos alérgicos a la planificación y adictos a la improvisación. El verdadero reto de la competitividad se dirime en el terreno de la lógica empresarial. De todos los recursos de una empresa, son los organizativos los que están adquiriendo mayor relevancia, ya que son los determinantes del crecimiento y de la talla de la empresa. No se puede dar un aumento de escala sin que los problemas de organización se vuelvan mucho más complejos: resulta más difícil coordinar grandes grupos de especialistas; un importante incremento de la actividad puede llegar a hacer que incluso los directivos más cualificados se

sientan desbordados. En consecuencia, las grandes empresas son aquellas que han encontrado caminos de dirección aptos para dominar y encauzar esas dificultades.

Nuevos sistemas de organización

La lógica empresarial no es otra cosa que la manera de solucionar los problemas con eficiencia y eficacia organizativa o, en otras palabras, el modo de dirigir de forma más eficiente y más eficaz que los competidores. Al menos tiene que ser tan eficiente como aquellas grandes empresas competidoras. Hay que admitir que la forma organizativa «ideal» está en continuo cambio. Ya nadie se atreve a defender el taylorismo. Hace 15 o 20 años, predominaba en los países occidentales, como lógica empresarial, la organización piramidal basada en los rendimientos obtenidos a través del control.

En el estudio *Procesos de planificación y control: un reto para la competitividad*, realizado por el Departamento de Economía de la Empresa de la Universidad Autónoma de Barcelona en colaboración con la oficina de Arthur Andersen en esta misma ciudad, se distingue claramente entre planificación estratégica y planificación operativa. Por *planificación estratégica* se entiende aquella planificación que, partiendo de un análisis «finalista», pretende marcar el rumbo a largo plazo en lo que se refiere a mercados, productos, organización, recurso humanos, etc. Trata de definir lo que la empresa quiere llegar a ser. En cambio, la *planificación operativa* se ocupa de los procesos a medio plazo y de las acciones concretas que se deben adoptar para llevar a buen fin la estrategia definida. El otro concepto básico es el de *control de gestión,* cuya función es seguir paso a paso la evolución de los distintos ámbitos de la empresa y contrastar dicha evolución con los objetivos propuestos, tanto para calibrar su grado de cumplimiento como para reformularlos, si es necesario.

En la *estrategia* convergen los objetivos fijados y los elementos que han de ser controlados. En torno a esos objetivos giran *la organización* (relaciones formales e informales), los *recursos humanos* y *los sistemas de información.* La planificación estratégica constituye, por tanto, el eje de las operaciones.

Aunque la realidad sea cada vez más compleja y resulte prácticamente imposible comprehender todas las claves, toda planificación estratégica ha de tener en cuenta las que Porter denomina «cinco fuerzas competitivas»:

— La posible evolución futura del entorno socioeconómico, macroeconómico y político, cuyo análisis hemos presentado en el apartado a).

— Los competidores actuales y potenciales (quiénes son, qué cuotas de participación tienen en el mercado, cuáles son sus principales movimientos y planes de futuro, etc.).

— Los clientes actuales y potenciales y qué van a demandar en el futuro.

— Los proveedores y las posibilidades de seleccionarlos.

— Los productos sustitutivos actuales y potenciales.

En el estudio que estamos comentando aparecen los datos de 375 empresas que operan en Cataluña con un volumen de facturación superior a los 750 millones de pesetas. El 52% son multinacionales de los sectores químico, farmacéutico, electrónico, material eléctrico y electrodomésticos.

A continuación apuntamos los datos más significativos de esta encuesta cualitativa, fruto de grupos de reflexión y de respuesta a formularios.

— *Los procesos de planificación y control como elementos de competitividad siguen siendo los grandes olvidados en la empresa actual.* Al preguntar a los directivos cuál era el aspecto más débil de sus empresas, en una pregunta cerrada con las cuatro opciones que se presentan a continuación, se obtuvieron los resultados siguientes: *la estrategia* es el aspecto más débil (31%), seguido de cerca por el *sistema de información* (27%); no muy distantes como puntos débiles figuran los *recursos humanos* (22%) y la *organización* (20%). Los encuestados manifiestan que estos cuatro elementos están perfectamente «alineados» hacia un objetivo común. Las empresas que buscan un posicionamiento competitivo están replanteándose los cuatro a la vez. Sólo de esta manera conseguirán saltos cualitativos.

— Tal como era de esperar, *a medida que aumenta el tamaño de la empresa se eleva el nivel de formalización del proceso de planificación estratégica*. Las respuestas obtenidas de empresas con facturación entre 5.000 y 10.000 millones se diferencian claramente de las que tienen una facturación menor. Cuando alcanza esos volúmenes, la empresa madura se da cuenta de que está pasando a ser una gran empresa y replantea sus pautas de gestión para adaptarse a su nueva posición en el mercado. Sus respuestas son sistemáticamente más autocríticas.

— *Hoy por hoy, los procesos de planificación siguen siendo poco o escasamente participativos. Conseguir que en ellos participe el mayor número de miembros de la organización –cada uno en su nivel– contri-*

buye decisivamente a aumentar la motivación y la mayor implicación de toda la empresa. Se puede afirmar que las empresas de mayor tamaño son más «democráticas», en el sentido de que funciona mejor la comunicación y el trabajo en equipo. Esto no quiere decir que la empresa actual haya comenzado a ser participativa y motivadora.

— *Hay una tendencia muy marcada a quedarse en una perspectiva a corto plazo.* En casi el 60% de las empresas la planificación abarca un período máximo de un año. Sólo entre un 25% y un 30% amplía este horizonte hasta los tres años. Si la estrategia es el aspecto más débil de la empresa, según hemos apuntado, difícilmente se pueden formalizar previsiones a medio y largo plazo.

— En cambio, más del 60% de las multinacionales analizadas tienen una planificación a medio y largo plazo. *La presencia de las multinacionales va a cambiar los procesos de planificación y control en las empresas españolas.* Esta previsión se confirma en el hecho de que a medida que la empresa española va adquiriendo mayor dimensión se toman más en consideración las previsiones a medio y largo plazo en el proceso de planificación.

— *En cuanto a la dimensión organizativa de los procesos de planificación y control,* merece la pena destacar la escasa participación de las distintas unidades en la determinación de las variables de control –este hecho sólo ocurre en el 12% de las empresas analizadas–, así como el alto porcentaje (21%) de los que atribuyen la función controladora de dichas variables al *controller* (responsable del control de la gestión) o a la dirección financiera. Por otra parte, en el 48% de los casos es la dirección general la que asume prácticamente en solitario la responsabilidad de la marcha de la empresa. En las multinacionales la participación de las diferentes figuras organizativas está mucho más repartida y la respuesta se acerca al óptimo.

— *En el 50% de las empresas la política retributiva no guarda relación con el logro de objetivos, aunque también aquí a medida que aumenta el tamaño de la empresa es un factor que se tiene más en cuenta. Este hecho resta efectividad a los procesos de planificación y control.*

— *Las variables más contempladas en la fijación de objetivos son de tipo económico:* facturación, margen bruto, costes, resultado de explotación. Destaca la escasa importancia que a este respecto se concede tanto a la rentabilidad del accionista como a la rentabilidad de la inversión.

— *El proceso de control de gestión* apenas está estructurado. La información se encuentra excesivamente enfocada al pasado; no siempre se hacen análisis de desviaciones y, en buena parte de las empresas, no hay un seguimiento sistemático y continuado de la situación de la em-

presa. No es frecuente la aplicación de sistemas de control de costes por actividad; esto supone una clara infrautilización de las actuales posibilidades que en este campo brindan las nuevas tecnologías.

El estudio ofrece un panorama crítico de la empresa española. La planificación o anticipación al futuro es el camino más seguro de crecimiento, cualitativo sobre todo, pero también cuantitativo. Cualquier empresario español debería entender que si no sabe a dónde pretende ir, no llegará nunca.

La PYME no puede aducir una estructura insuficiente para eludir su necesaria incorporación al proceso de modernización que hemos ido analizando a lo largo de estas páginas. Los sistemas públicos de innovación funcionan prácticamente en todos los países de nuestro entorno. La misma Unión Europea ha puesto en práctica diversos programas e iniciativas. El programa SPRINT facilita los intercambios de información sobre todos los temas relacionados con el proceso innovador y estimula el desarrollo de los sistemas de asesoramiento necesarios para la transferencia de tecnología. El Banco Europeo de Inversiones (BEI) ha desarrollado una línea de créditos para proyectos de alta tecnología y el FEDER ha incluido en los fondos estructurales programas específicos de infraestructuras tecnológicas y un programa general en ese campo (STRIDE). El programa EUREKA está consiguiendo establecer en Europa una amplia red de colaboraciones internacionales entre empresas, que reciben múltiples ayudas financieras de sus países.

El modelo organizativo es la herramienta clave al servicio de la planificación estratégica. Los recursos humanos constituyen el elemento ejecutor de dicha planificación. Para el éxito empresarial, son imprescindibles conceptos como transparencia, comunicación y *empowerment*. Cada persona debe conocer, a su nivel, hacia dónde va la empresa, cuál es su papel y su contribución al negocio. Para ello es básica la formación del personal y la dedicación del empresario a sus empleados.

Los sistemas informativos y, en sentido más amplio, las nuevas tecnologías de la información juegan un papel fundamental en la estrategia de la empresa. Hoy en día se revelan como un elemento dinamizador del cambio e indispensables para el sostenimiento de ventajas competitivas. En un país tan necesitado de generar empleo, merecería la pena multiplicar el esfuerzo en favor del departamento de servicios de la empresa, tan relacionado con la productividad de la misma.

III. INDICADORES

1. Mercado de trabajo

Las tablas 32 a 36 son un complemento estadístico de los datos económicos básicos que hemos utilizado al estudiar el período 1960-1995. En ellas se recoge la evolución de algunas magnitudes macroeconómicas importantes: PIB, formación bruta de capital fijo, deuda, déficit público, ahorro nacional bruto, renta *per cápita* y productividad por sectores.

En la tabla 37 resumimos los datos básicos del mercado de trabajo en la década de los noventa. Se puede constatar el continuado aumento de la población activa y la espectacular caída del empleo registrada en 1992 y, con mayor intensidad, en 1993. En este último año se destruyeron más de medio millón de puestos de trabajo –más de 260.000 en la industria– y el paro aumentó en casi 700.000 personas.

Por sectores, cabe destacar el ininterrumpido descenso de la población ocupada en la agricultura, cuya evolución es complementaria a la del resto de los sectores: el descenso de la agricultura se modera cuando es mayor la caída en el resto de los sectores y aumenta cuando el descenso es escaso o se producen incrementos en los demás. Todo ello demuestra que es un sector que no ha tocado fondo en la pérdida de empleo.

Otros datos interesantes son los que se refieren a la evolución de los asalariados por tipo de contrato. Aunque en el *annus horríbilis* de 1993 fueron los contratados temporales los que sufrieron un mayor descenso –232.000 empleos menos–, en el conjunto de los cinco años disminuyó en 518.400 el número de asalariados con contrato indefinido, frente a un aumento de 89.700 en el número de asalariados con contrato temporal. Es un dato ilustrativo de por qué España tiene la mayor tasa de temporalidad en el empleo entre los países de la Unión Europea. Muestra igualmente la opción de las empresas por la flexibilidad vía sustitución de contratos indefinidos por contratos temporales, incluso asumiendo los elevados costes que dicho proceso supone. Es una estrategia con claras contraindicaciones y que debería hacer reflexionar a sindicatos y patronal sobre distintas formas de articular

condiciones y costes del despido y tipo de contratación, con compromisos por ambas partes.

La tabla 38 muestra que no ha sido –como con frecuencia se argumenta– el incremento de los salarios el responsable fundamental del crecimiento del desempleo en España. Como se puede apreciar, en el período 1977-1995, el aumento salarial ha sido escasamente superior al incremento del IPC –ambos se han multiplicado prácticamente por seis– y claramente inferior al de la productividad –se ha multiplicado por más de diez–. No obstante, probablemente es cierto que ese aumento combinado de la inflación y de los costes salariales nos ha restado competitividad internacional y, sobre todo, ha contribuido –junto a un sistema de relaciones laborales muy rígido– a configurar un tipo de empresa muy intensiva en capital. Este hecho explica precisamente el mayor aumento de la productividad, en detrimento del empleo.

2. «Estructura cultural de la mano de obra»

Respecto a la «estructura cultural de la mano de obra» y su relación con el problema del paro, en las tablas 45, 46 y 47 se recoge la evolución en números absolutos y en porcentajes de la población mayor de 16 años, de la población activa y de la población ocupada, clasificadas según cuatro grados de instrucción: analfabetos, sin estudios y con estudios primarios, con estudios secundarios y con estudios superiores. A partir de los datos de estas tablas hemos confeccionado los gráficos 15, 16, 17 y 18, donde, en números índice, hemos agrupado dichas evoluciones por niveles de estudio alcanzado.

En primer lugar, hay que destacar que a lo largo de los 32 años analizados sólo los dos primeros grupos pierden población ocupada. Al hecho lógico de que sea así porque en dichos grupos se concentra la población mayor que se va jubilando, se une el que el paro afecta en mucha mayor medida y hasta de forma definitiva a estos colectivos. Un ejemplo claro lo tenemos en el año 1993. En dicho año se destruyeron 515.000 empleos en total. La población analfabeta, sin estudios o con estudios primarios sumó una caída de 527.000 empleos, frente a un aumento de 12.000 en los otros dos grupos.

Es más significativa la evolución del grupo de los que no tienen estudios o tienen sólo estudios primarios. El mantenimiento e, incluso, leve aumento casi hasta el año 1980 indica que eran muchos los alum-

nos que abandonaban el sistema educativo al concluir los estudios obligatorios, hecho atribuible tanto al fracaso escolar como a la opinión bastante extendida antes de que en un contexto donde el empleo no representaba un problema era más importante ponerse a trabajar que seguir estudiando. Pero más interesante es constatar que la diferencia que se produce entre la evolución de la población activa y la de la población ocupada es mayor que la correspondiente a la de la población analfabeta. Ello quiere decir que han sufrido con mayor intensidad el problema del desempleo. Es lógico ya que en este colectivo se encuentran personas de menor edad, incluso jóvenes, que no han podido acogerse a medidas como la jubilación anticipada.

Pero en este momento nos interesa centrarnos en los estudios medios y superiores, pues en ellos se juega nuestro futuro. En 1995 esos grupos suponían el 48% de la población de 16 y más años, el 62% de la población activa y el 61% de la población empleada. Un aspecto que llama la atención en ambos grupos, en contraste con lo que ocurría con los anteriores, es que la población activa ha aumentado en mayor proporción que la población total, lo cual indica que cada vez es más estrecha la relación entre enseñanza y empleo: la gente estudia para tener más posibilidades en el mercado de trabajo. Ese mayor aumento de la población activa se produce a partir de los primeros años ochenta, cuando empieza a acceder al mercado de trabajo un contingente importante de mujeres con estudios dispuestas a no renunciar a su derecho a trabajar. Este fenómeno es mucho más marcado en el grupo de estudios secundarios, porque la inmensa mayoría de las mujeres que accedían en este período de 32 años a la universidad ejercían posteriormente una labor profesional, como puede apreciarse por la evolución prácticamente paralela de las tres líneas en el grupo de población con estudios superiores.

Esta práctica coincidencia de las tres líneas en el caso de la población con estudios superiores contrasta con la divergencia de las líneas correspondientes a la población activa y a la población ocupada en el grupo de población con estudios secundarios. La menor tasa de paro que ello indica supone, como ya dijimos, mayores posibilidades de encontrar empleo y mayor estabilidad en el mismo.

3. El tejido empresarial español

La tabla 48 recoge la desagregación por sectores de los datos globales de la tabla 27 de la Red de los Fenómenos. En primer lugar, hay

que destacar el enorme peso del sector servicios en el conjunto de la economía española: en él se concentra la mayor parte de las empresas y de los asalariados y es el que tiene mayor volumen de ventas –un 55% de las ventas totales–. Por su parte, la industria es el sector más dinámico en el mercado exterior: tiene el mayor volumen de exportaciones e importaciones y, además, es el único que presenta un saldo equilibrado entre ambas variables. En relación con las ventas por asalariado, la mejor proporción es la de la industria –11,8 millones por asalariado–. Dentro de cada sector y por tamaños de empresa, es interesante constatar que los mejores resultados respecto a esta variable corresponden a distintos tipos de empresa según el sector: en la construcción y en la industria los mejores resultados los obtienen las empresas de más de 500 trabajadores; por el contrario, en servicios dicho puesto de privilegio lo ocupan las empresas de 11 a 50 trabajadores y en la agricultura, las de 1 a 10.

Aunque pueda resultar incompleto, nos parece interesante el análisis de las tablas 49 y 50, donde aparecen los datos referentes a la productividad y a los gastos en I+D de las empresas industriales españolas, distribuidas por tamaño. Son, como vimos en la Red de los Fenómenos, dos factores importantes para justificar la necesidad de contar con grandes empresas en nuestro tejido industrial.

Como puede apreciarse en los datos globales de la tabla 49, el aumento de la productividad media por trabajador guarda un total paralelismo con el aumento del tamaño de la empresa. Hay que hacer notar, no obstante, que en numerosos sectores la productividad media por trabajador es superior en las empresas de 201 a 500 trabajadores que en las de más de 500 trabajadores. Este dato nos permite afirmar que el aumento de escala no es un remedio mágico para conseguir industrias más competitivas. A este respecto, la inversión en I+D es un punto fundamental en cualquier estrategia de competitividad. En la tabla 50 puede apreciarse que proporcionalmente invierten lo mismo en I+D las empresas de 201 a 500 trabajadores que las de más de 500, lo cual indica que la mayor productividad de estas últimas se consigue reduciendo la incidencia de otros factores –como, por ejemplo los costes laborales– en el precio final del producto. De todo ello se deduce que las grandes empresas industriales españolas han de realizar un mayor esfuerzo inversor en I+D; sólo así lograrán una posición competitiva sana y duradera.

Las tablas 51 y 52 correlacionan dos variables –participación de capital extranjero y forma jurídica– con el tamaño de las empresas españolas. Respecto a la participación de capital extranjero, junto a la

lógica mayor presencia en empresas grandes, se constata que en bastantes sectores (productos químicos, productos de caucho y plástico, vehículos automóviles y motores, etc.) el capital extranjero opta frecuentemente por una participación superior al 50% del capital total, con el fin de conseguir el control de la empresa.

Finalmente, en la tabla 53 y en el gráfico 20 –ambos referidos al período 1977-1995– podemos comprobar la evolución del número de asalariados en el sector público y en el privado y del número de empleadores, respectivamente. Es claro el paralelismo entre la evolución del número de empleados en el sector privado y la del de empleadores. No obstante, la desproporción que se detecta entre ambas variables a partir de 1985 muestra que la mayor parte de las empresas creadas desde entonces son pequeñas empresas.

Tabla 31 – Evolución de los ocupados (en miles) y del PIB (a precios de mercado en millones de pesetas corrientes) por sectores. 1960-1995

Años	Total		Agricultura		Industria		Construcción		Servicios	
	Ocupados	PIB	Ocupados	PIB	Ocupados	PIB	Ocupados	PIB	Ocupados	PIB
1960	11.494	713.268	4.790	121.650	2.669	228.163	777	54.701	3.258	292.222
1961	11.581	820.430	4.697	139.927	2.748	262.442	802	62.920	3.334	336.125
1962	11.669	946.959	4.494	161.507	2.868	302.917	849	72.623	3.458	387.963
1963	11.724	1.098.981	4.376	187.435	2.901	351.546	869	84.282	3.578	450.246
1964	11.794	1.208.821	4.351	199.077	2.874	389.954	921	90.693	3.648	486.385
1965	12.024	1.402.220	4.332	213.146	2.801	443.443	996	109.445	3.895	583.170
1966	12.153	1.626.686	4.359	244.054	2.849	514.242	1.040	133.654	3.905	668.399
1967	12.224	1.842.052	4.210	252.700	2.944	566.114	1.077	162.170	3.993	788.750
1968	12.286	2.079.630	4.139	272.200	2.940	636.043	1.103	198.902	4.104	895.562
1969	12.360	2.381.185	4.004	290.868	3.033	751.465	1.126	226.916	4.197	1.019.261
1970	12.363	2.629.859	3.806	281.534	3.035	840.255	1.144	248.029	4.378	1.154.668
1971	12.463	2.967.992	3.636	335.110	3.092	937.291	1.154	264.206	4.581	1.317.245
1972	12.689	3.483.419	3.512	370.438	3.187	1.133.966	1.178	308.248	4.812	1.531.720
1973	12.916	4.199.415	3.379	433.849	3.298	1.362.058	1.195	397.671	5.044	1.831.971
1974	13.079	5.142.844	3.261	496.269	3.408	1.687.691	1.235	513.809	5.175	2.252.105
1975	12.858	6.038.200	3.036	574.269	3.425	1.928.887	1.206	588.129	5.191	2.731.899
1976	12.618	7.266.386	2.805	654.754	3.446	2.318.439	1.190	666.357	5.177	3.373.495
1977	12.634	9.219.912	2.625	812.437	3.497	2.895.774	1.251	816.222	5.261	4.357.482
1978	12.408	11.284.995	2.549	976.330	3.419	3.461.801	1.210	965.416	5.230	5.472.427
1979	12.179	13.201.116	2.407	1.006.305	3.325	3.972.966	1.147	1.128.453	5.300	6.596.664
1980	11.797	15.167.972	2.258	1.080.741	3.195	4.533.263	1.071	1.267.279	5.273	7.728.597
1981	11.458	17.044.800	2.146	1.031.794	3.054	5.031.698	993	1.314.103	5.265	9.018.013
1982	11.346	19.722.635	2.100	1.202.385	2.887	5.672.799	981	1.505.356	5.378	10.474.815

Sigue **Tabla 31 – Evolución de los ocupados (en miles) y del PIB (a precios de mercado en millones de pesetas corrientes) por sectores. 1960-1995**

Años	Total		Agricultura		Industria		Construcción		Servicios	
	Ocupados	PIB	Ocupados	PIB	Ocupados	PIB	Ocupados	PIB	Ocupados	PIB
1983	11.261	22.531.766	2.103	1.326.770	2.819	6.477.955	958	1.609.006	5.381	12.070.723
1984	10.927	25.519.539	2.016	1.572.699	2.747	7.375.072	833	1.609.154	5.331	13.705.323
1985	10.822	28.200.885	1.971	1.653.681	2.654	8.091.940	791	1.803.744	5.406	15.224.097
1986	11.079	32.323.992	1.783	1.815.051	2.696	9.427.048	851	2.102.642	5.749	17.182.302
1987	11.421	36.143.972	1.728	1.969.620	2.762	10.259.030	931	2.486.711	6.000	19.115.742
1988	11.773	40.163.971	1.694	2.137.025	2.804	11.025.171	1.021	3.030.471	6.254	21.342.687
1989	12.258	45.024.895	1.598	2.168.348	2.898	12.038.600	1.133	3.785.505	6.629	24.023.386
1990	12.579	50.074.119	1.485	2.261.804	2.978	12.686.101	1.220	4.588.778	6.895	27.407.866
1991	12.609	54.775.200	1.345	2.188.300	2.891	13.352.600	1.274	5.137.900	7.099	30.714.500
1992	12.366	59.002.108	1.253	2.021.623	2.804	13.837.513	1.196	5.091.487	7.113	34.180.511
1993	11.838	60.904.287	1.198	2.109.564	2.540	13.863.084	1.088	4.981.437	7.012	36.478.763
1994	11.730	64.616.600	1.151	2.232.400	2.474	15.102.800	1.059	5.142.300	7.047	38.288.000
1995	12.042	69.722.000	1.106	2.177.500	2.486	16.752.700	1.135	5.734.500	7.315	40.972.500

Nota: El PIB total no es la suma de los correspondientes a cada sector debido a que faltan la línea fiscal homogénea con el IVA y los impuestos ligados a la importación.

Fuente: Elaboración CECS a partir de INE, *Encuesta de Población Activa*, varios años; *Contabilidad Nacional de España. Serie Enlazada 1964-1991. Base 1986*, Madrid, 1992; *Contabilidad Nacional de España. Base 1986. Serie Contable 1988-1993 y Tabla Input-Output 1990*, Madrid, 1995; *Boletín Trimestral de Coyuntura*, n. 59, marzo 1996; y Banco de Bilbao, *Informe Económico,* varios años.

Tabla 32 – Evolución del PIB a precios de mercado y de la formación bruta de capital fijo. En pesetas corrientes y pesetas constantes (millones) de 1986. 1960-1995

Años	PIB a precios de mercado				Formación bruta de capital fijo			
	Pesetas corrientes	% variación respecto al año anterior	Pesetas constantes	% variación respecto al año anterior	Pesetas corrientes	% variación respecto al año anterior	Pesetas constantes	% variación respecto al año anterior
1960	713.268	–	10.387.322	–	129.463	–	1.885.370	–
1961	820.430	15,02	11.727.226	12,90	155.676	20,25	2.225.233	18,03
1962	946.959	15,42	12.821.825	9,33	184.901	18,77	2.503.560	12,51
1963	1.098.981	16,05	13.681.214	6,70	218.981	18,43	2.726.094	8,89
1964	1.208.821	9,99	14.255.234	4,20	285.933	30,57	2.938.070	7,78
1965	1.402.220	16,00	15.146.669	6,25	349.124	22,10	3.420.961	16,44
1966	1.626.686	16,01	16.244.187	7,25	408.126	16,90	3.868.416	13,08
1967	1.842.052	13,24	16.949.235	4,34	464.447	13,80	4.102.239	6,04
1968	2.079.630	12,90	18.067.357	6,60	533.186	14,80	4.490.283	9,46
1969	2.381.185	14,50	19.676.720	8,91	617.962	15,90	4.939.105	10,00
1970	2.629.859	10,44	20.512.121	4,25	684.084	10,70	5.108.400	3,43
1971	2.967.992	12,86	21.465.753	4,65	705.975	3,20	4.955.148	–3,00
1972	3.483.419	17,37	23.215.030	8,15	867.643	22,90	5.658.779	14,20
1973	4.199.415	20,55	25.023.181	7,79	1.107.980	27,70	6.394.420	13,00
1974	5.142.844	22,47	26.429.127	5,62	1.435.942	29,60	6.790.874	6,20
1975	6.038.200	17,41	26.572.397	0,54	1.592.460	10,90	6.485.285	–4,50
1976	7.266.386	20,34	27.450.289	3,30	1.807.442	13,50	6.433.402	–0,80
1977	9.219.912	26,88	28.229.612	2,84	2.201.464	21,80	6.375.502	–0,90
1978	11.284.995	22,40	28.642.478	1,46	2.551.497	15,90	6.203.363	–2,70
1979	13.201.116	16,98	28.654.512	0,04	2.842.368	11,40	5.930.415	–4,40
1980	15.167.972	14,90	29.027.187	1,30	3.368.206	18,50	5.971.928	0,70

Sigue **Tabla 32 – Evolución del PIB a precios de mercado y de la formación bruta de capital fijo. En pesetas corrientes y pesetas constantes (millones) de 1986. 1960-1995**

Años	PIB a precios de mercado				Formación bruta de capital fijo			
	Pesetas corrientes	% variación respecto al año anterior	Pesetas constantes	% variación respecto al año anterior	Pesetas corrientes	% variación respecto al año anterior	Pesetas constantes	% variación respecto al año anterior
1981	17.044.800	12,37	28.975.987	–0,18	3.728.796	10,71	5.821.219	–2,52
1982	19.722.635	15,71	29.429.760	1,57	4.263.838	14,35	5.944.406	2,12
1983	22.531.766	14,24	30.082.958	2,22	4.682.950	9,83	5.803.482	–2,37
1984	25.519.539	13,26	30.524.354	1,47	4.778.849	2,05	5.401.550	–6,93
1985	28.200.885	10,51	31.321.697	2,61	5.408.687	13,18	5.729.541	6,07
1986	32.323.992	14,62	32.323.992	3,20	6.296.770	16,42	6.296.770	9,90
1987	36.143.972	11,82	34.147.515	5,64	7.518.125	19,40	7.180.994	14,04
1988	40.163.971	11,12	35.910.027	5,16	9.096.164	20,99	8.187.985	14,02
1989	45.024.895	12,10	37.611.409	4,74	10.876.627	19,57	9.317.523	13,80
1990	50.074.119	11,21	39.018.297	3,74	12.338.874	13,44	9.959.917	6,89
1991	54.775.200	9,39	39.892.835	2,24	13.194.200	6,93	10.121.800	1,63
1992	59.002.108	7,72	40.169.385	0,69	12.868.614	–2,47	9.619.478	–4,96
1993	60.904.287	3,22	39.725.371	–1,11	12.040.116	–6,44	8.605.256	–10,54
1994	64.616.600	6,10	40.537.900	2,05	12.788.800	6,22	8.742.700	1,60
1995	69.722.000	7,90	41.736.300	2,96	14.525.200	13,58	9.475.200	8,38

Fuente: Elaboración CECS a partir de INE, *Contabilidad Nacional de España. Serie Enlazada 1964-1991. Base 1986*, Madrid, 1992; *Contabilidad Nacional de España. Base 1986. Serie Contable 1988-1993 y Tabla Input-Output 1990*, Madrid, 1995; *Boletín Trimestral de Coyuntura*, n. 59, marzo 1996; y Banco de Bilbao, *Informe Económico*, varios años.

Tabla 33 – Evolución de la deuda y déficit públicos. En millones de pesetas y en porcentaje respecto al PIB. 1970-1995

Años	Deuda pública bruta		Déficit público	
	Absoluto	% PIB	Absoluto	% PIB
1970	414.000	15,74	7.604	0,29
1971	480.800	16,20	–27.508	–0,93
1972	521.700	14,98	–3.962	–0,11
1973	575.000	13,69	31.164	0,74
1974	679.300	13,21	–10.253	–0,20
1975	799.000	13,23	–21.679	–0,36
1976	992.000	13,65	–53.619	–0,74
1977	1.351.500	14,66	–97.391	–1,06
1978	1.629.900	14,44	–248.765	–2,20
1979	2.178.500	16,50	–292.755	–2,22
1980	2.837.400	17,71	–487.977	–3,22
1981	4.290.600	25,17	–792.265	–4,65
1982	6.188.700	31,38	–1.264.125	–6,41
1983	9.013.900	40,01	–1.256.204	–5,58
1984	9.825.900	38,50	–1.554.901	–6,09
1985	12.712.100	45,08	–1.956.935	–6,94
1986	14.647.100	45,30	–1.930.080	–5,97
1987	16.529.700	45,73	–1.129.997	–3,13
1988	16.835.200	41,92	–1.305.914	–3,25
1989	19.633.400	43,59	–1.259.218	–2,80
1990	22.575.500	45,02	–2.054.358	–4,10
1991	25.146.500	45,80	–2.685.900	–4,89
1992	28.454.800	48,23	–2.472.900	–4,19
1993	36.481.700	59,90	–4.563.900	–7,49
1994	40.485.300	62,60	–4.348.600	–6,72
1995	45.179.856	64,80	–4.113.598	–5,90

Fuente: Elaboración CECS a partir de Banco Bilbao Vizcaya, *Informe Económico 94*, Bilbao, 1995; INE, *Boletín Trimestral de Coyuntura*, n. 59, marzo 1996; y *Dinero*, 4 al 10 de marzo de 1996.

Tabla 34 – Evolución del ahorro nacional bruto por sectores. En millones de pesetas corrientes y en porcentaje. 1960-1994

Años	Ahorro interior bruto	Ahorro de las familias e IPSFL	Ahorro de las AA.PP.	Ahorro de las empresas	% ahorro familiar	% ahorro AA.PP.	% ahorro empresas
1960	150.668	37.586	23.108	89.974	24,95	15,34	59,72
1961	181.144	44.122	32.838	104.184	24,36	18,13	57,51
1962	217.229	57.717	38.729	120.783	26,57	17,83	55,60
1963	240.682	69.515	36.504	134.663	28,88	15,17	55,95
1964	291.812	86.941	49.121	155.750	29,79	16,83	53,37
1965	330.317	101.019	53.067	176.231	30,58	16,07	53,35
1966	374.596	103.939	65.025	205.632	27,75	17,36	54,89
1967	401.581	99.356	85.283	216.942	24,74	21,24	54,02
1968	463.450	132.407	77.631	253.412	28,57	16,75	54,68
1969	553.747	156.102	97.000	300.645	28,19	17,52	54,29
1970	709.898	264.164	97.239	348.495	37,21	13,70	49,09
1971	796.478	327.870	85.751	382.857	41,16	10,77	48,07
1972	950.784	381.883	115.689	453.212	40,17	12,17	47,67
1973	1.174.611	485.146	166.056	523.409	41,30	14,14	44,56
1974	1.368.952	603.146	156.776	609.030	44,06	11,45	44,49
1975	1.541.480	694.317	188.871	658.292	45,04	12,25	42,71
1976	1.668.367	741.474	173.819	753.074	44,44	10,42	45,14
1977	2.137.621	776.609	244.151	1.116.861	36,33	11,42	52,25
1978	2.693.405	1.082.986	99.759	1.510.660	40,21	3,70	56,09
1979	3.003.543	1.117.346	85.145	1.801.052	37,20	2,83	59,96
1980	3.072.318	1.253.917	8.457	1.809.944	40,81	0,28	58,91
1981	3.264.723	1.471.433	–117.165	1.910.455	45,07	–3,59	58,52
1982	3.864.693	1.787.982	–266.125	2.342.836	46,26	–6,89	60,62
1983	4.443.867	1.907.434	–178.104	2.714.537	42,92	–4,01	61,09
1984	5.342.968	2.065.378	–458.601	3.736.191	38,66	–8,58	69,93
1985	5.819.419	2.291.741	–389.735	3.917.413	39,38	–6,70	67,32
1986	6.992.032	2.653.341	–161.819	4.500.510	37,95	–2,31	64,37
1987	7.808.057	2.208.609	599.817	4.999.631	28,29	7,68	64,03
1988	9.069.135	2.838.684	707.861	5.522.590	31,30	7,81	60,89
1989	9.862.196	2.597.253	1.305.657	5.959.286	26,34	13,24	60,43
1990	10.867.700	3.618.300	885.242	6.364.158	33,29	8,15	58,56
1991	11.532.200	4.379.100	413.300	6.739.800	37,97	3,58	58,44
1992	11.264.200	4.195.700	359.900	6.708.600	37,25	3,20	59,56
1993	11.361.700	5.247.200	–1.486.300	7.600.800	46,18	–13,08	66,90
1994	11.571.200	5.100.100	–702.200	7.173.300	44,08	–6,07	61,99

Nota: IPSFL: Instituciones Privadas Sin Fin de Lucro.

Fuente: Elaboración CECS a partir de Banco Bilbao Vizcaya, *Informe Económico*, varios años.

Tabla 35 – Evolución de la renta *per cápita*. En pesetas corrientes, en pesetas constantes de 1960 y en números índice. 1960-1994

Años	En pesetas corrientes	Número índice	En pesetas constantes	Número índice
1960	21.700	100,00	21.700	100,00
1961	24.804	114,30	24.022	110,70
1962	28.457	131,14	26.333	121,35
1963	32.693	150,66	27.779	128,01
1964	36.059	166,17	28.971	133,51
1965	41.725	192,28	30.478	140,45
1966	47.652	219,59	32.589	150,18
1967	52.397	241,46	33.921	156,32
1968	57.377	264,41	35.659	164,33
1969	63.855	294,26	42.542	196,05
1970	69.263	319,18	39.154	180,43
1971	77.651	357,84	40.675	187,44
1972	90.939	419,07	44.036	202,93
1973	109.179	503,13	47.432	218,58
1974	132.340	609,86	49.785	229,42
1975	152.625	703,34	49.427	227,77
1976	181.051	834,34	49.989	230,37
1977	226.783	1.045,08	50.972	234,90
1978	274.409	1.264,56	50.920	234,66
1979	317.234	1.461,91	50.340	231,98
1980	358.673	1.652,87	50.317	231,88
1981	394.005	1.815,69	48.320	222,67
1982	452.194	2.083,84	48.781	224,80
1983	511.781	2.358,44	49.339	227,37
1984	573.193	2.641,44	49.772	229,36
1985	631.146	2.908,51	48.741	224,61
1986	729.710	3.362,72	50.982	234,94
1987	817.796	3.768,65	53.979	248,75
1988	905.674	4.173,61	56.582	260,75
1989	1.019.255	4.697,03	59.462	274,02
1990	1.133.801	5.224,89	61.597	283,86
1991	1.239.023	5.709,78	62.911	289,91
1992	1.327.652	6.118,21	63.294	291,68
1993	1.368.155	6.304,86	62.406	287,59
1994	1.433.823	6.607,48	65.066	299,84

Fuente: Elaboración CECS a partir de Banco Bilbao Vizcaya, *Informe Económico*, varios años.

Tabla 36 – Evolución de la productividad por sectores. En pesetas corrientes. 1960-1995

Años	Total	Agricultura	Industria	Construcción	Servicios
1960	62.056	25.397	85.486	70.401	89.694
1961	70.843	29.791	95.503	78.453	100.817
1962	81.152	35.938	105.619	85.540	112.193
1963	93.738	42.832	121.181	96.987	125.837
1964	102.495	45.754	135.683	98.472	133.329
1965	116.618	49.203	158.316	109.885	149.723
1966	133.851	55.989	180.499	128.513	171.165
1967	150.691	60.024	192.294	150.576	197.533
1968	169.268	65.765	216.341	180.328	218.217
1969	192.653	72.644	247.763	201.524	242.855
1970	212.720	73.971	276.855	216.809	263.743
1971	238.144	92.164	303.134	228.948	287.545
1972	274.523	105.478	355.810	261.671	318.313
1973	325.133	128.396	412.995	332.779	363.198
1974	393.214	152.183	495.214	416.040	435.189
1975	469.606	189.153	563.179	487.669	526.276
1976	575.875	233.424	672.791	559.964	651.631
1977	729.770	309.500	828.074	652.456	828.261
1978	909.493	383.025	1.012.519	797.864	1.046.353
1979	1.083.924	418.074	1.194.877	983.830	1.244.654
1980	1.285.748	478.628	1.418.862	1.183.267	1.465.693
1981	1.487.589	480.799	1.647.576	1.323.367	1.712.823
1982	1.738.290	572.564	1.964.946	1.534.512	1.947.716
1983	2.000.867	630.894	2.297.962	1.679.547	2.243.212
1984	2.335.457	780.109	2.684.773	1.931.758	2.570.873
1985	2.605.885	839.006	3.048.960	2.280.334	2.816.148
1986	2.917.591	1.017.976	3.496.680	2.470.790	2.988.746
1987	3.164.694	1.139.826	3.714.348	2.671.011	3.185.957
1988	3.411.532	1.261.526	3.931.944	2.968.140	3.412.646
1989	3.673.103	1.356.977	4.154.142	3.341.798	3.623.806
1990	3.980.771	1.522.613	4.259.797	3.759.907	3.975.049
1991	4.344.135	1.626.898	4.618.439	4.034.314	4.326.458
1992	4.771.317	1.613.780	4.934.611	4.256.029	4.805.493
1993	5.144.812	1.761.125	5.458.283	4.576.634	5.202.426
1994	5.508.662	1.939.657	6.105.163	4.857.298	5.433.523
1995	5.789.902	1.968.673	6.738.682	5.054.427	5.600.913

Fuente: Elaboración CECS a partir de INE, *Encuesta de Población Activa*, varios años; *Contabilidad Nacional de España. Serie Enlazada 1964-1991. Base 1986*, Madrid, 1992; *Contabilidad Nacional de España. Base 1986. Serie Contable 1988-1993 y Tabla Input-Output 1990*, Madrid, 1995; *Boletín Trimestral de Coyuntura*, n. 59, marzo 1996; y Banco de Bilbao, *Informe Económico*, varios años.

Tabla 37 – Evolución de las principales variables del mercado de trabajo en España. Valores absolutos en miles y porcentajes. 1991-1995

	1991			1992			1993			1994			1995		
	Total	Variación interanual		Total	Variación interanual		Total	Variación interanual		Total	Variación interanual		Total	Variación interanual	
		Absoluto	%		Absoluto	%		Absoluto	%		Absoluto	%		Absoluto	%
Población de 16 y más años	30.690,0	260,3	0,86	30.990,0	300,0	0,98	31.272,4	282,4	0,91	31.569,1	296,7	0,95	31.880,1	311	0,99
Población activa	15.073,1	53,2	0,35	15.154,8	81,6	0,54	15.318,8	164,1	1,08	15.468,3	149,4	0,98	15.625,4	157,1	1,02
Ocupados	12.609,4	30,6	0,24	12.366,3	–243,2	–1,93	11.837,6	–528,7	–4,28	11.730,1	–107,4	–0,91	12.041,8	311,7	2,66
Agricultura	1.345,1	–140,4	–9,45	1.252,7	–92,4	–6,87	1.197,9	–54,9	–4,38	1.150,9	–46,9	–3,92	1.106,1	–44,8	–3,89
Industria	2.890,2	–88,0	–2,95	2.804,2	–86,0	–2,97	2.539,8	–264,4	–9,43	2.473,8	–66,1	–2,60	2.461,7	–12,1	–0,49
Construcción	1.273,5	53,0	4,34	1.196,3	–77,2	–6,06	1.088,5	–107,8	–9,01	1.058,7	–29,8	–2,74	1.134,6	75,9	7,17
Servicios	7.100,7	205,9	2,99	7.113,0	12,3	0,17	7.011,4	–101,7	–1,43	7.046,8	35,4	0,50	7.339,4	292,6	4,15
Parados	2.463,7	22,6	0,92	2.788,5	324,8	13,18	3.481,3	692,8	24,84	3.738,1	256,8	7,38	3.583,6	–154,5	–4,02
Tasa de actividad	49,1	–0,2	–0,50	48,9	–0,2	–0,43	49,0	0,1	0,17	49,0	0,0	0,03	49,0	0,0	0,02
Tasa de paro	16,4	0,1	0,57	18,4	2,1	12,57	22,7	4,3	23,51	24,2	1,4	6,34	22,9	–1,2	–5,09
Tasa de ocupación	41,1	–0,3	–0,61	39,9	–1,2	–2,88	37,9	–2,1	–5,14	37,2	–0,7	–1,84	37,8	0,6	1,64
Ocupados no asalariados	3.236,6	–68,8	–2,08	3.290,0	53,4	1,65	3.151,9	–138,1	–4,20	3.103,9	–48,0	–1,52	3.099,0	–4,9	–0,16
Asalariados contrato indefinido	6.338,6	–114,2	–1,77	6.034,4	–304,3	–4,80	5.876,6	–157,8	–2,61	5.708,4	–168,2	–2,86	5.820,2	111,8	1,96
Asalariados contrato temporal	3.027,4	217,5	7,74	3.039,5	12,1	0,40	2.806,8	–232,8	–7,66	2.914,5	107,7	3,84	3.117,1	202,6	6,95
Resto	6,8	–4,0	–36,83	2,4	–4,4	–64,58	2,3	–0,1	–5,21	3,4	1,1	47,25	5,5	2,1	61,76

Fuente: Elaboración CECS a partir de INE, *Encuesta de Población Activa*, varios años.

Tabla 38 – Evolución del IPC, del aumento salarial, de la productividad y de la tasa de paro. En números índice. Base 1976=100. 1977-1995

Años	IPC	Aumento salarial	Productividad	Tasa de paro
1977	126,40	125,10	126,72	5,20
1978	147,38	150,86	157,93	6,97
1979	170,23	172,13	188,22	8,61
1980	196,10	198,40	223,27	11,41
1981	224,34	224,31	258,32	14,17
1982	255,75	251,27	301,85	16,02
1983	286,95	280,01	347,45	17,49
1984	312,77	301,88	405,55	20,25
1985	338,11	325,67	452,51	21,64
1986	366,17	352,47	506,64	21,23
1987	383,02	375,42	549,55	20,53
1988	405,23	399,37	592,41	19,48
1989	433,19	430,40	637,83	17,28
1990	461,35	466,25	691,26	16,25
1991	486,72	503,37	754,35	16,35
1992	513,01	539,96	828,53	18,40
1993	538,14	569,55	893,39	22,73
1994	561,28	588,80	956,57	24,17
1995	585,42	610,24	1.005,41	22,94

Fuente: Elaboración CECS a partir de Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, *Boletín de Estadísticas Laborales*, varios números; INE, *Encuesta de Población Activa*, varios años y *Contabilidad Nacional de España*, varios años; y *Anuario El País 1996*.

Tabla 39 – Evolución del alumnado matriculado por clase de enseñanza. Centros públicos y privados. En números absolutos en miles y en números índice. Cursos 1964/65-1995/96

	Educación Preescolar		Educación Primaria y Bachillerato Elemental		Bachillerato Superior		Formación Profesional Oficialía		Enseñanza Universitaria (1)	
	Absoluto	Índice	Absoluto	Índice	Absoluto	Índice	Absoluto	Índice	Absoluto	Índice
64/65	578	100	3.185	100	790	100	119	100	113	100
65/66	611	106	3.332	105	884	112	127	107	126	112
66/67	645	112	3.380	106	985	125	132	111	141	126
67/68	675	117	3.504	110	1.165	148	136	114	154	137
68/69	725	126	3.665	115	1.239	157	147	123	176	157
69/70	766	133	3.789	119	1.394	177	151	127	192	171
70/71	820	142	3.930	123	1.538	195	152	128	213	189
71/72	760	132	4.182	131	1.333	169	159	134	238	211
72/73	801	139	4.461	140	1.274	161	178	150	381	338
73/74	829	143	4.946	155	1.013	128	205	172	419	372
	Educación Preescolar		Educación General Básica		Enseñanzas Medias (Bachillerato) (2)		Enseñanzas Medias (Formación Profesional)		Enseñanza Universitaria	
	Absoluto	Índice	Absoluto	Índice	Absoluto	Índice	Absoluto	Índice	Absoluto	Índice
74/75	853	148	5.362	168	792	100	234	197	485	431
75/76	920	159	5.473	172	818	104	305	257	555	493
76/77	956	165	5.545	174	844	107	359	302	596	529
77/78	1.009	175	5.580	175	878	111	408	343	677	601
78/79	1.078	187	5.590	176	999	127	456	384	649	576
79/80	1.160	201	5.607	176	1.056	134	515	433	667	592
80/81	1.182	205	5.606	176	1.091	138	559	470	681	605
81/82	1.198	207	5.630	177	1.139	144	619	521	704	625
82/83	1.188	206	5.634	177	1.118	142	651	548	731	649
83/84	1.171	203	5.633	177	1.142	145	695	585	784	696
84/85	1.146	198	5.641	177	1.182	150	726	611	831	738
85/86	1.127	195	5.594	176	1.251	158	726	611	854	759
86/87	1.085	188	5.576	175	1.299	165	734	618	902	801
87/88	1.054	182	5.398	169	1.399	177	760	639	969	861
88/89	1.011	175	5.264	165	1.480	187	782	658	1.027	912
89/90	1.000	173	5.081	160	1.538	195	817	688	1.093	970
90/91	1.005	174	4.882	153	1.592	202	853	718	1.141	1.013
91/92	1.026	178	4.649	146	1.631	207	881	741	1.194	1.060
92/93	1.029	178	4.472	140	1.678	213	873	735	1.296	1.150
93/94	1.078	187	4.257	134	1.736	220	881	741	1.378	1.223
94/95	1.090	189	4.056	127	1.798	228	819	689	1.445	1.282
95/96 (*)	1.103	191	3.870	122	1.874	237	776	653	1.537	1.365
Variación 1964-96	526	91	685	22	1.084	137	657	553	1.425	1.265

(1) A partir del curso 1972/73 se incluyen las carreras de ciclo corto.
(2) Incluye BUP, COU, Bachillerato Experimental y Bachillerato LOGSE.
(*) Estimaciones.

Fuente: Elaboración CECS a partir del Ministerio de Educación y Ciencia, *Datos y Cifras de la Educación en España 1984-85*, Madrid, 1987; y *Estadística de la Enseñanza en España 1991/92*, Madrid, 1994.

Tabla 40 – Evolución del nivel de estudios de la población mayor de 10 años por comunidades autónomas. En porcentajes respecto al total de cada comunidad autónoma. 1981-1991

	Analfabetos		Sin estudios		Primarios		Secundarios		Universitarios medios		Universitarios superiores	
	1981	1991	1981	1991	1981	1991	1981	1991	1981	1991	1981	1991
Andalucía	14,11	6,11	32,35	29,42	29,20	28,32	19,16	30,41	3,07	3,06	2,11	2,68
Aragón	4,96	1,84	14,19	17,29	55,22	40,01	19,57	33,35	3,28	3,52	2,77	3,98
Asturias	2,96	0,97	28,59	15,96	41,90	41,77	20,74	34,51	3,40	3,31	2,41	3,47
Baleares	8,28	2,70	21,84	19,58	40,92	34,90	23,51	37,05	2,77	2,42	2,68	3,35
Canarias	10,55	4,29	25,29	22,86	36,75	31,05	21,47	35,39	3,58	3,22	2,35	3,20
Cantabria	2,00	0,73	11,61	14,04	56,37	42,08	23,93	36,46	3,78	3,34	2,31	3,35
Castilla y León	3,70	1,39	18,47	18,48	52,75	41,59	18,91	31,33	3,61	3,71	2,55	3,48
Castilla-La Mancha	12,57	6,09	32,61	32,39	34,22	29,65	16,60	27,37	2,58	2,49	1,41	2,02
Cataluña	6,01	2,33	16,52	16,74	46,19	37,24	25,40	37,05	3,15	2,88	2,73	3,76
Comunidad Valenciana	7,68	2,97	21,50	21,47	44,72	36,79	20,81	32,77	3,05	2,96	2,24	3,04
Extremadura	13,97	6,48	39,16	32,51	26,12	29,04	16,13	27,08	2,92	2,78	1,71	2,12
Galicia	7,70	3,06	25,98	29,20	44,38	33,33	17,26	29,26	2,77	2,57	1,90	2,59
Madrid	4,32	1,97	23,95	17,02	31,92	28,35	29,50	41,60	4,32	3,66	5,99	7,41
Murcia	12,07	4,46	35,99	27,36	28,04	29,08	18,91	33,32	2,88	3,03	2,11	2,76
Navarra	2,43	0,96	1,52	14,14	65,58	39,72	23,08	36,70	4,14	3,95	3,25	4,51
País Vasco	2,40	1,24	18,54	9,71	47,15	41,35	25,25	39,19	3,52	3,79	3,15	4,71
La Rioja	3,28	1,17	4,36	16,76	65,41	42,72	21,37	32,87	3,24	3,25	2,35	3,24
Ceuta	15,69	7,02	18,60	21,47	32,91	30,63	26,66	33,59	3,69	3,67	2,45	3,62
Melilla	18,53	8,25	20,95	20,55	27,92	29,52	25,51	34,28	3,84	3,57	3,24	3,82
Total España	7,73	3,25	23,71	21,64	40,61	34,05	21,87	34,16	3,29	3,15	2,78	3,75

Fuente: Elaboración CECS a partir de INE, *Censo de Población 1981* y *Censo de Población 1991.*

Tabla 41 – Población de 10 y más años con estudios primarios y secundarios de primer ciclo. Valores absolutos y porcentajes respecto a la población de 10 y más años de cada comunidad autónoma. 1981-1991

	Estudios primarios				Estudios secundarios de primer ciclo			
	Valores absolutos		Porcentajes		Valores absolutos		Porcentajes	
	1981	1991	1981	1991	1981	1991	1981	1991
Cantabria	201.982	198.677	56,37	42,08	55.345	92.366	15,44	19,56
Asturias	337.691	415.756	41,90	41,77	105.776	186.725	13,12	18,76
La Rioja	119.563	101.227	65,41	42,72	26.417	41.974	14,45	17,71
País Vasco	674.722	788.380	47,15	41,35	217.003	363.059	15,16	19,04
Castilla y León	964.571	954.384	52,75	41,59	235.583	386.789	12,88	16,86
Navarra	231.741	185.572	65,58	39,72	52.316	87.195	14,80	18,66
Aragón	478.011	430.803	55,22	40,01	119.937	196.771	13,86	18,27
Baleares	190.378	217.906	40,92	34,90	75.581	140.222	16,24	22,46
Cataluña	1.903.454	2.025.510	46,19	37,24	672.623	1.072.372	16,32	19,72
C. Valenciana	1.126.966	1.253.852	44,72	36,79	387.633	673.752	15,38	19,77
Canarias	316.018	400.859	36,75	31,05	128.458	275.240	14,94	21,32
Galicia	893.313	816.892	44,38	33,33	249.488	417.574	12,39	17,04
Ceuta	13.599	17.408	32,91	30,63	7.409	10.941	17,93	19,25
Madrid	967.288	1.248.584	31,92	28,35	554.931	936.635	18,31	21,26
Murcia	176.282	262.238	28,04	29,08	89.124	183.555	14,17	20,35
Melilla	9.625	13.907	27,92	29,52	5.852	8.969	16,98	19,04
Castilla-La Mancha	404.244	431.682	34,22	29,65	151.510	251.855	12,83	17,30
Andalucía	1.245.279	1.691.185	29,20	28,32	511.282	1.104.366	11,99	18,49
Extremadura	197.024	268.365	26,12	29,04	94.221	159.665	12,49	17,28
Total nacional	10.451.751	11.723.287	40,61	34,05	3.833.338	6.588.928	14,89	19,14

Fuente: Elaboración CECS a partir de INE, *Censo de Población 1981* y *Censo de Población 1991*.

Tabla 42 – Población de 10 y más años con estudios secundarios de segundo ciclo y universitarios. Valores absolutos y porcentajes respecto a la población de 10 y más años de cada comunidad autónoma. 1981-1991

	Estudios secundarios de segundo ciclo				Estudios universitarios			
	Valores absolutos		Porcentajes		Valores absolutos		Porcentajes	
	1981	1991	1981	1991	1981	1991	1981	1991
Madrid	339.097	895.896	11,19	20,34	312.512	487.501	10,31	11,07
País Vasco	144.319	380.986	10,08	19,98	95.397	165.077	6,67	8,66
Navarra	29.246	84.273	8,28	18,04	26.126	39.551	7,39	8,47
Cataluña	373.899	942.742	9,07	17,33	242.545	361.297	5,89	6,64
Cantabria	30.416	79.774	8,49	16,90	21.815	31.576	6,09	6,69
Andalucía	213.091	1.054.227	5,00	17,65	220.823	342.469	5,18	5,74
Melilla	2.943	7.184	8,54	15,25	2.443	3.483	7,09	7,39
Aragón	49.465	162.359	5,71	15,08	52.378	80.776	6,05	7,50
Asturias	61.406	156.767	7,62	15,75	46.868	67.504	5,82	6,78
Castilla y León	110.303	332.219	6,03	14,48	112.797	165.207	6,17	7,20
La Rioja	12.641	35.910	6,92	15,15	10.209	15.384	5,59	6,49
Ceuta	3.611	8.150	8,74	14,34	2.537	4.147	6,14	7,30
Canarias	56.171	181.629	6,53	14,07	51.021	82.935	5,93	6,42
Baleares	33.799	91.145	7,26	14,60	25.389	36.044	5,46	5,77
C. Valenciana	136.694	443.228	5,42	13,00	133.343	204.465	5,29	6,00
Murcia	29.787	116.949	4,74	12,97	31.377	52.193	4,99	5,79
Galicia	97.983	299.421	4,87	12,22	93.938	126.353	4,67	5,16
Extremadura	27.428	90.572	3,64	9,80	34.920	45.229	4,63	4,89
Castilla-La Mancha	44.508	146.727	3,77	10,08	47.148	65.588	3,99	4,50
Total nacional	1.796.809	5.170.695	6,98	15,02	1.563.586	2.373.776	6,07	6,90

Fuente: Elaboración CECS a partir de INE, *Censo de Población 1981* y *Censo de Población 1991*.

Tabla 43 – Porcentaje de los encuestados que estimaban que las siguientes materias eran «esenciales» o «muy importantes». Curso 1993/94

Países	Educación física	Artes	Ciencias	Lenguas extranjeras	Lengua materna	Ciencias sociales	Mate-máticas	Educación cívica	Tecnología	Informática
Austria	73	43	67	91	92	72	92	64	60	79
Bélgica (Comunidad flamenca)	63	29	57	88	86	44	80	66	53	77
Dinamarca	38	36	46	79	85	41	81	46	–	55
España	52	44	65	72	67	66	73	66	63	66
Estados Unidos	62	47	85	53	92	80	96	77	36	86
Finlandia	61	31	53	87	77	49	84	35	39	71
Francia	50	31	63	87	97	69	88	67	47	69
Holanda	41	31	64	85	90	47	69	41	42	75
Portugal	71	55	76	85	91	75	86	73	66	76
Reino Unido	41	26	66	56	88	50	93	36	57	72
Suecia	54	31	65	87	94	58	91	70	38	63
Suiza	67	58	63	77	84	62	82	65	52	71

Fuente: OCDE, *Análisis del Panorama Educativo. Los indicadores de la OCDE 1995*, Mundi-Prensa, Madrid, 1995.

Tabla 44 – Porcentaje de encuestados que estimaban que las siguientes cualidades eran «esenciales» o «muy importantes». Curso 1993/94

Países	Confianza en sí mismo	Capacidad de convivir con personas de diferentes niveles	Motivados para seguir estudiando y completar la formación	Comprender a otros países del mundo	Competencia y conocimientos útiles para encontrar trabajo	Capacidades y conocimientos que ayuden a continuar los estudios o formación	Modo de vida equilibrado y sano	Espíritu y comportamiento cívico
Austria	93	83	79	71	92	88	83	68
Bélgica (Comunidad flamenca)	90	81	75	61	85	78	78	80
Dinamarca	87	84	65	61	75	70	61	63
España	75	73	70	65	77	73	72	75
Estados Unidos	89	82	88	67	94	90	83	86
Finlandia	89	87	68	62	82	76	77	76
Francia	93	83	87	64	91	84	85	82
Holanda	90	85	73	63	80	73	61	65
Portugal	82	82	81	71	85	85	86	87
Reino Unido	89	73	69	49	91	–	72	82
Suecia	90	75	68	61	85	80	72	76
Suiza	93	88	76	74	89	86	79	58

Fuente: OCDE, *Análisis del Panorama Educativo. Los indicadores de la OCDE 1995*, Mundi-Prensa, Madrid, 1995.

Tabla 45 – Evolución de la población de 16 y más años según el nivel de estudios. Valores absolutos en miles y porcentajes. 1964-1995

Años	Total		Analfabetos		Sin estudios y primarios		Medios		Superiores	
	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%
1964	23.178,4	100	2.863,3	12,35	18.679,1	80,59	1.064,2	4,59	571,8	2,47
1965	23.356,6	100	2.826,3	12,10	18.805,4	80,51	1.129,0	4,83	595,9	2,55
1966	23.573,2	100	2.789,8	11,83	18.959,2	80,43	1.201,2	5,10	623,0	2,64
1967	23.871,3	100	2.753,8	11,54	19.178,1	80,34	1.285,1	5,38	654,3	2,74
1968	24.208,1	100	2.718,3	11,23	19.319,0	79,80	1.487,4	6,14	683,4	2,82
1969	24.566,1	100	2.683,2	10,92	19.459,6	79,21	1.696,1	6,90	727,2	2,96
1970	24.849,9	100	2.648,6	10,66	19.468,3	78,34	1.958,1	7,88	774,9	3,12
1971	25.053,4	100	2.614,4	10,44	19.333,5	77,17	2.278,9	9,10	826,6	3,30
1972	25.319,0	100	2.580,6	10,19	19.239,6	75,99	2.633,9	10,40	864,9	3,42
1973	25.682,2	100	2.547,3	9,92	19.212,9	74,81	3.010,9	11,72	911,1	3,55
1974	25.930,7	100	2.497,1	9,63	19.102,5	73,67	3.370,1	13,00	961,0	3,71
1975	26.174,3	100	2.479,2	9,47	18.970,1	72,48	3.724,4	14,23	1.000,6	3,82
1976	26.575,0	100	2.395,1	9,01	19.012,3	71,54	4.091,2	15,39	1.076,4	4,05
1977	26.989,9	100	2.407,2	8,92	19.086,0	70,72	4.372,3	16,20	1.124,4	4,17
1978	27.351,9	100	2.374,3	8,68	19.062,9	69,69	4.700,8	17,19	1.213,9	4,44
1979	27.738,0	100	2.317,2	8,35	19.117,4	68,92	5.027,1	18,12	1.276,3	4,60
1980	27.030,4	100	2.248,5	8,32	18.628,2	68,92	4.818,6	17,83	1.335,1	4,94
1981	27.214,9	100	2.146,4	7,89	18.458,1	67,82	5.126,3	18,84	1.484,1	5,45
1982	27.483,0	100	2.053,8	7,47	18.306,7	66,61	5.665,6	20,61	1.456,9	5,30
1983	27.837,2	100	2.005,9	7,21	18.029,6	64,77	6.213,0	22,32	1.588,7	5,71
1984	28.202,3	100	1.954,9	6,93	17.959,9	63,68	6.651,6	23,59	1.635,9	5,80
1985	28.582,7	100	1.861,2	6,51	17.703,7	61,94	7.286,1	25,49	1.731,7	6,06
1986	28.907,6	100	1.844,2	6,38	17.485,7	60,49	7.717,7	26,70	1.860,0	6,43
1987	29.306,8	100	1.831,1	6,25	17.385,0	59,32	8.096,6	27,63	1.994,1	6,80
1988	29.689,7	100	1.813,0	6,11	17.200,4	57,93	8.609,9	29,00	2.066,4	6,96
1989	30.071,6	100	1.756,6	5,84	16.907,1	56,22	9.181,9	30,53	2.226,0	7,40
1990	30.334,2	100	1.690,8	5,57	16.707,4	55,08	9.619,6	31,71	2.316,4	7,64
1991	30.597,9	100	1.606,1	5,25	16.571,5	54,16	10.025,0	32,76	2.395,3	7,83
1992	30.896,7	100	1.611,4	5,22	16.222,5	52,51	10.611,1	34,34	2.451,7	7,94
1993	31.274,8	100	1.486,9	4,75	15.902,9	50,85	11.307,9	36,16	2.577,1	8,24
1994	31.569,1	100	1.373,1	4,35	15.607,9	49,44	11.876,3	37,62	2.711,8	8,59
1995	31.879,5	100	1.332,0	4,18	15.273,3	47,91	12.371,3	38,81	2.902,9	9,11

Fuente: Elaboración CECS a partir de Fundación Bancaja, *Capital Humano. Series Históricas 1964-1992*, Valencia, 1995; e INE, *Encuesta de Población Activa*, varios años.

Tabla 46 – Evolución de la población activa según el nivel de estudios. Valores absolutos en miles y porcentajes. 1964-1995

Años	Total		Analfabetos		Sin estudios y primarios		Medios		Superiores	
	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%
1964	12.044,1	100	867,9	7,21	10.283,1	85,38	488,7	4,06	404,4	3,36
1965	12.038,7	100	816,0	6,78	10.301,5	85,57	507,4	4,21	413,8	3,44
1966	12.017,1	100	753,9	6,27	10.296,5	85,68	545,7	4,54	421,0	3,50
1967	12.112,0	100	692,6	5,72	10.416,5	86,00	552,1	4,56	450,8	3,72
1968	12.210,7	100	666,1	5,46	10.429,0	85,41	655,3	5,37	460,3	3,77
1969	12.308,0	100	638,4	5,19	10.425,9	84,71	758,7	6,16	485,0	3,94
1970	12.398,0	100	622,1	5,02	10.357,6	83,54	884,6	7,14	533,7	4,30
1971	12.554,7	100	655,3	5,22	10.321,4	82,21	1.019,8	8,12	558,2	4,45
1972	12.936,0	100	688,0	5,32	10.396,6	80,37	1.247,8	9,65	603,6	4,67
1973	13.202,6	100	697,2	5,28	10.442,5	79,09	1.419,0	10,75	643,9	4,88
1974	13.311,9	100	663,1	4,98	10.414,8	78,24	1.568,6	11,78	665,4	5,00
1975	13.213,6	100	619,5	4,69	10.206,6	77,24	1.696,0	12,84	691,5	5,23
1976	13.259,5	100	562,2	4,24	10.050,4	75,80	1.879,3	14,17	767,6	5,79
1977	13.301,8	100	539,7	4,06	9.944,0	74,76	2.012,8	15,13	805,3	6,05
1978	13.323,9	100	507,3	3,81	9.785,2	73,44	2.178,8	16,35	852,6	6,40
1979	13.274,8	100	454,1	3,42	9.595,9	72,29	2.326,3	17,52	898,5	6,77
1980	13.402,7	100	418,4	3,12	9.546,8	71,23	2.486,2	18,55	951,3	7,10
1981	13.084,3	100	383,4	2,93	8.995,9	68,75	2.729,8	20,86	975,2	7,45
1982	13.237,1	100	354,5	2,68	8.752,7	66,12	3.086,0	23,31	1.043,9	7,89
1983	13.385,0	100	338,8	2,53	8.443,1	63,08	3.438,2	25,69	1.164,9	8,70
1984	13.471,4	100	318,7	2,37	8.210,5	60,95	3.750,3	27,84	1.191,9	8,85
1985	13.579,5	100	297,9	2,19	7.906,4	58,22	4.130,0	30,41	1.245,2	9,17
1986	13.813,9	100	272,6	1,97	7.763,5	56,20	4.435,9	32,11	1.341,9	9,71
1987	14.306,8	100	266,5	1,86	7.710,6	53,89	4.885,1	34,15	1.444,6	10,10
1988	14.583,5	100	269,4	1,85	7.515,8	51,54	5.292,3	36,29	1.506,0	10,33
1989	14.769,7	100	253,0	1,71	7.242,9	49,04	5.623,6	38,08	1.650,2	11,17
1990	14.975,7	100	224,9	1,50	7.084,8	47,31	5.944,3	39,69	1.721,7	11,50
1991	15.031,7	100	203,7	1,36	6.892,8	45,86	6.150,7	40,92	1.784,5	11,87
1992	15.112,3	100	211,4	1,40	6.617,4	43,79	6.464,0	42,77	1.819,5	12,04
1993	15.326,4	100	176,0	1,15	6.318,7	41,23	6.920,0	45,15	1.911,7	12,47
1994	15.468,4	100	144,3	0,93	6.004,6	38,82	7.284,2	47,09	2.035,3	13,16
1995	15.625,6	100	137,3	0,88	5.747,5	36,78	7.541,6	48,26	2.199,2	14,07

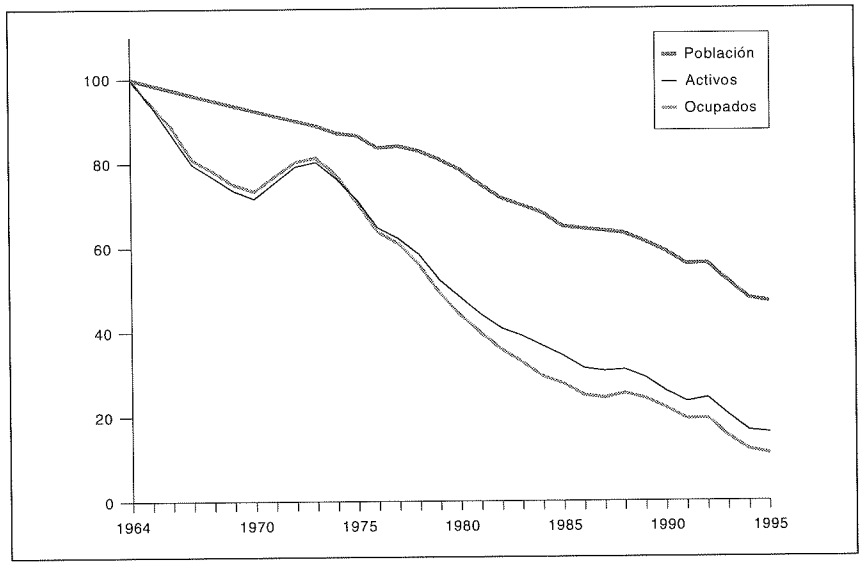
Fuente: Elaboración CECS a partir de Fundación Bancaja, *Capital Humano. Series Históricas 1964-1992*, Valencia, 1995; e INE, *Encuesta de Población Activa*, varios años.

Tabla 47 – Evolución de la población ocupada según el nivel de estudios. Valores absolutos en miles y porcentajes. 1964-1995

Años	Total		Analfabetos		Sin estudios y primarios		Medios		Superiores	
	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%
1964	11.797,0	100	824,1	6,99	10.094,9	85,57	477,2	4,05	400,8	3,40
1965	11.815,3	100	776,3	6,57	10.128,7	85,73	497,7	4,21	412,6	3,49
1966	11.874,1	100	731,8	6,16	10.183,5	85,76	539,7	4,55	419,1	3,53
1967	11.968,4	100	667,2	5,57	10.305,3	86,10	546,0	4,56	449,9	3,76
1968	12.060,8	100	644,6	5,34	10.310,7	85,49	647,8	5,37	457,7	3,79
1969	12.171,2	100	618,5	5,08	10.319,4	84,79	749,8	6,16	483,5	3,97
1970	12.244,5	100	604,9	4,94	10.237,8	83,61	872,4	7,12	529,4	4,32
1971	12.352,1	100	634,3	5,14	10.168,2	82,32	998,9	8,09	550,7	4,46
1972	12.674,6	100	662,0	5,22	10.208,7	80,54	1.211,4	9,56	592,5	4,67
1973	12.877,0	100	670,8	5,21	10.203,6	79,24	1.371,8	10,65	630,8	4,90
1974	12.940,2	100	636,7	4,92	10.139,1	78,35	1.514,0	11,70	650,4	5,03
1975	12.685,2	100	582,3	4,59	9.812,7	77,36	1.618,1	12,76	672,1	5,30
1976	12.599,2	100	525,6	4,17	9.581,4	76,05	1.753,3	13,92	738,9	5,86
1977	12.546,9	100	501,9	4,00	9.448,8	75,31	1.836,9	14,64	759,3	6,05
1978	12.315,2	100	461,4	3,75	9.165,0	74,42	1.897,5	15,41	791,3	6,43
1979	12.048,9	100	405,7	3,37	8.871,0	73,62	1.944,5	16,14	827,7	6,87
1980	11.572,9	100	363,6	3,14	8.344,0	72,10	2.008,3	17,35	857,0	7,41
1981	11.205,7	100	327,0	2,92	7.943,8	70,89	2.085,5	18,61	849,4	7,58
1982	11.039,7	100	295,7	2,68	7.563,5	68,51	2.282,1	20,67	898,4	8,14
1983	10.943,9	100	270,8	2,47	7.185,5	65,66	2.485,5	22,71	1.002,1	9,16
1984	10.743,1	100	242,6	2,26	6.876,3	64,01	2.604,0	24,24	1.020,2	9,50
1985	10.641,8	100	228,8	2,15	6.537,7	61,43	2.833,7	26,63	1.041,6	9,79
1986	10.880,8	100	206,4	1,90	6.404,2	58,86	3.135,1	28,81	1.135,1	10,43
1987	11.368,9	100	200,8	1,77	6.433,3	56,59	3.523,2	30,99	1.211,6	10,66
1988	11.748,4	100	209,7	1,78	6.366,8	54,19	3.904,0	33,23	1.267,9	10,79
1989	12.224,1	100	199,1	1,63	6.205,8	50,77	4.389,4	35,91	1.429,8	11,70
1990	12.547,7	100	180,8	1,44	6.107,9	48,68	4.741,6	37,79	1.517,4	12,09
1991	12.579,5	100	159,5	1,27	5.912,1	47,00	4.926,1	39,16	1.581,8	12,57
1992	12.335,0	100	160,4	1,30	5.512,6	44,69	5.061,0	41,03	1.601,0	12,98
1993	11.820,7	100	125,8	1,06	5.020,0	42,47	5.068,2	42,88	1.606,7	13,59
1994	11.654,9	100	99,7	0,86	4.684,1	40,19	5.244,1	44,99	1.627,0	13,96
1995	12.041,8	100	90,6	0,75	4.542,0	37,72	5.572,4	46,28	1.836,8	15,25

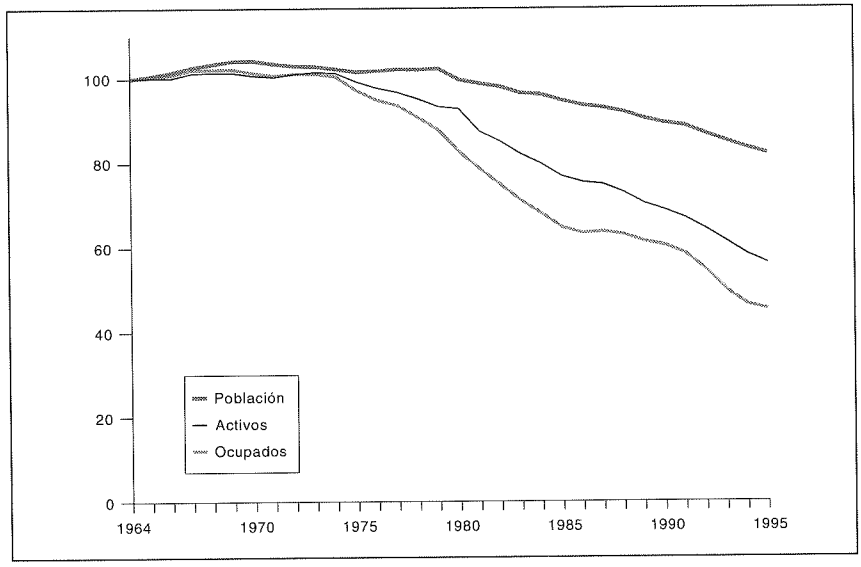
Fuente: Elaboración CECS a partir de Fundación Bancaja, *Capital Humano. Series Históricas 1964-1992*, Valencia, 1995; e INE, *Encuesta de Población Activa*, varios años.

Gráfico 15 – Evolución de la población analfabeta de 16 y más años y de la población activa y ocupada correspondiente a dicho grupo. En números índice. 1964-1995



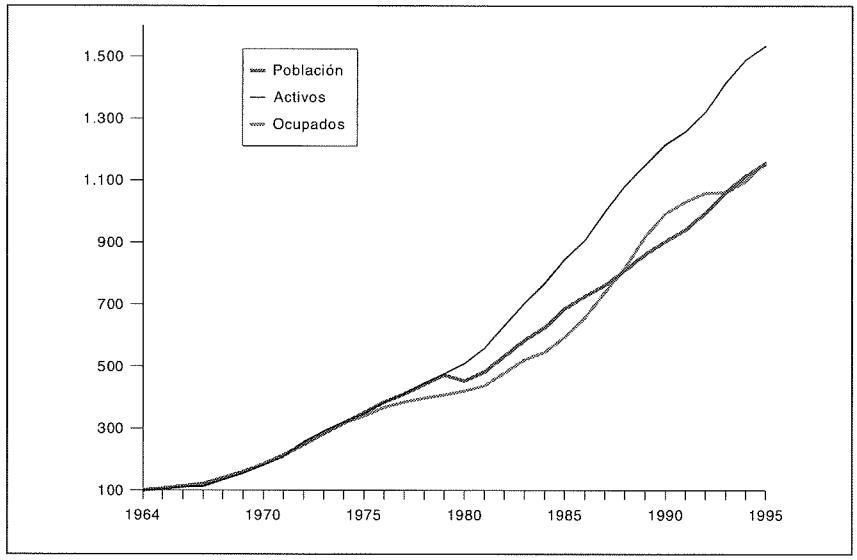
Fuente: Elaboración CECS a partir de Fundación Bancaja, *Capital Humano, Series Históricas 1964-1992*, Valencia, 1995; e INE, *Encuesta de Población Activa*, varios años.

Gráfico 16 – Evolución de la población sin estudios o con estudios primarios de 16 y más años y de la población activa y ocupada correspondiente a dicho grupo. En números índice. 1964-1995



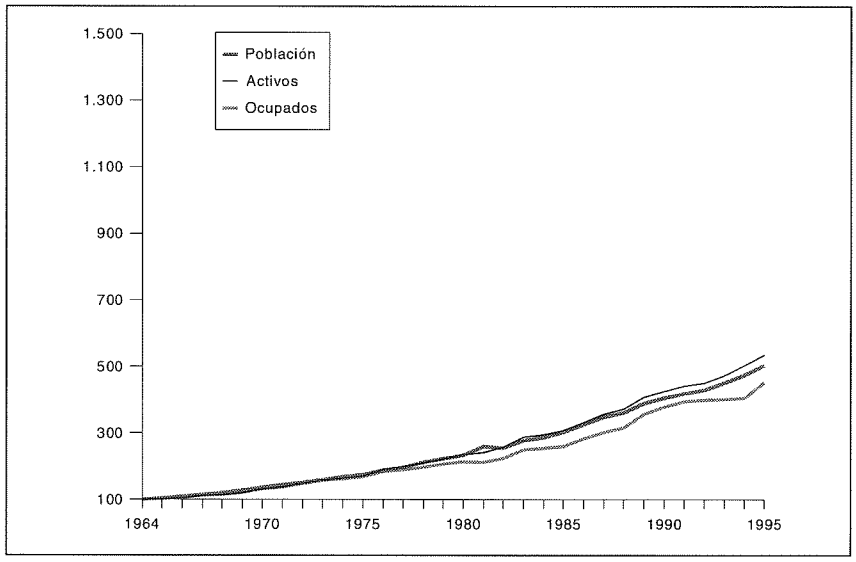
Fuente: Elaboración CECS a partir de Fundación Bancaja, *Capital Humano. Series Históricas 1964-1992*, Valencia, 1995; e INE, *Encuesta de Población Activa*, varios años.

Gráfico 17 – Evolución de la población con estudios secundarios de 16 y más años y de la población activa y ocupada correspondiente a dicho grupo. En números índice. 1964-1995



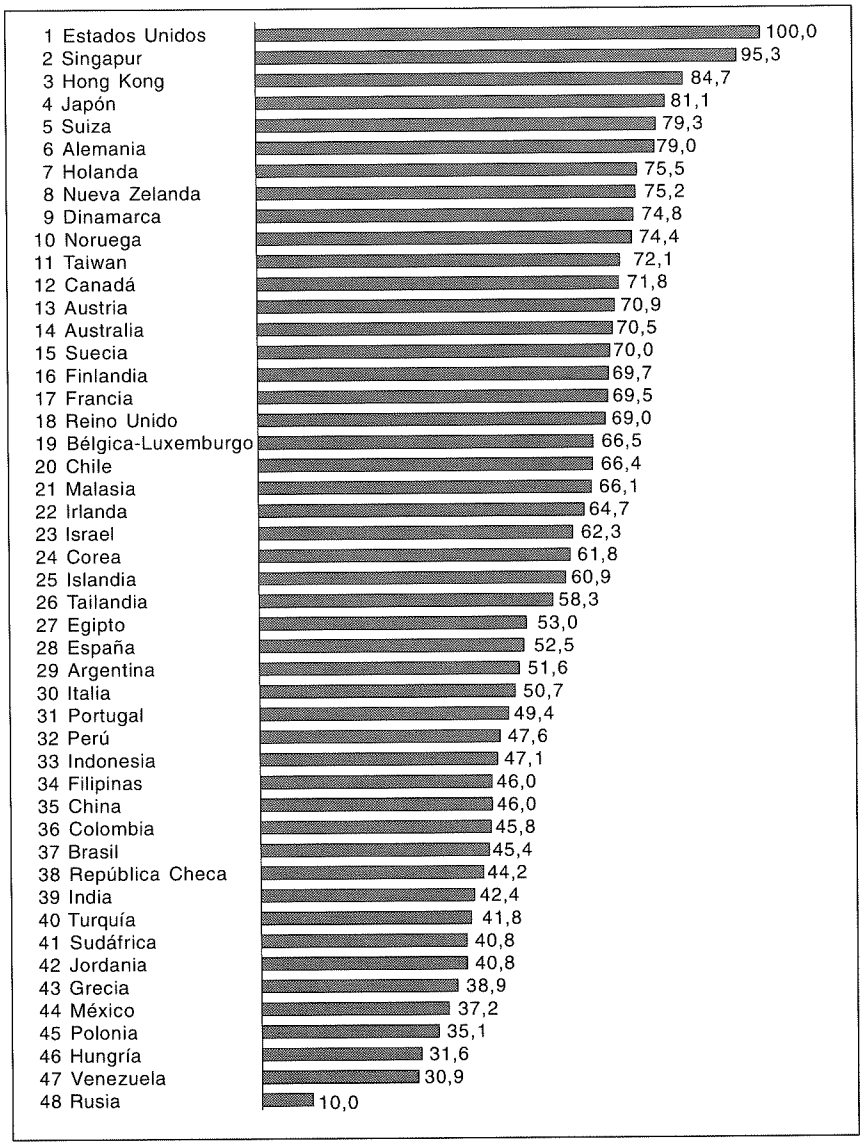
Fuente: Elaboración CECS a partir de Fundación Bancaja, *Capital Humano, Series Históricas 1964-1992*, Valencia, 1995; e INE, *Encuesta de Población Activa*, varios años.

Gráfico 18 – Evolución de la población con estudios superiores de 16 y más años y de la población activa y ocupada correspondiente a dicho grupo. En números índice. 1964-1995



Fuente: Elaboración CECS a partir de Fundación Bancaja, *Capital Humano. Series Históricas 1964-1992*, Valencia, 1995; e INE, *Encuesta de Población Activa*, varios años.

Gráfico 19 – *Ranking* de competitividad en el escenario mundial. 1995



Fuente: World Economic Forum, *The World Competitiveness Report 1995*, IMD, Lausana, 1995.

Tabla 48 – Número de empresas, ventas, importaciones, exportaciones, asalariados y ventas por asalariado, por sectores y tamaños. 1991

	Empresas	Ventas (millones)	Exportaciones (millones)	Importaciones (millones)	Asalariados	Ventas por asalariado (millones)
Agricultura						
Sin asalariados	52.821	293.986	371	962	0	5,57
De 1 a 10	11.914	331.093	1.237	5.911	37.251	8,89
De 11 a 50	2.566	218.694	2.011	5.900	54.351	4,02
De 51 a 250	432	88.788	4.337	6.118	39.313	2,26
De 251 a 500	35	21.818	2.236	4.154	12.169	1,79
Más de 500	25	57.199	2.987	232	23.301	2,45
Total	67.793	1.011.578	13.179	23.277	166.385	6,08
Industria						
Sin asalariados	104.575	720.298	15.268	16.357	0	6,89
De 1 a 10	84.873	2.197.697	56.016	55.566	335.374	6,55
De 11 a 50	35.673	6.181.064	416.125	342.126	788.832	7,84
De 51 a 250	7.131	7.186.974	786.323	739.731	696.551	10,32
De 251 a 500	826	3.621.325	436.114	509.017	288.334	12,56
Más de 500	529	14.232.310	2.598.349	2.955.525	779.396	18,26
Total	233.607	34.139.668	4.308.195	4.618.322	2.888.487	11,82
Construcción						
Sin asalariados	126.786	759.541	5.647	10.198	0	5,99
De 1 a 10	78.141	1.435.151	820	6.062	290.036	4,95
De 11 a 50	23.359	2.384.886	1.441	13.771	494.200	4,83
De 51 a 250	3.760	1.754.213	1.876	16.454	343.805	5,10
De 251 a 500	234	426.491	1.426	3.699	78.753	5,42
Más de 500	140	2.286.116	17.743	53.343	293.382	7,79
Total	232.420	9.046.398	28.953	103.527	1.500.176	6,03
Servicios						
Sin asalariados	1.158.674	4.963.628	36.880	89.829	0	4,28
De 1 a 10	366.893	11.226.345	195.424	702.072	1.157.374	9,70
De 11 a 50	58.355	12.553.233	240.699	1.035.983	1.194.636	10,51
De 51 a 250	9.548	9.145.547	256.775	1.025.230	928.046	9,85
De 251 a 500	1.101	2.485.793	105.256	281.351	379.972	6,54
Más de 500	824	13.211.383	241.996	628.903	1.752.040	7,54
Total	1.595.395	53.585.929	1.077.030	3.763.368	5.412.068	9,90

Sigue **Tabla 48 – Número de empresas, ventas, importaciones, exportaciones, asalariados y ventas por asalariado, por sectores y tamaños. 1991**

	Empresas	Ventas (millones)	Exportaciones (millones)	Importaciones (millones)	Asalariados	Ventas por asalariado (millones)
No clasificadas						
Sin asalariados	2.300	7.941	40	104	0	3,45
De 1 a 10	277	5.168	35	520	774	6,68
De 11 a 50	22	1.251	1	78	389	3,22
De 51 a 250	6	620	23	42	779	0,80
De 251 a 500	0	0	0	0	0	0
Más de 500	0	0	0	0	0	0
Total	2.605	14.980	99	744	1.942	7,71

Fuente: Elaboración CECS a partir de Instituto de Estudios Fiscales, *Las Empresas Españolas en las Fuentes Tributarias 1991,* 1994.

Tabla 49 – Media de la productividad por trabajador, por sectores y tamaños de empresas. En millones. 1993

Sectores	Tamaño de la empresa (intervalos de tamaño)					
	Menos de 20	De 21 a 50	De 51 a 100	De 101 a 200	De 201 a 500	Más de 500
Metales férreos y no férreos	4,9	5,5	4,5	18,5	8,0	6,4
Productos minerales no metálicos	3,0	3,9	4,4	5,5	7,1	7,4
Productos químicos	3,9	5,3	5,9	9,6	9,8	8,7
Productos metálicos	3,9	4,4	6,1	6,0	5,3	8,8
Máquinas agrícolas e industriales	4,1	4,6	5,8	4,4	5,3	5,5
Máquinas oficina, proceso datos, etc.	3,7	3,2	–	6,2	5,6	9,1
Material y accesorios eléctricos	3,7	3,8	6,4	4,3	6,1	6,3
Vehículos automóviles y motores	3,4	3,3	3,6	4,6	5,2	4,3
Otro material de transporte	2,6	3,6	2,9	4,1	2,7	4,8
Carne, preparados y conservas	3,3	5,0	–	5,5	5,8	4,4
Productos alimenticios y tabaco	3,9	3,7	6,0	6,0	5,8	7,9
Bebidas	3,1	26,2	8,1	8,1	10,3	10,1
Textiles y vestido	2,1	2,9	3,2	3,3	4,2	3,9
Cuero, piel y calzado	3,8	2,7	3,7	2,0	5,1	–
Madera y muebles de madera	2,6	2,4	5,1	4,5	5,7	4,7
Papel, artículos papel, impresión	3,9	4,0	4,3	5,8	6,1	9,2
Productos de caucho y plástico	3,6	3,4	4,8	5,2	5,8	5,3
Otros productos manufacturados	3,1	3,4	3,8	3,9	4,4	–
Total	3,4	4,0	5,2	5,6	6,3	7,1

Fuente: Ministerio de Industria y Energía, *Las Empresas Industriales en 1993*, Madrid, 1995, p. 145.

Tabla 50 – Media de los gastos de I+D sobre ventas, por sectores y tamaños de empresas. En millones. 1993

Sectores	Tamaño de la empresa (intervalos de tamaño)					
	Menos de 20	De 21 a 50	De 51 a 100	De 101 a 200	De 201 a 500	Más de 500
Metales férreos y no férreos	0,5	0,0	0,8	0,4	0,2	0,4
Productos minerales no metálicos	0,0	0,2	0,0	0,1	0,8	0,8
Productos químicos	0,1	1,6	3,9	2,0	3,3	2,1
Productos metálicos	0,4	0,4	0,2	0,9	1,1	0,6
Máquinas agrícolas e industriales	0,9	1,0	1,2	0,8	6,7	4,0
Máquinas oficina, proceso datos, etc.	1,8	0,0	–	0,8	1,4	1,3
Material y accesorios eléctricos	1,2	0,8	1,0	7,5	1,9	2,0
Vehículos automóviles y motores	0,1	0,0	2,5	1,1	1,5	1,9
Otro material de transporte	0,1	0,0	0,7	0,0	2,1	4,9
Carne, preparados y conservas	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,2
Productos alimenticios y tabaco	0,0	0,1	0,1	0,1	0,2	0,3
Bebidas	0,0	0,7	0,1	0,0	0,3	0,1
Textiles y vestido	0,1	0,2	1,0	0,6	0,4	0,0
Cuero, piel y calzado	0,0	1,2	0,0	1,1	0,6	–
Madera y muebles de madera	0,0	0,0	0,0	0,2	0,8	–
Papel, artículos papel, impresión	0,0	0,1	2,3	0,0	0,1	0,2
Productos de caucho y plástico	0,2	0,8	0,6	0,9	1,1	1,0
Otros productos manufacturados	0,1	0,2	3,1	0,7	0,9	–
Total	0,2	0,4	0,8	1,3	1,4	1,4

Fuente: Ministerio de Industria y Energía, *Las Empresas Industriales en 1993*, Madrid, 1995, p. 135.

Tabla 51 – Participación de capital extranjero en las empresas españolas, por sectores y número de asalariados. En porcentajes y número de empresas. 1993

Sectores	Empresas de 200 y menos trabajadores					Empresas de más de 200 trabajadores				
	Participación de capital extranjero				Total empresas	Participación de capital extranjero				Total empresas
	Cero	De 0 a 25	De 25 a 50	De 50 a 100		Cero	De 0 a 25	De 25 a 50	De 50 a 100	
Metales férreos y no férreos	76,5	0,0	5,9	17,6	17	75,0	4,2	4,2	16,6	24
Productos minerales no metálicos	93,4	0,0	1,3	5,3	76	61,3	0,0	3,2	35,5	31
Productos químicos	76,9	0,0	7,7	15,4	52	37,1	3,2	3,2	56,5	62
Productos metálicos	91,8	0,0	0,8	7,4	122	66,7	6,1	6,1	21,1	33
Máquinas agrícolas e industriales	85,2	1,6	1,6	11,6	61	43,5	0,0	4,3	52,2	23
Máquinas oficina, proceso datos, etc.	85,7	0,0	0,0	14,3	7	27,3	0,0	0,0	72,7	11
Material y accesorios eléctricos	79,3	2,3	9,2	9,2	87	31,8	0,0	0,0	68,2	66
Vehículos automóviles y motores	65,4	0,0	0,0	34,6	26	30,8	0,0	2,6	66,6	39
Otro material de transporte	88,2	0,0	5,9	5,9	17	76,5	11,8	5,9	5,8	17
Carne, preparados y conservas de carne	90,9	0,0	0,0	9,1	33	82,4	5,9	0,0	11,7	17
Productos alimenticios y tabaco	91,3	0,8	4,0	3,9	126	40,0	9,1	14,5	36,4	55
Bebidas	90,0	10,0	0,0	0,0	20	57,1	9,5	9,5	23,9	21
Textiles y vestido	93,6	2,1	1,4	2,9	141	71,8	2,6	5,1	20,5	39
Cuero, piel y calzado	98,1	1,9	0,0	0,0	52	100,0	0,0	0,0	0,0	4
Madera y muebles de madera	97,8	0,0	0,0	2,2	90	80,0	20,0	0,0	0,0	5
Papel, artículos papel, impresión	92,9	1,2	1,2	4,7	85	57,1	8,6	11,4	22,9	35
Productos de caucho y plástico	84,4	1,6	1,6	12,4	64	17,6	0,0	5,9	76,5	17
Otros productos manufacturados	100,0	0,0	0,0	0,0	28	66,7	0,0	0,0	33,3	6
Total	89,7	2,4	2,4	5,5	1.104	49,9	4,0	5,1	41,0	505

Fuente: Elaboración CECS a partir de Ministerio de Industria y Energía, *Las Empresas Industriales en 1993*, Madrid, 1995.

Tabla 52 – Número de empresas según su forma jurídica distribuidas por el número de asalariados. Valores absolutos y porcentajes. 1995

	Total		Sin asalariados		De 1 a 5 asalariados		De 6 a 99 asalariados		De 100 a 199 asalariados		De 200 a 499 asalariados		De a 500 a 999 asalariados		De 1.000 a 4.999 asalariados		Más de 5.000 asalariados	
	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%
Personas físicas	1.636.171	100	1.173.879	71,75	432.386	26,43	29.829	1,82	59	0,00	16	0,00	2	0,00	0	0,00	0	0,00
Sociedades anónimas	149.617	100	17.229	11,52	58.610	39,17	68.093	45,51	3.081	2,06	1.843	1,23	465	0,31	250	0,17	46	0,03
Soc. resp. limitada	355.094	100	69.036	19,44	200.102	56,35	85.102	23,97	625	0,18	193	0,05	33	0,01	3	0,00	0	0,00
Soc. colectivas	782	100	96	12,28	509	65,09	170	21,74	3	0,38	2	0,26	0	0,00	2	0,26	0	0,00
Soc. comanditarias	119	100	17	14,29	49	41,18	37	31,09	8	6,72	3	2,52	3	2,52	2	1,68	0	0,00
Comunidades de bienes	74.309	100	32.324	43,50	37.412	50,35	4.545	6,12	22	0,03	4	0,01	2	0,00	0	0,00	0	0,00
Soc. cooperativas	20.016	100	5.035	25,15	8.460	42,27	6.195	30,95	187	0,93	99	0,49	32	0,16	8	0,04	0	0,00
Asoc. y otros tipos	60.485	100	28.178	46,59	26.272	43,44	5.729	9,47	147	0,24	81	0,13	35	0,06	40	0,07	3	0,00
Org. autónomos y otros	4.966	100	639	12,87	1.624	32,70	2.475	49,84	85	1,71	75	1,51	27	0,54	35	0,70	6	0,12
Total	2.301.559	100	1.326.433	57,63	765.424	33,26	202.175	8,78	4.217	0,18	2.316	0,10	599	0,03	340	0,01	55	0,00

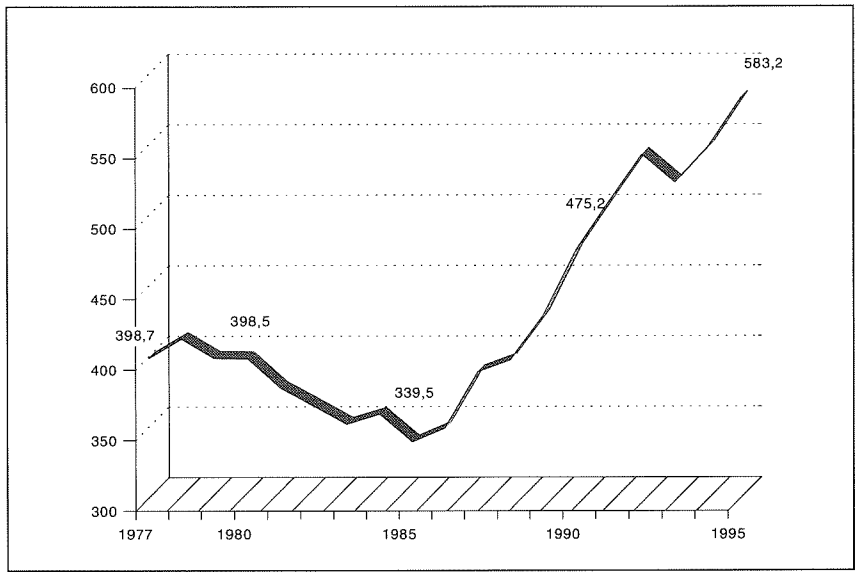
Fuente: Elaboración CECS a partir de INE, *El Directorio Central de Empresas (DIRCE). Resultados estadísticos 1995*, Madrid ,1995.

Tabla 53 – Evolución del número de asalariados del sector público y del sector privado. Valores absolutos en miles y porcentajes respecto al total de asalariados. 1977-1995

Años	Total asalariados	Asalariados del sector público	% sobre el total	Asalariados del sector privado	% sobre el total
1977	8.616,4	1.352,1	15,7	7.264,3	84,3
1978	8.483,2	1.438,6	17,0	7.044,6	83,0
1979	8.305,2	1.478,7	17,8	6.826,5	82,2
1980	8.032,6	1.534,2	19,1	6.498,4	80,9
1981	7.783,6	1.567,8	20,1	6.215,8	79,9
1982	7.733,8	1.646,5	21,3	6.087,3	78,7
1983	7.635,0	1.755,8	23,0	5.879,2	77,0
1984	7.310,0	1.720,9	23,5	5.589,1	76,5
1985	7.309,2	1.788,7	24,5	5.520,5	75,5
1986	7.653,9	1.896,3	24,8	5.757,6	75,2
1987	7.972,9	1.807,2	22,7	6.165,8	77,3
1988	8.351,5	1.847,0	22,1	6.504,5	77,9
1989	8.879,5	1.999,7	22,5	6.879,8	77,5
1990	9.273,4	2.106,2	22,7	7.167,3	77,3
1991	9.372,8	2.148,9	22,9	7.223,9	77,1
1992	9.076,3	2.166,6	23,9	6.909,7	76,1
1993	8.685,6	2.114,7	24,3	6.570,9	75,7
1994	8.626,3	2.058,3	23,9	6.567,9	76,1
1995	8.942,7	2.121,5	23,7	6.821,2	76,3

Fuente: Elaboración CECS a partir de INE, *Encuesta de Población Activa,* varios años.

Gráfico 20 – Evolución del número de empleadores. En miles. 1977-1995



Fuente: Elaboración CECS a partir de INE, *Encuesta de Población Activa*, varios años.

Capítulo II

ACTIVIDAD EMPRESARIAL DEL ESTADO: ¿ES URGENTE SU PRIVATIZACIÓN?

I. TESIS INTERPRETATIVAS

1. Fortalece la capacidad reguladora y redistributiva del Estado

El tema de la función productiva del Estado ha sido debatido con intensidad a lo largo de 1995. También se ha discutido la privatización de algunas empresas públicas. Las privatizaciones, la reordenación organizativa y la nueva concepción del sector público productivo son, probablemente, algunos de los hechos que mejor simbolizan la nueva relación entre el Estado y la sociedad. Estos fenómenos afectan igualmente a la estructura del sector productivo privado. El proceso en su conjunto tendrá unas repercusiones de largo alcance para el futuro del país. Por todo ello, podemos considerar esta evolución como uno de los fenómenos más relevantes de 1995, al menos en el ámbito económico.

El término «privatización» es muy abstracto. Los conceptos «privatización» y «proceso privatizador» son interpretados, a veces intencionadamente, de formas diversas y ambiguas. El debate público sobre este asunto es confuso en lo referente a la relación entre privatización de la actividad directamente productiva del Estado y capacidad de los poderes públicos para intervenir en la actividad económica. A su vez, esta intervención del Estado puede ser interpretada como «participación directa en el mercado» (vendedor o comprador de productos y servicios) o como «regulación del funcionamiento del mercado».

También es importante aclarar si la privatización supone una disminución de la capacidad redistributiva o de política social del Estado. Es necesario plantearse cuál es la causa o causas que conducen al actual proceso privatizador –muy general en toda Europa– y si se solucionarán algunos de los problemas que se pretenden resolver con ella. Para responder a las preguntas anteriores es importante describir cómo se está llevando a cabo el proceso de privatización en España.

La privatización de empresas públicas no supone una renuncia del Estado a intervenir en la actividad económica como demandante de bienes y servicios. Son dos fenómenos independientes, con decisiones políticas distintas. Estrictamente hablando, la privatización de em-

presas públicas implica renunciar a intervenir en los mercados por el lado de la oferta.

La privatización se interpreta a menudo como una dramática disminución de la capacidad interventora del Estado. Aunque se privatizaran las entidades públicas que ofertan servicios sociales, esto no significaría, *per se*, un retroceso del Estado de Bienestar. El Estado podría seguir cubriendo las prestaciones sociales, aunque éstas fueran producidas privadamente. No puede afirmarse –no hay pruebas para ello– que la intervención estatal desde el lado de la demanda sea más ineficaz, o menos poderosa, que la intervención desde el lado de la oferta. De todas formas, nos centraremos en los bienes económicos de carácter «no social».

La capacidad reguladora del Estado sobre el funcionamiento de los mercados tampoco sufre gravemente por las privatizaciones. Los poderes públicos continúan teniendo capacidad para regular precios, tipos de servicios o productos, políticas de propiedad de las empresas, condiciones de trabajo, competición en los mercados... En general, la reducción del intervencionismo del Estado como regulador de los mercados se debe a la progresiva internacionalización de la economía y, más concretamente, a la incorporación de España a la Unión Europea. La privatización puede suponer una disminución de la *actividad* reguladora del Estado. No implica, en cambio, la disminución de su *capacidad* de regulación.

La política de privatización de empresas públicas productivas en España no supone tampoco la renuncia del Estado a su papel en materia redistributiva o social. Es cierto que la privatización lleva aparejado el abandono de la intervención de los poderes públicos, por ejemplo, en política de reequilibrio regional mediante la creación o mantenimiento de empresas públicas en zonas deprimidas. Pero no es menos cierto que esta política regional puede llevarse a cabo a través de otros instrumentos. La capacidad redistributiva o de política social del Estado no resulta afectada en sí misma por las privatizaciones. Además, la eficacia relativa de las distintas políticas públicas en favor de las regiones deprimidas no está correctamente estudiada ni evaluada. Es dudoso que el mantenimiento de una empresa pública por razones de igualdad social territorial sea la política más eficaz en favor de una región determinada.

2. Un Estado menos intervencionista en la economía productiva

Suele afirmarse que una de las causas del proceso privatizador de empresas públicas españolas es la necesidad de reducir el déficit público. Pero la aportación de la venta de activos productivos públicos a la Hacienda del Estado es momentánea y pasajera. Mucho más importante sería la reducción de subvenciones o transferencias de capital a las empresas públicas, pues suponen cuantías muy elevadas y continuas. La privatización afecta principalmente a las empresas públicas más rentables –es difícil privatizar con éxito empresas con pérdidas–, por lo que es imposible moderar el aporte financiero del Estado al sector público empresarial. Incluso, a medio plazo, el problema del déficit podría agravarse si no se toman medidas adicionales respecto a las empresas con pérdidas.

Las privatizaciones no reducen necesariamente el déficit público. Es dudoso que la privatización solucione a medio plazo este problema. Tal vez, el déficit público sea la «excusa» –más o menos creíble– para las privatizaciones. También puede suceder que coyunturalmente interese aliviar la presión del déficit a muy corto plazo. Éste podría ser el caso del Plan de Convergencia para avanzar en el proceso de unión de los países europeos.

La razón principal de las privatizaciones debemos buscarla en la creciente disminución del papel del Estado en la economía europea y mundial. La privatización de empresas públicas es parte de esta tendencia. Con frecuencia se cree que la privatización es la causa del retroceso del papel del Estado en materia económica y social, cuando realmente es uno de sus efectos. La explicación de la reducción del papel del Estado excede el ámbito de este capítulo.

Junto a esta progresiva disminución del papel del Estado en la economía, es preciso mencionar la convicción, prácticamente general, de que las empresas estatales funcionan peor que las privadas. La privatización conduciría a una mejora de la eficacia del aparato productivo nacional. Esa recuperación procedería de:

— Una mejor gestión y organización del trabajo de las empresas privatizadas.
— Un aumento de la competencia dentro de los diversos sectores económicos.

No obstante, es dudoso que la mera privatización produzca por sí misma un aumento de la competencia intersectorial.

Una demostración de que la privatización no es la causa de la renuncia del Estado a su papel en la economía es que el proceso de privatización de empresas públicas en España se está utilizando para reordenar el organigrama de propiedad de las grandes empresas industriales y financieras del sector privado. El objetivo es aprovechar las privatizaciones –inducidas por las causas antes mencionadas– para fortalecer y crear grandes grupos industriales de capital español capaces de competir en el ámbito internacional. Se trataría, en la medida de lo posible, de preservar la «españolidad» de ciertas grandes empresas e, incluso, de crear «multinacionales» españolas. Este intento está relacionado con la creencia –más o menos fundada– de que los poderes públicos tendrán siempre mayor influencia sobre el capital español que sobre el extranjero y de que el capital, a pesar de todo, entiende de patriotismo.

Pero la intención de mantener hasta cierto punto la influencia del Estado y de los poderes públicos sobre la actividad productiva va más allá de la «españolidad» de ciertas empresas. En la política española de privatizaciones, el Estado se reservará ciertos derechos privilegiados de intervención sobre las empresas privatizadas que se consideren «estratégicas», siempre que se cumplan una serie de requisitos legales.

El Estado, aunque no sea su propietario, no perderá toda su influencia sobre muchas de las empresas más emblemáticas. Es importante saber si esos derechos de intervención que el Estado se reserva llegan a tal punto que impiden la dirección «empresarial» o «privada» de las empresas privatizadas. Si la respuesta fuera afirmativa, estaríamos frente a un modo de proceder que atentaría contra las causas últimas que provocan las privatizaciones: la renuncia del Estado a intervenir en la economía y la mejora de la gestión y eficacia del aparato productivo nacional. La privatización se transformaría en una mera desinversión estatal. Por el contrario, se supone que esta reserva de derechos por parte de los poderes públicos es una fase previa a la renuncia total a la intervención en las decisiones de las empresas privatizadas.

II. RED DE LOS FENÓMENOS

1. Un sector público disperso y menor que los de nuestro entorno

La expansión del sector público empresarial español tiene lugar en las décadas anteriores a la Segunda Guerra Mundial (años veinte y treinta) y en las siguientes. La creación del Instituto Nacional de Industria (INI) en 1941 responde a un intento de industrializar el país ante la constatación de la debilidad del capital industrial privado en España. Es la misma visión que dominó, por ejemplo, la época de la dictadura de Primo de Rivera, aunque en este caso se puso el acento en la dotación de infraestructuras, objetivo también importante, pero no único, en las décadas posbélicas.

El INI respondía más a la creación de un tejido industrial nacional. La ideología de la intervención pública en la producción industrial en los años cuarenta y cincuenta incluía, además, la pretensión de evitar que la industria nacional fuera dominada por el capital extranjero, frente al cual el capital privado parecía insolvente. Además, la intervención del Estado se dirigió hacia la industria pesada y de defensa. Esta orientación no era ajena a la primera ola de creación de empresas públicas en la segunda mitad del siglo XIX.

El INI se concibió como un instituto de crédito para financiar la creación de una industria nacional, dada la relativa parquedad –o al menos así se argumentaba– de las instituciones financieras privadas. Pese a las pequeñas reformas que se han realizado en el Instituto, éste conservó esencialmente su mismo papel y estructura de funcionamiento hasta la década de los ochenta. Siguió asumiendo la misión de sustituir a una débil iniciativa privada y servir de puntal básico de la industria nacional[1].

En general, puede afirmarse que, en los países europeos de industrialización tardía, el Estado creó el sector empresarial industrial público con el objetivo primordial de dotar al país de una industria propia. Se favoreció la industria pesada, ligada directamente a la

---

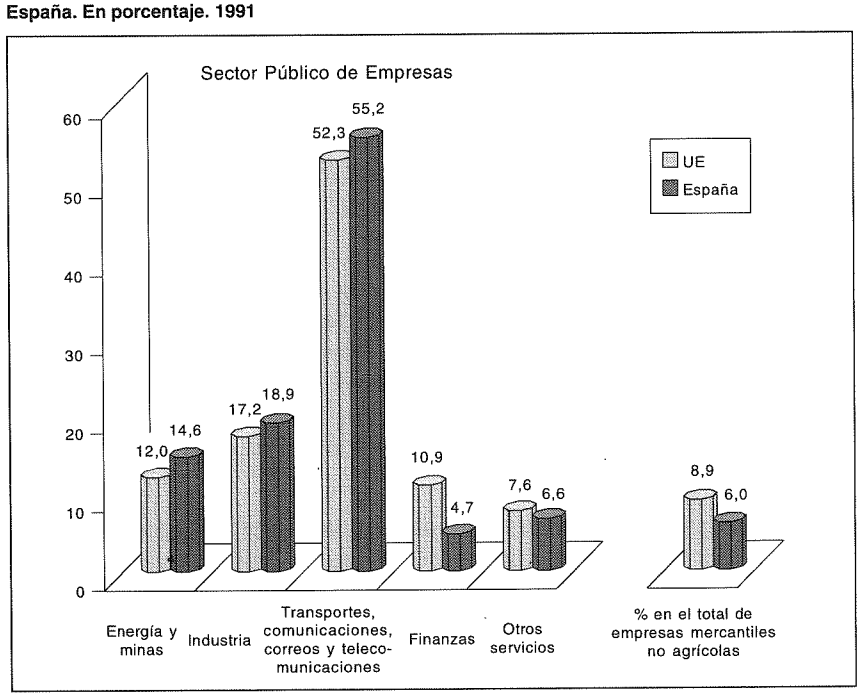
[1] Véase Martín Aceña, P. y Comín, F., «El grupo INI en perspectiva histórica: una aproximación cuantitativa (1941-1986)», *Papeles de Economía Española*, n. 38, 1989, p. 106 y ss.

creación de infraestructuras y a la defensa nacional. Los Estados asumieron el papel de sustitutos de unas estructuras financieras privadas relativamente incapaces de crear una industria nacional moderna.

A pesar de que pueda pensarse que el sector empresarial público español es muy grande, o que lo había sido hasta ahora, la realidad es que, en términos comparativos, es un sector relativamente pequeño. Las empresas públicas no superaban los 500.000 asalariados en 1991; es decir, el 6% del empleo total no agrario del país, frente al 8,9% como media de los 12 países miembros de la Unión Europea en la misma fecha (gráfico 1).

Por lo que se refiere a la estructura por sectores económicos de dicho empleo público, más de la mitad (el 55%) estaba concentrado en «Transportes y comunicaciones» y «Correos y telecomunicaciones». «Industria» y «Energía y minas» representaban sólo un 19% y un

Gráfico 1 – Estructura sectorial del empleo en las empresas públicas en la Unión Europea (*) y en España. En porcentaje. 1991



(*) La desagregación por países se recoge en la tabla 8 de la sección de Indicadores.

Fuente: Elaboración CECS a partir de Velarde, J., García Delgado, J. L. y Pedreño, A. (eds.), *El Estado en la economía española*, Civitas, Madrid, 1994, p. 73.

15%, respectivamente. Si comparamos esa estructura con la media comunitaria, observaremos la escasa presencia de empleo público en «Finanzas»: 4,7%, frente a una media europea de casi el 11%.

Sin embargo, aunque el sector público empresarial español sea más pequeño que los sectores públicos de otros países europeos en términos comparativos, esto no significa que tenga una menor influencia intrasectorial. Depende de si las empresas públicas compiten en términos de igualdad y en tamaño con otras del mismo sector económico.

El tamaño del sector público empresarial –tanto en número de trabajadores como respecto a otros indicadores– creció espectacularmente hasta el año 1982. Este crecimiento fue consecuencia de un doble fenómeno:

— La política de empleo anticíclica practicada por el Gobierno en los primeros años de la década de los ochenta.
— La caída del empleo en el sector privado a consecuencia de la crisis económica[2].

La política anticíclica incluía la «socialización de pérdidas», el aumento del empleo y la formación bruta de capital fijo (FBCF)[3]. En los primeros años de gobierno socialista (1983-1985) se mantuvo muy alta la FBCF en el sector público empresarial (al mismo nivel que en 1982) y se continuó con la socialización de pérdidas. En realidad, el sector público fue la «tabla de salvación» de las empresas privadas en crisis durante la primera década democrática. Se pretendía suavizar así, en la medida de lo posible, el problema del paro.

El año 1986 representa un cambio de rumbo. El sector público, liberado de las políticas anticíclicas contra la crisis, entra en una nueva fase. Deja de acoger a empresas con dificultades. En este año estamos inmersos ya claramente en una coyuntura de fuerte crecimiento económico. La FBCF del sector público no financiero se redujo a la mitad respecto al nivel alcanzado en el período 1982-1985. En esos años había supuesto casi el 30% del total nacional de las empresas no financieras del país. En 1986 bajó al 15% y se mantuvo en ese nivel durante el resto de la década.

---

[2] Martín Aceña, P. y Comín, F., *op. cit.*, p. 114 y ss.

[3] La formación bruta de capital fijo se refiere, en Contabilidad Nacional, a todos los elementos de la inversión en activos productivos.

Tabla 1 – Ocupados del sector público industrial y consumo industrial aparente. En miles, porcentajes sobre el total y tasa de crecimiento anual acumulativa. 1993

	1993			Tasa de crecimiento anual acumulativa	
	Ocupados S.P.		C.I. aparente	Ocupados S.P.	C.I. aparente
	Absoluto	%	%	88/93	86/93
Energía	**37,10**	**29,84**	**16,8**	**–12,45**	**1,6**
Extracción y preparación de minerales energéticos	11,10	8,93	4,6	–30,10	0,9
Refino de petróleo	3,15	2,53	3,7	–59,44	2,7
Energía eléctrica, agua y gas	22,85	18,38	8,5	14,11	1,6
Extractivas no energéticas	**3,09**	**2,49**	**1,2**	**55,22**	**1,3**
Minerales metálicos	0,53	0,42	0,4	39,79	–0,4
Minerales no metálicos	2,55	2,05	0,6	94,44	3,1
Industria manufacturera	**84,15**	**67,68**	**82,0**	**–35,07**	**4,1**
Sectores con crecimiento muy alto (más del 15%)					
Material electrónico	0,28	0,22	3,0	–51,60	10,9
Otro material de transporte	27,18	21,86	1,0	–41,43	2,0
Resto de las industrias manufactureras	3,58	2,88	6,4	6,35	15,0
Vehículos	0,53	0,42	6,9	–116,82	4,2
Sectores con crecimiento alto (entre 10% y 15%)					
Maquinaria y equipo mecánico	4,30	3,46	3,9	86,45	2,0
Papel, artes gráficas y edición	2,88	2,31	6,0	60,08	7,3
Instrumentos de precisión	–	–	0,8	5,61	2,9
Maquinaria y material eléctrico	0,33	0,26	3,2	288,75	4,3
Sectores con crecimiento medio (entre 5% y 10%)					
Productos metálicos	1,75	1,41	5,4	–48,82	3,6
Productos de minerales no metálicos	0,78	0,62	3,9	–95,01	3,3
Alimentación, bebidas y tabaco	10,78	8,67	19,3	–41,23	3,7
Textil	0,78	0,62	2,4	–113,51	–0,7
Maquinaria de oficina y ordenadores	0,30	0,24	1,0	–	2,4
Sectores agregados					
Metálicas básicas	27,33	21,98	4,5	–2,46	2,0
Industria química	2,83	2,27	11,2	–17,76	5,0
Maquinaria eléctrica y electrónica	0,60	0,48	6,2	–31,65	7,1
Caucho y plásticos	0,58	0,46	3,1	114,52	4,4
Total industria	**124,34**	**100**	**100**	**–27,94**	**3,6**

Fuente: Elaboración CECS a partir de Ministerio de Industria y Energía, *Informe sobre la industria española,* varios años, e INE, *Encuesta de Población Activa,* varios años.

En resumen, en la segunda mitad de los ochenta se abandona –por entenderse ya política y socialmente innecesaria– la práctica anticíclica y la socialización de pérdidas. En 1989, el valor de la producción –Valor Añadido Bruto (VAB)– de las empresas públicas cayó con respecto al total nacional. En el sector de la energía, por ejemplo, el VAB producido en el sector público fue el 44% del total nacional en 1985, y descendió al 34% en 1989. La caída fue también muy profunda en el sector industrial público (un 6% en 1989, frente al 9,6% de 1984). Entre ambos años habían tenido lugar dos procesos privatizadores relevantes: Seat y Enasa, empresas que se privatizaron para evitar un cierre seguro a medio plazo y que se integraron en grandes multinacionales privadas.

Mucho más grave es el problema de la estructura sectorial de las empresas públicas. Las industrias públicas son particularmente débiles en aquellos sectores con mayor crecimiento del consumo y particularmente fuertes en aquellos otros donde el consumo crece menos (tabla 1). Así, por ejemplo, el 44% del empleo público industrial se concentra en «Otro material de transporte» –no coches– y en «Metálicas básicas». En ambos sectores, el crecimiento del consumo aparente fue del 2% anual entre 1986 y 1993, a pesar de que fue un período de bonanza económica, con la excepción del último año. El 30% estaba empleado en el sector «Energía», donde el consumo aparente aún crecía menos (1,6% anual en el mismo período). Considerando el total de los sectores industriales, más de las tres cuartas partes del empleo público industrial se agrupa en sectores con un crecimiento del consumo muy escaso (2% o menor), frente a una media de crecimiento del consumo aparente de productos industriales del 3,6% anual.

Las empresas públicas están, pues, especializadas en sectores con una demanda mucho más saturada. En estos campos, la conquista y mantenimiento de mercados se basa en la calidad y en la flexibilidad del producto y de los servicios al cliente, características que no han sido precisamente la mayor virtud de las empresas públicas. Lógicamente, si no se rivaliza en calidad deben establecerse o reafirmarse situaciones monopolísticas o competir en precios. Esto último resulta difícil, dada la apertura de los mercados internacionales. Las consecuencias son conocidas: se han mantenido los monopolios o restricciones a la competencia y las empresas públicas han arrojado sistemáticamente cifras abultadísimas de pérdidas.

Las empresas públicas, tal y como están definidas en la Contabilidad Nacional, se clasifican en tres tipos:

Tabla 2 – Plantillas de las empresas del sector público. 1991-1992

Sector público empresarial	1991		1992		% de variación
	Plantilla media	%	Plantilla media	%	
Sector público empresarial no financiero	**531.886**	**100**	**507.558**	**100**	**–4,57**
De los ayuntamientos	21.009	3,95	22.354	4,40	6,40
OO.AA. comerciales e industriales	118	0,02	1.394	0,27	1.081,36
Sociedades mercantiles	20.891	3,93	20.960	4,13	0,33
De las diputaciones provinciales	1.120	0,21	1.156	0,23	3,21
OO.AA. comerciales e industriales	23	0,00	28	0,01	21,74
Sociedades mercantiles	1.097	0,21	1.128	0,22	2,83
De las comunidades autónomas	25.542	4,80	29.182	5,75	14,25
OO.AA. comerciales e industriales	1.464	0,28	3.078	0,61	110,25
Sociedades mercantiles	17.725	3,33	18.639	3,67	5,16
Entes de Derecho Público	6.353	1,19	7.416	1,46	16,73
Del Estado	484.215	91,04	454.866	89,62	–6,06
Servicios comerciales del Estado (*)	63.025	11,85	–	–	–
OO.AA. comerciales e industriales	59.443	11,18	101.638	20,02	70,98
Sociedades mercantiles	298.147	56,05	285.362	56,22	–4,29
Entes de Derecho Público	63.600	11,96	67.866	13,37	6,71
Art. 6.1.b) TRLGP	60.382	11,35	57.840	11,40	–4,21
Art. 6.5 TRLGP	3.218	0,61	10.026	1,98	211,56
Sector público empresarial financiero	**20.831**	**100**	**20.262**	**100**	**–2,73**
De los ayuntamientos	–	–	–	–	–
OO.AA. comerciales e industriales	–	–	–	–	–
Sociedades mercantiles	–	–	–	–	–
De las diputaciones provinciales	19	0,09	24	0,12	26,32
OO.AA. comerciales e industriales	9	0,04	9	0,04	0,00
Sociedades mercantiles	10	0,05	15	0,07	50,00
De las comunidades autónomas	356	1,71	357	1,76	0,28
OO.AA. comerciales e industriales	–	–	48	0,24	–
Sociedades mercantiles	356	1,71	357	1,76	0,28
Entes de Derecho Público	–	–	–	–	–
Del Estado	20.456	98,20	19.881	98,12	–2,81
OO.AA. comerciales e industriales	–	–	–	–	–
Sociedades mercantiles	19.198	92,16	18.991	93,73	–1,08
Entes de Derecho Público	1.258	6,04	890	4,39	–29,25
Art. 6.1.b) TRLGP	1.111	5,33	733	3,62	–34,02
Art. 6.5 TRLGP	147	0,71	157	0,77	6,80
Total	**552.717**		**527.820**		**–4,50**

(*) En 1991, Correos y Telégrafos se considera Servicio comercial del Estado, incluyéndose su plantilla, a pesar de no ser tratada en ese año, dada su relevancia.

Fuente: Elaboración CECS a partir de Intervención General de la Administración del Estado, *El Sector Público Empresarial. Informe Económico-Financiero 1991-1992*, 1995.

— Sociedades no financieras que producen bienes y servicios para el mercado y cuyos recursos provienen al menos en un 50% de la venta de sus productos. Estas sociedades se clasifican a su vez en sociedades anónimas públicas, organismos autónomos comerciales e industriales y entidades de derecho público.

— Instituciones de crédito que tienen como función la transformación y distribución de disponibilidades financieras.

— Empresas públicas de seguros, con una presencia muy escasa en el sector público.

Los organismos autónomos reguladores de mercados (FORPPA, por ejemplo) no deberían integrarse en las empresas públicas, pues no ejercen ninguna actividad propiamente productiva. Por lo demás, no siempre está clara la distinción entre organismos autónomos comerciales y organismos autónomos administrativos. Una universidad, por ejemplo, podría ser a efectos legales un organismo comercial, pero esa clasificación no debería ocultar que no es una empresa productiva[4].

Las empresas no financieras son el subsector público más importante. En 1992, el número total de empleados en las empresas no financieras dependientes del Estado ascendía a unos 450.000, frente a poco más de 20.000 en las empresas públicas financieras (incluidas las instituciones de crédito y las de seguros). Hay empresas públicas controladas por los ayuntamientos, las diputaciones y las comunidades autónomas, pero su tamaño es muy pequeño si las comparamos con las del Estado (tabla 2). No obstante, es preciso apuntar que su peso es creciente, sobre todo el de las industrias dependientes de las comunidades autónomas.

Sin embargo, la magnitud del empleo en empresas públicas respecto al conjunto del empleo nacional está descendiendo. Tal reducción es continua en los últimos años. Entre 1991 y 1992, en el sector no financiero se perdió un 4,6% del empleo y un 2,7% en el financiero. Esta tendencia se afianza a partir de 1986. Estos datos implican que, por lo que se refiere a los últimos años de crisis económica, a diferencia de lo que ocurrió en la crisis de 1974-1985, el sector público ya no actuó como «tabla de salvación» de empresas en crisis.

La pérdida de empleo en el sector público empresarial tuvo lugar de forma casi exclusiva en las empresas controladas por el Estado.

---

[4] Véase Hernández, V. E., «Las empresas públicas: concepto, delimitación y clasificación», *Papeles de Economía Española*, n. 38, 1989.

Tabla 3 – Cuenta de pérdidas y ganancias de las empresas estatales no financieras. 1991-1992

Concepto	1991		1992		Variación	
	Millones de pesetas	%	Millones de pesetas	%	Absoluta	%
Ventas netas, prestación de servicios y otros ingresos de explotación	6.794.814	95,78	7.368.263	96,25	573.449	8,44
± Variación de existencias de productos terminados y en curso de fabricación	50.801	0,72	–10.659	–0,14	–61.460	–120,98
+ Trabajos efectuados por la empresa para su inmovilizado	134.079	1,89	155.874	2,04	21.795	16,26
+ Subvenciones a la explotación	114.390	1,61	142.042	1,86	27.652	24,17
Valor de la producción	7.094.084	100	7.655.520	100	561.436	7,91
– Consumo de mercaderías, materias primas y otras materias consumibles	2.583.515	36,42	2.674.603	34,94	91.088	3,53
– Gastos externos y de explotación	1.858.080	26,19	2.129.494	27,82	271.414	14,61
Valor añadido de la empresa	2.652.489	37,39	2.851.423	37,25	198.934	7,50
– Gastos de personal	1.625.351	22,91	1.756.283	22,94	130.932	8,06
Resultado bruto de explotación	1.027.138	14,48	1.095.140	14,31	68.002	6,62
– Dotación para amortizaciones de inmovilizado	660.497	9,31	765.827	10,00	105.330	15,95
– Dotación al fondo de reversión	805	0,01	917	0,01	112	13,91
± Insolvencias de crédito y variación de las provisiones de tráfico	–31.969	–0,45	–64.932	–0,85	–32.963	–103,11
Resultado neto de explotación	333.867	4,71	263.464	3,44	–70.403	–21,09
+ Ingresos financieros	172.171	2,43	224.541	2,93	52.370	30,42
– Gastos financieros	614.098	8,66	727.621	9,50	113.523	18,49
± Dotaciones para amortizaciones y provisiones financieras	–2.637	–0,04	–5.090	–0,07	–2.453	–93,02
Resultado de las actividades ordinarias	–110.697	–1,56	–244.706	–3,20	–134.009	–121,06
+ Beneficios procedentes del inmovilizado e ingresos excepcionales	162.547	2,29	162.017	2,12	–530	–0,33
– Pérdidas procedentes de inmovilizado y gastos excepcionales	167.064	2,35	207.282	2,71	40.218	24,07
± Variación provisiones inmovilizado inmateriales, materiales y cartera control	–30.712	–0,43	–60.241	–0,79	–29.529	–96,15
Resultado antes de impuestos	–145.926	–2,06	–350.212	–4,57	–204.286	–139,99
± Impuesto sobre sociedades	–60.156	–0,85	–53.587	–0,70	6.569	10,92
Resultado después de impuestos	–206.082	–2,90	–403.799	–5,27	–197.717	–95,94

Fuente: Elaboración CECS a partir de Intervención General de la Administración del Estado, *El Sector Público Empresarial. Informe Económico-Financiero 1991-1992*, 1995.

Por el contrario, el sector público local o el autonómico crearon empleo. Las empresas no financieras estatales perdieron un 6,1% de su empleo entre 1991 y 1992. Es una cifra elevada, que afectó especialmente a las sociedades mercantiles.

Hasta la última reestructuración organizativa, que tuvo lugar en 1995, las empresas públicas se agrupaban en tres grandes *holdings*: el Instituto Nacional de Industria, la Dirección General del Patrimonio del Estado y el Instituto Nacional de Hidrocarburos (véanse los cuadros 1, 2 y 3 de la sección de Indicadores). Sin embargo, algunas empresas no estaban integradas en ninguno de esos grupos. Los *holdings* públicos han venido actuando como prestadores de servicios a sus empresas y como ámbito intermedio en la toma de decisiones, es decir, como mediadores entre la dirección de cada empresa y el Estado o ciertos ministerios.

2. El mercado pone condiciones al Estado

Entre 1985 y 1994, las empresas estatales han costado 23 billones de pesetas a la Hacienda Pública, si consideramos conjuntamente las transferencias de capital, las subvenciones y las ayudas industriales. Por término medio, las pérdidas anuales ascienden a 484.000 millones de pesetas; las transferencias de capital, a 645.000 millones; las subvenciones de explotación, a 734.000 millones; y las ayudas en concepto de política industrial, a 433.000 millones. La cantidad anual dedicada a las empresas públicas supuso una cifra muy cercana al 3% del PIB.

Así, las empresas estatales no financieras perdieron un total de 206.000 millones en 1991. En 1992, la cantidad se dobló hasta superar los 400.000 millones (tabla 3). El empeoramiento se debió, sin duda, a la crisis económica, que se agudizó en 1992 con respecto a 1991, pero a partir de ese momento no se apreciaron mejorías hasta 1995. La propia estructura sectorial del aparato productivo público lo hace especialmente sensible a las crisis. Pero, además, estas empresas no logran enjugar las pérdidas de los años de recesión en los años de buena coyuntura económica. Al menos, eso es lo que ha ocurrido en la década de los ochenta y los noventa. No sólo no se obtienen beneficios en las fases alcistas, sino que incluso se sufren pérdidas. Se debe matizar, no obstante, que muchas de las empresas públicas ganan dinero en las buenas coyunturas económicas, aunque no todas.

Tabla 4 – Evolución comparada de la masa salarial bruta en las empresas privadas y públicas. En porcentajes. 1988-1994

Masa salarial bruta	Variación 1988/1989				Variación 1992/1993				Variación 1993/1994			
	Empresas privadas	Empresas públicas			Empresas privadas	Empresas públicas			Empresas privadas	Empresas públicas		
		Total	Estata-les	Regionales y locales		Total	Estata-les	Regionales y locales		Total	Estata-les	Regionales y locales
Retribuciones garantizadas												
Sueldo base	8,4	8,8	9,0	5,8	6,9	5,0	4,9	6,3	3,4	4,5	4,5	4,3
Complementos carácter fijo	9,2	13,1	13,6	6,7	6,3	4,8	4,6	6,1	14,8	17,1	18,8	6,5
Complemento de antigüedad	7,9	5,9	5,9	4,8	8,9	9,5	9,7	7,3	7,9	6,9	6,8	7,6
Retribuciones variables												
Complemento productividad	12,2	7,3	7,4	6,0	7,8	2,9	2,7	7,3	–1,1	7,3	6,9	7,7
Complemento asistencia	9,4	2,7	1,8	10,7	7,3	7,8	5,0	15,1	9,6	2,5	0,8	5,0
Otros pluses	3,0	–1,6	–1,9	5,2	5,0	–5,9	–5,6	–7,3	–0,3	–11,1	–14,2	9,7
Horas extras	8,4	10,0	10,2	1,8	–15,1	–12,0	–11,1	–18,9	–33,4	–5,1	–7,1	7,4
Otros conceptos												
Ventajas sociales	0,9	9,9	10,1	3,7	3,2	20,5	20,9	20,9	–3,6	–3,4	–3,1	–3,6
Seguridad Social	7,2	5,8	5,6	8,6	12,6	11,5	11,3	14,5	4,0	3,9	3,9	3,6
Total masa salarial bruta	7,9	7,7	7,7	6,5	7,7	6,1	6,6	7,4	4,0	4,1	4,0	5,0

Fuente: Elaboración CECS a partir de Ministerio de Economía y Hacienda, *La negociación colectiva en las grandes empresas,* varios años.

Las transferencias de capital engloban los gastos efectuados por el Estado sin contrapartida directa por parte del agente receptor, que las destina a la financiación de operaciones de capital. La media anual supera –como se ha dicho– los 600.000 millones de pesetas. La necesidad de las transferencias de capital se explica principalmente por la altísima deuda financiera de las empresas públicas. Entre 1991 y 1992, los gastos de capital de las empresas no financieras pasaron de 614.000 a 727.000 millones. La carga financiera aumentó, por tanto, en un 18%, frente a un crecimiento del valor de la producción del 8%.

Las subvenciones de explotación están destinadas a los productores de bienes y servicios para el mercado. Su fin es regular los precios o permitir una remuneración suficiente, o más elevada, de los factores productivos (por ejemplo, del trabajo). Las ayudas en concepto de política industrial tienen que ver tanto con las nuevas inversiones como con la función social de las empresas públicas.

Una de las acusaciones más graves que se vienen haciendo a la empresa pública –y que está relacionada con el actual espíritu privatizador– es la incapacidad del Estado como empresario para resistir las presiones de los trabajadores. Los costes laborales son entre un 15% y un 20% más altos en el sector público que en el privado, según datos del Ministerio de Economía y Hacienda. Estas diferencias se derivan en buena parte de los beneficios salariales a largo plazo que reporta la alta seguridad en el empleo (tabla 4).

Las ventajas sociales en las grandes empresas públicas, por ejemplo, crecieron un 20,5% de 1992 a 1993, frente al 3,2% en las grandes empresas privadas en el mismo período. En cambio, los indicadores ligados a la productividad o a la asistencia al puesto de trabajo aumentaron mucho más en las empresas privadas. Así, mientras el complemento de productividad creció un 7,8% en estas últimas, en las empresas públicas se incrementó sólo en un 2,9%. Los datos de 1994 parecen corregir, e incluso invertir, esta tendencia: respecto a las ventajas sociales, se igualaron prácticamente los resultados, al bajar en un –3,4% en las públicas, frente a un –3,6% en las privadas; en relación con el complemento de productividad, bajó un –1,1% en las empresas privadas y subió un 7,3% en las públicas.

El contenido y la forma de la negociación colectiva son totalmente diferentes en estos dos ámbitos. En los últimos años, las subidas salariales han sido menores en las empresas públicas que en las privadas. La causa está, probablemente, en que las primeras tienen, en general, pérdidas y en que los salarios son más elevados. Aun así, el contenido

de la negociación y la forma en que se llega a los acuerdos muestran grandes diferencias entre unas y otras. Estas disparidades se fundamentan en la elevada seguridad –casi funcionarial– de los trabajadores del sector productivo estatal, en la mayor fortaleza de los sindicatos y en la debilidad negociadora del Estado y de los directivos de las empresas públicas.

La negociación colectiva resulta mucho más conflictiva en el sector público (tabla 5). En 1994, por ejemplo, se perdieron 4,1 horas anuales por empleado en huelgas en las grandes empresas públicas frente a sólo 1,2 horas en las grandes empresas privadas. En ese año fueron particularmente conflictivos los subsectores públicos «Transportes y comunicaciones» y «Metal, electrónica y mecánica de precisión», con 5,8 y 5,7 horas perdidas por empleado, respectivamente. Para entender la fortaleza de los trabajadores del sector público productivo en las negociaciones, al carácter cuasi-funcionarial de una gran parte de ellos hay que añadir la situación estratégica de muchas de las empresas públicas, por ejemplo, las de transportes y comunicaciones. Si bien ha bajado en los últimos años, la conflictividad es todavía muy elevada en el sector público, comparativamente hablando.

Tabla 5 – Conflictividad en la negociación colectiva de las empresas públicas y privadas. 1989-1994

Tipos y sectores de empresas	Horas perdidas (en miles)		% horas perdidas/ jornada pactada		Horas perdidas por empleado	
	1989	1994	1989	1994	1989	1994
Empresa privada	1.183	562	1,2	0,1	2,1	1,2
Empresa pública	3.194	1.371	15,2	0,1	8,7	4,1
Estatales	3.021	1.281	17,5	0,1	8,8	4,4
Regionales/locales	172	90	4,5	0,0	7,8	2,0
Sectores empresa pública						
Energía y agua	118	25	0,1	0,0	2,5	0,6
Minería, siderurgia e industria química	228	0	0,5	0,0	7,8	0,0
Metal, electrónica y mecánica de precisión	208	263	0,3	0,3	4,8	5,7
Otras industrias manufactureras	36	56	0,1	0,3	1,9	4,8
Construcción	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0
Comercio y hostelería	48	0	0,2	0,0	3,9	0,0
Transportes y comunicaciones	2.548	997	0,8	0,3	13,9	5,8
Instituciones financieras y seguros	0	30	0,0	0,0	0,0	0,8
Otros servicios	6	1	0,0	0,0	0,4	0,0

Fuente: Elaboración CECS a partir de Ministerio de Economía y Hacienda, *La negociación colectiva en las grandes empresas*, varios años.

La rigidez de las plantillas es notablemente superior en la empresa pública. Consecuentemente, es también más elevada la antigüedad de los trabajadores. La empresa pública tiene serias dificultades para proceder a ajustes de plantilla en caso de crisis. Entre 1989 y 1994 –sobre todo en 1990 y 1993–, y en las empresas con más de 200 trabajadores, las empresas productivas del sector privado ajustaron a la baja sus plantillas en un 16,29% (tabla 6). Ese ajuste sólo superó ligeramente el 10% en el sector público, a pesar de que las pérdidas eran en este caso mucho más elevadas. No obstante, como podemos apreciar en el gráfico 2, la destrucción de empleo es mucho más moderada en las empresas privadas que en las públicas desde 1991.

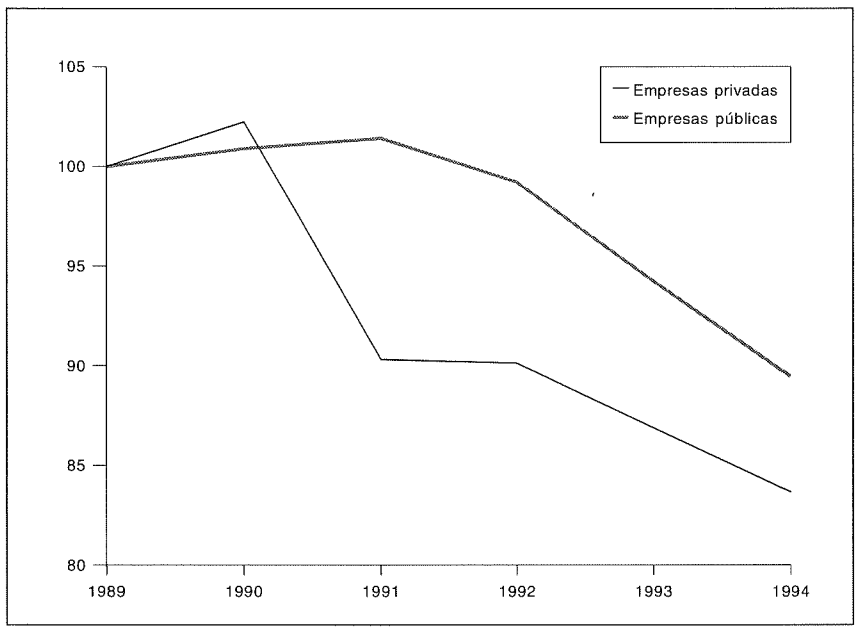
En la tabla 7 puede comprobarse la diferencia entre las empresas públicas y privadas en cuanto a la modalidad de las contrataciones. Hay más contratos temporales en la empresa privada. Esto explica su mayor facilidad y anticipación en el ajuste de plantillas, tal como aparece reflejado claramente en el gráfico 2.

Tabla 6 – Evolución de la plantilla media por empresa. 1989-1994

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	% variación 1989-1994
Empresa privada	1.114	1.139	1.006	1.004	968	932	–16,29
Empresa pública	3.450	3.481	3.499	3.423	3.243	3.086	–10,54
Sectores empresa pública							
Energía y agua	2.592	2.545	2.267	2.175	1.959	1.833	–29,29
Minería, siderurgia e industria química	3.099	2.947	1.119	1.080	793	724	–76,64
Metal, electrónica y mecánica de precisión	3.972	3.699	4.358	4.209	3.963	3.307	–16,74
Otras industrias manufactureras	2.570	2.574	2.185	2.152	2.101	1.951	–24,11
Construcción	719	733	2.990	2.304	2.512	2.746	282,19
Comercio y hostelería	3.031	2.877	1.728	1.774	1.750	1.789	–40,99
Transportes y comunicaciones	5.198	5.301	5.427	5.337	5.054	4.951	–4,75
Instituciones financieras y seguros	1.548	1.774	1.941	2.095	2.075	2.053	32,64
Otros servicios	2.727	2.948	3.062	2.641	2.544	2.430	–10,90

Fuente: Elaboración CECS a partir de Ministerio de Economía y Hacienda, *La negociación colectiva en las grandes empresas*, varios años.

Gráfico 2 – Evolución de la plantilla media por empresa. En números índice (1989=100). 1989-1994



Fuente: Elaboración CECS a partir de Ministerio de Economía y Hacienda, *La negociación colectiva en las grandes empresas*, varios años.

Tabla 7 – Contratación temporal por sectores y por tipos de empresas (*). 1993-1994

Sector o tipo de empresa	Variación porcentual sobre 1993	Porcentaje plantilla	
		1993	1994
Empresas privadas	–4,8	16,1	15,8
Españolas	–3,0	19,4	18,9
Extranjeras	–10,7	10,6	10,3
Empresas públicas	–19,4	3,8	3,2
Estatales	–17,8	2,9	2,5
Regionales/locales	–22,6	10,3	7,8

(*) Contratos temporales a 30 de junio.

Fuente: Elaboración CECS a partir de Ministerio de Economía y Hacienda, *La negociación colectiva en las grandes empresas en 1994*, 1995.

3. Naturaleza especial de la empresa pública dentro de la gran empresa

Muchos de los problemas de las empresas públicas proceden de que están muy burocratizadas y tienen una elevada conflictividad laboral. Estos elementos, típicos de toda empresa de gran tamaño, se acentúan por el carácter público de las primeras.

La burocratización, entendida como división del trabajo o especialización, con definición nítida de derechos y deberes, con una cadena jerárquica de mando rígida y con una elevada formalización de las relaciones interpersonales a nivel individual y colectivo, alcanza un alto grado en la empresa pública. El Estado ha regulado tradicionalmente la vida de las empresas públicas con una gran minuciosidad. Les ha aplicado los principios básicos del Derecho Público, pues considera que el manejo de los bienes de una empresa pública es el manejo de bienes «públicos»[5]. Sin embargo, y a pesar de una mayor regulación de las relaciones en el sector público empresarial, muchas empresas públicas han de desarrollar mecanismos sutiles y específicos de flexibilidad. Esto se debe a que los objetivos de la empresa pública son mucho más ambiguos que los de la empresa privada[6].

En la fijación de objetivos para la empresa pública intervienen varios agentes con intereses diversos: el Gobierno, uno o varios ministros, funcionarios, el *holding* público al que pertenezca la empresa y los directivos de la misma. Estos últimos, a su vez, no forman un grupo homogéneo, sino que pueden subdividirse principalmente en dos grupos. Por un lado, los altos directivos, que pretenden hacer carrera política o «empresarial» dentro del sector público; su posición en cualquier empresa es un paso –a ser posible muy breve– para alcanzar un puesto más elevado en el Estado. Por otra parte, los directivos me-

---

[5] Véase Ariño Ortiz, G., *¿Privatizar el Estado? Un retroceso en el camino de la Historia o la antítesis del Estado de Derecho*, Fundación BBV, Bilbao, 1994, p. 9 y ss.

[6] Sobre la organización y comportamientos en la empresa pública en contraste con la empresa privada pueden consultarse, por citar sólo algunos ejemplos de la extensa literatura sobre este tema, las siguientes obras: Fernández, Z., «Comportamiento y eficiencia de la empresa pública», en Velarde, J., García Delgado, J. L. y Pedreño, A. (eds.), *El estado en la economía española*, Civitas, Madrid, 1994; Serrano Sanz, J. M., «El papel del Estado en la economía: líneas actuales de investigación», en Velarde, J., García Delgado, J.L. y Pedreño, A. (eds.), *op. cit.*; Ferner, A., *Governments, Managers and Industrial Relations in Public Enterprises and their Political Environment*, Basil Blackwell, Oxford, 1988; o Kamerman, S. B. y Kahn, A. J., *La privatización y el Estado benefactor*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

dios, para los que la carrera profesional se centra en la empresa en la que trabajan. Esta multiplicidad de «autoridades» sobre la empresa da a la dirección cierta dosis de flexibilidad.

La dirección se puede sentir muy «responsable» porque está manejando fondos o propiedades públicas, pero también puede atribuir fácilmente a otras instancias los fracasos o el incumplimiento de los objetivos. Esta tendencia a descargarse de responsabilidades tiene su reflejo en la alta propensión a la creación de comités para decidir casi cualquier tema o solucionar cualquier problema[7]. Pareciera que al mismo tiempo que empresas muy burocráticas son también empresas «aburocráticas». El conjunto de normas en las empresas públicas es mucho más amplio que en las grandes empresas privadas. También es cierto que un exceso de ellas vuelve inútiles las normas, porque siempre se puede encontrar una que justifique «casi» cualquier comportamiento[8]. Esta «extraña flexibilidad» es la reacción lógica –y apropiada– a la ambigüedad de objetivos de la empresa pública, que se funda esencialmente en su doble función: empresa, por un lado, y agente social e instrumento en manos del Estado, por otro.

Esta «extraña flexibilidad» de la empresa pública no alcanza, sin embargo, el ámbito de la iniciativa o el de la innovación. Es una empresa puramente reactiva ante la presión del contexto o de los agentes externos. Difícilmente «prevé», aunque sí «vea».

Dirigir empresarialmente es mucho más difícil en el sector productivo público que en el privado. Las autoridades tutelares –poderes públicos– intervienen en casi todos los procesos de toma de decisiones. A menudo se fijan los tipos o gamas de productos, los precios, la lista de proveedores o de compradores, el emplazamiento de sus locales o plantas productivas, la política social a seguir con los trabajadores, la política de formación interna o la de empleo. Muchas veces la empresa pública no puede competir con la privada; otras veces goza de claras ventajas comparativas, verdaderos agravios incluso. En las relaciones industriales, resulta mucho más eficaz para los sindicatos negociar con la autoridad tutelar que con la dirección de la empresa.

La «relación de agencia» –entre propiedad o accionariado y dirección o control– tiene características especiales en la empresa pública. En la empresa privada, dicha relación se fundamenta en los datos del

---

[7] Véase Fernández, Z., «Comportamiento y eficiencia de la empresa pública», en Velarde, J., García Delgado, J. L. y Pedreño, A. (eds.), *op. cit.*

[8] Véase De Soto, H., *The Other Path*, Basil Blackwell, Londres, 1992.

mercado: las acciones bajan o suben, hay pérdidas o ganancias, la empresa puede quebrar y desaparecer. En la empresa pública, esa relación es esencialmente de tutelaje; el mercado tiene en ella un papel mínimo[9]. La relación se basa simplemente en un conjunto de controles que impone el «tutor» público.

La «relación de agencia» en el sector productivo estatal se complica porque el «tutor» –la autoridad política– tiene una relación particular con los electores. Se podría decir que los propietarios de una empresa pública son los electores, los únicos capacitados para escoger al «tutor». Naturalmente, el elector-accionista no ejerce un control real sobre las empresas públicas; su papel es absolutamente baladí. Pero el «tutor» depende electoralmente de ellos y esta dependencia será tenida en cuenta. La autoridad política acentuará el carácter político de la empresa pública y la utilizará en su función redistributiva. El objetivo del «tutor» de la empresa pública no es el propósito maximizador del accionista de la empresa privada. Los políticos no obtienen beneficios –al menos a corto y medio plazo– de la buena marcha económica de las empresas públicas. En cambio, sí pueden conseguir resultados electorales positivos acentuando la función redistributiva del sector público. La autoridad tutelar no maximiza el valor económico de la empresa, sino su valor político[10].

Al mismo tiempo, la posibilidad real de privatización es una fuente de poder para el directivo respecto al «tutor» y a los propios empleados. El directivo necesita, ante una situación de privatización –aunque no afecte a la propia empresa–, comportarse «empresarialmente», porque el mercado «puede» juzgar sus acciones. Así, exige la liberalización de los controles «políticos» o propios del Derecho Público al «tutor» y el abandono de la rigidez en la organización del trabajo al empleado. El mercado se alza como juez –o posible juez– de su éxito como directivo. Sin ninguna duda, el sistema de mercado dará ventaja al empresario sobre los trabajadores y el «tutor-propietario».

La empresa pública se caracteriza, por tanto, por una especial «relación de agencia», por una rigurosa burocratización y por la confusión de objetivos. Además, la excesiva burocratización y la confusión de objetivos facilitan una flexibilidad mayor de la dirección. Esta fle-

---

[9] Véase Raymond, J. L. y González-Páramo, J. M., «El papel de la empresa pública», *Papeles de Economía Española*, n. 38, 1989, p. 22-23.

[10] Véase Fernández, Z., «Comportamiento y eficiencia en la empresa pública», en Velarde, J., García Delgado, J. L. y Pedreño, A. (eds.), *op. cit.*, p. 109 y ss.

xibilidad dota al directivo de capacidad de decisión, pero no supone especiales ventajas para la innovación activa. Sólo capacita para la reacción a las presiones del contexto externo.

No obstante, la característica diferenciadora más importante de la empresa pública es la práctica imposibilidad de quiebra. El Estado, las transferencias de capital y las subvenciones de explotación, además de otras ayudas, son una garantía muy poderosa. La quiebra de una gran empresa privada es también muy difícil por la cantidad de recursos políticos de que dispone. Cada vez es más frecuente que sus directivos acudan a los pasillos del Estado para recibir ayudas. Pero, aun así, hay diferencia. La empresa pública es mucho más segura y de ahí dimana el carácter cuasi-funcionarial y las ventajas especiales de muchos de sus empleados frente a los trabajadores del sector privado. Esto significa, de nuevo, que la empresa pública no está gobernada por el mercado. Si una empresa pública no se cierra aunque el Estado tenga que pagar la mitad de los costes de producción –como ocurre con algunas empresas públicas españolas–, es absolutamente invulnerable al mercado.

4. La estrategia «empresarial» del sector público

La privatización es una respuesta a los problemas de ineficiencia –en términos estrictamente económicos– de la empresa pública. Significa que esa empresa «puede» quebrar, que se somete al mercado, que la relación pública de agencia se torna en relación privada, que los objetivos dejan en parte de ser confusos. Sin embargo, el Estado está intentando paralelamente otras respuestas posibles para alcanzar los mismos objetivos. Esas «otras respuestas» podrían ser calificadas como «privatización de la gestión», porque la propiedad sigue siendo pública.

En 1992, el Gobierno dividió el *holding* público del INI en dos subgrupos mediante la creación de Téneo. Las empresas públicas consideradas económicamente viables se agruparon en INI-Téneo. El resto de las empresas –las que se juzgó que tenían problemas más graves de viabilidad– permanecieron directamente vinculadas al INI (cuadro 1 de Indicadores). INI-Téneo debía autofinanciarse –es decir, competir en el mercado sin ventajas especiales– y no recurrir de nuevo al erario público. Entre las empresas directamente dependientes del INI, por el contrario, estaban aquellas que podían seguir percibiendo ayudas públicas de acuerdo con la normativa de la Comisión Europea.

La finalidad de la creación de un *subholding* como Téneo era, además de la autofinanciación, la prestación de servicios a las empresas integradas en él: recursos humanos, tecnológicos, jurídicos, de comercialización y, naturalmente, financieros. Se pretendía crear alianzas estratégicas y formar grupos de empresas españolas con una dimensión internacional.

El problema de cualquier *holding* público en el que las empresas integradas son financieramente solidarias es el sustancioso premio que se da a las empresas más ineficaces o que tienen mayores pérdidas. Éstas reciben fondos financieros procedentes de las empresas con beneficios. Esta situación puede darse también en los *holdings* privados. Sin embargo, en el sector privado hay una tendencia creciente a conceder responsabilidad económica a las subunidades de la empresa o del grupo de empresas. Este proceso de responsabilización recibe el nombre de «filialización». La cuestión es saber si esto ocurre también en el sector público o, por el contrario, sólo se «maquillan» las ayudas públicas a las empresas con pérdidas mediante las «transferencias» internas dentro del *holding* o grupo. Esto último perjudicaría «injustamente» a las empresas públicas más rentables.

Las empresas públicas suelen ser grandes y disponen a menudo, por sí mismas, de esos servicios que puede prestarle la cabecera del *holding*. Probablemente el mejor servicio de Téneo a sus empresas ha sido facilitar contactos y relaciones estratégicas con otras entidades, nacionales y extranjeras, para la conformación de grupos y alianzas. Se trata de un proceso de concentración, iniciado a raíz de las privatizaciones.

Paralelamente a esta experiencia, se han intentado –y continúan intentándose– otras políticas. En general, se han «desfuncionarizado» las plantillas, básicamente mediante el uso de las modalidades de contratos temporales, la «filialización» de empresas y la subcontratación de actividades productivas. En cambio, apenas se han tocado los derechos de los trabajadores fijos de plantilla, salvo que hayan sido afectados por la legislación. La empresa pública ha recurrido menos a las contrataciones temporales que la privada debido a que es mucho más difícil ajustar las plantillas públicas a la baja en momentos de crisis. Pero puede afirmarse que la «temporalización» de plantillas ha tenido el mismo ímpetu en ambos sectores.

Como ya dijimos al comentar los datos de la tabla 6 y el gráfico 2, los ajustes de plantilla parecen realizarse con más facilidad en los úl-

timos dos años, aunque muy a menudo tras duros conflictos. Así, por ejemplo, la dirección de Santa Bárbara ha logrado un acuerdo con los sindicatos para reducir un tercio de los 3.100 trabajadores con que contaba a finales de 1994. Renfe ha acordado otro ajuste de este tipo y rebajará su plantilla en más de 5.000 trabajadores (de los 41.000 empleos actuales). La Corporación Siderúrgica Integral (CSI) reducirá, según las previsiones, los 27.000 trabajadores actuales a casi la mitad en los próximos años. En otras empresas –CASA o Bazán– se ha utilizado también la regulación rotativa de empleo. También en Iberia y en los astilleros públicos se producirán ajustes.

Los ajustes de plantilla se realizan en general por procedimientos pacíficos: jubilaciones, jubilaciones anticipadas o despidos con fuertes indemnizaciones. En algunos casos, como ocurre en Santa Bárbara, el acuerdo de ajuste implica la recolocación de los trabajadores despedidos en empresas de nueva creación. Esta empresa participa en varias pequeñas *joint ventures* (empresas con riesgo compartido) donde se recoloca a una parte de los trabajadores despedidos.

La subcontratación de actividades productivas o de servicios es también un hecho muy extendido entre las empresas públicas. La subcontratación dota de flexibilidad a estructuras productivas rígidas. Los ajustes de producción o de personal pueden realizarse mediante la reducción de las subcontratas.

Merece una especial mención la ya citada práctica de *filialización* o creación de empresas dependientes de la empresa matriz. Muy conocidos son los casos de Telefónica y de Iberia y de sus respectivas filiales Sintel y Viva Air. Son sólo un par de ejemplos representativos de un proceso que afecta a muchas empresas públicas y que ha supuesto la creación de un gran número de filiales. Un doble propósito guía este procedimiento:

— Dotar de la flexibilidad necesaria a unas empresas matrices muy rígidas en sus plantillas; en esto coincide con las subcontratas.
— Conseguir que determinados ámbitos de una empresa se responsabilicen de su actividad.

Estos propósitos y métodos están también presentes en las grandes empresas privadas.

Las filiales de las empresas públicas logran a menudo un *status* de «empresa pública» prácticamente equivalente al de la matriz. Apenas hay diferencia en la seguridad laboral de que disfrutan –o parecían disfrutar antes de los problemas actuales– los trabajadores de Sintel

con respecto a los de Telefónica o los pilotos de Viva Air con respecto a los de Iberia. Sin embargo, las filiales no están sujetas a los mismos –y rígidos– controles estatales que afectan a las matrices. Por tanto, lo que la empresa matriz no puede hacer legalmente lo hace una filial. En este sentido, las filiales suponen una mayor flexibilidad para la matriz.

Las *joint ventures* son una práctica reciente, pero muy intensa, de muchas empresas públicas españolas. El propósito de las *joint ventures*, sobre todo con empresas extranjeras, es la captación de tecnología avanzada, la entrada en nuevos mercados y la especialización. Muchas de las más renombradas empresas públicas españolas siguen esta política con verdadera pasión, como alternativa a la fusión o a la integración en un *holding*. Tabacalera e Intabex –multinacional del sector del tabaco– constituyeron una empresa conjunta para el aprovisionamiento y comercialización de tabaco en rama a finales de 1994. Telefónica Internacional (TISA), filial de Telefónica, ha entrado en el accionariado de compañías de varios países latinoamericanos, como Bolivia, a través de *joint ventures* con grupos locales.

Santa Bárbara –ya se ha mencionado– participa en varias *joint ventures* de pequeña entidad. En colaboración con CASA, constituyó ICSA, que fabrica los paneles de los vagones del Talgo y postes eléctricos de fibra de vidrio. Al mismo tiempo, ha creado otras empresas junto a la alemana DASA (del sector aeronáutico) o la americana Pratt&Whitney para el mantenimiento de motores de aviación. Con una empresa italiana ha constituido Surgiclinic Plus para fabricar equipos clínicos. CASA participa con varias empresas europeas en el proyecto Eurofighter, un nuevo avión de combate, y con Samsung en otros proyectos en Indonesia y Corea. Casi todas las empresas públicas españolas están inmersas en esta estrategia que, además, es parte de un proceso de diversificación productiva y de servicios.

La internacionalización de actividades está muy ligada a la práctica de las *joint ventures*, pero es también independiente de ésta. Endesa ha penetrado en Portugal, Francia, Marruecos, Colombia, Italia, Puerto Rico, Venezuela, Perú, República Dominicana, Argentina y en casi todos los países centroamericanos. También es muy conocida la política de internacionalización de Repsol. Lo mismo podría decirse de Telefónica, con su debatida, pero exitosa, entrada en el mercado de telecomunicaciones de Perú. O el caso de Tabacalera con la toma de Tabacos de Filipinas, los posteriores acuerdos para la producción de tabaco en Cuba o su más reciente introducción en los mercados norteamericano, polaco y francés.

En muchos casos, la diversificación de actividades responde a la decadencia de los mercados tradicionales de las empresas públicas. Un ejemplo llamativo es el de las empresas del sector de defensa, como las ya mencionadas CASA, Santa Bárbara o Bazán. Tabacalera ha respondido también al relativo estancamiento de las ventas en España con su inmersión en el sector alimentario. Endesa ha entrado, por ejemplo, en Aguas de Barcelona y en las telecomunicaciones (en la telefonía móvil, por su participación en Airtel, y en radiobúsqueda, a través de su participación en Secomtel). La Red de Paradores Nacionales sigue una política de diversificación de actividades, aunque siempre dentro del sector hotelero. Busca ahora una mayor especialización en turismo cultural y ecológico.

Otra estrategia para lograr la «empresarialización» del sector público se ha basado en la reestructuración organizativa. A mediados de 1995, el Ministerio de Industria y Energía presentó un plan de privatización de empresas públicas y una reestructuración del sector público estatal. Las líneas de dicha reestructuración –aplicadas el 1 de agosto– son:

— Supresión del Instituto Nacional de Industria y del Instituto Nacional de Hidrocarburos, dos de los tres *holdings* empresariales del Estado.

— Creación de una sociedad estatal de cartera con las acciones de Téneo y Repsol: la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales (SEPI). Esta nueva sociedad asumirá la deuda histórica del INI, unos 700.000 millones de pesetas. Según las previsiones ministeriales, esta sociedad daría beneficios una vez solucionado el problema de capitalización de Iberia y las privatizaciones de Inespal y Auxini. La deuda del INI se pagaría mediante los dividendos y las desinversiones (privatizaciones).

— Creación de la Agencia Industrial del Estado (AIE), compuesta esencialmente por las empresas públicas del sector naval (astilleros), por las empresas mineras, la Corporación Siderúrgica Integral y Santa Bárbara. La AIE no tendrá capacidad de endeudamiento. Las pérdidas del grupo previstas para 1995 ascienden a 150.000 millones (con Hunosa, Aesa y Santa Bárbara como los casos más graves).

Los sindicatos acusaron al ministerio de integrar las empresas más débiles del sector público o «empresas maduras» (de sectores en decadencia) en la Agencia Industrial del Estado con el fin de practicar reestructuraciones muy duras, como se ha «pretendido» en el caso de los astilleros.

4.1 La estrategia empresarial y la política de la Comisión Europea

La política de la Unión Europea, en contra de las subvenciones estatales a las empresas públicas, puede ser a largo plazo el arma más poderosa para la «empresarialización» del sector público productivo. La Unión Europea prohíbe, como principio general, las ayudas estatales a todo tipo de empresas; las más afectadas son las públicas. Pero las artimañas de los países miembros –España no es una excepción– pueden neutralizar dicha política. La Comisión admite la posibilidad de esas ayudas si:

— Forman parte de un programa global de reestructuración.

— Son únicas, es decir, se dan sólo una vez durante la vigencia del programa de reestructuración.

— No financian un aumento de la capacidad productiva de la empresa. En todo caso, las ayudas deberían financiar una reducción de dicha capacidad.

— El gobierno que concede la ayuda renuncia a interferir, por razones extracomerciales, en la gestión de la compañía.

— Se ajustan estrictamente a las necesidades de la reestructuración: no deben ser desproporcionadas.

— La empresa beneficiaria no las utiliza para tomar participaciones en la propiedad de otras compañías.

— No distorsionan la competencia en el sector ni alteran la relación de capacidades productivas entre las empresas del sector. Si la alteran, debe ser siempre en perjuicio de la empresa subvencionada.

A finales de 1994, el Tribunal Europeo de Luxemburgo ya condenó a tres empresas públicas españolas (Intelhorce, Imepiel y Merco) a devolver los 19.000 millones de pesetas que el Estado español les había concedido en subvenciones o ayudas. El Tribunal Europeo dio la razón a varias empresas extranjeras que denunciaron que dichas ayudas alteraban los intercambios comerciales entre los países miembros, porque «trasladaban» el paro de un país a otro. El Tribunal argumentó que las subvenciones distorsionaban la competencia en los diversos sectores económicos en el ámbito europeo.

Este tribunal admite que dichas subvenciones puedan otorgarse si ocurre una catástrofe natural, tienen un carácter social (subvención a las compras por parte de los consumidores), están en el marco de las políticas de ayuda a regiones deprimidas o promocionan un proyecto de interés europeo.

La efectividad de esta legislación europea es relativa. Puede ser evitada en algunos casos, pero está siendo bastante eficaz en general, porque entorpece realmente las ayudas estatales a las empresas, sobre todo a las públicas.

4.2 *Iberia: la difícil búsqueda de ayudas públicas*

El caso de Iberia en 1994-1995 es paradigmático tanto de la eficacia de la política europea en materia de ayudas públicas a las empresas como de la forma en que puede incumplirse.

A finales de 1994, la compañía aérea española de bandera estaba a punto de entrar en quiebra técnica. El capital de la sociedad, que ascendía a 213.000 millones en 1992 (tras una ayuda estatal de 120.000 millones autorizada por Bruselas ese mismo año), había sido consumido por las pérdidas acumuladas en los siguientes años. El capital de la empresa no superaba los 69.000 millones. Según la Ley de Sociedades Anónimas, Iberia estaba ya en quiebra, pues los fondos propios no pueden ser inferiores a los dos tercios del capital. En 1992, cuando Iberia obtuvo la ayuda de 120.000 millones autorizada por la Comisión Europea, la empresa española se comprometió a no solicitar otra ayuda antes del 1 de enero de 1997. Pero con 420.000 millones de deuda financiera y unas pérdidas acumuladas de 210.000 millones desde 1990, la única salvación parecía ser obtener una nueva ayuda estatal (ampliación de capital) de 130.000 millones de pesetas.

Desde 1990, con la entrada en el capital de Aerolíneas Argentinas, Iberia estaba en un proceso de expansión que le llevaría en los años siguientes a la compra de otras compañías latinoamericanas como VIASA (Venezuela) o Ladeco (Chile). Este expansionismo no iba contra las condiciones que la Comisión Europea había puesto para conceder una ayuda de 120.000 millones a Iberia en 1992. Tales condiciones indicaban que no se debían tomar participaciones en otras compañías «europeas». No obstante, en ciertos sectores de la Comisión (particularmente en el sector ligado a los comisarios Leon Brittan y Karel Van Miert) se interpretaba dicho expansionismo como contrario al espíritu del acuerdo: se habría utilizado una parte de la ayuda para aumentar la capacidad productiva tomando participación –y control– en otras compañías aéreas, aunque no europeas. El Comisario europeo de la Competencia (Karel Van Miert) argumentaba que no procedía la concesión de nuevas ayu-

das, puesto que Iberia había incumplido varios de sus compromisos (no solicitar más ayudas hasta 1997 y no tomar participaciones en otras empresas).

La diplomacia española utilizó todos sus resortes, incluida la influencia de los comisarios españoles y el supuesto agravio comparativo que suponía la reciente autorización de ayudas para Air France (20.000 millones de francos), Olimpic Airways (1.900 millones de francos) y otras compañías. Es obvio que el cumplimiento de la política europea encuentra resistencias allí donde hay grandes empresas con problemas y que la postura del Gobierno español y de Iberia no es una excepción.

Mientras tanto, la dirección de la empresa y el Ministerio de Industria y Energía intentaban a toda costa lograr un acuerdo de viabilidad con los trabajadores que pudiera presentarse en Bruselas para que se permitiera la ampliación de capital. El plan propuesto por la dirección de la empresa y por el ministerio incluía un recorte de plantilla de 2.120 trabajadores, una reducción de costes de más de 45.000 millones anuales, una disminución de la capacidad productiva mediante la venta de participaciones de la empresa en Aerolíneas Argentinas, VIASA y Ladeco y el abandono de sus actividades de *handling* y *catering*.

La reducción de costes se fundaba sobre todo en el recorte de los salarios nominales de todos los trabajadores en un 15%. La reacción de los sindicatos de la compañía, muy divididos y, en algunos casos, muy corporativistas, fue dura. Se inició una cadena de huelgas que puso a la compañía en una situación extremadamente apurada desde el punto de vista económico y negociador ante la Comisión.

En 1994, el comisario español Marcelino Oreja había logrado que la Comisión Europea admitiera una excepción al principio según el cual las ayudas estatales a empresas debían concederse sólo «por una y última vez». Convenció a la Comisión de que tal principio no debía regir en el caso de que existieran «circunstancias imprevisibles» que afectaran negativamente a una empresa. Persuadió a la Comisión de que la Guerra del Golfo o las devaluaciones de la moneda nacional debían interpretarse como «circunstancias imprevisibles».

En el caso de Iberia –es obvio que el comisario español tenía muy presente la situación de la compañía española– debían entenderse además como «circunstancias imprevisibles» los problemas surgidos en el proceso de privatización de Aerolíneas Argentinas. El Gobierno argentino, tras la entrada de Iberia en Aerolíneas, tomó unilateral-

mente la decisión de liberalizar el mercado aéreo interno. Esta medida suponía un cambio de las condiciones de privatización de la empresa argentina que afectó negativamente a Iberia.

Tras lograr un acuerdo con el sindicato de pilotos de Iberia, en el que se modificó sustancialmente la «dura» propuesta inicial de la empresa y del ministerio, se llegó también a un compromiso con los sindicatos representativos de los trabajadores de tierra. Se aceptaba un recorte salarial lineal de ocho puntos porcentuales. El acuerdo incluía también la venta de una parte de las participaciones de Iberia en compañías latinoamericanas y la oferta de acciones de la empresa a los empleados para compensar la reducción salarial. Los sindicatos aceptaron también una reducción moderada de la plantilla de forma no traumática. Además, se reintegraban en Iberia algunos servicios prestados por las empresas filiales –especialmente las líneas regulares de Viva Air, que quedaría reducida al servicio de *charters*–.

Iberia, con el plan de viabilidad acordado con los pilotos y extendido al resto de los trabajadores en lo que se refería a las condiciones de trabajo, se presentó en Bruselas con el fin de obtener la aprobación para ampliar el capital.

Argumentaba la empresa que:

— Una parte de las ayudas tenían un carácter social evidente: pago de despidos.

— La Guerra del Golfo, la devaluación de la peseta y la especialmente dura recesión económica en España eran hechos imprevisibles con importantes efectos negativos.

— Iberia reduciría su capacidad y, por lo tanto, la ayuda no distorsionaría los mercados en su favor.

— Iberia no pedía un trato especial. Solicitaba lo que otras compañías ya habían solicitado y obtenido.

Se afirmaba, además, que las ayudas no provendrían del Estado, sino de Téneo, accionista mayoritario de la empresa, y que este grupo no tenía acceso a las ayudas estatales. El Estado planeaba destinar a Iberia lo obtenido de la privatización de un importante paquete de acciones públicas de Endesa, una de las pocas empresas públicas verdaderamente rentables, aunque en un mercado muy regulado y cuasi-monopolístico.

Pero casi al mismo tiempo que se argumenta esto ante Bruselas, Iberia anunció que bajaría las tarifas en varias líneas para responder a la competencia privada. Las empresas privadas españolas (como Air

Europa, SpanAir), además de los trabajadores de Viva Air, inician la lucha en contra de las ayudas. Las primeras argumentan que Iberia utilizará la ampliación de capital para reducir los precios y, por tanto, para «alterar» el mercado. Los trabajadores de Viva Air mantienen que dicho acuerdo supone la destrucción de una filial con beneficios económicos y es, en este sentido, «antisocial». Varias compañías extranjeras presionan también. La Comisión recibe 15 alegaciones contra la concesión de ayudas públicas a Iberia presentadas por otras compañías aéreas europeas y por la Asociación Europea de Empresas de Charter.

La Comisión, tras solicitar estudios imparciales sobre la situación de la empresa, decidió considerar la ayuda que se solicitaba en diversos tramos. Estaba dispuesta a admitir ayudas para la reestructuración de plantilla (unos 30.000 millones) y, probablemente, para la renovación de la flota (18.000 millones). Finalmente, el 14 de diciembre la Comisión aceptó una ampliación inmediata en la compañía aérea española de 87.000 millones. Condicionó una ampliación posterior –en 1997– de 20.000 millones al cumplimiento del plan de viabilidad y a un crecimiento anual del 4% en los beneficios. Por su parte, la venta de Aerolíneas Argentinas y su filial Austral –exigida por la Unión Europea– reportará a Iberia otros 32.000 millones.

El caso de Iberia, aunque el Gobierno español estaba dispuesto a proceder a la ampliación aun en contra de la decisión de la Comisión, es un ejemplo claro de que la política de la Comisión supone un elemento de presión muy fuerte para racionalizar la gestión de las empresas europeas con pérdidas, especialmente de las públicas.

5. El complicado itinerario de las privatizaciones

El proceso de privatizaciones se inicia antes de 1995, pero se ordena y acelera en el último año. Es, sin duda, lo más destacable de la política empresarial del sector público. La tendencia general a las privatizaciones ha llegado a España con algún retraso, pero no con un impulso menor que en Europa. El problema del déficit ha imprimido carácter de urgencia a la venta de activos públicos. La actuación del Gobierno, y en particular del Ministerio de Economía y Hacienda, está muy apremiada por las exigencias del Comité Monetario de la Unión Europea de reducir el déficit público.

En cambio, el Ministerio de Industria y Energía entiende, sin oponerse al proceso privatizador, que éste es parte de una política industrial más general que afecta a la estructura del sector privado. El que las privatizaciones ayuden a reducir el déficit es, desde esta postura, algo secundario. En cualquier caso, las privatizaciones ya no se entienden como una política con connotaciones fuertemente ideológicas –del mismo modo que al final de la Segunda Guerra Mundial tampoco se interpretaba que la construcción del Estado de Bienestar fuera una política propia o exclusiva de la izquierda–. La política de la Unión Europea, favorable a las privatizaciones, implica también que el proceso privatizador puede y debe utilizarse para mejorar la competitividad general de la economía, particularmente en los mercados muy regulados.

Según una valoración de Merrill Lynch, el valor de todas las empresas públicas del Estado susceptibles de ser privatizadas no supera los 2,3 billones de pesetas. De ser así, la venta de todas las empresas públicas no llegaría a cubrir el déficit público previsto para 1995. Pero este razonamiento obvia el hecho de que en los últimos 10 años el Estado ha debido dedicar como media anual el 3% del PIB para sostener las empresas públicas. Ahora bien, se privatizarán las empresas rentables y, en general, las ya saneadas. Por ello, el proceso de privatización no supondrá por sí mismo, al menos a corto plazo, un sustancial recorte en las ayudas públicas para el sostenimiento del conjunto del sector público empresarial. Sin embargo, esas ayudas pueden disminuir como consecuencia del conjunto de medidas estratégicas que se ha mencionado anteriormente[11]. La privatización es sólo un ejemplo, aunque relevante.

En los primeros meses del año se estableció un programa –no especificado del todo, pero lo suficientemente claro respecto a las intenciones gubernamentales– para la privatización paulatina y ordenada de muchas empresas del sector. Repsol fue parcialmente privatizada en los primeros meses del año con un gran éxito. A continuación se preparó la salida al mercado de paquetes de acciones públicas de Telefónica, que ya había dado entrada a grupos privados en sus filiales. Endesa está preparando también su privatización.

En el caso de Inespal se tratará de vender el 100% de las acciones, pues no se considera una empresa estratégica. INDRA (grupo electró-

[11] La privatización de empresas públicas, la privatización de su gestión, la subcontratación, la filialización, las *joint ventures*, etc.

nico en el que participa mayoritariamente la empresa pública Inisel) se privatizará en parte mediante una ampliación de capital que dará entrada en la propiedad a grupos privados españoles.

Otras muchas empresas como Transmediterránea, Aldeasa, Tabacalera, Ence, Paradores Nacionales, Corporación Siderúrgica Integral, Aviaco, CASA y diversas filiales de las matrices como Santa Bárbara Blindados o Telefónica Móviles están en la agenda de privatizaciones. Retevisión, RTVE o Renfe son casos especiales, pero tampoco se descarta que sean afectadas por el proceso privatizador a más largo plazo.

Las líneas de actuación utilizadas hasta este momento son tres:

— Venta directa de la empresa (la fórmula aplicada en SEAT y Sidenor y la que se prevé, por ejemplo, para Inespal o Ence). En general, es una fórmula destinada a empresas consideradas como «no estratégicas».

— Venta y enajenación de filiales de las grandes empresas.

— Salida a bolsa de parte del capital. Ésta es la fórmula aplicada a las «empresas estratégicas», como Telefónica, Endesa o Repsol. No está claro si la salida de parte del capital de una empresa pública es un paso previo a la privatización total.

5.1 La privatización como política industrial

Para el Ministerio de Industria y Energía, la privatización es parte de una política industrial más general. Así se establece en el Plan para la Racionalización y Modernización del Sector Público Empresarial, elaborado por este ministerio. De acuerdo con este plan, las empresas sin posibilidad de alcanzar una posición competitiva en el mercado se segregarán y se venderán al comprador que ofrezca el mejor precio, sin otras consideraciones. El ministerio entiende que las empresas públicas no deben continuar teniendo como misión la intervención administrativa, la política de rentas o el reequilibrio territorial. Si esto es así, no es preciso que el Estado sea propietario de un gran sector público productivo. Tampoco es necesario que el control que tras las privatizaciones se reserve el Estado sobre las empresas estratégicas sea utilizado con una finalidad redistributiva –éste es el sentido que ha predominado en la orientación de la política de la empresa pública hasta ahora–.

Tanto el Ministerio de Economía como el de Industria y Energía entienden que la privatización no debe suponer la pérdida de todo el control del Estado sobre las empresas calificadas como «estratégicas». Esta idea, presente en otros muchos gobiernos europeos inmersos en procesos de privatización, ha orientado en parte la forma en que se están produciendo las privatizaciones españolas.

Desde 1985, se han privatizado empresas en España por un valor aproximado de un billón de pesetas. El proceso ha estado dominado por acciones puntuales. En general, el propósito era integrar algunas empresas con graves problemas en entramados empresariales internacionales con garantía de futuro (modelo de SEAT). El Estado nunca intentó mantener el control de dichas empresas.

El Gobierno está utilizando el proceso privatizador para crear grupos industriales españoles capaces de competir en el ámbito internacional, futuras multinacionales, si es posible. La privatización de las empresas estratégicas no es total sino parcial: se venden paquetes accionariales en bolsa. Este proceso sirve para integrar a las empresas españolas más importantes del sector privado con las del sector público. Pero lo cierto es que son muy escasos los grupos españoles privados con capacidad financiera y tecnológica para competir en el mercado internacional. En consecuencia, las privatizaciones están de momento concentrando fuertemente la propiedad de la industria nacional bajo unas pocas siglas.

Se intenta garantizar la «españolidad» de las grandes empresas privatizadas mediante la creación de los llamados «núcleos duros» de accionistas nacionales. Así ocurrió, por ejemplo, en la privatización de una parte de Telefónica a mediados de 1995. Argentaria, La Caixa y BBV compraron un paquete de acciones muy importante, hasta disponer aproximadamente del 7% del total. El «núcleo duro» garantiza que se mantendrá el «carácter español» de Telefónica, en este caso. Esto se asegura tanto si el Estado controla aún un paquete importante de acciones como si abandona este control. En la actualidad, el Estado continúa siendo el accionista más importante de Telefónica.

La idea de la creación de «núcleos duros» procede de la experiencia privatizadora francesa. Los objetivos perseguidos son mantener la propiedad de la empresa en manos nacionales y poner freno a los capitales especulativos y a las prácticas de deslocalización de empresas. Se trata, igualmente, de que el Estado conserve influencia sobre un conjunto de empresas «nacionales» y que ejerza dicha influencia «de

hecho», independientemente de que pueda hacerlo a través de otras medidas legales. El «núcleo duro» tiene como propósito, además, integrar en unos pocos centros de poder la toma de decisiones financiero-industriales (proceso de concentración).

Aunque aún es muy pronto para estudiar la estructura que acabarán teniendo estas alianzas y concentraciones de capital nacional, parece que se están formando tres centros de poder privado-público, presentes todos ellos en los campos de las telecomunicaciones, la energía y las finanzas:

— BCH y Endesa.
— BBV y Repsol.
— Argentaria y Telefónica (también aquí la participación del BBV es importante).

El Congreso aprobó la ley que regula la privatización de empresas públicas en marzo de 1995. Esta ley fija los derechos de control del Gobierno sobre las empresas «estratégicas» privatizadas y es aplicable:

— A todas las empresas en las que el Estado detenta el 25% de la propiedad en ese momento.
— Cuando la privatización es superior al 5% del total de las acciones de la empresa.
— Cuando el resultado de la privatización reduce la presencia pública por debajo del 15% del total de las acciones.
— Siempre que se decida por decreto –lo que significa que no es universalmente aplicable, sino sólo cuando el Gobierno lo estime oportuno–.

Pero lo importante es saber qué derechos de control se reserva el Estado. Se trata de los siguientes:

— La disolución, escisión o fusión de la compañía.
— La venta o gravamen de los activos o participaciones sociales «que se determinen».

Se precisará autorización previa del Gobierno si la presencia estatal va a caer por debajo del 15% (por ejemplo, en una ampliación de capital) o si se produce una venta superior al 10% de las acciones. En definitiva, esta ley representa el sistema de *golden shares* –acciones con derechos especiales– español. El sistema de *golden shares*, practicado en otros países, supone que no todas las acciones de una empresa tienen los mismos derechos en la toma de decisiones. Las acciones que pertenecen al Estado tienen unos «derechos especiales».

Las reservas de control por parte del Estado se aplicarán en caso de que esté en juego el «interés general» (petróleo, gas, electricidad). Ese control puede utilizarse para garantizar que ciertos servicios públicos sean efectivamente prestados, aunque su producción sea básicamente privada.

5.2 *Principales privatizaciones*

En este último año se ha iniciado el proceso privatizador bajo las nuevas orientaciones ya mencionadas y como parte de la estrategia global descrita. A pesar de que se detecta un impulso privatizador claro, podríamos calificar el proceso como selectivo, paulatino e, incluso, lento. Las causas de esa selectividad y relativa lentitud son:

— En la venta de empresas «estratégicas»: el intento de obtener el mejor precio posible de las acciones en el caso de las salidas a bolsa de paquetes de acciones de propiedad pública. En tales situaciones no resulta conveniente una privatización masiva que provoque la caída del valor de las acciones. Además, tampoco resulta conveniente privatizar en coyunturas bursátiles negativas.

— En la venta total de empresas «no estratégicas» al mejor postor: la política previa de saneamiento de la empresa que, en general, el Gobierno está siguiendo. Esta política normalmente requiere tiempo y una sustancial inyección económica anterior.

Las **principales operaciones de privatización parcial de empresas «estratégicas», con creación de «núcleos duros»**, han sido:

Repsol

En marzo, Repsol hace públicos sus resultados económicos de 1994: los beneficios netos ascendieron a 96.800 millones. Inmediatamente, el Gobierno autoriza la venta en bolsa del 15% de las acciones de la empresa. El Estado, que era propietario del 40,5% del total de acciones, vería reducida su participación al 25,5% tras la operación. En 1989 ya se había vendido un 4% de las acciones al BBV y en mayo de 1994 se había realizado una primera salida a bolsa de acciones públicas (26%). Más tarde, Pemex (Petróleos de México) había adquirido otro 5% en un intercambio accionarial con Repsol. En la fórmula privatizadora –típica también de otras privatizaciones, como la de Telefónica– se reserva un 50% de las acciones en venta para el llamado

«sector minorista» (personas físicas) y, además, se prima especialmente al minorista español.

La operación resultó ser un gran éxito, tanto en el tramo minorista como en el institucional, por lo que el Gobierno decidió sobre la marcha ampliar la privatización hasta alcanzar el 19% de las acciones de la empresa. El Estado conservó el 21,5% de las acciones. 270.000 minoristas firmaron opciones de compra por un valor total de 247.000 millones. Esto significó una sobredemanda del 225%. El prorrateo de venta de acciones fue muy duro. Se primaron las peticiones inferiores a 500.000 pesetas, a las que se entregó entre el 70% y el 100% de las acciones solicitadas. Las solicitudes de más de cinco millones fueron atendidas en un 20%. La adjudicación de acciones al tramo minorista fue de 109.000 millones y al tramo institucional de 90.000 (la demanda en este caso llegó a los 282.000 millones). El Estado ingresó 199.000 millones por la operación.

El trato de favor hacia el pequeño accionista no ha tenido, ni en este ni en otros casos en que se ha seguido una práctica similar, el propósito «thatcheriano» de crear un capitalismo popular. El propósito gubernamental es evitar concentraciones accionariales que, a largo plazo, dificulten el control de la empresa por parte del Estado o por parte de un posible «núcleo duro» español, liderado, en este caso, por el BBV.

Se favoreció, además, de manera particular al llamado «tramo minorista especial» (compuesto por los trabajadores de la empresa). En esto se ha imitado la práctica francesa de reservar el 10% de las acciones públicas puestas a la venta a los asalariados de la propia empresa o a los de las filiales. En el caso francés, los descuentos en el precio de las acciones para este tramo están fijados en el 20% y la propia empresa establece un sistema crediticio muy ventajoso para que sus trabajadores compren acciones. La contrapartida es que las acciones compradas con estas ventajas no pueden volver a negociarse hasta pasados dos años o hasta que se liquide el crédito obtenido para la compra. Desde el punto de vista de los sindicatos franceses, esta práctica supone un necesario freno a la entrada de especuladores en el capital de la empresa.

En el caso de España, lo acontecido con Repsol marca la pauta que se seguirá en otras privatizaciones. Sin embargo, la práctica de primar al tramo minorista especial no está fijada por ley como en Francia. En el caso de Repsol se reservó a la propia plantilla un 5% de las acciones privatizadas, con un descuento del 4% sobre el precio de salida y con créditos blandos de hasta 10 millones de pesetas.

Telefónica

A principios de año, el Gobierno instó a Argentaria, BBV y La Caixa a que se hicieran con un paquete accionarial conjunto del 7% de Telefónica, antes de proceder a la venta de una parte muy sustancial de las acciones públicas. Con ello el Gobierno perseguía que se conformara un «núcleo duro» de accionistas nacionales en Telefónica y que el capital nacional se involucrara en los sectores de las telecomunicaciones con más futuro (telefonía móvil, transmisión de datos por cable, inversiones en América Latina...). Con este último propósito se facilitó la entrada de dichas entidades privadas en las filiales de Telefónica (por ejemplo, Argentaria compró el 10% de MoviLine).

Tras esta toma de posiciones, el Gobierno anunció la salida a bolsa del 12% de las acciones, lo que reduciría el paquete público al 20%. La decisión gubernamental de privatizar este 12% es el resultado final de las discusiones entre los ministros más privatizadores y los partidarios de mantener el control político y de gestión de las empresas más importantes.

La operación resultó también un éxito y siguió la experiencia de Repsol en sus aspectos más concretos: primacía del minorista español y, sobre todo, del minorista especial (empleados de Telefónica).

Endesa

Está prevista la privatización de un paquete de acciones públicas de Endesa en términos similares a las realizadas en los casos de Repsol y Telefónica. Sin embargo, este hecho no se ha llegado a producir todavía. Se ha dado el paso previo, como en el proceso de Telefónica, de la constitución de un «núcleo duro» mediante la toma por el BCH del 3% de la empresa pública. La operación se ha efectuado mediante un intercambio de paquetes accionariales. Ambas entidades crearán una sociedad de cartera en la que incluirán paquetes accionariales de diversas empresas al 50%: el 7,5% cada uno de Unión Fenosa, el 5,1% de Cepsa, el 4% de Antena 3 Televisión y el 7,8% de Airtel (segundo operador de telefonía móvil en España).

La privatización de Endesa, no obstante, no parece próxima. Sus beneficios resultan necesarios para la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales (SEPI) y, sobre todo, para liquidar la deuda histórica del INI. Esta política puede resultar muy peligrosa para el futuro de la empresa.

Argentaria

En dos ocasiones –y en las dos con éxito– se habían puesto a la venta paquetes públicos de acciones de Argentaria. A finales de 1994 se pretendía privatizar otro 30% del grupo bancario público –el Estado era propietario todavía del 50%–, pero finalmente se descartó una nueva salida a bolsa por dos razones:

— Para no interferir en el proceso de privatización parcial de Repsol.
— Por la infravaloración de las acciones de Argentaria a lo largo de todo el año, en opinión de los directivos del banco público y del Gobierno.

En opinión de la empresa, las acciones de Argentaria estuvieron infravaloradas en un 25% a lo largo de 1995. Una acción cotizaba a 5.800 pesetas en la última privatización y a mediados de este año sólo había logrado alcanzar las 4.650 pesetas. Esto se debió a:

— La excesiva revalorización producida entre marzo de 1993 y febrero de 1994 (con ocasión de las dos primeras privatizaciones).
— La penalización de los inversores extranjeros a las empresas españolas debido a la situación socioeconómica. Los extranjeros vendieron un volumen muy alto de sus acciones de Argentaria.
— Los resultados de Argentaria en 1994: aunque positivos, no fueron tan buenos como se esperaba.

La dirección del banco deseaba que el Estado respetase su autonomía para decidir el momento en que pudiera producirse un nuevo proceso privatizador. Se pretendía que fuera una decisión puramente empresarial y autónoma, que no respondiera a ningún otro criterio –por ejemplo, necesidades perentorias del Gobierno para rebajar el déficit público–.

Finalmente, a comienzos de 1996 se entendió que la coyuntura era propicia para lanzar una oferta pública de venta del 25% de las acciones del grupo bancario. La colocación fue un éxito tanto en el tramo minorista como en el institucional. El Estado ingresó 156.000 millones en la operación.

Indra

Este grupo electrónico fue creado mediante la fusión de la pública Inisel y la privada Ceselsa. Desde su creación obtuvo resultados cada vez más positivos, en gran medida gracias a su inmersión en el mercado internacional.

Fue parcialmente privatizado por un método diferente a los anteriores. En primer lugar, se trataba de integrar a Indra en uno de los grandes grupos electrónicos mundiales. En abril de 1995 se llegó a un acuerdo por el que la multinacional francesa Thomson CSF, del mismo sector, compraba el 25% del grupo español. Sin embargo, la venta de la cuarta parte de las acciones a Thomson no supone que la empresa deje de ser española. La SEPI pretende seguir controlando al menos el 45% del grupo y privatizar el resto, de manera que entren en el accionariado socios como Sainco o BBV y se garantice así la formación de un «núcleo duro» español.

Indra es un caso especial de privatización a medio camino entre los ejemplos anteriores y los siguientes: no parece que el Estado pretenda reservarse derechos especiales ni se ha aplicado la fórmula privatizadora de los casos descritos hasta ahora. Sí da la impresión de que el Gobierno aspira a que se mantenga la titularidad «española» de la empresa y que su privatización se haga por fases y facilitando la formación de un «núcleo duro».

Los ejemplos de **privatización y venta de empresas «no estratégicas»** son varios. Se supone que estas empresas serán totalmente privatizadas y vendidas al mejor postor, casi siempre tras un proceso de saneamiento previo. Así, tenemos:

Ence

En 1994, la Empresa Nacional de Celulosas anunció resultados positivos por primera vez en varios años: obtuvo 2.300 millones de beneficios netos y una reducción de su endeudamiento de 7.700 millones. El problema de Ence es la deuda financiera que padece. La empresa, propiedad de Téneo, prepara una privatización de hasta el 19% de su capital (valorado en unos 11.000 millones), de manera que el Estado continúe siendo propietario del 51%. El resto del capital está ya en manos privadas, pues hubo una venta anterior de acciones públicas. La privatización parcial se acompañaría de una ampliación de capital.

En el caso de esta empresa, hasta hace poco en muy mala situación económica, el Estado decidió proceder a un saneamiento previo que facilitara un buen proceso de privatización. La ampliación de capital que acompaña a la privatización parcial se destina a la reducción de la deuda. Las acciones sólo se ofertan a inversores institucionales y extranjeros. Al conservar el Estado el 51% del capital, no se tiene to-

davía el problema del mantenimiento de la empresa en manos nacionales, aunque tampoco parece que se intente a toda costa mantener la «españolidad» de la empresa. La privatización en fases sólo debe interpretarse como una forma de obtener fondos para proceder a un saneamiento más profundo y lograr una privatización total más exitosa.

Paradores Nacionales

La nueva dirección de la Red de Paradores Nacionales (nombrada a mediados de 1995) se propuso alterar los rasgos funcionariales de la empresa dependiente del Ministerio de Comercio y Turismo. El propósito de homogeneizar la oferta hotelera de paradores, que ofrece unos servicios muy diversos, conllevaría la privatización de una parte importante de los hoteles públicos (unos veinte). La estrategia de la empresa apunta al mantenimiento de su carácter público, pese a la venta de numerosos paradores más adelante. La orientación de futuro parece ser el turismo de calidad: turismo cultural y ecológico. A principios de 1995 se vendió el parador de La Palma al Cabildo de la isla. Es la primera muestra de una política gubernamental cuyo objetivo es desprenderse, mediante ventas individualizadas y totales –parador a parador–, de los paradores situados en playas o carreteras. Se concede el derecho de compra preferente a las autoridades locales frente al mercado privado.

El Estado pretende conservar en la empresa pública aquellos paradores que por sus características monumentales deban ser protegidos. También conservaría los que respondan a la nueva orientación hacia el turismo cultural y ecológico. Al mismo tiempo que se vendía el parador de La Palma, se proyectaba la construcción de otro en la misma isla, pero orientado al turismo cultural.

Inespal, CSI, Intelhorce y Sidenor

Son los ejemplos más claros de privatización de empresas «no estratégicas».

La empresa pública de aluminio (Inespal) ha estado vendiendo sus filiales: vendió el 50% de Alcan en 1994, se desprendió de toda su participación (50%) en Rasa en 1995. Se está preparando también la privatización de Inespal Extrusión. En el caso de Inespal, considerada como empresa «no estratégica», la venta se hará al mejor postor sin otros condicionantes. Lo mismo ha ocurrido con Sidenor, adjudicada a finales de 1995 al grupo hispano-italiano Digeco-Roca.

La misma consideración «no estratégica» merecen CSI e Intelhorce. La Corporación Siderúrgica Integral (CSI), tras un proceso de profundo saneamiento y reestructuración, será integrada en 1997 –ésa es la intención– en alguna de las grandes multinacionales del sector del acero (British Steel, Thyssen o Usinor-Sacilor).

Intelhorce, la «prototípica» empresa textil pública, ha sufrido dos procesos de privatización total anteriormente. El Estado, sin embargo, recuperó la propiedad tras sendos fracasos empresariales privados. El segundo de ellos, acontecido a finales de los ochenta, ha acabado en los tribunales por prácticas de corrupción en el propio proceso privatizador. El Estado concedió a los nuevos propietarios privados un crédito para el saneamiento de la empresa –que históricamente ha perdido dinero año tras año–. Este crédito se utilizó fraudulentamente para la compra de la misma Intelhorce o se transfirió a otras empresas de las que los compradores eran propietarios. Tras quedar de nuevo la empresa textil en quiebra, el Estado la recuperó y le otorgó nuevas subvenciones, que posteriormente serían anuladas por el Tribunal Europeo de Luxemburgo. La empresa está obligada a la devolución de estos fondos públicos. En la actualidad se ha puesto otra vez en venta al mejor postor.

6. Reajuste en las funciones del Estado

El proceso de privatización de empresas públicas continuará en los próximos meses y años. Estrictamente hablando, el Estado renuncia –parcialmente por el momento– a gestionar la producción directa de bienes y servicios económicos de carácter «no social». Esta actuación forma parte de una evolución general provocada principalmente por la internacionalización de la economía y el consecuente incremento de la competencia. Dicha evolución explica también otros fenómenos como:

— Los problemas del gasto social.
— La paulatina menor intervención gubernamental en la regulación de los mercados económicos, incluido el mercado de trabajo.
— Los intentos de «empresarializar» la gestión del propio sector público empresarial o de lo que quede de él.

No obstante, la privatización –y esto es fundamental– no supone *per se* una reducción de las funciones sociales del Estado de Bienestar. Los poderes públicos conservan un gran poder redistributivo. La titu-

laridad pública de empresas productivas puede ser uno de los instrumentos de ese poder –por ejemplo, como parte de la política social territorial–, pero no es necesariamente el instrumento reequilibrador más eficaz. Pueden existir otros. En el equilibrio de la política social territorial deberían evaluarse los costes y beneficios relativos de varios tipos de política regional.

Es muy probable que la «privatización» alcance de manera masiva a otras agencias o entes estatales encargados de producir bienes y servicios «sociales». Ya se han dado pasos muy decididos en este sentido. La privatización de empresas públicas es sólo una primera etapa. Lo esencial del Estado de Bienestar es la garantía pública de que ciertos bienes y servicios estarán disponibles para toda la población de forma universal. Pero esto no implica la producción pública de esos bienes. Supone un acceso igualitario a las prestaciones, pero éstas pueden ser producidas por entes privados.

Si la privatización está motivada por la búsqueda de una mayor eficiencia económica, ésta debe acompañarse de un aumento de la competencia intrasectorial. Esto es algo que no siempre está garantizado. La «ideología» privatizadora a ultranza no parece percatarse de que cada vez es mayor la confusión entre lo que llamamos «público» y lo que llamamos «privado». Las grandes empresas privadas tienen acceso al poder público y, de hecho, conforman *lobbies* de presión en relación con las regulaciones de mercados o para obtener ayudas públicas. Así lo hacen tanto las que producen bienes económicos «no sociales» como las que producen bienes económicos «sociales», pagados éstos por los poderes públicos con el propósito de garantizar los requisitos del Estado de Bienestar. Es conocido el caso, por ejemplo, de algunos hospitales privados que prestan servicios sociales pagados con fondos estatales. Forman *lobbies* que presionan y abogan por la expansión de los derechos –en este caso sanitarios– ligados al Estado de Bienestar.

La privatización no es la varita mágica que soluciona todos los problemas de eficiencia económica que se achacan a la titularidad de las empresas o entes públicos productores de bienes y servicios. Es sólo una pequeña parte de esa solución. Debe ir unida a otras estrategias que se están expandiendo ya en los países capitalistas avanzados. La privatización es una reestructuración organizativa de la producción económica de la sociedad.

III. INDICADORES

Los esquemas y los indicadores siguientes muestran una visión global de algunos de los aspectos más relevantes del sector público empresarial estatal. Uno de los problemas más importantes con que nos encontramos al elaborarlos es la situación cambiante del sector en los últimos dos años. Los cambios se suceden casi mensualmente, tanto por el proceso privatizador como por la reestructuración del organigrama del sector. La disponibilidad de datos no avanza a la misma velocidad. Los datos más recientes se refieren, en la mayoría de las ocasiones, a 1993. A pesar de esto, y siempre teniendo en cuenta la evolución reseñada en el capítulo, serán de utilidad para poder hacerse una idea global tanto de la estructura como de la situación de las empresas públicas.

1. Estructura organizativa

El organigrama general de los *holdings* estatales (cuadros 1, 2 y 3) corresponde al período inmediatamente anterior a la creación de la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales (SEPI) y de la Agencia Industrial del Estado (AIE), que tuvo lugar el 1 de agosto de 1995. La SEPI está formada por Téneo y Repsol y la AIE por la mayor parte de las empresas del INI no integradas en Téneo. Esta reestructuración supuso la desaparición del INI y del Instituto Nacional de Hidrocarburos (INH). El grupo de la Dirección General del Patrimonio del Estado (DGPE) continúa subsistiendo.

Las empresas integradas en Téneo-SEPI –como ya comentamos– no pueden recurrir al presupuesto del Estado y, por tanto, el grupo es financieramente independiente. Sin embargo, esto puede resultar muy peligroso para las empresas rentables del grupo, ya que tienen que ser ellas las que cubran las pérdidas de las empresas menos rentables y las que respondan de la deuda histórica del INI (unos 700.000 millones).

En la Agencia Industrial del Estado están integradas las empresas de los sectores industriales más tradicionales, como la minería o el sector naval. Son empresas con graves problemas, que no pueden subsistir sin las ayudas estatales o sin someterse a profundísimas reestructuraciones. Dada la política que sigue la Unión Europea, cada vez es más difícil que consigan ayudas presupuestarias estatales, por lo

que son empresas candidatas a sufrir penosos reajustes. También influyen otros acuerdos internacionales, como el que han firmado casi todos los países productores de barcos para poner fin a los subsidios a los astilleros públicos.

2. Empleo en la empresa pública

La tabla 9 muestra una clasificación jurídica de las empresas públicas en los años 1991 y 1992. La parte más interesante de la tabla, dado el contenido de este capítulo, es la referida a las «sociedades mercantiles». La mayor parte de estas sociedades son de titularidad estatal. En este grupo estatal, la plantilla total se redujó un 4% en 1992 (una tendencia sistemática en los últimos años), hasta quedar situada en unos 304.000 trabajadores.

Por contraste, las sociedades mercantiles que pertenecen a los poderes locales, a las diputaciones o a las comunidades autónomas presentan una tendencia contraria en el empleo. No obstante, son empresas con un tamaño mucho menor que las de titularidad estatal: su plantilla total es aproximadamente unas siete veces inferior a la de las sociedades estatales. Conviene advertir, sin embargo, que la tabla tiene problemas de interpretación debido a la alteración jurídica que, en algunos casos, han sufrido algunas empresas.

En la tabla 10 se recoge una clasificación de las empresas públicas basada en la actividad que realizan. Se incluyen todas las empresas que siendo de titularidad pública llevan a cabo actividades empresariales. La plantilla total de las empresas estatales alcanzó casi los 475.000 trabajadores en 1992. Se mantiene básicamente igual la proporción de las plantillas de las empresas de las comunidades autónomas y de los ayuntamientos. Debe apreciarse la escasísima relevancia, en cuanto al número de trabajadores, de las empresas financieras: no llega al 4% del total de empleo de las empresas públicas. El sector empresarial público se compone de empresas no financieras en su casi totalidad. Es particularmente importante el sector «Transportes y comunicaciones», que representa casi la mitad de todo el empleo. Le sigue el sector «Manufactureras e industria», con algo más del 12%.

La evolución del empleo en las empresas públicas con más de 200 trabajadores entre 1989-1994 puede apreciarse en la tabla 11. En estos cinco años el empleo en estas empresas disminuyó casi un 2%

anual. La caída fue mayor en el sector «Minería, siderurgia e industria química» (–18,51%) y en «Comercio y hostelería» (–11,34%). El sector «Transportes y comunicaciones» –el más importante– se mantuvo. El empleo creció en «Construcción» (28,37%) y en «Instituciones financieras y seguros» (24,97%), sector este último relativamente poco importante desde el punto de vista del tamaño de la plantilla.

La tabla 12 desglosa la situación contractual de los trabajadores de las empresas públicas. En 1991, el total de personal eventual era de 31.500 trabajadores aproximadamente, y disminuyó a unos 23.500 en 1992. Dado que se trataba de un período de crisis, la explicación de tal reducción es que el ajuste de plantillas afecta sobre todo al personal eventual. En este sentido, las empresas públicas se comportan como las privadas.

La tabla 13 compara la estructura de la masa salarial bruta en las empresas públicas y privadas con más de 200 trabajadores.

3. Balance económico

Las tablas 14 y 15 deben leerse conjuntamente. La tabla 14 se refiere a las empresas públicas con beneficios y la tabla 15, a las empresas con pérdidas. Las tablas incluyen los beneficios o pérdidas por sectores, el coste medio de personal y el porcentaje de subvenciones sobre la cifra total de negocio. Se observa que casi todos los beneficios obtenidos por las empresas públicas (un 75%) proceden de las empresas de electricidad (Endesa), comunicaciones (Telefónica) y comercio. Las pérdidas más abultadas se producen en «Transporte ferroviario» (Renfe) y «Metálicas básicas» (casi el 65% de las pérdidas). En conjunto, las pérdidas ascendieron a algo más de 700.000 millones de pesetas (300.000 millones de pérdidas en Renfe) en 1992. Hay que subrayar que el coste medio de personal es aleatorio, es decir, la variación de este coste en función de los beneficios o pérdidas es escasa o nula. Los porcentajes de subvenciones sobre la cifra de negocios son abultadísimos en el caso de las industrias extractivas.

Las siguientes cuatro tablas (16, 17, 18 y 19) son las cuentas de pérdidas y ganancias, en los años 1991 y 1992, de los distintos grupos en que entonces estaban organizadas las empresas públicas estatales: Dirección General del Patrimonio del Estado (DGPE), Instituto Nacional de Industria (INI), Instituto Nacional de Hidrocarburos (INH)

y el grupo de otras empresas no integradas en los tres anteriores. Debe tenerse en cuenta que en ellas ya están contabilizadas todas las ayudas estatales (principalmente transferencias de capital y subvenciones de explotación). Apréciese la elevada carga financiera –gastos financieros– de la DGPE y del INI y su empeoramiento entre 1991 y 1992. También es visible un empeoramiento de sus resultados en esos años. Finalmente, en la tabla 20 se observa que los gastos financieros subieron de 614.000 a 728.000 millones entre los años 1991 y 1992. Teniendo en cuenta los ingresos financieros, el balance final de 1992 es peor que el de 1991 en unos 60.000 millones. Estas cifras revelan, primero, la enorme carga financiera de las empresas públicas y, segundo, que en los años de crisis tal situación tiende a empeorar.

Cuadro 1 – Empresas que pertenecen al grupo Instituto Nacional de Industria y porcentaje de participación. 1992

Empresas del grupo INI			
Altos Hornos del Mediterráneo, S.A. (AHM)	100	Astilleros Españoles, S.A. (AESA)	100
Astilleros y Talleres del Noroeste, S.A. (ASTANO)	100	Diques del Atlántico, S.A.	100
Empresa Nacional Bazán de Construcciones Navales y Militares, S.A.	100	Empresa Nacional Hulleras del Norte, S.A. (HUNOSA)	100
Empresa Nacional Santa Bárbara de Industrias Militares, S.A.	100	Equipos Nucleares, S.A. (ENSA)	100
Forjas y Aceros de Reinosa, S.A. (FOARSA)	100	Hijos de J. Barreras, S.A.	100
Téneo, S.A.	100	Minas de Figaredo, S.A.	100
Prerreducidos Integrados del Suroeste de España, S.A. (PRESUR)	99,5	Productos Tubulares, S.A.	99,99
Sidenor, S.A.	50	Corporación Siderúrgica Integral, S.A. (CSI)	50
Empresas del grupo Téneo, S. A.			
Automoción 2000, S.A.	100	Babcok&Willcox Española, S.A. (BWE)	100
Empresa Auxiliar de la Industria, S.A. (AUXINI)	100	Empresa Nacional ADARO, S.A.	100

Sigue **Cuadro 1 – Empresas que pertenecen al grupo Instituto Nacional de Industria y porcentaje de participación. 1992**

Empresas del grupo Téneo, S.A. *(Continuación)*

Empresa Nacional de Artesanía, S.A. (ARTESPAÑA)	100	Empresa Nacional Elcano de la Marina Mercante, S.A.	100
Empresa Nacional de Electrónica y Sistemas, S.A.	100	Fábrica de San Carlos, S.A	100
Potasas de Llobregat, S.A.	100	Suria K, S.A. Sales y Potasas	100
Tecnología y Gestión de la Innovación, S.A. (TGI)	100	Tecnología Grupo INI, S.A. (INITEC)	100
Compañía Trasatlántica Española, S.A. (CTE)	99,98	Almagrera, S.A.	99,93
Iberia, Líneas Aéreas de España, S.A.	99,92	Construcciones Aeronáuticas, S.A. (CASA)	99,29
Industria Española del Aluminio, S.A. (INESPAL)	98,32	Aviación y Comercio, S.A. (AVIACO)	97
CESELSA-INISEL, S.A.	85,36	Sociedad para el Desarrollo Industrial de Andalucía, S.A. (SODIAN)	80,29
Empresa Nacional de Electricidad, S.A. (ENDESA)	75,59	Sociedad para el Desarrollo Industrial de Extremadura, S.A. (SODIEX)	61,2
Empresa Nacional del Uranio, S.A. (ENUSA)	60	Empresa Nacional de Celulosa, S.A. (ENCE)	55,88
Sociedad para el Desarrollo Industrial de Galicia, S.A. (SODIGAL)	51,19	Sociedad para el Desarrollo Industrial de Aragón, S.A. (SODIAR)	51
Sociedad para el Desarrollo Industrial de Canarias, S.A. (SODICAN)	51	Sociedad para el Desarrollo Industrial de Castilla–La Mancha (SODICAMAN)	51
Sociedad para el Desarrollo Industrial de Castilla y León, S.A. (SODICAL)	51	Empresa Nacional de Innovación, S.A. (ENISA)	47
Empresa Nacional de Residuos Radiactivos S.A. (ENRESA)	20	Aluminio Español, S.A.	18,69
Fomento de Comercio Exterior, S.A. (FOCOEX)	15,76	INI Medio Ambiente, S.A.,	15
Hispasat, S.A.	10	Red Eléctrica Española, S.A. (REE)	1
Agencia EFE, S.A.	0,67		

Fuente: Elaboración CECS a partir de Intervención General de la Administración del Estado, *El Sector Público Empresarial. Anexo Económico-Financiero 1991-1992*, 1995.

Cuadro 2 – Empresas que pertenecen al Instituto Nacional de Hidrocarburos y porcentaje de participación. 1992

Empresas del grupo INH	
Empresa Nacional del Gas, S.A. (ENAGAS)	100
Compañía Auxiliar de Industrias Varias, S.A. (TECNIGAS)	100
Sociedad General de Intercambio y Relaciones Comerciales Exteriores, S.A. (SIRECOX)	50
Empresa Nacional de Innovación, S.A. (ENISA)	47
REPSOL, S.A.	66,5
Empresas del Grupo REPSOL, S.A.	
CARENOR, S.A.	100
REPSOL Exploración Luanda, S.A.	100
REPSOL Exploración Gabón, S.A.	100
REPSOL Exploración Colombia, S.A.	100
REPSOL Exploración Argelia, S.A.	100
REPSOL Butano, S.A.	100
REPSOL Exploración, S.A.	100
REPSOL Química, S.A.	100
REPSOL Exploración Siria, S.A.	100
REPSOL Exploración Indonesia, S.A.	100
REPSOL Exploración Egipto, S.A.	100
REPSOL Exploración Camboya, S.A.	100
REPSOL Portugal, S.A.	99,99
REPSOL Petróleo, S.A.	99,9
REPSOL Naviera Vizcaína, S.A.	99,54
REPSOL Comercial Productos Petrolíferos, S.A.	25,01
REPSOL Combustibles Petrolíferos, S.A.	20,1
Compañía Logística de Hidrocarburos, S.A. (CLH)	12,27
REPSOL France, S.A.	0,06

Fuente: Elaboración CECS a partir de Intervención General de la Administración del Estado, *El Sector Público Empresarial. Anexo Económico-Financiero 1991-1992*, 1995.

Cuadro 3 – Empresas que pertenecen a la Dirección General del Patrimonio del Estado y porcentaje de participación. 1992

Empresas del grupo DGPE

Compañía Caminos Hierro Norte de España, S.A.	100
Compañía Ferrocarril Madrid-Zaragoza-Alicante, S.A.	100
Compañía Ferrocarriles de Mallorca, S.A.	100
Empresa Nacional de Autopistas, S.A. (ENAUSA)	100
Explotaciones Agrícolas Andaluzas, S.A. (EXPASA)	100
Madrid 1994, OCI	100
Pabellón de España, S.A.	100
Programas y Explotaciones de Radiodifusión, S.A. (PROERSA)	100
Sociedad Española de Estudios para la Comunicación Fija a través del Estrecho de Gibraltar, S.A. (SECEGSA)	100
Sociedad Estatal para la Exposición Universal de Sevilla 92, S.A. (EXPO 92)	100
Sociedad Estatal V Centenario Descubrimiento de América, S.A.	100
Agencia Efe, S.A.	98,66
Mercados de Origen, S.A. (MERCO)	89,93
Aldeasa, S.A.	80
Alimentos y Aceites, S.A.	74,07
Cartuja 93, S.A.	51
Corporación Siderúrgica Integral, S.A. (CSI)	50
Telefónica de España, S.A.	32,29
Compañía Ferrocarril Central Aragón, S.A.	100
Compañía Ferrocarriles Andaluces, S.A.	100
Compañía General Española de África, S.A.	100
Empresa para la Gestión de Residuos Industriales, S.A. (EMGRISA)	100
Inmobiliaria de Promociones y Arriendos, S.A. (IMPROASA)	100
Minas de Almadén y Arrayanes, S.A. (MAYASA)	100
Paradores de Turismo, S.A.	100
Sociedad de Infraestructura y Equipamientos Penitenciarios, S.A. (SIEP)	100
Sociedad Estatal de Gestión Inmobiliaria Patrimonial, S.A. (SEGIPSA)	100
Sociedad Estatal para las Enseñanzas Aeronáuticas, S.A. (SENASA)	100
Compañía Transmediterránea, S.A.	95,24
Infraestructuras y Equipamientos Hispalenses, S.A. (INFEHESA)	85
Compañía Española de Tabaco en Rama, S.A. (CETARSA)	79,18
Tabacalera, S.A.	52,38
Barcelona Holding Olímpico, S.A. (HOLSA)	51
Empresa Nacional de Mercados Centrales de Abastecimiento, S.A. (MERCASA)	41,17
Empresa de Transformación Agraria, S.A. (TRAGSA)	20

Sociedad Estatal de Estiba y Desestiba del Puerto de:

Marín, S.A.	90,4	Alcudia, S.A.	51	La Luz y Las Palmas, S.A.	51
Rosario, S.A.	75	Avilés, S.A.	51	Mahón, S.A.	51
Algeciras, S.A.	51,02	Bilbao, S.A.	51	Málaga, S.A.	51
Alicante, S.A.	51,02	Cartagena, S.A.	51	Santa Cruz de Tenerife, S.A.	51
Gijón, S.A.	51,02	Ceuta, S.A.	51	Santander, S.A.	51
Mallorca, S.A.	51,02	Ferrol, S.A.	51	Villagarcía de Arosa, S.A.	51
Pasajes, S.A.	51,02	Huelva, S.A.	51	Castellón, S.A.	50,92
Tarragona, S.A.	51,02	Ibiza, S.A.	51	Sevilla, S.A.	50,92
Valencia, S.A.	51,02	La Coruña, S.A.	51	Barcelona, S.A.	50,85

Fuente: Elaboración CECS a partir de Intervención General de la Administración del Estado, *El Sector Público Empresarial. Anexo Económico-Financiero 1991-1992*, 1995.

Tabla 8 – Estructura sectorial del empleo en las empresas públicas de la Unión Europea (1). En porcentaje. 1991

Ramas económicas	UE	Bélgica	Dinamarca	España	Francia	Grecia	Holanda	Irlanda	Italia	Luxemburgo	Reino Unido	Portugal
Energía y minas	12,0	5,1	14,2	14,6	11,3	18,9	1,3	21,4	11,9	0,0	13,8	12,2
Industria	17,2	2,2	2,4	18,9	26,1	4,3	0,0	3,8	21,1	0,0	1,1	18,6
Transportes y comunicaciones	52,3	79,8	38,4	20,9	19,6	21,6	34,2	33,6	47,7	68,4	29,7	22,8
Correos y telecomunicaciones			40,1	34,3	24,4	21,6	64,1	36,0			32,1	19,8
Sector financiero	10,9	12,2	0,0	4,7	10,8	21,6	0,4	5,0	16,4	31,6	1,7	22,7
Otros servicios	7,6	0,7	4,8	6,6	7,9	11,9	0,0	0,3	2,9	0,0	21,5	3,8
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
% en el total de las empresas mercantiles no agrícolas (2)	8,9	9,8	8,2	6,0	13,4	14,7	5,1	8,7	13,5	3,2	4,4	10,6
% de cada país en el empleo total de las EP's en la UE (3)	100	2,8	1,6	5,8	25,3	2,5	2,2	1,0	21,1	0,1	10,6	3,1

(1) Sin incluir Alemania, ausente de las estadísticas globales del CEEP desde 1985. El año de referencia es 1991, salvo en los casos de Grecia (media 1985-90) y Dinamarca (1988). Los países han sido ordenados de acuerdo con el impacto de las empresas públicas en sus respectivas economías según el indicador del CEEP (media aritmética del peso en la producción, el empleo y la inversión). La primera columna corresponde a la media comunitaria.

(2) La fecha de referencia para todos los países es el final de 1991, aunque en algunos casos se trata de cifras muy tentativas.

(3) El porcentaje residual cercano al 24% puede aceptarse como una cifra aproximativa correspondiente a Alemania (sin la antigua RDA).

Fuente: Velarde, J., García Delgado, J. L. y Pedreño, A. (eds.), *El Estado en la economía española*, Civitas, 1994, p. 73.

Tabla 9 – Clasificación jurídica de las empresas públicas. 1991-1992

Figuras jurídicas	1991		1992		% de crecimiento de las plantillas medias
	Nº de entidades inventariadas	Plantilla media	Nº de entidades inventariadas	Plantilla media	
Servicios comerciales del Estado (*)	1	63.025	–	–	–
Organismos autónomos	92	61.057	94	106.196	73,93
De los ayuntamientos	6	118	7	1.394	1.081,36
De las diputaciones provinciales	4	32	4	37	15,63
De las comunidades autónomas	21	1.464	20	3.127	113,59
Del Estado	61	59.443	63	101.638	70,98
Entes públicos	62	71.211	69	76.172	6,97
De las comunidades autónomas	36	6.353	42	7.416	16,73
Del Estado	26	64.858	27	68.756	6,01
Entes art. 6.1.b) TRLGP	17	61.493	18	58.573	–4,75
Entes art. 6.5 TRLGP	9	3.365	9	10.183	202,62
Sociedades mercantiles	973	357.424	1.086	345.452	–3,35
De los ayuntamientos	165	20.891	173	20.960	0,33
De las diputaciones provinciales	38	1.107	48	1.143	3,25
De las comunidades autónomas	208	18.081	240	18.996	5,06
Del Estado	562	317.345	625	304.353	–4,09
Total	1.128	552.717	1.249	527.820	–4,50

(*) En 1991, Correos y Telégrafos se considera Servicio comercial del Estado, incluyéndose su plantilla, a pesar de no ser tratada en ese año, dada su relevancia.

Fuente: Elaboración CECS a partir de Intervención General de la Administración del Estado, *El Sector Público Empresarial. Informe Económico-Financiero 1991-1992*, 1995.

Tabla 10 – Clasificación de las empresas públicas según la actividad que realizan. 1992

Actividad	Ayuntamientos		Diputaciones provinciales		Comunidades autónomas		Estado		Total SPE	
	Plantilla media	%	Plantilla media	%	Plantilla media	%	Plantilla media	%	Plantilla media	%
No financiera	**22.354**	**100**	**1.156**	**97,97**	**29.133**	**98,63**	**454.866**	**95,81**	**507.509**	**96,15**
Agricultura	–	–	158	13,39	458	1,55	2.070	0,44	2.686	0,51
Energía	2.144	9,59	100	8,47	2.434	8,24	47.856	10,08	52.534	9,95
Manufactureras e industria	2.239	10,02	62	5,25	564	1,91	61.381	12,93	64.246	12,17
Construcción y urbanismo	376	1,68	23	1,95	1.844	6,24	32.979	6,95	35.222	6,67
Comercio y hostelería	1.038	4,64	–	–	79	0,27	14.601	3,08	15.718	2,98
Transportes y comunicaciones	11.819	52,87	–	–	10.533	35,66	226.412	47,69	248.764	47,13
Desarrollo	265	1,19	79	6,69	909	3,08	5.431	1,14	6.684	1,27
Servicios de información	16	0,07	–	–	5.484	18,57	14.155	2,98	19.655	3,72
Otros servicios	4.457	19,94	734	62,20	6.828	23,12	49.981	10,53	62.000	11,75
Financiera	**–**	**–**	**24**	**2,03**	**406**	**1,37**	**19.881**	**4,19**	**20.311**	**3,85**
Financiación	–	–	24	2,03	406	1,37	1.526	0,32	1.956	0,37
Bancos	–	–	–	–	–	–	17.100	3,60	17.100	3,24
Seguros	–	–	–	–	–	–	1.255	0,26	1.255	0,24
Total	**22.354**	**100**	**1.180**	**100**	**29.539**	**100**	**474.747**	**100**	**527.820**	**100**

Fuente: Elaboración CECS a partir de Intervención General de la Administración del Estado, *El Sector Público Empresarial. Informe Económico-Financiero 1991-1992*, 1995.

abla 11 – Empleo en empresas públicas con más de 200 trabajadores. 1989-1994

Sectores	1989	%	1993	%	1994	%	% Variación interanual
Total industria	**138.963**	**37,60**	**104.685**	**30,54**	**98.669**	**29,33**	**–5,80**
Energía y agua	46.816	12,67	41.397	12,08	38.496	11,44	–3,55
Minería, siderurgia e industria química	29.144	7,89	22.432	6,54	2.172	0,65	–18,51
Metal, electrónica y mecánica de precisión	43.671	11,82	31.397	9,16	46.298	13,76	1,20
Otras industrias manufactureras	19.332	5,23	9.459	2,76	11.703	3,48	–7,89
Construcción	**2.271**	**0,61**	**1.055**	**0,31**	**5.492**	**1,63**	**28,37**
Total servicios	**228.308**	**61,78**	**237.014**	**69,15**	**232.229**	**69,04**	**0,34**
Comercio y hostelería	12.396	3,35	5.723	1,67	5.366	1,60	–11,34
Transporte y comunicaciones	183.164	49,57	183.856	53,64	173.272	51,51	–1,08
Instituciones financieras y seguros	17.349	4,69	31.290	9,13	39.013	11,60	24,97
Otros servicios	15.399	4,17	16.145	4,71	14.578	4,33	–1,07
Total	**369.542**	**100**	**342.754**	**100**	**336.390**	**100**	**–1,79**

Fuente: Elaboración CECS a partir de Ministerio de Economía y Hacienda, *La negociación colectiva en las grandes empresas*, varios años.

Tabla 12 – Personal fijo, eventual, en regulación de empleo y plantilla media total por sectores productivos no financieros. 1991-1992

Sector	1991		1992		Variación	
	Plantilla media	%	Plantilla media	%	Absoluta	%
Personal fijo						
Electricidad	12.611	3,85	12.732	3,92	121	0,96
Extractivas	23.906	7,31	18.719	5,76	–5.187	–21,70
Metálicas	26.825	8,20	32.074	9,87	5.249	19,57
Construcción de material para el transporte naval	19.510	5,96	18.562	5,71	–948	–4,86
Productos alimenticios, bebidas y tabaco	11.026	3,37	9.915	3,05	–1.111	–10,08
Comunicaciones	72.266	22,09	73.414	22,59	1.148	1,59
Transporte aéreo	28.022	8,57	27.119	8,35	–903	–3,22
Transporte ferroviario	50.199	15,34	48.005	14,77	–2.194	–4,37
Servicios de información	12.648	3,87	12.186	3,75	–462	–3,65
Otros servicios	4.871	1,49	11.787	3,63	6.916	141,98
Resto de sectores	65.263	19,95	60.449	18,60	–4.814	–7,38
Total	327.147	100	324.962	100	–2.185	–0,67
Personal eventual						
Agricultura	952	3,02	914	3,90	–38	–3,99
Servicios técnicos y de investigación	1.123	3,56	1.100	4,69	–23	–2,05
Construcción	1.764	5,59	1.367	5,83	–397	–22,51
Comercio	2.143	6,80	2.551	10,88	408	19,04
Turismo	1.020	3,23	1.038	4,43	18	1,76
Comunicaciones	5.040	15,98	1.451	6,19	–3.589	–71,21
Transporte aéreo	3.298	10,46	3.438	14,66	140	4,24
Desarrollo sectorial	4.923	15,61	3.073	13,10	–1.850	–37,58
Servicios de información	2.840	9,01	1.423	6,07	–1.417	–49,89
Otros servicios	1.155	3,66	1.438	6,13	283	24,50
Resto de sectores	7.279	23,08	5.659	24,13	–1.620	–22,26
Total	31.537	100	23.452	100	–8.085	–25,64

Sigue **Tabla 12 – Personal fijo, eventual, en regulación de empleo y plantilla media total por sectores productivos no financieros. 1991-1992**

Sector	1991		1992		Variación	
	Plantilla media	%	Plantilla media	%	Absoluta	%
Personal en regulación de empleo						
Gas	574	18,74	698	14,50	124	21,60
Extractivas	596	19,46	441	9,16	–155	–26,01
Petróleo	48	1,57	41	0,85	–7	–14,58
Metálicas	327	10,68	664	13,79	337	103,06
Metalúrgicas	189	6,17	293	6,09	104	55,03
Construcción de material para el transporte aéreo	–	–	913	18,97	913	–
Construcción de material para el transporte naval	1.168	38,13	1.017	21,13	–151	–12,93
Electrónica e informática	24	0,78	52	1,08	28	116,67
Turismo	126	4,11	84	1,74	–42	–33,33
Servicios de información	–	–	546	11,34	546	–
Resto de sectores	11	0,36	65	1,35	54	490,91
Total	3.063	100	4.814	100	1.751	57,17
Plantilla media total						
Electricidad	13.207	3,65	13.279	3,76	72	0,55
Extractivas	24.972	6,90	19.463	5,51	–5.509	–22,06
Metálicas	27.582	7,62	33.410	9,46	5.828	21,13
Construcción de material para el transporte naval	20.897	5,78	19.634	5,56	–1.263	–6,04
Comercio	10.357	2,86	10.828	3,07	471	4,55
Comunicaciones	77.306	21,37	74.865	21,19	–2.441	–3,16
Transporte aéreo	31.320	8,66	30.557	8,65	–763	–2,44
Transporte ferroviario	51.038	14,11	48.380	13,70	–2.658	–5,21
Servicios de información	15.488	4,28	14.155	4,01	–1.333	–8,61
Otros servicios	6.026	1,67	13.225	3,74	7.199	119,47
Resto de sectores	83.554	23,10	75.432	21,36	–8.122	–9,72
Total	361.747	100	353.228	100	–8.519	–2,35

Fuente: Intervención General de la Administración del Estado, *El Sector Público Empresarial. Informe Económico-Financiero 1991-1992*, 1995.

Tabla 13 – Estructura de la masa salarial bruta para empresas privadas y públicas. En porcentajes. 1989-1994

	1989				1994			
	Empresa privada	Empresa pública			Empresa privada	Empresa pública		
		Total	Estatales	Regionales y locales		Total	Estatales	Regionales y locales
Retribuciones garantizadas								
Sueldo base	47,2	44,2	44,4	39,9	45,8	45,8	45,9	43,8
Con carácter fijo	10,1	10,4	10,2	14,8	13,1	9,0	9,0	8,7
Complemento de antigüedad	5,0	6,1	6,1	6,3	4,5	6,0	6,0	6,1
Retribuciones variables								
Complemento productividad	6,8	7,1	7,2	4,4	6,0	6,3	6,0	8,7
Complemento asistencia	0,9	0,7	0,7	1,1	1,0	0,8	0,7	1,6
Otros pluses	3,9	6,1	6,1	5,4	5,4	5,7	5,5	7,1
Horas extras	1,4	1,4	1,4	1,3	0,9	0,8	0,8	1,2
Otros conceptos								
Ventajas sociales	4,3	4,4	4,5	2,1	2,1	4,4	4,7	2,4
Seguridad Social	20,4	19,6	19,4	24,7	21,2	21,2	21,4	20,4
Total masa salarial bruta	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración CECS a partir de Ministerio de Economía y Hacienda, *La negociación colectiva en las grandes empresas*, varios años.

Tabla 14 – Sectores con beneficios, coste medio de personal y subvenciones sobre la cifra de negocios del sector empresarial público no financiero. 1991-1992

Sectores con beneficios	1991		1992		Variación		Coste medio de personal (millones de pesetas)		Subvenciones sobre cifra de negocio (%)	
	Millones de pesetas	%	Millones de pesetas	%	Absoluta	%l	1991	1992	1991	1992
Electricidad	100.945	39,83	115.177	37,48	14.232	14,10	5,54	5,84	0,02	0,03
Petróleo y derivados	48.731	19,23	18.582	6,05	–30.149	–61,87	6,59	6,69	0,05	0,04
Gas y otras formas de energía	104	0,04	9.732	3,17	9.628	9.257,69	7,18	7,34	0,01	0,02
Productos alimenticios, bebidas y tabaco	15.378	6,07	15.232	4,96	–146	–0,95	4,18	4,44	0,90	0,20
Servicios técnicos y de investigación	972	0,38	693	0,23	–279	–28,70	4,94	5,32	1,55	0,97
Desarrollo sectorial	710	0,28	1.622	0,53	912	128,45	3,02	4,26	10,64	13,60
Comercio	33.688	13,29	34.576	11,25	888	2,64	5,82	5,75	0,62	0,11
Turismo	815	0,32	388	0,13	–427	–52,39	2,27	2,41	–	–
Comunicaciones	81.430	32,13	83.907	27,31	2.477	3,04	4,69	5,25	0,02	0,04
Otros transportes	–60	–0,02	411	0,13	471	–785,00	3,32	4,21	–	0,11
Servicios culturales	–20.318	–8,02	5.420	1,76	25.738	126,68	5,90	7,58	0,85	3,84
Servicios portuarios	2.575	1,02	3.294	1,07	719	27,92	4,73	5,24	0,47	1,04
Actividades inmobiliarias	–4.116	–1,62	17.837	5,80	21.953	533,36	3,40	4,69	–	–
Otros servicios	–8.101	–3,20	368	0,12	8.469	104,54	3,57	3,94	9,40	3,64
Desarrollo regional	701	0,28	52	0,02	–649	–92,58	5,80	6,27	5,54	0,93
Total sectores con beneficios	253.454	100	307.291	100	53.837	21,24				

Fuente: Elaboración CECS a partir de Intervención General de la Administración del Estado, *El Sector Público Empresarial. Informe Económico-Financiero 1991-1992*, 1995.

Tabla 15 – Sectores con pérdidas, coste medio de personal y subvenciones sobre la cifra de negocios del sector empresarial público no financiero. 1991-1992

Sectores con pérdidas	1991		1992		Variación		Coste medio de personal (millones de pesetas)		Subvenciones sobre cifra de negocio (%)	
	Millones de pesetas	%	Millones de pesetas	%	Absoluta	%	1991	1992	1991	1992
Agricultura, silvicultura, ganadería y pesca	–185	0,04	–228	0,03	43	23,24	1,63	1,75	1,49	2,51
Industrias extractivas	–17.192	3,74	–12.369	1,74	–4.823	–28,05	3,60	4,84	40,76	73,45
Químicas y conexas	–6.267	1,36	–10.916	1,54	4.649	74,18	5,24	5,92	0,01	–
Metálicas básicas	–54.616	11,89	–149.821	21,07	95.205	174,32	4,11	4,31	0,15	0,06
Metalúrgicas de transformación	–19.349	4,21	–32.738	4,60	13.389	69,20	4,09	5,05	0,41	0,35
Electrónica e informática	–1.904	0,41	–10.336	1,45	8.432	442,86	5,35	4,95	0,22	0,14
Construcción de material para el transporte aéreo	–6.807	1,48	–3.846	0,54	–2.961	–43,50	4,39	4,56	0,28	0,61
Construcción de material para el transporte naval	–25.672	5,59	–23.600	3,32	–2.072	–8,07	3,46	4,04	3,94	5,45
Construcción de material para el transporte terrestre	–1.504	0,33	–224	0,03	–1.280	–85,11	5,41	3,55	0,12	0,30
Papel, edición e impresión	–5.375	1,17	–5.194	0,73	–181	–3,37	4,73	5,27	0,15	0,14
Demás manufactureras	–449	0,10	–857	0,12	408	90,87	1,68	2,27	–	0,69
Construcción	5.396	–1,17	–34.542	4,86	39.938	740,14	4,53	5,17	7,05	6,12
Transporte aéreo	–36.913	8,03	–38.406	5,40	1.493	4,04	5,56	6,23	0,01	0,01
Transporte ferroviario	–262.134	57,04	–304.737	42,85	42.603	16,25	3,87	4,22	11,39	6,00
Transporte marítimo	6.352	–1,38	–6.826	0,96	13.178	207,46	4,48	5,07	3,76	2,51
Servicios de autopistas	33	–0,01	–11	0,00	44	133,33	3,64	4,08	46,23	30,39
Servicios de informática	–17	0,00	–1.042	0,15	1.025	6.029,41	5,09	6,44	–	1,10
Servicios de información	–32.933	7,17	–75.397	10,60	42.464	128,94	5,66	6,15	–	0,13
Total sectores con pérdidas	–459.536	100	–711.090	100	–251.554	54,74				

Fuente: Elaboración CECS a partir de Intervención General de la Administración del Estado, *El Sector Público Empresarial. Informe Económico-Financiero 1991-1992*, 1995.

Tabla 16 – Cuentas de pérdidas y ganancias del grupo Dirección General del Patrimonio del Estado (DGPE). 1991-1992

Concepto	1991		1992		Variación	
	Millones de pesetas	%	Millones de pesetas	%	Absoluta	%
Ventas netas, prestación de servicios y otros ingresos de explotación	1.988.354	94,67	2.214.161	95,95	225.807	11,36
± Variación de existencias de productos terminados y en curso de fabricación	16.693	0,79	–11.854	–0,51	–28.547	–171,01
+ Trabajos efectuados por la empresa para su inmovilizado	69.653	3,32	87.565	3,79	17.912	25,72
+ Subvenciones a la explotación	25.612	1,22	17.778	0,77	–7.834	–30,59
Valor de la producción	2.100.312	100	2.307.650	100	207.338	9,87
– Consumo de mercaderías, materias primas y otras materias consumibles	440.961	21,00	376.232	16,30	–64.729	–14,68
– Gastos externos y de explotación	511.862	24,37	637.675	27,63	125.813	24,58
Valor añadido de la empresa	1.147.489	54,63	1.293.743	56,06	146.254	12,75
– Gastos de personal	492.493	23,45	531.527	23,03	39.034	7,93
Resultado bruto de explotación	654.996	31,19	762.216	33,03	107.220	16,37
– Dotación para amortizaciones de inmovilizado	320.338	15,25	372.231	16,13	51.893	16,20
– Dotación al fondo de reversión	1	0,00	1	0,00	0	0,00
± Insolvencias de crédito y variación de las provisiones de tráfico	–21.631	–1,03	–38.187	–1,65	–16.556	–76,54
Resultado neto de la explotación	313.026	14,90	351.797	15,24	38.771	12,39
+ Ingresos financieros	24.021	1,14	40.891	1,77	16.870	70,23
– Gastos financieros	249.112	11,86	282.648	12,25	33.536	13,46
± Dotaciones para amortizaciones y provisiones financieras	–1.148	–0,05	–1.436	–0,06	–288	–25,09
Resultado de las actividades ordinarias	86.787	4,13	108.604	4,71	21.817	25,14
+ Beneficios procedentes del inmovilizado e ingresos excepcionales	40.929	1,95	52.018	2,25	11.089	27,09
– Pérdidas procedentes de inmovilizado y gastos excepcionales	32.306	1,54	71.185	3,08	38.879	120,35
± Variación provisiones inmovilizado inmaterial, material y cartera control	–13.073	–0,62	–23.831	–1,03	–10.758	–82,29
Resultado antes de impuestos	82.337	3,92	65.606	2,84	–16.731	–20,32
± Impuesto sobre sociedades	–25.200	–1,20	–23.898	–1,04	1.302	5,17
Resultado después de impuestos	57.137	2,72	41.708	1,81	–15.429	–27,00

Fuente: Intervención General de la Administración del Estado, *El Sector Público Empresarial. Informe Económico-Financiero 1991-1992*, 1995.

Tabla 17 – Cuentas de pérdidas y ganancias del Instituto Nacional de Industria (INI). 1991-1992

Concepto	1991		1992		Variación	
	Millones de pesetas	%	Millones de pesetas	%	Absoluta	%
Ventas netas, prestación de servicios y otros ingresos de explotación	2.141.941	95,62	2.238.936	94,85	96.995	4,53
± Variación de existencias de productos terminados y en curso de fabricación	5.815	0,26	–10.523	–0,45	–16.338	–280,96
+ Trabajos efectuados por la empresa para su inmovilizado	35.875	1,60	34.769	1,47	–1.106	–3,08
+ Subvenciones a la explotación	56.474	2,52	97.323	4,12	40.849	72,33
Valor de la producción	2.240.105	100	2.360.505	100	120.400	5,37
– Consumo de mercaderías, materias primas y otras materias consumibles	682.444	30,46	676.104	28,64	–6.340	–0,93
– Gastos externos y de explotación	585.883	26,15	669.097	28,35	83.214	14,20
Valor añadido de la empresa	971.778	43,38	1.015.304	43,01	43.526	4,48
– Gastos de personal	646.349	28,85	709.601	30,06	63.252	9,79
Resultado bruto de explotación	325.429	14,53	305.703	12,95	–19.726	–6,06
– Dotación para amortizaciones de inmovilizado	193.307	8,63	210.037	8,90	16.730	8,65
– Dotación al fondo de reversión	306	0,01	378	0,02	72	23,53
± Insolvencias de crédito y variación de las provisiones de tráfico	–2.702	–0,12	–10.174	–0,43	–7.472	–276,54
Resultado neto de la explotación	129.114	5,76	85.114	3,61	–44.000	–34,08
+ Ingresos financieros	60.078	2,68	97.128	4,11	37.050	61,67
– Gastos financieros	240.900	10,75	291.868	12,36	50.968	21,16
± Dotaciones para amortizaciones y provisiones financieras	–1.013	–0,05	–3.193	–0,14	–2.180	–215,20
Resultado de las actividades ordinarias	–52.721	–2,35	–112.819	–4,78	–60.098	–113,99
+ Beneficios procedentes del inmovilizado e ingresos excepcionales	61.870	2,76	49.406	2,09	–12.464	–20,15
– Pérdidas procedentes de inmovilizado y gastos excepcionales	78.209	3,49	66.075	2,80	–12.134	–15,51
± Variación provisiones inmovilizado inmaterial, material y cartera control	–10.916	–0,49	–24.189	–1,02	–13.273	–121,59
Resultado antes de impuestos	–79.976	–3,57	–153.677	–6,51	–73.701	–92,15
± Impuesto sobre sociedades	26.196	1,17	18.029	0,76	–8.167	–31,18
Resultado después de impuestos	–53.780	–2,40	–135.648	–5,75	–81.868	–152,23

Fuente: Intervención General de la Administración del Estado, *El Sector Público Empresarial. Informe Económico-Financiero 1991-1992*, 1995.

Tabla 18 – Cuentas de pérdidas y ganancias del grupo Instituto Nacional de Hidrocarburos (INH). 1991-1992

Concepto	1991		1992		Variación	
	Millones de pesetas	%	Millones de pesetas	%	Absoluta	%
Ventas netas, prestación de servicios y otros ingresos de explotación	2.028.264	99,46	2.144.026	99,30	115.762	5,71
± Variación de existencias de productos terminados y en curso de fabricación	4.345	0,21	7.143	0,33	2.798	64,40
+ Trabajos efectuados por la empresa para su inmovilizado	6.065	0,30	7.606	0,35	1.541	25,41
+ Subvenciones a la explotación	561	0,03	360	0,02	–201	–35,83
Valor de la producción	2.039.235	100	2.159.135	100	119.900	5,88
– Consumo de mercaderías, materias primas y otras materias consumibles	1.351.913	66,30	1.504.371	69,67	152.458	11,28
– Gastos externos y de explotación	371.855	18,24	387.961	17,97	16.106	4,33
Valor añadido de la empresa	315.467	15,47	266.803	12,36	–48.664	–15,43
– Gastos de personal	136.524	6,69	126.503	5,86	–10.021	–7,34
Resultado bruto de explotación	178.943	8,78	140.300	6,50	–38.643	–21,60
– Dotación para amortizaciones de inmovilizado	78.429	3,85	72.177	3,34	–6.252	–7,97
– Dotación al fondo de reversión	467	0,02	501	0,02	34	7,28
± Insolvencias de crédito y variación de las provisiones de tráfico	–1.689	–0,08	–3.253	–0,15	–1.564	–92,60
Resultado neto de la explotación	98.358	4,82	64.369	2,98	–33.989	–34,56
+ Ingresos financieros	60.046	2,94	54.208	2,51	–5.838	–9,72
– Gastos financieros	39.756	1,95	39.759	1,84	3	0,01
± Dotaciones para amortizaciones y provisiones financieras	–177	–0,01	–275	–0,01	–98	–55,37
Resultado de las actividades ordinarias	118.471	5,81	78.543	3,64	–39.928	–33,70
+ Beneficios procedentes del inmovilizado e ingresos excepcionales	19.412	0,95	23.632	1,09	4.220	21,74
– Pérdidas procedentes de inmovilizado y gastos excepcionales	15.240	0,75	23.082	1,07	7.842	51,46
± Variación provisiones inmovilizado inmaterial, material y cartera control	–5.754	–0,28	–10.739	–0,50	–4.985	–86,64
Resultado antes de impuestos	116.889	5,73	68.354	3,17	–48.535	–41,52
± Impuesto sobre sociedades	–33.436	–1,64	–15.644	–0,72	17.792	53,21
Resultado después de impuestos	83.453	4,09	52.710	2,44	–30.743	–36,84

Fuente: Intervención General de la Administración del Estado, *El Sector Público Empresarial. Informe Económico-Financiero 1991-1992*, 1995.

Tabla 19 – Cuentas de pérdidas y ganancias del grupo «Otros». 1991-1992

Concepto	1991		1992		Variación	
	Millones de pesetas	%	Millones de pesetas	%	Absoluta	%
Ventas netas, prestación de servicios y otros ingresos de explotación	636.255	89,06	771.140	93,11	134.885	21,20
± Variación de existencias de productos terminados y en curso de fabricación	23.948	3,35	4.575	0,55	–19.373	–80,90
+ Trabajos efectuados por la empresa para su inmovilizado	22.486	3,15	25.934	3,13	3.448	15,33
+ Subvenciones a la explotación	31.743	4,44	26.581	3,21	–5.162	–16,26
Valor de la producción	714.432	100	828.230	100	113.798	15,93
– Consumo de mercaderías, materias primas y otras materias consumibles	108.197	15,14	117.896	14,23	9.699	8,96
– Gastos externos y de explotación	388.480	54,38	434.761	52,49	46.281	11,91
Valor añadido de la empresa	217.755	30,48	275.573	33,27	57.818	26,55
– Gastos de personal	349.985	48,99	388.652	46,93	38.667	11,05
Resultado bruto de explotación	–132.230	–18,51	–113.079	–13,65	19.151	14,48
– Dotación para amortizaciones de inmovilizado	68.423	9,58	111.382	13,45	42.959	62,78
– Dotación al fondo de reversión	31	0,00	37	0,00	6	19,35
± Insolvencias de crédito y variación de las provisiones de tráfico	–5.947	–0,83	–13.318	–1,61	–7.371	–123,94
Resultado neto de la explotación	–206.631	–28,92	–237.816	–28,71	–31.185	–15,09
+ Ingresos financieros	28.026	3,92	32.314	3,90	4.288	15,30
– Gastos financieros	84.330	11,80	113.346	13,69	29.016	34,41
± Dotaciones para amortizaciones y provisiones financieras	–299	–0,04	–186	–0,02	113	37,79
Resultado de las actividades ordinarias	–263.234	–36,85	–319.034	–38,52	–55.800	–21,20
+ Beneficios procedentes del inmovilizado e ingresos excepcionales	40.336	5,65	36.961	4,46	–3.375	–8,37
– Pérdidas procedentes de inmovilizado y gastos excepcionales	41.309	5,78	46.940	5,67	5.631	13,63
± Variación provisiones inmovilizado inmaterial, material y cartera control	–969	–0,14	–1.482	–0,18	–513	–52,94
Resultado antes de impuestos	–265.176	–37,12	–330.495	–39,90	–65.319	–24,63
± Impuesto sobre sociedades	–27.716	–3,88	–32.074	–3,87	–4.358	–15,72
Resultado después de impuestos	–292.892	–41,00	–362.569	–43,78	–69.677	–23,79

Fuente: Intervención General de la Administración del Estado, *El Sector Público Empresarial. Informe Económico-Financiero 1991-1992*, 1995.

Tabla 20 – Resultados financieros por *holdings*. 1991-1992

Grupo	Gastos financieros				Ingresos financieros				Resultados financieros			
	1991		1992		1991		1992		1991		1992	
	Millones de pesetas	%	Millones de pesetas	%	Millones de pesetas	%	Millones de pesetas	%	Millones de pesetas	%	Millones de de pesetas	%
INH	39.756	6,47	39.759	5,46	60.046	34,88	54.208	24,14	20.290	–4,59	14.449	–2,87
Otros	84.330	13,73	113.346	15,58	28.026	16,28	32.314	14,39	–56.304	12,74	–81.032	16,11
INI	240.900	39,23	291.868	40,11	60.078	34,89	97.128	43,26	–180.822	40,92	–194.740	38,71
DGPE	249.112	40,57	282.648	38,85	24.021	13,95	40.891	18,21	–225.091	50,93	–241.757	48,06
Total	614.098	100	727.621	100	172.171	100	224.541	100	–441.927	100	–503.080	100

Fuente: Intervención General de la Administración del Estado, *El Sector Público Empresarial. Informe Económico-Financiero 1991-1992*, 1995.

Parte Cuarta

BIENESTAR SOCIAL

Capítulo III

LOS COSTES DE NUESTRO ESTADO DE BIENESTAR

I. TESIS INTERPRETATIVAS

1. La contradictoria actitud de los españoles

Una característica que diferencia a los ciudadanos españoles de algunos europeos es su actitud respecto a la actividad pública. La gran mayoría de la población suele manifestar, a través de los diversos mecanismos de revelación de sus preferencias (encuestas, inclinaciones electorales, producción de normas, etc.), el deseo de que el sector público garantice su seguridad y bienestar. Quieren, en consecuencia, que suministre más y mejores servicios públicos. Sin embargo, olvidan con frecuencia las cuestiones relativas a su financiación.

Paralelamente, la opinión ciudadana es prácticamente unánime a la hora de oponerse a los aumentos de la presión fiscal o al establecimiento de nuevos impuestos. Para justificar tal comportamiento, se aduce la «ineficiencia» crónica de la Administración y su actuación frecuentemente despilfarradora de los recursos públicos.

Esa visión asimétrica del quehacer público, que considera el gasto y el ingreso públicos como compartimentos estancos, es común a todos los países. Es más acusada cuando el desarrollo económico y social es menor y, paralelamente, cuando existe una cultura de lo público muy poco consolidada.

En la sociedad española apenas hay tradición de acciones o actividades comunitarias en la práctica cotidiana. En otros países de nuestro entorno los comportamientos colectivos de carácter solidario o comunitario están muy extendidos entre la población. Se explicaría así el importante auge en esos países de las organizaciones no gubernamentales o de voluntariado consagradas a la satisfacción de las necesidades sociales.

Las actitudes contradictorias de la ciudadanía española se evidencian en algunas manifestaciones como:

— La aceptación generalizada del papel del Estado para resolver muchos de los problemas económicos o sociales que afectan a las familias o a las empresas.

— La enorme contestación que suele provocar cualquier cambio tributario que pueda afectar a la presión social (actualización de va-

lores catastrales, recortes de las deducciones en el IRPF o establecimiento de un tributo local sobre la actividad de las empresas).

— Las continuas quejas sobre las dificultades que los individuos tienen para cumplir sus obligaciones fiscales.

— La visión aún comprensiva y exculpatoria de muchos ciudadanos sobre los comportamientos defraudatorios.

— La expresión –casi universal, según se desprende de las encuestas– de que son «los demás» los que incumplen las normas tributarias, pero nunca los directamente preguntados.

Es evidente que esas muestras de insolidaridad se ven estimuladas por un ambiente donde son habituales la aparición casi continuada de escándalos por corrupción y la difamación constante de los políticos y administradores de recursos públicos en todos los medios de comunicación. Por ello, esta situación parece difícilmente reversible en el momento actual, a pesar de las campañas publicitarias organizadas para estimular el cumplimiento fiscal y denunciar los comportamientos fraudulentos.

En los próximos años tampoco se espera que, como consecuencia del puro desarrollo económico y social, estas actitudes se puedan modificar de manera automática. En ese sentido, los gobiernos venideros deberán plantear estrategias informativas y de movilización encaminadas a corregir los comportamientos insolidarios de los ciudadanos respecto a las actuaciones públicas, en relación tanto con los servicios como con el pago de los impuestos.

Por otro lado, es previsible que la creciente apertura de la sociedad española a la influencia europea pueda tener un efecto positivo sobre la conciencia de lo público en los ciudadanos.

2. Introducción de la competencia en el mercado del Bienestar

Actualmente, el debate sobre el Estado de Bienestar ha variado esencialmente de planteamientos y enfoque respecto a los centros de interés que se formulaban en los años ochenta.

La preocupación por la privatización ha ampliado sus fronteras tradicionales. Ha dejado de referirse en exclusiva al ámbito empresarial público para entrar de forma intensa en los problemas vinculados a la gestión de los servicios de bienestar. A lo largo de los últimos años la discusión se ha ido desplazando del debate más po-

lítico sobre los límites del Estado a una perspectiva más técnica sobre la forma y los métodos de gestión. Cada vez importa menos quién es el titular de un servicio que cubre necesidades colectivas. Lo que preocupa más es la eficacia de las actuaciones, que dependerá a su vez del grado de competencia que exista en cada campo concreto.

Servicios públicos clásicos, como la seguridad en edificios o el correo, están siendo gestionados hoy por empresas privadas. Se generalizan las fórmulas de competencia en el campo de los suministros de bienes y servicios a los centros públicos: limpieza, alimentación, etc. Existen nuevas modalidades de financiación de servicios públicos en función del beneficio derivado de los mismos: tiques moderadores, peajes, extensión de tasas y precios públicos.

Se amplían las posibilidades de elección de los ciudadanos a la hora de escoger una prestación garantizada; el caso de los vales educativos o la extensión de los préstamos a estudiantes son dos ejemplos. Se plantea en toda su dimensión la reforma de la gestión de la Administración Pública, lo que conlleva cambios institucionales (estrategias de división de funciones en la línea del modelo de «agencia» anglosajón) y modificaciones esenciales en los procedimientos de planificación, presupuesto y control del gasto público.

Estas actuaciones se están haciendo habituales en todos los países y también en España. No obstante, la situación actual de la sociedad española y la aparición de numerosos casos de corrupción plantean serios interrogantes sobre la futura evolución de esta dinámica. Se piensa que la mayor flexibilidad que tales medidas implican para la gestión de los servicios públicos podría dar lugar al abuso o a la extralimitación en algunos sectores, contribuyendo a un incremento aún mayor de los comportamientos corruptos o ilícitos.

Desde otra perspectiva, se señala que una presencia creciente de criterios de gestión privados puede suponer, al menos en algunos servicios clave, un riesgo para los ciudadanos. Se argumenta que no se podrían garantizar adecuadamente sus derechos consagrados en las normas.

A pesar de todo, la dinámica de cambios a la que venimos aludiendo es difícilmente reversible. De forma progresiva, los criterios de eficacia y eficiencia tienden a prevalecer. La actuación de los sectores privado y público se plantea desde perspectivas de complementariedad más que de contradicción. En este contexto, cobran un mayor sig-

nificado otras variables estratégicas como el diseño organizativo, la distribución y gestión de la información o el establecimiento de mecanismos de control modernos y eficaces, capaces de asegurar la correcta utilización de los recursos públicos.

II. RED DE LOS FENÓMENOS

1. El proceso de nuestro Estado de Bienestar

El *Welfare State* o Estado de Bienestar puede definirse como «el conjunto de actuaciones públicas orientadas a garantizar a todos los ciudadanos de una nación el acceso a un mínimo de servicios que asegure su supervivencia (entendida en términos sociales y no estrictamente biológicos)». Es el modelo al que se ajusta generalmente la intervención del sector público en las economías de mercado desarrolladas tras la Segunda Guerra Mundial. Las principales características de este modelo pueden resumirse en:

— Política económica orientada al pleno empleo (o, al menos, a un nivel de ocupación elevado).
— Provisión pública de una serie de servicios sociales universales (educación, sanidad, pensiones, etc.).
— Responsabilidad estatal en el mantenimiento de un nivel mínimo de vida, entendido como un derecho social.

El desarrollo del Estado de Bienestar a lo largo de las tres décadas de la posguerra se ha traducido en una presencia cada vez más importante del sector público en el conjunto de las economías de la OCDE. Es, asimismo, un factor decisivo en la explicación del crecimiento y la estabilidad de estas economías a lo largo de un período tan dilatado.

Los orígenes y el desarrollo del Estado de Bienestar constituyen un ejemplo de colaboración y confluencia entre intervención pública y actividad económica privada. Esta cooperación permitió alcanzar un éxito sin precedentes y sin parangón en los años posteriores. La expansión del gasto público –y su redistribución, favorable a las rentas más bajas– garantizaba unas necesidades de ocupación suficientes para mantener un elevado grado de actividad y empleo, con altos niveles de beneficio y crecimiento continuado del producto total.

La naturaleza de tales gastos, por otra parte, contribuía a la generación de efectos externos favorables para la actividad privada. La cobertura de las necesidades primarias de asistencia sanitaria, vivienda y educación –entre otras– proporcionaba a la clase trabajadora un «salario social» que de otra manera habría de cargarse en las cuentas de resultados de las empresas. Éstas, a su vez, se veían beneficiadas

por la disponibilidad de un personal con niveles de salud y preparación más elevados. Finalmente, el crecimiento de las cifras de actividad se apoyaba también en un contexto de estabilidad nacional e internacional que el desarrollo de estos programas había contribuido a generar.

La expansión de la actividad interior tenía una incidencia positiva recíproca en los diferentes países del entorno, gracias a un comercio internacional liberalizado. La universalización de las redes sociales de protección –junto a la redistribución antes mencionada– favorecía la legitimación del sistema en un clima de «paz social».

En términos cuantitativos, este proceso tiene un reflejo inmediato en las cifras de participación del gasto público en el total de la actividad económica: en algunos países llega a alcanzar niveles superiores al 50% del PIB. Las tasas de crecimiento del gasto aumentan más que las del conjunto de la economía. La proporción de los gastos sociales sobre el total del presupuesto público y el nivel de actividad es asimismo cada vez mayor y con una tendencia más acusada al crecimiento.

Durante todo este período, la economía española participó limitadamente en este proceso, que sólo empieza a manifestarse con rotundidad –en cuanto a la actividad económica general– durante la década de los sesenta. Las características del sistema político vigente entonces, con sus limitaciones en cuanto a la expresión libre de las necesidades sociales, impedían la canalización de los gastos públicos hacia la cobertura de esas necesidades, así como una intervención reguladora eficaz. Sólo tras el establecimiento del régimen democrático, y en un contexto internacional de crisis generalizada del modelo del Estado de Bienestar, se darán los pasos adecuados para recuperar el retraso acumulado en los niveles de protección social.

En este sentido, el modelo económico configurado en la Constitución de 1978 es ilustrativo de la preferencia por este paradigma de intervención pública en un sistema económico de mercado. La elección de este marco institucional se halla expresamente recogida en los artículos 33 y 38 del texto constitucional. Ambos reconocen, respectivamente, los derechos a la propiedad privada y a la herencia y la libertad de empresa «en el marco de la economía de mercado», aun con las matizaciones que a su ejercicio impone la consideración de su función social y su necesaria compaginación con las exigencias de la economía general y, en su caso, de la planificación.

Posteriormente, el texto constitucional establece los perfiles de la intervención económica de los poderes públicos orientada al establecimiento de un Estado de Bienestar. Así, el artículo 40.1 reconoce expresamente un compromiso de intervención pública en la asignación de recursos, la redistribución de la renta y la estabilización económica, con una referencia explícita al objetivo del pleno empleo. A su vez, los artículos 128.2 y 131 reconocen, respectivamente, el derecho a la iniciativa pública en la actividad económica (frente al *principio de subsidiariedad* característico de la Hacienda clásica) y la posibilidad de una planificación económica general orientada al logro de los anteriores objetivos. La referencia a aspectos concretos de la asignación de recursos (sobre todo en materia de bienes públicos, efectos externos y bienes preferentes) es continua a lo largo de los capítulos II –«Derechos y libertades»– y III –«De los principios rectores de la política social y económica»– del Título I de la Constitución.

Las grandes áreas de actuación que caracterizan al modelo del Estado de Bienestar se contemplan en los artículos 27 (educación), 41 (régimen público de Seguridad Social), 43 (protección de la salud) y 47 (vivienda). Finalmente, el artículo 9.2 –inspirado en el artículo 3.2 de la Constitución italiana de 1947– establece un especial compromiso de iniciativa pública encaminada a «promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas» y «remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud». Esto, obviamente, afecta a las mediaciones de naturaleza económica necesarias para fomentar esa igualdad. Se configura así el compromiso con un cierto estilo de sociedad y de ciudadano que algunos autores han percibido como característico del Estado de Bienestar.

La consolidación de un régimen democrático en el marco de estas previsiones constitucionales tuvo un reflejo inmediato en la evolución de las cifras presupuestarias. Como veremos luego con más detalle, se produjo un crecimiento notable tanto en la vertiente del gasto –especialmente del gasto social– como en la del ingreso. La intensidad y aceleración de este doble esfuerzo presupuestario, en un momento de crisis económica y de incertidumbre del propio modelo adoptado como objetivo, ha debido hacer frente a dos dificultades fundamentales:

— Ha sido necesario un desarrollo institucional capaz de garantizar que este esfuerzo presupuestario cubriera eficiente y eficazmente las necesidades establecidas como objetivo. Esta labor institucional se ha traducido en una actuación que, a veces, ha adolecido –y adolece– de carencias de eficacia, eficiencia o calidad.

— Este acelerado crecimiento no ha sido todavía suficiente para alcanzar los niveles de cobertura de la Unión Europea. Esta situación nos recuerda permanentemente la distancia entre los objetivos declarados y los logros alcanzados. Más aún si se considera el contexto restrictivo que caracteriza a la política presupuestaria de los últimos años, que obliga a extremar los esfuerzos para intentar reducir el déficit público.

Las consecuencias que estas dificultades introducen en el proceso de consolidación y desarrollo de un Estado de Bienestar en España –y en el correspondiente debate social– son fáciles de entender:

— El objetivo de ampliar la cobertura social de necesidades tropieza con límites financieros que afectan al crecimiento del déficit y de la presión fiscal.
— La eficiencia en la actuación de las instituciones, incluida la lucha contra el fraude fiscal, muestra algunas insuficiencias.
— Se detectan comportamientos de corrupción con fuerte impacto sobre la opinión pública.

Estos hechos refuerzan la crítica a este modelo de intervención pública desde posiciones ideológicas contrarias.

De ahí la aparición de opiniones que defienden la reducción de los objetivos de cobertura previamente establecidos o la retirada de confianza a las instituciones públicas encargadas de su consecución. Son planteamientos asociados a distintas propuestas de privatización de servicios públicos o de extensión de los mecanismos de cobertura basados en el mercado. Detrás de estas propuestas late, en muchos casos, el viejo debate entre los defensores del «Estado mínimo» y los partidarios del Estado de Bienestar. En el ámbito tributario este debate se traduce en la disyuntiva entre uno de los dos principios siguientes:

— El *principio de beneficio,* según el cual el tributo debe corresponderse con el beneficio derivado de los bienes públicos recibidos.

— El *principio de capacidad de pago,* por el que el tributo ha de exigirse conforme a algún indicador de la capacidad económica de los individuos, independientemente de los bienes y servicios recibidos.

En los próximos apartados nos proponemos reflexionar sobre algunos aspectos de la construcción del Estado de Bienestar en España. Empezaremos subrayando la importancia del esfuerzo financiero realizado por nuestro país desde 1975 para garantizar la cobertura de

unas necesidades hasta entonces insuficientemente satisfechas. A continuación, confirmaremos empíricamente que el sector público español está desempeñando un papel inequívoco, con sus instrumentos presupuestarios, en la corrección de la desigualdad de la renta entre las familias y las personas. También reflexionaremos sobre la existencia de algunos límites al desarrollo del Estado de Bienestar; nos centraremos, especialmente, en los efectos desincentivadores de los impuestos y los gastos y en el fraude fiscal.

Finalmente, examinaremos algunas posibles vías de superación de la crisis que afecta al modelo del Estado de Bienestar. A nuestro juicio, es importante anticipar dos conclusiones:

— Es ineludible revisar el tamaño que ha adquirido el sector público y, por tanto, las funciones que desempeña.

— No caben las soluciones ideales. Tan inadecuado nos parece recomendar la privatización generalizada de las tareas del sector público como defender el mantenimiento acrítico del *statu quo*. El sector público y el privado tienen ventajas comparativas que hay que saber detectar caso por caso y actividad por actividad. En nuestra opinión, las posibilidades que presenta la complementariedad de las actuaciones públicas y privadas todavía no han sido suficientemente estudiadas ni aprovechadas.

2. Efectos de una equiparación tardía, rápida e intensa

El punto de partida lógico para abordar el estudio del Estado de Bienestar en España es contemplar cuál es su importancia en el conjunto de la economía. Para ello, tenemos que referirnos forzosamente a los dos instrumentos básicos con los que se va edificando ese Estado de Bienestar: los ingresos y los gastos públicos. Varias preguntas surgen de inmediato: ¿cuál es el peso del sector público en España y, en especial, qué importancia tienen las actividades vinculadas al Estado de Bienestar?, ¿cuál es el nivel de imposición?, ¿pagamos los españoles más o menos impuestos que los países de nuestro entorno?, ¿tenemos más o menos gasto social que otras economías desarrolladas?, ¿cuál es la opinión de los ciudadanos sobre estas materias?

En esta primera aproximación, resulta tan importante conocer los datos de la realidad como la opinión de quienes se ven directamente afectados por los ingresos y gastos públicos. La eventual existencia de discrepancias entre la realidad y su percepción puede ser un claro sínto-

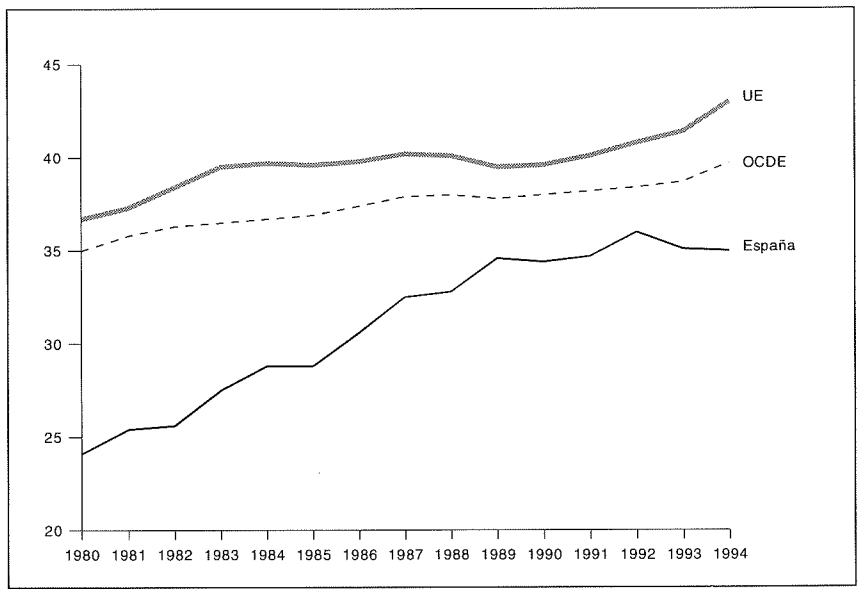
ma de que algo falla en la relación entre la Administración y los ciudadanos. Una vez detectadas esas divergencias, la Administración ha de corregirlas. Debe, para ello, suministrar a los ciudadanos la información que les permita conocer con certeza cuál es la situación real del sector público y, a partir de ella, tomar adecuadamente sus decisiones fiscales. En España, como comprobaremos inmediatamente, tales discrepancias existen. Nos ocuparemos sucesivamente de la realidad de nuestro sector público y de la percepción que tienen de él los ciudadanos.

Respecto a los **ingresos públicos**, el indicador más utilizado es la *ratio* o proporción de presión fiscal. Expresa, en términos del PIB, la importancia de los ingresos coactivos del Estado por impuestos y cotizaciones sociales. El término empleado, «presión», es ya significativo. Literalmente, «presión» significa «acción y efecto de apretar o comprimir». El término transmite la idea de que, en su actividad recaudatoria, el Estado «presiona» a los ciudadanos para financiar el gasto. Y si la «presión» del Fisco supera determinado límite, puede poner en marcha incentivos para mantener posiciones contestatarias o contrarias al pago de impuestos. En el caso español, la presión fiscal alcanzó un 35% del PIB en 1994, frente a una media en los países de la Unión Europea de un 43%, ocho puntos por encima. Esto parece indicar que la presión fiscal no es tan elevada como se argumenta comúnmente: la media de la OCDE está próxima al 40%.

No obstante, la información que suministran estos datos no sería completa si no se tuviera en cuenta su evolución a lo largo del tiempo. Y, en este sentido, los resultados son llamativos: en España hemos pasado de una presión fiscal del 24,1% en 1980 al 35% en 1994, lo que supone un incremento de 10,9 puntos. La media de la Unión Europea creció del 36,7% al 43%, aumentando únicamente 6,3 puntos –en la OCDE se elevó del 35% al 39,7%– (gráfico 1). Esta velocidad en el incremento del nivel de imposición ha sido uno de los factores que ha motivado la aparición de un «techo psicológico» en la presión fiscal. Este «techo» es claramente detectable en las opiniones de los ciudadanos. Y ello pese a no haberse alcanzado aún el nivel existente en nuestro entorno.

Si analizamos la estructura de los ingresos, se hace patente también el esfuerzo de homologación realizado por España en las últimas décadas. En 20 años, la imposición directa en nuestro país ha igualado la media de la Unión Europea. La diferencia fundamental con nuestros socios europeos radica en que el mayor peso que ellos otorgan a la imposición indirecta nosotros lo atribuimos a las cotizaciones sociales (tabla 1).

Gráfico 1 – Evolución de los ingresos públicos en España, en la Unión Europea y en la OCDE. En porcentaje del PIB. 1980-1994



Fuente: OCDE, *Statistiques des recettes publiques des pays membres de l'OCDE. 1965-1994*, París, 1995.

Esta estructura tiene ventajas e inconvenientes para los ciudadanos. Por una parte, favorece una valoración positiva de los ingresos, al basarse éstos fundamentalmente en impuestos de carácter directo y,

Tabla 1 – Evolución de la estructura de ingresos públicos. En porcentaje sobre el total. 1970-1992

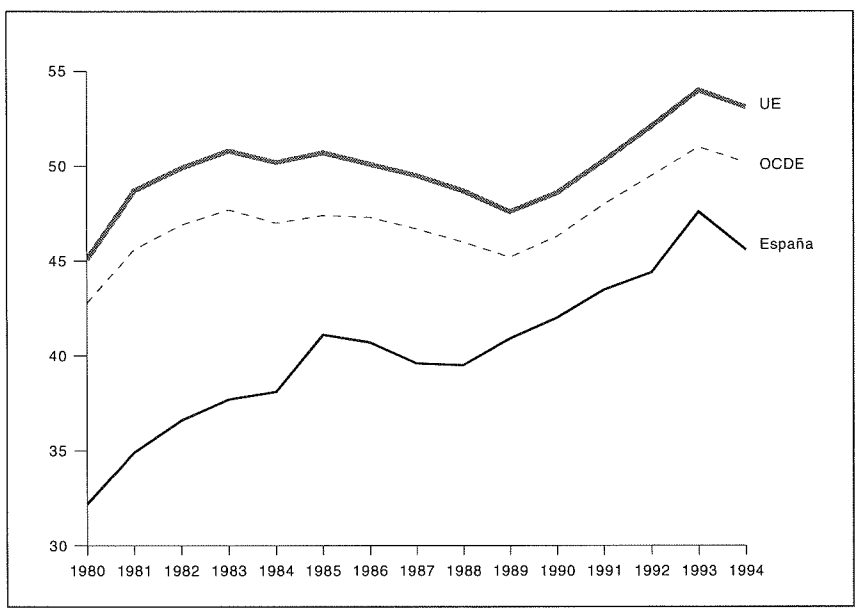
	1970	1992	1970-1992
ESPAÑA			
Impuestos indirectos	34,00	24,75	–9,25
Impuestos directos	15,00	29,25	14,25
Cotizaciones sociales	27,75	32,75	5,00
Otros	23,25	13,25	–10,00
UNIÓN EUROPEA			
Impuestos indirectos	36,50	31,00	–5,50
Impuestos directos	26,25	29,00	2,75
Cotizaciones sociales	28,50	28,00	–0,50
Otros	8,75	12,00	3,25

Fuente: Elaboración CECS a partir de datos de la Comisión Europea.

por ello, generalmente progresivos. Pero, por otro lado, permite también una identificación más clara de la presión fiscal. Concede, en efecto, un mayor peso a los impuestos de carácter personal, que son especialmente visibles para los ciudadanos. Esto puede contribuir a fomentar su rechazo y disminuir el grado de «ilusión fiscal», esto es, la percepción inadecuada de los impuestos que efectivamente se pagan, inducida por su falta de visibilidad.

En cuanto a los **gastos públicos**, nos encontramos con unas pautas de evolución similares a las observadas en la presión fiscal. El gasto público no financiero de las Administraciones Públicas suponía el 32,2% del PIB en 1980, mientras que en 1994 alcanzó el 45,6%, con un aumento de más de 13 puntos. En el mismo período, la media de la Unión Europea pasó del 45,1% al 53%, con el incremento de casi 8 puntos. En los países de la OCDE se pasó del 42,8% al 50,2% en el mismo período (gráfico 2). Nos encontramos, por lo tanto, en niveles porcentuales cada vez más próximos a los de los países de nuestro entorno. Esta evolución es el resultado de haber experimentado un crecimiento notablemente superior en los últimos 15 años.

Gráfico 2 – Evolución del gasto público no financiero en España, en la Unión Europea y en la OCDE. En porcentaje del PIB. 1980-1994



Fuente: Elaboración CECS a partir de OCDE, *Perspectives economiques de l'OCDE*, n. 57, 1995.

Este esfuerzo ha sido especialmente intenso en la potenciación de los gastos más vinculados al desarrollo del Estado de Bienestar. Su actual importancia se observa al contemplar los Presupuestos Generales del Estado para 1995 (que, debe subrayarse, no incorporan el gasto social realizado por otras Administraciones distintas de la central). Los gastos sociales suponen más de la mitad del desembolso estatal de este año (51,9%). Las pensiones (23,7%), la protección de los desempleados y las prestaciones sociales (11,7%) y la sanidad (11,2%) son las tres partidas principales. Únicamente son equiparables al gasto derivado de la deuda pública (14,2%) y de la financiación de las Administraciones territoriales (11%) (tabla 2).

Tabla 2 – Distribución del presupuesto para 1995, por políticas de gasto

	Millones de pesetas	Porcentaje
SERVICIOS GENERALES	1.867.053	6,3
Justicia	248.225	0,8
Defensa	809.636	2,7
Política Exterior	114.347	0,4
Seguridad Ciudadana	558.868	1,9
Administración Tributaria	135.977	0,5
SERVICIOS SOCIALES	15.394.712	51,9
Pensiones	7.026.874	23,7
Protección al desempleo y prestaciones sociales	3.476.856	11,7
Fomento del empleo	355.964	1,2
Sanidad	3.331.470	11,2
Educación	1.089.196	3,7
Vivienda	114.352	0,4
ACTIVIDADES ECONÓMICAS	2.690.426	9,1
Subvenciones al transporte	252.392	0,9
Infraestructuras	925.561	3,1
Investigación	207.032	0,7
Agricultura	1.104.906	3,7
Industria y energía	200.535	0,7
DEUDA Y OTRAS TRANSFERENCIAS	8.349.724	28,1
Financiación de las Administraciones Territoriales	3.273.535	11,0
Participación Comunidades Europeas	856.997	2,9
Deuda Pública	4.219.192	14,2
OTRAS POLÍTICAS	1.363.493	4,6
Total Presupuesto	29.665.408	100

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda, *El Presupuesto para 1995*, Madrid, 1995.

Estas cifras muestran claramente que los gastos sociales han desplazado a los destinados a financiar las actividades clásicas de provisión de bienes públicos y de ordenamiento general: las políticas de Justicia, Defensa, Política Exterior, Seguridad Ciudadana y Administración Tributaria sólo representan, en la misma fecha, el 6,3% del gasto público total.

La comparación internacional en materia de políticas de gasto resulta extremadamente difícil, tanto en términos cuantitativos como cualitativos. La diversidad de modalidades de intervención y clasificación de las mismas en los diferentes países es enorme. Sin embargo, en una primera aproximación, puede afirmarse que el peso de las distintas políticas en términos de PIB en España resulta muy similar a la media europea. Si nos centramos en los gastos sociales, observamos la misma situación. Según datos del *Anuario '95* de Eurostat referidos a 1990, España se sitúa ligeramente por debajo en materia de Educación (4,2% frente a 4,8%) y Protección Social (15,3% frente a 16,5%), y algo por encima en Sanidad (5,1% frente a 5%) y Vivienda (1,5% frente a 1,4%).

Veamos ahora **cómo perciben los ciudadanos la actividad del sector público** en España. Comenzamos por el ámbito impositivo. El primer resultado estable a lo largo del tiempo es la percepción de una fiscalidad elevada. En general, de acuerdo con las encuestas del CIS, la mayoría de los españoles considera que «pagamos mucho en impuestos» y se muestra contraria a soportar incrementos impositivos, aunque ese aumento se destine a la mejora de los servicios públicos. Desde el punto de vista dinámico, entre los años 1980 y 1985 predominaba un panorama relativamente optimista. Decrecía el porcentaje de ciudadanos que juzgaba excesivos los impuestos y se distribuía a partes iguales la opinión sobre la estabilidad o el crecimiento futuro de los mismos. Sin embargo, desde el año 1985 se produce una tendencia creciente a rechazar el elevado nivel impositivo. Esta tendencia alcanza su vértice en el año 1992. Desde entonces disminuye ligeramente (tabla 3).

Este cambio de tendencia puede entenderse mejor si analizamos conjuntamente la opinión sobre el nivel de fiscalidad soportado y la percepción que los ciudadanos tienen sobre los servicios públicos recibidos. Como es sabido, las primeras etapas del desarrollo de la democracia en España se caracterizaron por el aumento de la presión fiscal. La finalidad de este incremento era subsanar el retraso existente en materia de servicios públicos en nuestro país con relación al resto de los países avanzados. La generalización de esta conciencia ciu-

dadana seguramente ayudaba a hacer más soportable el incremento de las cargas fiscales, ante la perspectiva de mejoras en los servicios. Sin embargo, con el paso del tiempo, los ciudadanos parecen haber ido perdiendo la «ilusión» inicial, al frustrarse en alguna medida las expectativas, quizá excesivamente optimistas, que se habían creado respecto al papel del Estado. Esto ha contribuido al incremento del descontento en materia impositiva.

Desde otro punto de vista, debe destacarse que las opiniones de los ciudadanos parecen estar sesgadas en función de su orientación ideológica: los individuos con ideas de centro-izquierda son los más dispuestos a aceptar el incremento de la presión fiscal. También hay un sesgo relacionado con la percepción de la situación político-económica coyuntural: el descontento por los casos de corrupción y, en gene-

Tabla 3 – Opinión en materia de ingresos y gastos públicos. 1986-1995

	Presión fiscal percibida					
	1986	1988	1990	1992	1994	1995
Alta	65	64	68	77	66	63
Media	23	26	23	17	26	28
Baja	3	2	2	1	2	2
	Opinión sobre la reducción del gasto					
	1986	1988	1990	1992	1994	1995
A favor						
– Enseñanza	11	4	5	3	5	3
– Obras Públicas	15	15	15	17	23	24
– Seguridad Social	10	5	6	5	6	6
– Orden Público	25	25	24	24	24	22
– Sanidad	7	3	4	3	4	4
– Vivienda	9	11	8	7	8	7
– Defensa	60	62	60	61	58	53
En contra						
– Enseñanza	81	84	82	83	85	87
– Obras Públicas	63	66	65	65	64	11
– Seguridad Social	74	82	82	82	85	85
– Orden Público	54	55	55	56	62	64
– Sanidad	78	84	84	84	87	87
– Vivienda	72	73	76	77	81	82
– Defensa	20	21	22	22	27	32

Nota: En todos los casos las cifras expresan porcentajes sobre el total; las cuantías complementarias corresponderían al capítulo NS/NC.

Fuente: Elaboración CECS a partir de datos del CIS (Estudios 1.535, 1.752, 1.880, 2.017, 2.111 y 2.187).

ral, la extensión de una «psicología de crisis» se reflejan negativamente en las opiniones sobre la fiscalidad.

Por lo que se refiere al gasto público, las encuestas presentan en la actualidad una opinión mayoritaria –en torno a los dos tercios de los encuestados– que piensa que su nivel es elevado. Por otra parte, se observa un amplio consenso respecto a la existencia de graves carencias en su control, lo que favorecería ciertos usos fraudulentos. También hay coincidencia en lo referente a la ineficiencia en su gestión.

En cuanto a su distribución (tabla 3), los españoles desconocen, en general, en qué se gasta el dinero de los impuestos. Atribuyen al Gobierno un empleo de los recursos que se aleja bastante de la que sería, en su opinión, la distribución ideal (y también de la distribución real). De forma estable, se considera que el gasto en defensa es excesivo y que debería recortarse. Este desembolso aparece en último lugar en las escalas de preferencia. En el otro extremo, las políticas de educación, sanidad, pensiones y vivienda ocupan los primeros lugares en las ordenaciones ideales del gasto de los ciudadanos. Las políticas de obras públicas y orden público se encuentran generalmente en posiciones intermedias. Debe subrayarse que, pese a la valoración general del nivel de gasto global como elevado, únicamente en el caso de la defensa existe un porcentaje relevante de ciudadanos que considera necesario proceder a su reducción.

En resumen, podemos afirmar que España ha hecho un notabilísimo esfuerzo en muy poco tiempo (los últimos 20 años) para modernizar su economía y dotarse de un Estado de Bienestar homologable al existente en otros países. Y esto es visto con cierto recelo por los ciudadanos, que creen que pagan muchos impuestos. Sin embargo, no están dispuestos a renunciar a los niveles de prestaciones alcanzados. Los propios ciudadanos ofrecen, no obstante, algunas pistas sobre la forma de resolver esa aparente paradoja: podría conseguirse una mejora de la acción pública con los mismos, o incluso menores, impuestos; para ello sería necesario reducir el fraude fiscal y mejorar la gestión de los servicios públicos.

3. Los programas de ingresos y gastos públicos son claramente redistributivos

El aumento de las cifras de gastos e ingresos públicos a lo largo de los años ochenta y la primera mitad de los noventa es una muestra

palmaria del creciente peso del sector público español en la actividad económica. En este período se acabó de configurar la universalización de algunos servicios públicos fundamentales: educación, sanidad, prestaciones económicas, etc. La presión fiscal creció sensiblemente. Se generalizó el cumplimiento de las obligaciones tributarias entre la población. Así, por ejemplo, el número de declaraciones del IRPF pasó de cinco millones en 1979 a una cifra cercana a los trece millones en 1994. Las previsiones del Gobierno respecto a la recaudación por este tributo en 1996 superan los siete billones de pesetas.

Pero este crecimiento del nivel de imposición ha ido generando malestar entre los ciudadanos. Éstos exigen una utilización distinta de los crecientes recursos. Se preguntan si el nivel de imposición es adecuado o es excesivo, si se reparte de forma equitativa o no y si la forma de materializar el gasto es la más correcta posible. En relación con este último extremo, la población desea saber si se atienden bien las necesidades colectivas, si los recursos se usan eficientemente y si, por el lado del gasto, el Estado sigue haciendo o no políticas redistributivas, es decir, si consigue o no hacer más equitativo el reparto de la renta y la riqueza.

Lo que aquí nos interesa es conocer, a través de los medios disponibles, si el proceso presupuestario es redistributivo, si mejora o hace menos desigual la distribución de la renta que procede de la actividad de los sujetos en el mercado. En la mayoría de las sociedades actuales, la actuación de los agentes económicos en los mercados produce una manifiesta desigualdad en los ingresos percibidos por individuos o familias. En parte, ello se debe a que la distribución de la riqueza, el reparto de activos entre los ciudadanos, es claramente desigual. Es bien sabido que, si en un país de economía de mercado existen importantes desigualdades en los ingresos de individuos y familias, el reparto de los bienes patrimoniales es aún más desigual. Y esos bienes son los que sirven, junto a la capacidad de trabajo, para generar aquellos ingresos.

Es difícil determinar cuál es el estado de distribución de la renta en una sociedad concreta. Se trata de un campo de análisis donde los juicios de valor suelen desempeñar un papel esencial. No obstante, se han hecho múltiples esfuerzos para clarificar esta cuestión y ofrecer algunos resultados razonables sobre el reparto de las rentas entre los ciudadanos. Las vías esenciales para saber qué ocurre son fundamentalmente dos:

— Los registros administrativos (datos fiscales, de Seguridad Social, censos, etc.).

— Las encuestas directas a los ciudadanos para conocer sus rentas. También puede usarse el procedimiento indirecto de preguntarles por sus ingresos en el marco de una gran encuesta sobre pautas y comportamientos de consumo, como la Encuesta de Presupuestos Familiares –EPF– que se realiza en España.

En algunos países, como los nórdicos, puede conocerse con bastante aproximación la distribución de la renta a través de los registros administrativos. En otros, como España, el procedimiento habitual es acudir a la EPF, de la que se puede obtener una valiosa información sobre la situación de las familias, medida a partir de los datos que declaran, tanto de gastos como de ingresos. La ventaja de esta fuente es la gran disponibilidad de información que ofrece y la posibilidad de utilizar y procesar miles de microdatos, gracias al empleo de nuevos y potentes paquetes informáticos estadísticos adecuados a estos fines. El principal inconveniente es que los encuestados tienden a declarar ingresos sensiblemente inferiores a los reales. La dificultad de acceso a otras fuentes hace, sin embargo, ineludible acudir a la EPF como vía fundamental de conocimiento de la distribución.

La tabla 4 y el gráfico 3 ponen de manifiesto, de manera meridiana, la tendencia hacia una mayor distribución de la renta entre las dos fechas en las que se realizaron las últimas encuestas de presupuestos familiares (1980-1990). El *índice de desigualdad de Gini* muestra una clara mejoría entre la primera y la segunda fecha observadas. Eso quiere decir que ha tenido lugar un proceso de redistribución en favor de las familias situadas en las decilas con menores niveles de renta. En el gráfico se comprueba la afirmación anterior. La *curva de Lorenz* de 1990 se acerca a la denominada «recta de equidistribución», en la que las familias situadas en cada una de las decilas recibirían exactamente el 10% de la renta monetaria disponible total. No debe olvidarse, sin embargo, que la equidistribución no es más que una de las alternativas disponibles. Es muy probable que la población no sea partidaria de un modelo distributivo como el que esa línea representa, especialmente por la disminución de incentivos que supondría. El conjunto de incentivos es un factor clave de la competencia en un sistema de mercado y una garantía de crecimiento económico.

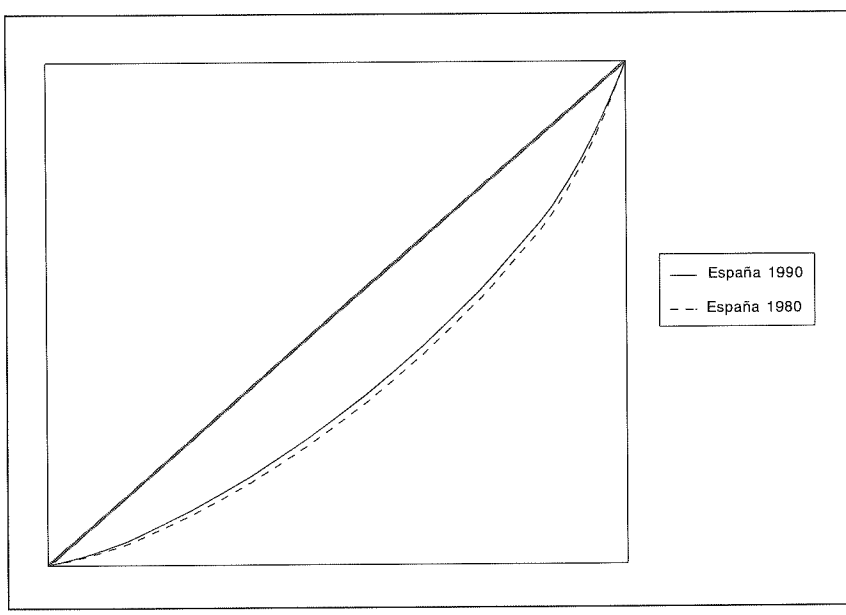
Es interesante observar que entre las dos fechas analizadas la redistribución se da desde las tres decilas superiores (el 30% más rico de la población) a las siete decilas con menores ingresos. Y además, la redistribución se produce de forma progresiva. La decila superior es la

Tabla 4 – Distribución de la renta monetaria disponible. Decilas de individuos. Escala de la OCDE. En pesetas y porcentajes. 1980-1990

Decila	1980			1990			% de variación		
	Renta total	Renta acumulada	Renta media	Renta total	Renta acumulada	Renta media	Renta total	Renta acumulada	Renta media
Primera	2,75	2,75	65.700	3,15	3,15	220.505	14,5	14,5	235,6
Segunda	4,57	7,32	109.385	4,98	8,13	348.180	9,0	11,1	218,3
Tercera	5,73	13,05	136.912	6,04	14,17	421.878	5,4	8,6	208,1
Cuarta	6,82	19,87	163.119	7,05	21,22	492.840	3,4	6,8	202,1
Quinta	7,88	27,75	188.447	8,05	29,27	562.882	2,1	5,5	198,7
Sexta	9,04	36,79	215.867	9,18	38,45	641.771	1,5	4,5	197,3
Séptima	10,42	47,21	249.145	10,50	48,95	734.028	0,8	3,7	194,6
Octava	12,23	59,44	292.494	12,21	61,16	853.559	–0,2	2,9	191,8
Novena	15,20	74,64	363.038	14,91	76,07	1.042.556	–1,9	1,9	187,2
Décima	25,35	100	606.068	23,93	100	1.672.572	–5,6	–	176,0
Índice de Gini		0,32958			0,30534			–7,3	

Fuente: Ayala, L., Martínez, R. y Ruiz-Huerta, J.,«La distribución de la renta en España desde una perspectiva internacional: tendencias y factores de cambio», en *II Simposio sobre igualdad y distribución de la renta y la riqueza*, Fundación Argentaria, Madrid, 1995.

Gráfico 3 – Curva de Lorenz de la renta monetaria disponible en España. 1980-1990



Fuente: Elaboración CECS a partir de Ayala, L., Martínez, R. y Ruiz-Huerta, J., *op. cit.*

que más pierde y la inferior la que más gana. Es menor la pérdida en el caso de la novena y la octava decilas y mayor la ganancia cuanto menores son los ingresos de cada decila. La información sobre los gastos de las familias, en lugar de los ingresos, no altera el sentido de la distribución.

La tabla 5 ofrece resultados más actualizados sobre el mismo tema. Ahora la fuente es el BBV, que a su vez obtiene la información de la Encuesta Continua de Presupuestos Familiares elaborada por el INE cada año sobre una muestra muy inferior a la de la EPF. Puede observarse una evolución similar a la apuntada con anterioridad. Es importante señalar la tendencia a la estabilización del índice de desigualdad en los últimos años de la serie estudiada.

Todo parece indicar, en definitiva, que la distribución de la renta en España ha evolucionado hacia una mayor igualdad a lo largo de los últimos 15 años. Por otro lado, los intensos cambios producidos en los años ochenta (y también en los setenta) estarían dando paso a un cierto estancamiento de los esfuerzos redistributivos en los años centrales de la década actual.

La favorable senda recorrida por la distribución de la renta en España en la década de los ochenta contrasta poderosamente con los procesos seguidos en otros países. La tabla 6 resume un estudio comparativo de las tendencias básicas de la desigualdad y la pobreza en algunos países de la OCDE. Se utiliza una metodología común, aunque distintos períodos de tiempo. De tal estudio se desprende que sólo en España se reduce de forma significativa la desigualdad en el reparto de la renta monetaria disponible y la pobreza. Otras investigaciones mues-

Tabla 5 – Evolución de la distribución personal de la renta. 1986-1993

Años	Índice de Gini	Decilas		Quintilas		Cociente entre los valores extremos	
		Inferior	Superior	Inferior	Superior	Decilas	Quintilas
1986	0,356	2,72	29,11	6,82	44,08	10,70	6,46
1987	0,353	2,64	28,85	6,85	43,75	10,93	6,40
1988	0,345	2,72	28,11	7,01	43,06	10,33	6,14
1989	0,349	2,74	28,62	7,03	43,69	10,45	6,21
1990	0,347	2,89	28,35	7,36	43,43	9,81	5,90
1991	0,346	2,85	28,08	7,34	43,22	9,85	5,89
1992	0,345	2,85	28,01	7,37	43,09	9,83	5,85
1993	0,345	2,84	28,10	7,36	43,19	9,86	5,87

Fuente: BBV, *Informe Económico 1994*, Bilbao, 1995.

Tabla 6 – Evolución de la pobreza y la desigualdad en algunos países de la OCDE

Tendencia	Países	Evolución desigualdad			Evolución pobreza			Período estudiado
Disminución	España	0,3373	a	0,3119	18,4	a	15,0	1980/81-90/91
Casi estabilidad	Alemania	0,2628	a	0,2643	7,6	a	8,7	1981-84/85
	Canadá	0,3107	a	0,3057	14,9	a	14,5	1981-87
	Francia	0,3074	a	0,3013	13,5	a	13,1	1979-84
	Holanda	0,2685	a	0,2604	7,2	a	8,7	1983-87
Aumento	Estados Unidos	0,3291	a	0,3535	18,8	a	20,2	1979-86
	Suecia	0,1984	a	0,2274	5,5	a	6,5	1981-87
	Reino Unido	0,2746	a	0,2953	10,2	a	13,2	1979-86

Nota: La evolución de la desigualdad queda resumida por el índice de Gini asociado a la distribución de la renta equivalente entre los hogares. El índice de pobreza representa el porcentaje de personas cuya renta equivalente está situada por debajo de la mitad de la renta equivalente media. La definición de renta utilizada es la renta monetaria disponible después de impuestos y transferencias. La escala de equivalencia aplicada es la de la OCDE.

Fuente: Ayala L., Martínez, R. y Ruiz-Huerta, J., *op cit.*

tran la misma tendencia en otros países como Portugal, Irlanda y Finlandia. En Canadá, Francia, Holanda y Alemania la situación es de práctica estabilidad, mientras que Suecia, Reino Unido y Estados Unidos se caracterizan por un claro aumento de la desigualdad y la pobreza.

¿Qué papel han jugado los impuestos y las transferencias en este proceso redistributivo? La medición de los efectos redistributivos de impuestos y transferencias es una tarea compleja y polémica. La primera dificultad deriva de que la acción de estos instrumentos públicos se realiza sobre la distribución inicial o primaria de rentas (la que resulta de la actividad de los individuos en el mercado). Se reproducen así los problemas señalados anteriormente en relación con el conocimiento de la distribución de la renta, que hacen muy difícil alcanzar un resultado suficientemente fundado. En el caso del empleo de la EPF, además, nos encontramos ante el problema de que los ingresos declarados por las familias son netos de retenciones de IRPF, pero no contemplan los ajustes efectuados en el momento de presentar la declaración para calcular el impuesto a pagar –la cuota líquida–. Esta cuota puede ser inferior, igual o superior a las retenciones soportadas a cuenta.

Ante las dificultades anteriores, hemos de acudir a los estudios realizados a partir de diversos procedimientos para estimar el papel de los tributos. En este sentido, la práctica totalidad de los análisis efectuados para España desde el comienzo de la década de los ochen-

ta ponen de manifiesto que el sistema impositivo en conjunto tiene un efecto global levemente progresivo[1]. Este efecto habría mejorado su eficacia con la reforma tributaria.

El IRPF aplicado en 1979 es un canon sensiblemente más progresivo que los impuestos a los que sustituyó, a pesar de que plantea serios problemas de equidad horizontal[2]. Estos problemas son consecuencia de la menor tributación y el menor control de las rentas del capital –dividendos, intereses, rendimientos procedentes de inmuebles, etc.– y de las rentas empresariales y profesionales, sin olvidar la desigual incidencia del fraude.

Junto a otros tributos que no tienen una repercusión notable sobre la distribución, el impuesto que afecta al consumo desempeña, como suele ocurrir con este tipo de figuras, un papel ligeramente regresivo. Sin embargo, se reconoce generalmente que el IVA es un impuesto menos regresivo que el anterior Impuesto General sobre el Tráfico de las Empresas (ITE). En definitiva, como se apuntaba anteriormente, el efecto progresivo de la imposición directa parece que compensa con holgura la incidencia regresiva de la imposición indirecta.

Sin embargo, sí podemos utilizar los datos de la EPF para medir el impacto de las transferencias. Estos datos nos permiten diferenciar la distribución de la renta primaria de la distribución aproximada de la renta disponible, es decir, de la renta con que cuentan las familias después del pago de sus impuestos. La diferencia entre ambos conceptos viene dada esencialmente por el juego de las transferencias. En este caso, tal como se refleja en la tabla 7, el efecto redistributivo de las transferencias es incontestable: el índice de desigualdad es menor en la renta disponible que en la primaria y, además, el efecto redistributivo es mayor en 1990 que en 1980.

Si tenemos en cuenta que los gastos sociales no monetarios no están contemplados en el examen de los datos de la EPF y que todas las investigaciones insisten en el efecto redistributivo de este tipo de gas-

---

[1] Un impuesto es progresivo cuando sus tipos (impositivos) van creciendo más que proporcionalmente a medida que aumenta la renta declarada o el precio de los bienes gravados.

[2] «El principio de *equidad horizontal* establece que aquellos individuos que en los aspectos relevantes son idénticos (o similares), deben ser tratados de modo idéntico (o similar) por la política pública» (Albi, E., Contreras, C., González-Páramo, J. M., Zubiri, I., *Teoría de la Hacienda Pública*, Ariel, Barcelona, 1994, p. 96).

Tabla 7 – Efecto redistributivo de las transferencias. En pesetas y porcentajes. 1980-1990

Decila	1980			1990		
	Renta primaria	Renta disponible	% variación	Renta primaria	Renta disponible	% variación
Primera	43.320	64.955	49,9	73.512	234.622	219,2
Segunda	91.584	109.158	19,2	225.488	364.110	61,5
Tercera	123.485	136.844	10,8	336.609	437.274	29,9
Cuarta	151.131	163.079	7,9	421.923	509.006	20,6
Quinta	177.694	188.547	6,1	502.147	578.696	15,2
Sexta	205.356	216.155	5,2	588.300	660.375	12,2
Séptima	239.259	249.544	4,3	695.160	757.700	9,0
Octava	283.097	292.978	3,5	836.801	887.625	6,1
Novena	354.064	363.688	2,7	1.057.965	1.098.182	3,8
Décima	600.796	608.315	1,2	1.733.890	1.757.209	1,3
Total	226.970	239.351	5,4	616.756	699.094	13,4
Índice de Gini	0,35791	0,33075	–5,8	0,38574	0,31191	–19,1

Nota: Para calcular la renta primaria se tienen en cuenta los ingresos por trabajo por cuenta propia y por cuenta ajena, las rentas de capital y de la propiedad y los alquileres imputados de los propios hogares.

Fuente: Álvarez, C. y otros, *La distribución funcional y personal de la renta en España: un análisis de sus relaciones*, mimeo, 1995.

tos, la conclusión que se puede alcanzar es clara: el Estado de Bienestar español está haciendo más igualitaria la distribución de la renta entre las familias y las personas.

4. Condicionantes de los impuestos en las decisiones económicas y laborales

Parece claro –como hemos reiterado– que los impuestos juegan un papel determinante en el desarrollo del Estado de Bienestar. Un impuesto no existe porque sí, sino porque debe contribuir a la cobertura de los gastos públicos. Ahora bien, ¿se pueden estirar indefinidamente los impuestos para atender las crecientes exigencias de gastos o existe un límite a la imposición, además de la propia resistencia de los ciudadanos?

La respuesta a este interrogante debe buscarse en la estructura del sistema fiscal. La elección del diseño de las distintas figuras impositivas que lo integran condiciona los resultados de su aplicación. Son diversos los principios que inspiran este diseño y que, por tanto, sirven

para evaluar la bondad del mismo. Aquí nos interesa referirnos al *principio de eficiencia*, de acuerdo con el cual el sistema fiscal debe buscar que las distorsiones que produzca en la actividad económica sean las menores posibles.

Cuando se establece un impuesto, su exacción origina una nítida pérdida de bienestar de aquellos ciudadanos que se ven obligados al pago de sus cuotas, porque reduce su capacidad económica. Sin embargo, ésta es sólo una parte del problema, pues existen otros costes de bienestar que deben soportar los ciudadanos.

Los impuestos van unidos siempre al desarrollo de la actividad económica: trabajo, inversión, consumo, producción... La imposición fiscal altera el marco de incentivos consustancial al funcionamiento de la economía de libre mercado. Los agentes afectados por los impuestos, directa o indirectamente, se ven obligados a adoptar sus decisiones de consumo, inversión o prestación de factores productivos[3] bajo unos precios modificados por las tasas que operan en estos mercados. Por eso se habla precisamente de *cuña impositiva*[4]. El resultado será la adopción de decisiones que serán menos satisfactorias para los agentes que las que se hubiesen tomado en ausencia de impuestos.

En consecuencia, tras la aplicación del impuesto, existe una disminución de bienestar adicional a la generada por el ingreso de la cuota en el Tesoro. Esta pérdida de bienestar, generalmente denominada *exceso de gravamen*, es la pérdida de eficiencia en el sistema económico provocada por la introducción de las cuñas impositivas en los precios del libre mercado. Por tanto, se consideran más eficientes o más neutrales aquellos impuestos en los que el exceso de gravamen es menor. Son diversas las variables que intervienen en la cuantificación de éste. Por ejemplo, los precios y las cantidades de los factores productivos o los bienes intercambiados. Debe destacarse muy especialmente el *tipo* de gravamen, ya que al doblarse, por ejemplo, el tipo impositivo, el exceso de gravamen se multiplica por cuatro.

En el principio de eficiencia aplicado al sistema impositivo trataremos de encontrar alguna luz sobre los límites potenciales de este mismo sistema. Hay que contar con su complejidad y sus intrincadas

---

[3] En Economía, se entiende por factor productivo cualquiera de los recursos fundamentales utilizados en el proceso productivo. Tradicionalmente, se mencionan tres: tierra, capital y trabajo.

[4] Por cuña impositiva o tributaria se entiende la diferencia entre el precio pagado por los consumidores o usuarios por un producto o servicio y el percibido por los productores, a consecuencia de la aplicación de un impuesto.

relaciones con las diferentes áreas de los mercados que conforman la actividad económica. Por ello, es difícil identificar las posibles distorsiones asociadas a un determinado sistema impositivo. No obstante, se trata de una cuestión de especial trascendencia. La actividad económica sobre la que inciden dichas distorsiones es la base de la propia obtención de los recursos impositivos. Además, en el ámbito de la Unión Europea, en la cual se integra nuestro país, el problema cobra un especial significado, ya que entre estos efectos distorsionantes se debe contemplar también el traslado de las bases imponibles fuera del territorio nacional en busca de una fiscalidad más ventajosa. Esta traslación supondría un agravamiento del problema.

Vamos a seleccionar a continuación algunos de los principales efectos distorsionadores previsibles en el diseño actual de los sistemas impositivos. Tomaremos como referencia, especialmente, nuestro vigente sistema fiscal.

El primer efecto distorsionador se localiza en la interacción entre el tipo marginal del impuesto sobre la renta personal (el tipo o porcentaje de gravamen que se aplica en función de los ingresos de cada individuo) y la decisión de **oferta de trabajo** de los individuos. La introducción de un impuesto sobre la renta personal afecta a esta decisión. Actúa sobre los rendimientos del trabajo, pues disminuye el salario neto percibido. *Incentiva*, en términos de coste de oportunidad (es decir, en términos de renta a la que se renuncia), la decisión de dedicar tiempo a actividades no retribuidas y, consecuentemente, no sujetas a gravamen. Este efecto es conocido en el ámbito de la economía como *efecto sustitución*. Aceptando la preexistencia de un impuesto sobre la renta personal, una subida del mismo nos conduciría, en principio, a una disminución en la oferta de trabajo por parte de las personas afectadas.

Sin embargo, la dirección de los efectos distorsionantes del impuesto no es única, por lo que el resultado anterior es simplemente aparente. Si el trabajador quiere recuperar la capacidad económica que tenía antes de la modificación impositiva, deberá aumentar las horas trabajadas. A este segundo efecto se le denomina *efecto renta* en el lenguaje económico. El resultado final dependerá de cuál sea el efecto predominante. Por ello, con carácter general, debe reconocerse que el efecto distorsionador de la imposición fiscal es teóricamente ambiguo.

Pese a la carencia de trabajos empíricos concluyentes, se pueden aportar algunas consideraciones sobre este problema con relación a

nuestro sistema impositivo. Parece razonable pensar que los tipos marginales de nuestro IRPF pueden incidir más negativamente en la oferta de trabajo de aquel colectivo con un nivel de renta más elevado. Esta influencia negativa se notará especialmente en aquellos casos en que la prestación laboral se realiza por cuenta propia (actividades empresariales y profesionales). Este pronóstico se basa en la previsible mayor facilidad en este colectivo para la cobertura de las necesidades básicas –lo que le permite obtener tasas de ahorro positivas–, y en la mayor frecuencia en este grupo de actividades laborales más flexibles y menos afectadas por el desempleo.

Por el contrario, para niveles de renta media y baja, las necesidades de consumo prioritarias hacen pensar que el efecto predominante sería el opuesto. Además, la inflexibilidad de los marcos de prestación del trabajo por cuenta ajena y la existencia de un alto nivel de desempleo no parece que posibiliten una disminución de la oferta de trabajo. Es importante recordar también que las actividades con mayor flexibilidad en la oferta de trabajo son las que tienen más posibilidades de elusión y evasión fiscales. Así se puede explicar que sea menor el impacto de la reducción real de la oferta de trabajo, pero a costa de un aumento de la economía sumergida, con la consiguiente erosión de la recaudación impositiva.

La elevación de los tipos marginales del IRPF entre 1985 y 1988 pudo haber acentuado el efecto desincentivador del impuesto sobre la oferta de trabajo. A ello hay que añadir el incremento de la *progresividad en frío* (o *rémora fiscal*), que se produce cuando no se corrige totalmente el impacto de la inflación en la estructura del impuesto; así, los incrementos nominales de la renta[5] someten a los individuos a tipos marginales superiores. Con la reforma del IRPF en 1991 se pensó que se iba a reducir esta progresividad efectiva. La quiebra de estas expectativas hace presumir un mantenimiento de ese efecto desincentivador, aunque corregido a la baja por la supresión del anterior sistema de tributación conjunta, vigente hasta el año fiscal de 1987. Este sistema era claramente penalizador de la acumulación de rentas en las unidades familiares.

---

[5] Esta expresión se contrapone a incrementos *reales* de la renta. En el caso de que un ciudadano obtuviese una renta de un millón de pesetas durante dos años consecutivos, el incremento nominal de su renta habría sido cero, pero el incremento real de su renta habría sido negativo, pues habría que restar a esa renta el IPC del año correspondiente.

En cuanto a la **demanda del factor trabajo**, la principal distorsión tiene que ver con el impacto de las cotizaciones a la Seguridad Social sobre el empleo. El peso de las cotizaciones en la remuneración de los asalariados es sólo ligeramente superior a la media comunitaria (ligeramente inferior en porcentaje del PIB). Su distribución entre empresarios y trabajadores difiere, sin embargo, del patrón europeo: en 1991, la cuota patronal representaba el 18,9% de la remuneración de los asalariados –porcentaje sólo superado por Francia, Italia y Suecia–, frente a un 4,2% de la cuota de los trabajadores (tabla 8). Entre otras argumentaciones, parece existir un cierto consenso en que estas elevadas cotizaciones sociales, en un contexto de rigidez salarial, se incorporan con carácter estructural al coste salarial real. Juegan un notable papel *psicológico* de desincentivación en la ampliación de plantillas, sobre todo mediante la contratación permanente.

A partir de 1995, esta situación se intenta aliviar tímidamente a través de la sustitución de una mínima parte de la cotización empresarial a la Seguridad Social por un incremento en el IVA, junto con la adopción de determinadas medidas de flexibilización del mercado laboral. Todavía no podemos hablar del probable efecto positivo de esta medida porque no ha transcurrido el tiempo suficiente. Y más cuando el primer efecto a corto plazo es el aumento del índice de precios, consecuencia de la subida de los tipos de gravamen en los impuestos sobre el consumo.

Existen mecanismos que permiten compensar la pérdida de recaudación producida por la disminución de dichas cotizaciones: la reducción de incentivos fiscales de dudosa eficacia o la introducción de impuestos al consumo de energías contaminantes. Éstos pueden ser, en el futuro inmediato, una alternativa sólida al simple aumento de los tipos del IVA. Algo especialmente plausible si se tiene en cuenta que se trata de instrumentos cuya aplicación puede generar menores costes en términos de bienestar.

Los efectos desincentivadores de la imposición afectan también al **ahorro familiar** por dos causas fundamentalmente:

— Por la reducción de la rentabilidad neta del ahorro, consecuencia de los impuestos directos.
— Por una baja fiscalidad sobre el consumo.

El origen de las bajas tasas de ahorro familiar de nuestro país en el período comprendido entre 1985 y 1991 parece estar en:

Tabla 8 – Peso de las cotizaciones sociales en la remuneración de los asalariados en algunos países de la OCDE (1). En porcentaje del salario bruto. 1991

País	Cotizaciones empresarios	Cotizaciones trabajador	Cotizaciones totales
Alemania	14,5	12,3	26,8
Austria	12,8	10,9	23,7
Bélgica	18,0	9,2	27,2
Dinamarca	0,6	2,0	2,6
Estados Unidos	9,3	6,7	16,0
España	18,9	4,2	23,1
Finlandia	4,8	0,0	4,8
Francia	22,9	10,9	33,8
Grecia	13,6	14,1	27,8
Holanda	6,5	20,4	26,9
Italia	20,4	5,8	26,1
Japón	9,1	6,7	15,8
Noruega	14,8	7,7	22,6
Portugal	12,9	8,0	21,0
Reino Unido	6,4	4,2	10,6
Suecia	23,2	0,0	23,2
Unión Europea	12,2	8,4	20,5
Media OCDE (2)	13,1	7,7	20,8

(1) Cotizaciones reales a las Administraciones de la Seguridad Social.
(2) Sin ponderar.

Fuente: Calviño, N. y Lorente, J. R., «Cotizaciones sociales y empleo», *Síntesis Mensual de Indicadores Económicos*, Ministerio de Economía y Hacienda, mayo 1994.

— La fuerte progresividad nominal del IRPF, acentuada por la escasa corrección de los efectos de la inflación sobre su estructura.

— Un tratamiento excesivamente penalizador de las ganancias de capital, al menos en términos comparativos respecto a otras economías desarrolladas.

Además, la corrección de la doble tributación a la que se ven sometidos los dividendos societarios –primero por el Impuesto de Sociedades y posteriormente por el IRPF– es muy escasa.

No obstante, una vez más, la evidencia empírica no es todo lo concluyente que pudiera esperarse, aunque sí apunta en este sentido. Nuevamente, la interacción de dos efectos contrapuestos, *renta* y *sustitución*, está detrás de este comportamiento teóricamente ambiguo. Por un lado, los ahorradores, al conseguir una menor rentabilidad neta de su dinero, pueden tender a consumir la mayor parte de su ren-

ta en el momento presente, lo que determinaría una caída del ahorro. Por el contrario, pueden pensar que su futuro consumo de bienes depende en gran medida del ahorro y de la rentabilidad acumulada del mismo. La solución sería consumir más en el presente para compensar la caída de la capacidad de pago futura, erosionada por la disminución de la rentabilidad del capital.

La cobertura de necesidades más básicas, en cierta forma aplazada desde hace décadas, parece haber determinado un predominio del efecto sustitución: menos consumo futuro –ahorro actual– y más consumo presente. La diferencia entre la imposición indirecta que grava este consumo –relativamente baja en nuestro país respecto al resto de economías europeas– y el nivel de fiscalidad de la rentabilidad del ahorro pueden haber estimulado también esta decisión.

Aunque la reforma del IRPF de 1991 cambió el panorama de nuestra fiscalidad sobre los rendimientos del capital mobiliario, persisten todavía algunos problemas asociados a la progresividad de la tarifa y a la rémora inflacionaria. Sin embargo, el nuevo tratamiento de las ganancias de capital y, más recientemente, de la doble imposición de dividendos, ha mitigado el fuerte efecto desincentivador existente. Además, la fiscalidad que afecta al ahorro de residentes en la Unión Europea –fuera del territorio español– ha sido prácticamente eliminada ante la libre movilidad de capitales. Se tributará en el país de residencia. No obstante, las medidas incentivadoras del ahorro, como los planes de ahorro popular previstos en la reforma de 1991, no han llegado a ver la luz, debido fundamentalmente a las necesidades presupuestarias de estos últimos años.

Otro efecto distorsionante sobre el ahorro se localiza en la selección de los activos en los que éste se invierte; es decir, en la composición de la *cartera de activos*. Una nota característica de nuestro sistema impositivo, desde su diseño a finales de la década de los setenta, es la falta de neutralidad. La actual pluralidad de disposiciones legales condiciona la estructura de estos activos. Genera un amplio abanico de posibilidades de elección, donde los beneficios y las penalizaciones fiscales coexisten sin un criterio demasiado sólido. Esto origina la distorsión de la composición de las carteras de activos, ya que las variables impositivas, más que los criterios de riesgo o rentabilidad, determinan la elección. La opción de invertir en seguros de vida, planes de pensiones, cuentas de ahorro-vivienda, fondos de inversión de distinta naturaleza, deuda pública en sus diferentes modalidades, etc., está muy condicionada por el tratamiento fiscal concedido a los rendimientos de cada uno de estos activos. Además, la casuística contem-

plada en la propia normativa fiscal provoca la proliferación de activos financieros cuya única razón de ser es, en muchos casos, minimizar su carga impositiva.

La fiscalidad sobre la **inversión empresarial** se concentra mayoritariamente en el Impuesto de Sociedades, verdadera amalgama de medidas incentivadoras y desincentivadoras de esa inversión. Factores como el tratamiento fiscal de las amortizaciones de los distintos activos, de las deducciones directas a determinadas inversiones, de la compensación de pérdidas, de las diversas fuentes de financiación, de la corrección del impacto de la inflación en la valoración del beneficio empresarial..., condicionan la rentabilidad neta del capital en función de los activos en los que se haya invertido o de cuál sea la forma en que se financien. En estas circunstancias, no se descarta una notable influencia del Impuesto de Sociedades sobre las decisiones de inversión y financiación. Como consecuencia de esta situación, los criterios estrictos de eficiencia productiva se sustituyen por otros de naturaleza predominantemente fiscal.

Los efectos distorsionantes de la actividad pública sobre las decisiones económicas no concluyen en el ámbito de la imposición. Hemos planteado la relación inicial entre ésta y la actividad económica, generadora de los recursos que sirven de base para la extracción de los impuestos. Pero también el uso que de éstos se hace a través de distintos **programas de gasto** introduce efectos desincentivadores sobre la actividad económica. La ruptura entre los precios fijados por el mercado en su libre funcionamiento y los establecidos por la aparición en el mismo de diversos subsidios, relacionados tanto con los factores productivos como con el precio de los propios bienes y servicios, produce estas distorsiones. Nos referiremos a continuación a dos de ellos: los subsidios de desempleo y la baja temporal.

Los **subsidios de desempleo** tratan de resolver la carencia de recursos que acucia a los individuos que pierden su empleo; por ello resultan necesarios. Sin embargo, debido a que su cobertura recae en el sector público, no alientan la búsqueda de empleo y, como consecuencia de esto, distorsionan la oferta de trabajo. Su mismo diseño hace imposible verificar la intensidad en la búsqueda de empleo, incluida la adquisición de nueva formación. La aceptación social de su necesidad nos sitúa ante la *decisión* –muy frecuente en el ámbito público– de intercambiar redistribución por eficiencia. Este tipo de programas debería ser objeto de reformas que tengan como fin incentivar la búsqueda activa de empleo y evitar usos fraudulentos.

El segundo supuesto es la cobertura pública de las retribuciones por **baja temporal** del trabajador. La falta de controles directos efectivos, tanto por parte de los empresarios como de la Administración, junto a la falta de incentivos en el diseño de la prestación, pueden facilitar un uso abusivo de este instrumento. La ausencia laboral puede extenderse más allá de los períodos de verdadera necesidad. Si comparamos el caso español con aquellos países que presentan unos niveles de salud similares, observamos que las prestaciones por incapacidad laboral transitoria tienen un incorrecto funcionamiento en nuestro país. Por esta causa, se han acometido recientemente una serie de reformas. Entre ellas destaca la traslación parcial del coste de estas bajas desde el presupuesto público hacia las empresas, para potenciar el control directo por parte de los empresarios.

5. El fraude fiscal: una amenaza al Estado de Bienestar

La importancia del fenómeno del fraude fiscal en nuestro país –aunque no sólo en él– es indudable. Aunque su cálculo presenta problemas, derivados de la propia opacidad del objeto que se quiere cuantificar, el fraude fiscal podría situarse por encima del 5% del PIB, según algunas estimaciones recientes.

El fraude fiscal será tratado en tres fases sucesivas. En primer lugar, nos preguntaremos por qué debe preocuparnos la existencia del fraude; la enumeración de algunos de los efectos negativos que produce la evasión nos dará la respuesta. En segundo término, trataremos de investigar sus causas; anticipamos que son muchas más las dudas que las certidumbres en esta materia. Por último, apuntaremos cuáles pueden ser algunas de las estrategias en la lucha contra la evasión fiscal. Nos arriesgaremos a hacer una valoración de la actuación de la Administración Tributaria española en este ámbito.

Con carácter previo, puede ser muy ilustrativo ofrecer información sobre los niveles de fraude en los tres principales impuestos de nuestro sistema fiscal: el Impuesto de Sociedades, el Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) y el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF).

En cuanto al Impuesto de Sociedades, el beneficio no declarado (el *índice de ocultación*) en 1989 por las sociedades no financieras se estimó, en el único estudio disponible, en un 36%. Por lo que respecta al IVA, los análisis abarcan una serie más larga (1987-1992) y no muestran una tendencia claramente definida: la pérdida de recaudación (el

índice de fraude) fluctúa en torno a un valor medio del 21,6%. Finalmente, la última cuantificación del fraude en el IRPF fue elaborada por la Comisión del Fraude Fiscal en el período 1979-1987. De acuerdo con sus resultados, algo más de la mitad de los obligados presentaba declaración por el impuesto en 1987 y en una proporción similar se declaraban las rentas sujetas a tributación. El nivel de cumplimiento sólo era significativo en las rentas del trabajo: un 72%, frente a un 30% en las restantes rentas (de capital mobiliario e inmobiliario, de actividades empresariales y profesionales y rentas irregulares). No es casualidad que los rendimientos del trabajo estuvieran sometidos a un control más estricto por parte de la Administración Tributaria. Por otra parte, tras la lectura de estos datos, se entiende perfectamente que el rendimiento medio declarado por los empresarios fuera inferior al declarado por los trabajadores.

Desde 1979, todos los índices de cumplimiento señalados han seguido una tendencia alcista; se ha incrementado el número de declarantes, de rentas totales, de rendimientos del trabajo y de otros rendimientos. No obstante, parecía apreciarse un agotamiento de esa tendencia en 1987, con la excepción, nuevamente, de las rentas del trabajo dependiente.

Este estudio de la Comisión del Fraude Fiscal, basado en la comparación entre magnitudes tributarias y económicas, ha sido parcialmente cuestionado por algunas investigaciones posteriores, que estiman que el fraude en los rendimientos del trabajo no supera el 5%. Son investigaciones que toman como punto de partida las declaraciones de retenedores[6] presentadas por los empleadores. En cualquier caso, lo importante es extraer la información relevante de estos estudios: la envergadura del fraude, su evolución y los sectores donde se localiza.

¿Por qué es preocupante el fraude fiscal?, ¿qué consecuencias negativas se derivan de su existencia? De una forma simplificada, podríamos hablar de efectos económicos (los economistas se refieren a los efectos de *eficiencia*), de equidad, jurídicos y, por último, éticos y sociales.

Por lo que respecta a los **efectos económicos**, la evasión fiscal genera, en primer lugar, unas actividades económicas irregulares, informales u ocultas, que escapan a la tributación y coexisten con otras

---

[6] Las declaraciones que presentan periódicamente quienes han satisfecho a otros rendimientos del trabajo y que han retenido parte de la retribución, posteriormente ingresada en el Tesoro.

regulares, plenamente sujetas al sistema fiscal. Esta dualidad provoca una deficiente asignación de los recursos, ya que se incentiva el desplazamiento de dichos recursos del sector formal al informal de la economía, en busca de una mayor rentabilidad por no estar sometidos a tributación.

En segundo lugar, el fraude debilita sustancialmente la fiabilidad de los indicadores económicos; piénsese en los datos del PIB o del desempleo. Se perjudica así la toma de decisiones correctas por parte de los agentes económicos y de las Administraciones Públicas.

Y en tercer lugar, el fraude fiscal reduce los ingresos para bienes y servicios del sector público, lo que obliga a tomar alguna o varias de estas tres medidas:

— Reducir el gasto, con la consiguiente desatención de algunas necesidades públicas.
— Incrementar el déficit, con su bien conocida estela de efectos perniciosos.
— Incrementar la tributación para los contribuyentes cumplidores, lo que, además de afectar al principio de equidad, supone también una pérdida de bienestar para los individuos.

Desde el punto de vista del **principio de equidad**, parece evidente que la evasión fiscal introduce un factor de desigualdad entre cumplidores e incumplidores. Esta falta de equidad se ve agravada, además, por el hecho de que –como puede inferirse de los datos que hemos presentado más arriba– las oportunidades de defraudar están también desigualmente distribuidas. Benefician especialmente a colectivos con un determinado nivel de renta y que realizan actividades muy concretas.

El fraude genera también unos **efectos jurídicos** en absoluto desdeñables. El incumplimiento generalizado, reiterado y admitido –o, por lo menos, no suficientemente rechazado– de la norma, en este caso tributaria, puede conducir a una pérdida de confianza en la Ley, así como a poner en cuestión su utilidad y justificación y, en última instancia, la propia legitimidad del Estado de Derecho.

Los **efectos éticos y sociales** son una derivación lógica de los anteriores. La extensión de la evasión fiscal puede provocar la polarización de la sociedad, la desconfianza ante las instituciones, la desmoralización de los ciudadanos y el debilitamiento de los valores colectivos.

Las encuestas de opinión realizadas por el CIS apuntan a que algo de esto se está produciendo ya en nuestro país. Anteriormente veíamos que los ciudadanos creen que pagan muchos impuestos y que, a cambio, reciben un gasto mal gestionado y que no se corresponde con sus preferencias. Ahora podríamos añadir que las mismas encuestas muestran que en el español priman los valores utilitaristas sobre los de la solidaridad: aunque piensa que el Estado debe ocuparse de su bienestar, entiende que los impuestos deben cumplir una función primordial de contraprestación por los servicios recibidos. Además, cree que el fraude está muy generalizado y que no deja de crecer, y que la Administración no es eficaz en la lucha contra este fenómeno. Aunque valora negativamente el fraude y apoya la adopción de medidas encaminadas a su eliminación, el ciudadano discrimina entre las modalidades de evasión asociadas a las actividades empresariales y las cometidas por los particulares, mostrándose más tolerante en este segundo caso[7].

En definitiva, el fraude fiscal representa un auténtico obstáculo para el desarrollo del Estado de Bienestar. Ésa es la razón por la que queremos conocer cuáles son sus factores determinantes. A partir de su identificación, se podrán diseñar los instrumentos que permitan actuar sobre tales factores y, consecuentemente, reducir los actuales niveles de evasión.

Identificar las causas del comportamiento evasor y diferenciarlas de lo que no son más que argumentos exculpatorios de esa conducta es algo muy delicado. Algunos distinguen entre factores determinantes de la decisión de defraudar y factores condicionantes de la cuantía defraudada. También se diferencia entre factores de predisposición, oportunidad y habilidad. En cualquier caso, ni el análisis teórico ni el aplicado –basado en el estudio de encuestas, en técnicas experimentales o econométricas– llegan a resultados concluyentes.

Asumiendo que nos movemos en un terreno poco seguro, podemos partir del propio concepto de impuesto para deducir de él las causas de la evasión fiscal. De forma simplificada, un impuesto es una determinada cantidad de dinero que, por mandato legal, debe entregar un sujeto a una Administración Pública, normalmente sin mediar el re-

---

[7] Los datos de las encuestas citadas en la tabla 3 se pueden completar con el Estudio 2.079 del CIS –titulado *Percepción del fraude social*–, donde se ofrece una información bastante detallada de la opinión de los españoles sobre distintos aspectos del fraude fiscal.

querimiento expreso de ésta. Parece natural que exista una resistencia del individuo a desprenderse de su dinero. Puesto que el pago se realiza, con carácter general, sin coacción expresa, la obligación tributaria se incumple total o parcialmente en determinadas circunstancias.

¿Cuándo se presentarán esas circunstancias? Básicamente, cuando el sujeto piense que la sanción, en el supuesto de que su defraudación fuera detectada y castigada, será inferior al impuesto debido. Aquí aparecen las dos causas determinantes del fraude fiscal sobre las que existe un consenso generalizado: la probabilidad percibida por el individuo de que su conducta fraudulenta sea detectada –probabilidad que puede coincidir o no con la real– y la **sanción** impuesta por la infracción cometida. Las variaciones de cualquiera de estos dos elementos implican modificaciones de la cuantía evadida.

No es tan clara, sin embargo, la influencia de otras dos variables a las que el sentido común vincula con el fraude: el tipo de gravamen y la base imponible. Incrementos (disminuciones) en el tipo o en la base no tienen por qué suponer necesariamente aumentos (reducciones) en la cuantía defraudada.

Pero el establecimiento de impuestos no es arbitrario, sino que responde a una finalidad muy clara: la obtención de recursos con los que cubrir un gasto público que unas veces se presta basándose en el principio de contraprestación y otras en el de solidaridad. Entonces, ¿no debería constituir el gasto público un freno al fraude fiscal? La respuesta no debe ser forzosamente afirmativa.

Por una parte, parece claro que la solidaridad, la educación y la conciencia cívica no son valores ampliamente extendidos en las sociedades contemporáneas: los individuos parecen estar más preocupados por el beneficio propio que por el bienestar de los demás. Además, en nuestro país, la conciencia de la generalización del fraude puede impedir que el estigma o la pérdida de reputación social operen como un impedimento a las conductas fraudulentas. Todos estos elementos –la ausencia de solidaridad, la extensión del fraude, la tolerancia ante la evasión– son causas determinantes de los comportamientos evasores.

Tampoco cabe esperar demasiado de la interpretación del gasto público como relación de intercambio: bienes y servicios a cambio de impuestos. Supongamos que se fomenta la participación de los ciudadanos en el proceso de decisión fiscal y que los bienes y servicios recibidos se aproximan a sus preferencias, se mejora la eficacia en la gestión del gasto y se hace patente la justicia del sistema fiscal, factores todos ellos que suelen señalarse como determinantes del fraude fiscal.

Pues bien, no por ello deberíamos esperar incrementos notables en el nivel de cumplimiento fiscal. Una de las características de los bienes públicos es que, con carácter general, los ciudadanos los pueden disfrutar aunque no paguen por ellos, por lo que siempre existirá un incentivo muy fuerte al fraude. Los economistas expresan esto mismo diciendo que hay un incentivo a las conductas de *free-rider*, es decir, a que los individuos se comporten como «gorrones» o «aprovechados».

Un último grupo de causas determinantes del fraude fiscal se aglutina en torno a lo que podemos denominar «incertidumbre institucional». Este término se refiere a la creciente complejidad de las normas fiscales, a su extrema variabilidad y, como consecuencia de ambas, a los costes pecuniarios y psicológicos, añadidos al propio pago del impuesto, que entraña el cumplimiento de la obligación tributaria. Éstos son elementos que el individuo tendrá en cuenta cuando adopte su decisión de tributar o no y en qué cuantía. Pero, nuevamente, su importancia no debe ser sobrevalorada.

Conocidas –en la medida en que ello es posible– las causas que llevan a los individuos a defraudar, estamos en condiciones de reflexionar sobre los instrumentos más apropiados para combatir la evasión. Previamente, debemos ser conscientes de que siempre vamos a tener que convivir con un determinado nivel de fraude. Aunque las Administraciones Públicas pudieran poner en marcha una política muy efectiva de lucha contra la evasión, no sería posible eliminar totalmente este fenómeno. Llegaría un momento en que el coste que supondría mejorar el nivel de cumplimiento sería superior a los beneficios derivados de esa mejora.

A la hora de diseñar las políticas de acción antifraude, habrá que hacer hincapié en los factores más vinculados a los comportamientos defraudadores. Se debe evitar la tentación de caer en las buenas intenciones y en el voluntarismo. La probabilidad de detección del fraude y la sanción al evasor son los dos factores clave en el incumplimiento fiscal. Por ello, hay que convenir en que, lamentablemente, las **políticas de represión** del fraude deben ser prioritarias. Han de buscar la combinación más idónea de esos dos factores, lo cual implica:

— Construir un sistema de sanciones –incluso penales– adecuado y que se cumpla efectivamente.

— Hacer perceptible al potencial evasor que el riesgo de ser detectado es elevado.

— Poner en marcha medidas que potencien las actuaciones judiciales y administrativas –en los ámbitos de la inspección, gestión, in-

formación, coordinación, etc.– y reduzcan el margen de voluntariedad en el cumplimiento de la obligación tributaria.

Las **políticas de prevención** del fraude son también necesarias. Ahora bien, se trata de intervenciones que, seguramente, van a tener una eficacia limitada y, además, a largo plazo. Por ello, no pueden representar el papel central en la lucha contra el fraude, ya atribuido a las políticas represivas.

Las medidas preventivas deben dirigirse tanto a las Administraciones Públicas como a los ciudadanos. Éstos han de ser educados en los valores cívicos, especialmente en el de la solidaridad. A las Administraciones debe exigírseles:

— Mayor eficacia y transparencia en la gestión de los recursos públicos.
— Fomento de la participación de los individuos en los procesos de decisión fiscal.
— Mejora de los sistemas de información y asistencia a los ciudadanos.
— Certidumbre institucional, esto es, la elaboración de leyes estables, sencillas y claras que, en palabras de Mirabeau, permitan «poner de acuerdo a los ciudadanos ilustrados sobre sus derechos, vinculándolos a todo lo que puede recordarles las sensaciones que han servido para hacer surgir la libertad».

¿Cuál ha sido el comportamiento de la Administración Tributaria española para combatir el fraude, tras la reforma fiscal de la democracia? A nuestro juicio, la actuación administrativa, hasta fechas recientes, se ha centrado de forma exclusiva en medidas de tipo represivo, adoptadas de forma desordenada y acumulativa, sin responder a un plan preciso y, por lo tanto, escasamente eficaces, como atestiguan los datos.

Sin embargo, no sería justo culpar sólo a la Administración. Alguna responsabilidad debe imputarse al propio sistema fiscal que se empezó a construir en 1977. Aunque respondía a los cánones de un sistema moderno en su concepción, carecía del imprescindible apoyo de una Administración Tributaria suficientemente desarrollada que pudiera aplicarlo con garantías. A este respecto, no puede olvidarse el extraordinario esfuerzo de modernización llevado a cabo, que ha sentado las bases para una gestión tributaria eficaz.

En los últimos años, parece que se ha llegado a un punto de inflexión en la lucha contra la evasión fiscal por parte de la Administración

Pública. Así se defiende en el magnífico *Informe sobre el fraude en España*, realizado por la Unidad Especial para el Estudio y Propuesta de Medidas para la Prevención y Corrección del Fraude. Sus recomendaciones ya están siendo llevadas a la práctica.

En dicho informe se afronta el problema del fraude de una forma integral, ya que abarca no sólo el fraude fiscal, sino también el fraude a la Seguridad Social, en el desempleo, en la prestación farmacéutica y en las subvenciones y ayudas públicas. Se diseña también una estrategia global de actuaciones que combina las medidas represivas y las preventivas[8].

La reducción generalizada de las sanciones tributarias, decisión tomada a partir de las recomendaciones del *Informe*, nos plantea algunas dudas, en consonancia con nuestra argumentación anterior. Ciertamente, no puede fijarse cualquier cantidad para las sanciones: debe garantizarse la equidad del sistema sancionador. Es probable que las sanciones previstas por nuestra legislación fueran excesivamente elevadas, pero su disminución puede provocar un aumento del fraude, salvo que, paralelamente, se mejore la probabilidad de detección y se mantenga la combinación más apropiada de ambos factores. Por lo tanto, se ha asumido un riesgo notable. Mientras la reducción de las sanciones se puede llevar a cabo de una manera inmediata, el incremento de la probabilidad de detección de los evasores exige un gran esfuerzo por parte de la Administración.

En cualquier caso, en los próximos años podremos comprobar los resultados de las medidas adoptadas en aplicación del *Informe sobre el fraude en España*.

6. La colaboración necesaria entre lo público y lo privado

Nuestro sector público, como los de otras economías occidentales, se halla en una encrucijada en la que es difícil decidir qué camino seguir. Por una parte, los objetivos de convergencia con la Unión Europea imponen un límite de ineludible observancia al déficit y a la deuda. Por otra, la imposición fiscal también parece topar –como

[8] Es discutible la eficacia de algunas de estas medidas preventivas, como la que trata de fomentar la exigencia de facturas, plasmada recientemente en una campaña publicitaria con el lema «Por un trabajo bien hecho, exija la factura». ¿Por qué no permitir la deducción en la cuota del IRPF de un porcentaje de las cantidades pagadas por aquellos servicios en los que se conozca la existencia de bolsas de fraude?

hemos visto– con límites como los que fija el rechazo de los ciudadanos, el crecimiento económico y los que se derivan de la influencia de los impuestos sobre los incentivos a la oferta de trabajo, al ahorro y a la inversión.

Nos encontramos, sin embargo, con que la resistencia del gasto a perder peso relativo en la actividad económica es muy fuerte. Esto es así, especialmente, para la partida más importante de los presupuestos: los gastos sociales. Los individuos, aisladamente o integrados en diversos grupos de interés, no parecen estar dispuestos a renunciar a las prestaciones que les proporciona un Estado de Bienestar laboriosamente construido. Un Estado que, como también hemos apreciado, produce resultados más que aceptables, aunque aún distantes de los alcanzados en otros países.

En estas circunstancias, ¿qué se puede hacer? Urge una reconsideración del tamaño y de las funciones desempeñadas por el sector público. No obstante, no caben las respuestas generales ni las soluciones simplificadoras. Tan inadecuado es recomendar la privatización generalizada de las funciones del sector público como defender a ultranza el *statu quo*. El sector público y el privado tienen ventajas comparativas que hay que saber detectar y aprovechar, caso por caso y actividad por actividad.

Veamos a continuación algunos de los mecanismos que se pueden utilizar –de forma combinada normalmente– para resolver el problema capital que afecta a la supervivencia de las actividades realizadas hasta ahora por el sector público.

En primer lugar, no cabe duda de que si la **lucha contra el fraude** es efectiva, puede proporcionar recursos adicionales importantes para asegurar el mantenimiento de la actividad pública. De la misma forma, todavía existe margen para **incrementar el nivel de imposición**, aunque el esfuerzo fundamental habrá de hacerse en la imposición indirecta. Se podrán así paliar los efectos desincentivadores de los impuestos. Esta medida supone reducir, en una cierta proporción, el carácter progresivo de la presión fiscal. No debe olvidarse que a cambio se puede garantizar el mantenimiento de la solidaridad en los gastos del Estado.

Aquí se puede discutir brevemente la conveniencia o no de llevar a cabo la cada vez más demandada reducción de los tipos marginales en el IRPF. En apoyo de esta reclamación se suelen esgrimir los altos tipos de nuestro impuesto, en comparación con la evolución seguida en el ámbito comparado. Es una tendencia que apunta tanto a la reduc-

ción sustancial del número de tramos de la tarifa (los intervalos de renta a los que se aplica cada tipo) como a la disminución de los tipos marginales (tabla 9).

Debe advertirse que la escala de tipos aprobada por el legislador no es el único parámetro relevante para conocer la tributación de la renta y hacer comparaciones con otros países. Hay que tener en cuenta también las diferencias que existen en la cuantificación de la renta sujeta a imposición (en los ingresos gravados y en los gastos deducibles) y en las deducciones a practicar para obtener el impuesto a pagar. Un indicador que reúne toda esta información y permite realizar comparaciones homogéneas es el denominado *tipo marginal efectivo*.

Tabla 9 – Tipos de gravamen en el IRPF. OCDE. 1975-1992

	Número de tramos			Tipo superior			Primer tipo positivo		
	1975	1985	1992	1975	1985	1992	1975	1985	1992
Alemania	–	–	–	56	56	53	22	22	19
Australia	6	5	7	65	60	48	20	30	22
Austria	11	10	5	62	62	50	23	21	10
Bélgica	20	22	7	60	72	55	17	24	25
Canadá	13	10	3	47	34	29	9	6	17
Dinamarca	3	3	3	40	40	40	14	14	22
Estados Unidos	25	14	2	70	50	28	14	11	15
España	16	34	16	62	66	56	15	16	20
Finlandia	14	11	6	51	51	49	10	6	7
Francia	12	13	12	60	65	57	5	5	5
Grecia	18	18	9	63	63	50	3	11	18
Holanda	10	9	3	71	72	60	20	16	13
Irlanda	6	3	3	77	60	52	26	35	29
Islandia	n.d.	3	1	n.d.	38	33	n.d.	n.d.	33
Italia	32	9	7	72	50	50	10	18	10
Japón	19	15	5	75	70	50	10	10	10
Luxemburgo	19	21	24	57	66	56	18	12	10
Noruega	10	8	2	48	40	14	6	3	8
Nueva Zelanda	22	5	2	57	57	33	19	20	24
Reino Unido	10	6	2	83	60	40	35	30	27
Suecia	10	15	1	53	54	20	7	3	20
Suiza	8	6	14	13	13	13	1	1	1
Turquía	11	6	6	68	50	50	10	25	25

Nota: Los países de los que no hay datos disponibles no se han incluido en la tabla.

Fuente: Messere, K. C., *Tax policy in OECD countries. Choices and Conflicts,* IBFD Publications BV, Amsterdam, 1993.

La tabla 10 recoge la evolución del tipo marginal efectivo sobre el trabajo en varios países entre 1979 y 1992. Este tipo resume el gravamen que soporta un trabajador representativo por el IRPF, los impuestos indirectos sobre el consumo de bienes y servicios y las cotizaciones –de empresarios y trabajadores– a la Seguridad Social. En la tabla se pone de manifiesto que España se ha mantenido por debajo de la mayor parte de los países comunitarios en el período estudiado, aunque se aproxima a ella con gran rapidez: el tipo marginal efectivo se ha incrementado en 9,3 puntos desde 1979, crecimiento sólo superado por Canadá, Portugal, Irlanda y Holanda.

De acuerdo con lo argumentado, la disminución de los tipos impositivos será positiva en términos de eficiencia, porque hará menor el exceso de gravamen. Más incierta es, sin embargo, su influencia sobre

Tabla 10 - Tipos marginales efectivos totales sobre el uso del factor trabajo. OCDE. 1979-1992

	1979	1983	1987	1992	Variación 1979-1992
Alemania	63,1	62,7	70,0	67,3	4,2
Australia	44,5	42,5	50,4	48,9	4,4
Austria	64,4	68,1	76,5	70,9	6,5
Bélgica	67,8	70,0	81,4	76,0	8,2
Canadá	43,3	42,7	52,5	57,0	13,7
Dinamarca	68,5	71,2	67,8	67,6	–0,9
Estados Unidos	47,8	49,5	45,5	46,3	–1,5
España	50,3	53,0	58,1	59,6	9,3
Finlandia	63,5	62,7	65,3	63,3	–0,2
Francia	78,3	82,1	78,5	79,3	1
Holanda	72,7	81,2	77,8	84,2	11,5
Irlanda	55,7	70,2	78,1	72,0	16,3
Italia	66,4	72,8	71,0	73,8	7,4
Japón	41,8	45,2	45,6	44,4	2,6
Luxemburgo	65,3	67,4	64,3	62,7	–2,6
Noruega	74,3	71,4	74,3	62,1	–12,2
Nueva Zelanda	43,9	40,3	43,6	39,0	–4,9
Portugal	47,5	51,2	55,7	64,2	16,7
Reino Unido	53,2	56,1	52,8	50,0	–3,2
Suecia	76,9	76,6	75,8	74,7	–2,2
Suiza	46,8	44,5	50,2	49,3	2,5
Media OCDE	58,9	61,0	63,6	62,5	3,6

Nota: Los países de los que no hay datos disponibles no se han incluido en la tabla.

Fuente: Elaboración CECS a partir de González-Páramo, J. M., «Fiscalidad y desempleo en España», *Economistas*, n. 64, 1995.

el grado de cumplimiento fiscal o sobre los incentivos al trabajo y al ahorro. Por ello parece muy arriesgado confiar en los efectos positivos que pueda tener una reducción impositiva sobre el mantenimiento o, incluso, el aumento de la recaudación, vía fortalecimiento de la actividad económica. Consecuentemente, si se recortasen los tipos marginales en el IRPF en un contexto presupuestario como el actual, tendría que garantizarse la neutralidad recaudatoria. Para ello pueden arbitrarse, al menos, dos sistemas:

— Anteponer a la rebaja de los tipos una ganancia recaudatoria significativa, producto de la lucha contra el fraude.
— Compensar la disminución recaudatoria en el IRPF con un aumento de la imposición indirecta, con las consecuencias distributivas ya apuntadas.

Las dificultades financieras del sector público provocarán la **limitación de algunas partidas del gasto público**. Esto plantea, una vez más, un dilema de difícil solución. Los gastos sociales son intocables, al igual que pueden serlo los costes de personal, las transferencias a otras Administraciones Públicas o la carga financiera de la deuda. Por ello, los recortes afectarán forzosamente a partidas cuya disminución apareja un coste social reducido, aunque elevado respecto al potencial de crecimiento de nuestra economía. Éste puede ser el caso de los gastos en inversión pública.

Junto a los instrumentos anteriores, en algunas ocasiones puede postularse un **rediseño de alguna política pública**, con el objetivo, por ejemplo, de evitar los efectos desincentivadores que acompañan a algunas prestaciones sociales, como las de desempleo. También podría estudiarse la reasignación de determinadas funciones entre los diversos niveles de actuación del sector público, desde el europeo hasta el local.

Igualmente habrá de hacerse hincapié en la **mejora de las técnicas de gestión pública**. Se deben desarrollar indicadores adecuados para la cuantificación de costes y la evaluación de resultados de la actividad pública. Aquí nos referimos a la gestión del gasto público, pero también a la gestión tributaria. Ya hemos señalado más arriba que la generalización del cumplimiento tributario depende, en gran medida, de la actuación de la Administración Pública. Ello exige profundizar en una doble dirección:

— Interna u organizativa: a partir de la evaluación de los resultados alcanzados por la Agencia Estatal de la Administración Tributaria con relación a los objetivos que justificaron su creación.

— Externa: mediante el fortalecimiento de los instrumentos encaminados a facilitar al ciudadano el cumplimiento de sus obligaciones tributarias. Se deberían reforzar los sistemas de información y asistencia al contribuyente. También cabría reclamar una mayor correspondencia entre las retenciones soportadas y el impuesto debido por el contribuyente. Las retenciones son un excelente instrumento de control de las rentas y de adecuación de los cobros y pagos originados por las actividades públicas. No obstante, en modo alguno es legítima su utilización como instrumento de financiación privilegiada para el sector público.

En torno a la privatización

Hemos dejado para el final aquellas medidas que implican una interrelación de los sectores público y privado. Es indudable que algunas actividades realizadas en la actualidad por el sector público pueden ser desempeñadas mejor por el sector privado. En tal sentido, la privatización es una opción esbozada en todos los países y debe ser objeto de especial consideración.

Desde finales de los setenta, todas las naciones se están planteando la privatización de importantes parcelas del sector público. Muchos de estos programas se destinan a aminorar la presencia de la Administración Pública. Reducen así el gasto público y pretenden enjugar paralelamente el déficit.

Las principales medidas privatizadoras se dirigen a las empresas públicas en sectores productivos y, sobre todo, a aquellas que suministran los «servicios de utilidad pública» (energía, agua, telecomunicaciones y transporte y otros servicios de carácter local, como la recogida de basuras, el alumbrado público o el servicio de bomberos). Como se trata de bienes básicos, el Estado está obligado a garantizar un suministro general, regular y en condiciones adecuadas de precio y calidad. Un análisis más detallado de este proceso puede encontrarse en este mismo informe en el capítulo «La privatización de la actividad productiva del Estado».

La privatización implica el abandono de las funciones de producción y de financiación directa por parte del sector público en beneficio de una empresa privada. Al mismo tiempo, se articula un sistema regulador (normalmente mediante la creación de una agencia pública) que fomenta la competencia, en la medida en que la misma sea posi-

ble. En todo caso, esta agencia debe garantizar unas condiciones de calidad, regularidad y precios acordes con el carácter básico de estos suministros.

Este sistema de intervención pública, de larga tradición en Estados Unidos, es el que se adoptó en el Reino Unido desde el acceso al gobierno del primer gabinete Thatcher. También se implantó en otros países de la OCDE en los años ochenta. Es la estrategia seguida puntualmente en España con algunas empresas y sectores (Iberia, Telefónica). Pero a diferencia de otros países, en el nuestro no se ha formulado aún un programa global de privatización de empresas públicas.

Sin embargo, las privatizaciones no pueden garantizar siempre una disminución del déficit público. Dependerá de las condiciones concretas de venta de activos, de la situación económica y perspectivas de rentabilidad de la empresa sometida a privatización y, entre otros posibles factores, del coste de modernización asumido por el Estado para facilitar la transmisión.

Por otra parte, hay que recordar que el abandono de empresas y sectores no significa una menor intervención pública, sino una transformación de tal intervención. Será menos directa, pero todavía esencial para regular y controlar el suministro de los servicios en las condiciones adecuadas. No obstante, las tareas de regulación serán seguramente menos necesarias en la medida en que aumente la competencia y se asegure una presión del mercado en la dirección de una mayor eficiencia. Por lo menos, esto se verificará en lo referente a precios y cantidades.

Una vía alternativa de privatización es la difusión de formas de contratación en las que el sector público deja la función productora de determinados bienes y servicios en manos del sector privado; el sector público sigue financiando el servicio y estableciendo las condiciones del suministro (*contracting-out*). Aunque estas fórmulas de contratación son antiguas, actualmente se está generalizando su uso y se está extendiendo a áreas donde antes nunca se había considerado. Tal es el caso de los servicios de limpieza de calles, recogida de basuras, retirada de vehículos mal estacionados, cobro de multas y tributos locales, correos, transportes, seguridad ciudadana e, incluso, gestión de centros penitenciarios. La eficacia de estos servicios dependerá, una vez más, de la capacidad de control que pueda desarrollar el sector público contratante.

En otros supuestos no será necesario llegar hasta el extremo de la privatización de la actividad pública –en cualquiera de las modalida-

des esbozadas– y bastará con facilitar la iniciativa privada (incluida la actuación de las organizaciones sociales) complementaria de la acción pública. El ejemplo más claro y, seguramente, también el más polémico es el de nuestro actual sistema de pensiones. Por un lado, parece muy complejo el tránsito de un sistema de reparto a otro de capitalización; por otro, no está garantizada la viabilidad a largo plazo del propio sistema de reparto. La solución más razonable estriba en una combinación de dos medidas:

— Rediseño del sistema público de pensiones, en aspectos tales como la extensión del período de cotización computable para el cálculo de la pensión, el retraso de la edad de jubilación o la reconsideración de su ámbito de cobertura.

— Potenciación de los planes privados de pensiones como instrumento complementario. Los planes de pensiones no sólo contribuyen a aliviar los problemas financieros del Estado, sino que canalizan además recursos hacia la inversión y el empleo y reducen la inestabilidad de los mercados financieros.

El tema de las pensiones está siempre de permanente actualidad[9]. A finales de 1995 hemos asistido al anuncio o presentación de numerosos estudios sobre el futuro del sistema de pensiones en nuestro país. El Colegio de Economistas de Madrid (*Las pensiones en España*), el Servicio de Estudios de La Caixa (*La reforma del sistema público de pensiones en España*), el Círculo de Empresarios y la Bolsa de Madrid y la Fundación BBV (*Pensiones y prestaciones por desempleo*) son algunas de las entidades que los han realizado o encargado. Quizá el que mayor repercusión pública ha tenido ha sido *La Seguridad Social en el umbral del siglo XXI*, un estudio económico-actuarial sobre el sistema público de pensiones en nuestro país realizado por la Secretaría General para la Seguridad Social del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

En todos ellos –con matizaciones en lo que se refiere a su urgencia y a su profundidad– se considera necesaria la reforma del sistema actual y hay un acuerdo bastante generalizado respecto a que su sustitución por un sistema de capitalización es inviable económica y políticamente. No son extrañas estas coincidencias; en el Pacto de Toledo ya se alcanzó un consenso entre todos los partidos en relación con este tema. No obstante, la apelación al Pacto de Toledo puede convertirse

[9] En nuestro anterior Informe, *España 1994*, le dedicamos un capítulo específico.

en un recurso retórico vacío de contenidos operativos que acabe por hacerlo inútil. Hay que empezar a concretar y aplicar ya las medidas acordadas.

La progresiva conciencia que la población española va adquiriendo de lo inevitable de dichas reformas debe aprovecharse como contexto adecuado para explicar con claridad y sin demagogias –ni trágicos fatalismos ni ilusos optimismos– dichas medidas. Es una cuestión en la que nos jugamos algo más que la posibilidad de percibir unos ingresos dignos en la jubilación; nos jugamos también la credibilidad de la política como instrumento para dar respuesta a los retos comunes que la vida social y económica nos plantea.

Finalmente, la mejora en la prestación de algunos bienes y servicios públicos puede exigir la introducción de mecanismos de mercado –como los incentivos, la competencia y los precios– en la realización de determinadas políticas del ámbito público. Para concluir, nos referiremos a dos de esos mecanismos, que aparecen recurrentemente en las discusiones académicas y políticas y que han sido ensayados, incluso en España, con desigual fortuna: el sistema de vales o bonos y el de «tiques moderadores».

El sistema de vales o bonos se plantea con relación a los bienes que, dadas sus características, son susceptibles de ser producidos por el sector privado de la economía en condiciones de relativa competencia. Es una alternativa que se ha estudiado y ensayado en el terreno de la educación sobre todo. El nuevo esquema de provisión implica el abandono de la producción pública y la articulación de un sistema de financiación pública, normalmente parcial, basado en vales o bonos. Estos documentos representan transferencias monetarias a título personal que deben aplicarse obligatoriamente al pago de un servicio concreto producido en el mercado. En principio, el beneficiario tiene libertad para elegir el productor privado.

Este sistema puede tener ventajas para el titular del vale –y, en ese sentido, ser un método mejor de provisión pública– siempre que genere una competencia real entre distintas empresas productoras. Esta competencia es la que hace efectiva la libertad de elección de los usuarios. Si así ocurre, se producirá una diversificación del «producto», una reducción de costes y un aumento de la calidad del servicio. Éstos serán mecanismos competitivos para atraer a los clientes poseedores de «cheques al portador» con garantía pública de pago.

La libertad de elección favorecerá la participación de los titulares de los vales en la actividad de prestación del servicio: por ejemplo, los

padres se comprometerán más con el colegio que han elegido para sus hijos. También incentivará la respuesta de los productores a ese mayor interés de sus clientes: los colegios tendrán más en cuenta las opiniones de los padres.

Sin embargo, pueden aparecer problemas significativos de adaptación de la oferta, dificultades para que el consumidor obtenga la información necesaria sobre las distintas opciones que ofrece el mercado y, sobre todo, barreras espaciales insalvables que vacíen de contenido la pretendida libertad de elección de los consumidores. Tomando como ejemplo el caso de la educación no universitaria, parece probable que existan varios centros educativos que compitan en calidad en las grandes ciudades. En cambio, en las poblaciones pequeñas no resultaría rentable la existencia de varios centros, dado el tamaño reducido del mercado, lo que daría lugar a que aparecieran situaciones monopolísticas, ya que el traslado a otra localidad tendría un coste altísimo para el consumidor.

Las Administraciones Públicas deberán arbitrar un sistema regulador que lime las desigualdades de acceso a la información y evite diferencias sustanciales de calidad. No deben permitir que este sistema se convierta en un factor de segregación social al reservarse los centros (escuelas, hospitales) el derecho de admisión o al ofrecer servicios de mayor calidad o adicionales a cambio de un *plus* sobre el vale estatal, para atraerse a la clientela «distinguida». Un método adecuado para abordar estos problemas es la exigencia de determinadas combinaciones socioeconómicas de clientes (estudiantes, enfermos...) a los centros, para que puedan acceder a los vales.

Finalmente, hay que apuntar que a las reducciones de costes que cabe esperar del funcionamiento de este sistema de vales hay que oponer la posible aparición de algunos gastos inherentes al propio sistema. El sector público sigue siendo responsable de la financiación de estos servicios y debe seguir garantizando una prestación universal y de calidad. No sería sorprendente la aparición de un nuevo grupo de presión (*lobby*), formado por los proveedores privados de estos servicios, que coaccionaría a la Administración para aumentar las partidas presupuestarias correspondientes con el pretexto de mejorar la calidad de la prestación. Además, no hay que olvidar los costes derivados del control del cumplimiento de las normas relativas a las condiciones de elección de los beneficiarios, a la calidad del servicio y a la admisión no discriminatoria de clientes.

El sistema de precios públicos o tasas no es novedoso en nuestro país, pues viene aplicándose en muchos bienes y servicios públicos, como el transporte o la enseñanza universitaria. Lo que se debate en la actualidad es la conveniencia de extender el cobro de precios a los usuarios si el beneficio derivado del disfrute del bien o servicio es individualizable. No se privatiza la producción, sino la financiación del bien o servicio, que, al menos parcialmente, no provendrá de la recaudación impositiva y recaerá, en cambio, en el usuario o beneficiario.

Detrás de esta fórmula se esconde el *principio del beneficio* como criterio idóneo de financiación de las necesidades del sector público. No supone, obviamente, ignorar el componente redistributivo asociado a algunas formas de intervención pública. Este componente habrá de ser tenido en cuenta en el diseño del sistema. Los usuarios que paguen un precio por los bienes y servicios públicos que reciben, por reducido que éste sea, serán conscientes del coste de producción de las actividades públicas. A su vez, la demanda de bienes y servicios públicos por parte de los ciudadanos será más adecuada, por lo que se producirá una moderación del consumo y la consiguiente reducción del gasto público. Todo esto supondrá, en definitiva, un mejor ajuste de la oferta a la demanda efectiva de los usuarios.

Ésta es la idea que inspira el sistema de «tiques moderadores», que se ha aplicado, por ejemplo, en el terreno de los medicamentos y en el de la asistencia hospitalaria. Este sistema obliga a pagar un porcentaje del coste de producción de los bienes o servicios recibidos a los consumidores. Para que el objetivo perseguido se logre, es necesario que los usuarios conozcan el coste total del bien que consumen. Por ello, este método obliga a los productores públicos a su cuantificación. Este sistema permitirá también un mejor control de la eficiencia productiva de los recursos públicos. Por otro lado, los nuevos ingresos permitirán enjugar una parte del déficit público, amortiguando la presión fiscal directa.

En cualquier caso, parece necesario –incluso urgente– que, con carácter previo a la discusión sobre los instrumentos técnicos más adecuados, el debate abandone los recintos académicos y políticos y se instale en la discusión popular. Los ciudadanos deben conocer con certeza los bienes y servicios que presta el sector público y quién los recibe. También deberían saber cuál es el coste, actual y futuro, de esos bienes y servicios y quién lo soporta.

Así, podrán decidir qué rumbo quieren fijar para nuestro Estado de Bienestar y asumirán su responsabilidad en las consecuencias de la decisión adoptada.

III. INDICADORES

Las tablas 11 y 12 recogen la información desagregada por países de la Unión Europea y de la OCDE de los gastos públicos e ingresos fiscales totales en porcentaje sobre el PIB. Se completa así la información de los gráficos 1 y 2 de la Red de los Fenómenos. En la tabla 12 resulta interesante constatar en cifras el esfuerzo de control del gasto público que se está produciendo en prácticamente todos los países, aunque con mayor intensidad en los de la Unión Europea, urgidos por el cumplimiento de los criterios para acceder a la Unión Económica y Monetaria.

Es muy llamativa la evolución del gasto público en Suecia en el bienio 1991-1993: pasó del 61,3% al 72,6%. Algunos analistas han interpretado esta y otras magnitudes como la manifestación clara del final de un modelo de Estado de Bienestar. Los elevados gastos sociales y, más aún, las gravosas ineficiencias económicas que se generan acaban por hacer necesaria la reforma.

En la tabla 13 podemos ver los tipos del IVA que se aplican en los países de la Unión Europea. El tipo general de nuestro país (16%) es uno de los más bajos. Las diferencias son muy notables: desde el 15% en Alemania y Luxemburgo hasta el 25% en Suecia y Dinamarca. También en el resto de los tipos las diferencias son muy importantes. Ya hemos comentado que, dada una imposición directa bastante pareja en los distintos países, la diferencia se halla en la proporción relativa entre impuestos indirectos y cotizaciones sociales. Sin embargo, la reciente subida de un punto en los tipos del IVA en nuestro país provocó un debate en torno a los impuestos directos e indirectos. Finalmente, no se puede olvidar la importancia del proceso de armonización fiscal –en algunos impuestos y con unos márgenes de aplicación bastante amplios– hacia el que se encaminan los países de la Unión Europea. Respecto al IVA, son precisamente el número de tipos y su banda de fluctuación dos puntos fundamentales de dicho proceso.

Los datos de la Contabilidad Nacional no nos permiten actualizar más allá de 1992 las tablas 14 y 15. No obstante, consideramos interesante la evolución que recogen desde 1975 hasta dicho año. En la tabla 14 aparecen algunas magnitudes básicas de las Administraciones Públicas españolas, fundamentalmente referidas a gastos. A los datos –ya comentados– relativos al gasto público total y a la presión fiscal hay que añadir como muy significativos el mantenimiento del por-

centaje del gasto de personal y transferencias sobre el total del gasto (alrededor de un 80%) y el incremento en los gastos distributivos. Estos últimos se hallan desglosados en el apartado 2 de la tabla 15.

Los gastos sociales (pensiones, desempleo y otras prestaciones) han experimentado un aumento mucho mayor que los bienes preferentes (educación, vivienda, sanidad y otros servicios). En el primer caso se pasó de un 8,9% del PIB en 1975 a un 16,2% en 1992; en el segundo, de un 7,3% en 1975 a un 11,9% en 1992. Con seguridad, las diferencias se habrán acentuado en los tres últimos años. Son datos que ponen claramente de manifiesto la importante función redistributiva que cumplen las Administraciones Públicas en nuestro país, aunque es muy cuestionable el estancamiento del gasto en educación. En la nueva organización empresarial y económica a la que nos vemos cada vez más sometidos, el conocimiento, la formación cualificada, se convierte en el factor fundamental de desarrollo económico y también social.

Tabla 11 – Ingresos fiscales totales. En porcentaje del PIB. 1980-1994

Países	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Alemania (*)	35,2	37,7	37,7	37,4	37,6	38,1	37,7	38,0	37,7	38,2	36,7	38,1	38,9	39,0	39,2
Australia	28,4	29,3	29,6	28,6	30,1	30,1	30,8	31,0	30,6	30,6	30,7	29,1	28,6	28,7	29,3
Austria	41,2	42,5	41,2	41,1	42,4	43,1	42,9	42,3	42,0	41,0	41,3	41,8	43,3	43,6	43,2
Bélgica	44,4	45,0	46,4	46,4	47,4	48,1	47,4	47,8	46,4	44,8	45,1	45,1	45,1	45,7	46,5
Canadá	31,6	33,6	33,5	32,9	33,0	33,1	33,7	34,7	34,0	35,1	36,5	36,7	36,2	35,6	32,1
Dinamarca	45,5	45,3	44,5	46,5	47,6	49,0	50,8	51,5	51,7	50,7	48,7	48,8	49,4	49,9	51,3
España	**24,1**	**25,4**	**25,6**	**27,5**	**28,8**	**28,8**	**30,6**	**32,5**	**32,8**	**34,6**	**34,4**	**34,7**	**36,0**	**35,1**	**35,0**
Estados Unidos	29,3	29,7	29,6	28,1	28,0	28,7	28,6	29,9	29,5	29,7	29,4	29,5	29,5	29,7	
Finlandia	36,9	38,9	37,8	37,6	39,2	40,8	42,4	40,1	43,3	43,4	45,4	46,9	46,8	45,7	47,2
Francia	41,7	41,9	42,8	43,6	44,6	44,5	44,0	44,5	43,8	43,7	43,7	43,9	43,6	43,9	44,2
Grecia	29,4	29,6	33,4	33,9	34,9	35,1	36,9	37,2	34,9	34,6	37,5	39,0	40,8	41,2	
Holanda	45,0	44,4	44,7	46,0	44,2	44,1	44,9	47,5	47,6	44,9	44,6	47,2	47,0	48,0	47,0
Irlanda	32,4	33,5	35,0	36,4	37,3	36,1	37,2	37,4	39,1	35,4	35,3	35,9	36,2	36,3	37,1
Islandia	29,2	30,2	30,6	28,1	29,7	28,4	28,5	28,9	31,5	32,5	31,4	31,4	32,2	31,3	31,1
Italia	30,2	31,4	33,7	35,8	34,9	34,5	36,0	36,1	36,7	37,9	39,1	39,7	42,1	47,8	46,3
Japón	25,4	26,2	26,6	27,0	27,1	27,6	28,4	29,7	30,3	30,7	31,3	30,8	29,2	29,1	
Luxemburgo	46,0	46,4	46,6	50,8	48,8	47,4	44,8	45,2	43,9	42,2	42,5	41,7	41,9	44,6	44,8
Noruega	47,1	48,7	47,9	46,6	45,8	47,6	50,0	47,9	47,8	46,0	46,3	47,1	46,5	45,7	47,0
Nueva Zelanda	32,9	33,8	34,5	32,1	32,2	33,3	33,7	36,5	36,0	38,7	37,4	36,2	36,4	35,7	36,9
Portugal	28,7	30,4	31,1	32,9	32,2	31,6	29,4	27,6	30,1	30,8	31,0	31,7	33,4	31,4	32,6
Reino Unido	35,3	36,5	39,0	37,3	37,9	37,9	37,6	37,2	37,1	36,2	36,4	35,8	35,4	33,6	34,1
Suecia	48,8	50,1	49,1	49,8	49,5	50,0	52,5	55,4	54,8	55,5	55,6	52,7	49,9	49,9	53,3
Suiza	30,8	30,6	31,0	31,6	32,3	32,0	32,5	32,0	32,6	31,7	31,5	31,2	31,9	33,2	33,3
Turquía	17,9	19,0	18,4	17,2	14,3	15,4	17,5	18,8	17,8	18,7	20,0	21,0	22,4	23,5	22,8
Media sin ponderar															
OCDE	35,0	35,8	36,3	36,5	36,7	36,9	37,4	37,9	38,0	37,8	38,0	38,2	38,4	38,7	39,7
OCDE Europa	36,5	37,2	37,7	38,2	38,4	38,6	39,1	39,4	39,6	39,1	39,3	39,7	40,1	40,5	41,4
UE	36,7	37,3	38,4	39,5	39,7	39,6	39,8	40,2	40,1	39,5	39,6	40,1	40,8	41,4	43,0

(*) Unificada a partir de 1991.

Fuente: OCDE, *Statistiques des recettes publiques des pays membres de l'OCDE. 1965-1994*, París, 1995.

Tabla 12 – Gasto público no financiero de las Administraciones Públicas. En porcentaje del PIB. 1980-1994

Países	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Alemania	47,9	48,7	49,0	47,8	47,4	47,0	46,4	46,7	46,3	44,8	45,1	47,9	48,6	49,4	49,0
Austria	48,1	49,5	50,1	50,4	50,0	50,9	51,6	51,9	50,2	49,0	48,6	49,6	50,5	52,7	51,5
Bélgica	58,6	63,7	63,8	63,8	62,5	62,2	61,5	59,8	57,3	55,0	54,8	56,3	56,2	56,7	56,4
Dinamarca	56,2	59,8	61,2	61,6	60,4	59,3	55,7	57,3	59,4	59,6	58,6	59,2	61,3	63,8	63,9
España	**32,2**	**34,9**	**36,6**	**37,7**	**38,1**	**41,1**	**40,7**	**39,6**	**39,5**	**40,9**	**42,0**	**43,5**	**44,4**	**47,6**	**45,6**
Finlandia	38,1	39,0	40,8	42,4	42,0	43,8	44,7	45,0	44,0	42,0	45,4	53,9	59,1	60,6	58,7
Francia	46,1	48,6	50,3	51,4	51,9	52,2	51,3	50,9	50,0	49,1	49,8	50,5	52,2	55,0	54,9
Grecia	29,7	34,5	35,8	37,7	40,0	43,3	42,4	42,3	42,5	43,8	46,1	43,4	44,8	47,3	47,9
Holanda	55,2	57,1	59,1	59,7	58,1	56,5	56,1	57,7	56,3	53,8	54,0	54,6	55,3	55,7	54,4
Irlanda	48,9	50,2	53,0	53,0	51,3	52,4	53,2	50,6	47,4	40,6	41,2	42,1	42,6	43,0	43,8
Italia	41,9	45,9	47,6	48,7	49,3	50,9	50,7	50,2	50,3	51,3	53,2	53,5	53,6	56,6	53,9
Portugal	25,5	43,7	42,8	47,7	44,1	43,1	43,7	42,4	42,0	40,6	43,1	47,9	49,9	51,8	51,5
Reino Unido	43,0	44,2	44,5	44,7	45,1	44,0	42,4	40,7	37,9	37,5	39,9	40,7	43,1	43,7	42,9
Suecia	60,1	62,6	64,8	64,5	62,0	63,3	61,6	57,8	58,1	58,3	59,1	61,3	67,3	72,6	68,8
Medias															
GP UE (1)	45,1	48,7	49,9	50,8	50,2	50,7	50,1	49,5	48,7	47,6	48,6	50,3	52,1	54,0	53,1
GP POND.(2)	44,7	47,2	48,3	48,7	48,7	49,0	48,3	47,8	46,9	46,4	47,5	48,8	50,1	52,0	51,0
Australia	31,5	31,5	32,9	35,2	35,5	36,4	37,2	35,3	33,7	33,0	34,7	37,1	37,7	37,3	37,5
Canadá	38,8	39,8	44,8	45,3	45,0	45,3	44,6	43,5	42,5	43,1	46,0	49,3	50,1	49,7	47,4
Estados Unidos	31,8	32,1	33,9	33,9	32,6	33,2	33,7	33,4	32,5	32,4	33,3	34,0	35,0	34,5	33,5
Japón	32,0	32,8	33,0	33,3	32,3	31,6	32,0	32,2	31,6	30,9	31,7	31,4	32,3	34,3	35,8
Noruega	47,5	47,1	47,5	47,6	45,5	44,8	48,9	50,5	52,5	53,5	53,8	55,5	57,4	57,0	55,6
Medias															
GP OCDE (1)	42,8	45,6	46,9	47,7	47,0	47,4	47,3	46,7	46,0	45,2	46,3	48,0	49,5	51,0	50,2
GP POND.(2)	37,2	38,5	39,9	40,1	39,4	39,7	39,7	39,3	38,5	38,1	39,2	40,2	41,3	42,1	41,5

Notas: Los datos de México, Nueva Zelanda, Suiza, Luxemburgo, Turquía e Islandia (países pertenecientes a la OCDE) no se encontraban disponibles.
(1) Medias sin ponderar.
(2) Medias ponderadas en función del PIB de cada país utilizando las paridades de poder de compra de 1991.

Fuente: Elaboración CECS a partir de OCDE, *Perspectives économiques de l´OCDE*, n. 57, junio 1995.

Tabla 13 – Los tipos del IVA en la Unión Europea. En porcentajes. 1995

	Tipo general	Tipo reducido	Tipos especiales
Alemania	15	7	5-14
Austria	20	10	6
Bélgica	20	12	1-6
Dinamarca	25	–	–
España	16	7	4
Finlandia	22	12	5-9
Francia	18,6	5,5	2,1
Grecia	18	8	4
Holanda	18,5	6	–
Irlanda	21	12,5	0-2,5
Italia	19	4	9-13
Luxemburgo	15	12	3-6
Portugal	16	5	30
Reino Unido	17,5	0	–
Suecia	25	21	12

Fuente: Elaboración CECS a partir de datos del International Bureau of Fiscal Documentation.

Tabla 14 – Evolución de algunos datos significativos de las Administraciones Públicas españolas. En porcentaje del PIB. 1975-1992

	1975	1982	1985	1990	1992
Gasto público total	25,0	38,2	42,7	43,5	46,3
Presión fiscal	21,6	28,1	31,2	35,2	36,8
Déficit público	0,0	5,6	6,9	3,9	4,4
Gastos de personal y transferencias	20,2	31,1	34,9	34,0	37,4
(Porcentaje total de gasto)	(80,0)	(81,4)	(81,7)	(78,2)	(80,7)
Gastos distributivos	16,2	23,0	24,8	25,1	28,1
Servicios públicos generales	5,1	6,4	6,9	6,4	6,6
Inversión pública directa	2,7	3,1	3,7	5,1	4,3
Intereses efectivos de la deuda pública	0,5	1,0	3,2	3,5	4,2

Nota: Las anteriores partidas son agrupaciones convencionales de ingresos y no tienen carácter acumulativo.

Fuente: Valle, V., «La modernización del sector público español: una perspectiva funcional», *Papeles de Economía Española*, n. 57, 1993, p. 235.

Tabla 15 – Distribución funcional del gasto público. En porcentaje del PIB, a precios de mercado. 1975-1992

	1975	1982	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	Porcentaje de variación			
											1975/85	1985/89	1989/92	1975/92
GASTOS PÚBLICOS	24,95	38,18	42,71	42,14	40,97	41,17	42,57	43,49	45,12	46,32	71,18	–0,33	8,81	85,65
1. BIENES PÚBLICOS	5,09	6,37	6,87	6,94	6,66	6,39	6,63	6,38	6,52	6,62	34,97	–3,49	–0,15	30,06
– Defensa nacional	1,74	2,00	1,99	2,11	2,21	1,93	1,77	1,55	1,56	1,50	14,37	–11,06	–15,25	–13,79
– Servicios generales	3,35	4,37	4,88	4,83	4,45	4,46	4,86	4,83	4,96	5,12	45,67	–0,41	5,35	52,84
2. GASTOS DE DISTRIBUCIÓN DE RENTA Y RIQUEZA	16,15	22,99	24,75	24,14	24,20	24,22	24,45	25,10	26,47	28,11	53,25	–1,21	14,97	74,06
– Prestaciones sociales	8,89	13,47	14,32	13,96	13,81	13,86	13,94	14,41	15,30	16,23	61,08	–2,65	16,43	82,56
• Pensiones	6,89	9,77	10,67	10,38	10,19	10,11	10,19	10,35	10,75	11,42	54,86	–4,50	12,07	65,75
• Desempleo	0,48	2,61	2,68	2,58	2,50	2,45	2,43	2,64	2,97	3,22	458,33	–9,33	32,51	570,83
• Otras prestaciones	1,52	1,09	0,97	1,00	1,12	1,30	1,32	1,42	1,58	1,59	–36,18	36,08	20,45	4,61
– Bienes preferentes	7,26	9,52	10,43	10,18	10,39	10,36	10,51	10,69	11,17	11,88	43,66	0,77	13,04	63,64
• Educación	2,20	3,19	3,75	3,79	3,97	3,88	4,09	4,21	4,46	4,53	70,45	9,07	10,76	105,91
• Sanidad	3,96	4,52	4,67	4,55	4,58	4,74	4,80	4,90	5,14	5,67	17,93	2,78	18,13	43,18
• Vivienda y servicios colectivos	1,10	1,81	2,01	1,84	1,84	1,74	1,62	1,58	1,57	1,68	82,73	–19,40	3,70	52,73
3. GASTOS DE INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN LA ECONOMÍA	3,71	8,82	11,09	11,06	10,11	10,56	11,49	12,01	12,13	11,59	198,92	3,61	0,87	212,40
– Servicios económicos	3,24	7,85	7,65	7,10	6,63	7,21	8,03	8,47	8,09	7,36	136,11	4,97	–8,34	127,16
• Inversiones	1,82	2,68	3,53	3,49	3,29	3,67	4,39	4,85	4,69	4,12	93,96	24,36	–6,15	126,37
• Subvenciones	0,88	2,36	2,48	2,00	1,83	2,07	2,00	1,94	1,72	1,69	181,82	–19,35	–15,50	92,05
• Transferencias	0,54	2,81	1,64	1,61	1,51	1,47	1,64	1,68	1,68	1,55	203,70	0,00	–5,49	187,04
– Interés deuda pública	0,47	0,97	3,44	3,96	3,48	3,35	3,46	3,54	4,04	4,23	631,91	0,02	22,25	800,00
Promemoria: PIB (miles de millones)	6.023,1	19.567,3	28.200,8	32.324,0	36.144,0	40.158,7	45.044,1	50.119,9	54.820,6	58.952,0	–	–	–	–

Nota: Datos provisionales de 1991 y 1992.

Fuente: Valle, V.,*op. cit.*, p. 233.

Capítulo IV

LA VIVIENDA: ¿NEGOCIO O FACTOR DE BIENESTAR?

I. TESIS INTERPRETATIVAS

1. El difícil equilibrio

La situación de la vivienda en España presenta un desequilibrio manifiesto desde cualquier perspectiva desde la que se analice:

— Más del 80% de las viviendas españolas son viviendas en propiedad; en muchos países europeos representan alrededor del 65% y en algunos no llegan al 50%.

— En la propiedad, el desequilibrio se manifiesta entre una demanda mayoritaria de medio-bajo poder adquisitivo (el 73% de la demanda potencial de vivienda corresponde a jóvenes entre 20 a 30 años, con escasa o insuficiente capacidad económica) y unos precios prohibitivos.

— En el alquiler, al ya conocido desequilibrio entre rentas anteriores al «decreto Boyer» (especialmente las que se regían por la legislación anterior a la Ley de Arrendamientos Urbanos de 1964) y las posteriores a dicho decreto, se añade la mínima presencia del alquiler público (un 1,8% del total de las viviendas en 1991). También aquí, como en la propiedad, existe un desequilibrio notorio entre rentas y tipos de viviendas y la demanda real.

Aunque por razones de análisis hayamos separado estos elementos, todos ellos se encuentran íntimamente relacionados y constituyen los factores básicos de una política de vivienda.

El problema de la vivienda siempre ha existido, pero es con el doble proceso de industrialización-urbanización, iniciado con mayor o menor intensidad según los países en el siglo XIX, cuando se agudiza y empieza a adquirir los perfiles con los que hoy lo conocemos. Había sido tradicionalmente un problema social en las ciudades, pero afectaba a un contingente pequeño de personas. El éxodo masivo a las zonas urbanas ha acabado convirtiéndolo en un problema político.

La vivienda siempre se ha considerado en el Derecho un bien patrimonial o de capital. Sus potencialidades económicas se disparan en un mercado caracterizado por una oferta escasa y una demanda en continuo crecimiento. Aumenta considerablemente la construcción de viviendas y los gobiernos descubren las posibilidades de desarrollo económico asociadas a dicha construcción.

Quedan así definidos los binomios a partir de los cuales podemos entender los desequilibrios que antes hemos señalado:

— *Bien de consumo/bien de capital.* La vivienda es un bien de consumo en tanto que se destina a proporcionar la satisfacción de una necesidad humana como es el alojamiento; pero es también, en una economía de mercado, un bien de capital que algunas personas o entidades adquieren para obtener un beneficio económico.

— *Política social de la vivienda/política «económica» de la vivienda.* El Estado, bien por imperativo constitucional bien por mantener satisfechos a los ciudadanos y mitigar en lo posible el alto potencial conflictivo social de la vivienda, se ve obligado a hacer una política social de la vivienda. Al mismo tiempo, han de aprovechar las posibilidades de desarrollo que supone el sector de la construcción, así como su influencia en determinadas magnitudes macroeconómicas, especialmente el paro y la inflación.

Es precisamente en este entreveramiento de factores sociales y económicos donde se encuentra la dificultad básica de toda política de vivienda. Mantener un mínimo equilibrio entre ambos tipos de factores es fundamental. Los acentos en una vertiente u otra nunca deben llegar a suponer el olvido o la marginación de una de ellas.

2. Sucesión de políticas incoherentes

Las medidas políticas referidas a la vivienda que se han aplicado en nuestro país desde 1842 hasta 1992 se han caracterizado por su continua oscilación. De la consideración de la vivienda como bien de capital y la libertad absoluta de alquileres entre 1842 y 1920 se pasó a un intervencionismo estatal que prácticamente congeló los alquileres entre 1920 y 1964 e impuso severas restricciones desde ese año hasta 1985.

El resultado no podía ser otro que la falta de la más mínima rentabilidad económica del alquiler y la rápida reducción de nueva oferta. Lo que parecía y se proclamaba como una política social desincentivó por completo el alquiler, por no tener en cuenta un aspecto económico básico de la vivienda. Acabó así con uno de los instrumentos fundamentales –quizá el más decisivo– de toda política social de vivienda.

En el período desarrollista del franquismo, la política de vivienda, orientada a la propiedad y a su conversión en un bien básica-

mente de consumo, se presentó como una política social. No se pueden negar los hechos y hay que reconocer la importancia cuantitativa de sus resultados. Pero tampoco se puede olvidar que la motivación primera era económica y que lo social era una consecuencia derivada, que interesaba desde el punto de vista estadístico. Así lo demuestran el hacinamiento, la escasa calidad de las construcciones y las aberraciones urbanísticas –con el desinterés total que muestran hacia la calidad de vida de los ciudadanos– que se cometieron en España durante esos años. Su inercia continuó hasta bien entrada la democracia.

El «decreto Boyer» y el *boom* especulativo inmobiliario de la segunda mitad de los ochenta llevaron la política de vivienda al extremo economicista. Se liberalizaron los alquileres y la construcción no sólo fue uno de los motores del crecimiento económico, sino que se permitió que se convirtiese en destino privilegiado de una próspera economía sumergida.

La protección excesiva acabó con el alquiler y a ella hay que achacar la responsabilidad de que una parte importante del parque de viviendas en alquiler siga presentando unas condiciones de habitabilidad malas. Una intervención desarrollista y orientada socialmente a la propiedad –en gran parte porque el Estado tampoco quería estar sometido a una legislación de los alquileres tan restrictiva– hizo que el problema social de la vivienda se trasladase del acceso a las condiciones de habitabilidad y de calidad de vida. El economicismo de los ochenta acabó agudizando hasta cotas desconocidas este problema social, basado nuevamente en el acceso. Todo este proceso dejó a principios de los noventa a un colectivo muy amplio de españoles sin alternativa para acceder a una vivienda en propiedad o en alquiler.

La comparación con el proceso de otros países europeos nos hace cuestionarnos si alguna vez en España hubo, hasta 1992, una política de vivienda cuya motivación principal fuera social. Hasta en el famoso «decreto Bugallal» de 1920 cabe preguntarse si la motivación primera era solucionar el problema social de una masa importante de personas que no podían pagar el alquiler o bien se quería contener una inflación galopante que se creía era causada fundamentalmente por el alza de los alquileres. Este cuestionamiento surge precisamente del hecho de que en la mayoría de los países europeos el alquiler –y especialmente el público– ha jugado y sigue jugando un papel fundamental desde un punto de vista social.

3. La solución está en el alquiler

El Plan de Vivienda 1992-1995, aun reconociendo sus virtudes equilibradoras entre los aspectos sociales y los económicos, estaba todavía preso de dos circunstancias que han condicionado su orientación básica hacia la vivienda en propiedad: la legislación sobre arrendamientos urbanos vigente hasta la entrada en vigor de la nueva Ley de Arrendamientos Urbanos (LAU) en 1995 y el contexto económico-laboral de crecimiento en el que se aprobó dicho plan.

La legislación sobre arrendamientos urbanos vigente hasta 1995 provocó que las medidas de fomento del alquiler recogidas en el Plan resultaran inoperantes en la práctica. El número de viviendas desocupadas aumentó y se redujo el porcentaje de viviendas en alquiler. En cuanto al contexto económico-laboral, hay que decir que, aunque en 1984 se habían aprobado los nuevos contratos temporales, la coyuntura económica favorable había contribuido a que no se manifestase con fuerza la conciencia de precariedad e inseguridad. Esta conciencia sí que ha calado tras la profunda crisis de 1993 y la reforma laboral de 1994 y ha empezado a condicionar de manera importante la situación y los comportamientos de los españoles, también en relación con la vivienda.

Aunque los precios se han moderado, la vivienda en propiedad resulta un bien inaccesible para un colectivo muy amplio de españoles, sobre todo jóvenes. La escasa, cara y poco diversificada oferta de alquileres aparece así como la limitación fundamental para que muchas de estas personas puedan normalizar su vida y puedan ver satisfecho un derecho que nuestra Constitución les reconoce.

En el ámbito laboral, no sólo la temporalización del empleo hace necesaria una decidida política de apoyo al alquiler. La movilidad geográfica, cada vez más demandada por unas empresas sometidas a los imperativos de la competitividad y la flexibilidad, también actúa en esta dirección. Los alquileres actuales pueden suponer un porcentaje muy alto del salario de un trabajador. Muchas veces no se rechaza la movilidad geográfica por razones familiares o de otro tipo, sino porque es inviable desde un punto de vista económico.

A todo esto hay que añadir las escasas posibilidades que el predominio de la vivienda en propiedad ofrece para la adaptación de la oferta y una demanda determinada por procesos demográficos que configuran nuevos tipos de hogares con nuevas necesidades.

Así pues, una potenciación del alquiler resulta necesaria para:

— Facilitar el acceso a la vivienda a quienes no disponen de recursos económicos para pagar los precios de los arrendamientos actuales.

— Permitir la emancipación de los jóvenes que incluso disponiendo de trabajo no pueden costear los gastos de una vivienda.

— Evitar disfuncionalidades en la nueva organización económica y laboral.

— Conseguir una mejor adaptación a los nuevos contextos demográficos y sociales.

La entrada en vigor de la LAU es un buen punto de partida. El Plan de Vivienda 1996-1999 contiene numerosas medidas de apoyo al alquiler. No obstante, las inercias son muy grandes y va a ser difícil que sin una intervención directa de las Administraciones Públicas en la oferta de viviendas en alquiler bajen las rentas y puedan ver cubiertos sus derechos las personas con escasos ingresos.

II. RED DE LOS FENÓMENOS

En nuestro anterior informe, *España 1994*, tratamos ya el problema de la vivienda y analizamos algunos de los elementos que nos han conducido a la situación actual, sobre todo el alto coste económico. Aunque hicimos referencia a las repercusiones sociales, nos centramos más en los aspectos técnicos y en los relacionados con políticas de suelo, financiación de la vivienda, ordenación urbanística, etc. En el presente informe abordamos el tema de la vivienda desde una perspectiva más social, deteniéndonos de manera especial en aquellos aspectos referidos al predominio de la propiedad. La razón es clara: toda verdadera política social de la vivienda –y más en los momentos actuales– pasa por conceder una importancia cada vez mayor al alquiler, especialmente para dar respuesta a los casos más difíciles. Se repetirán algunos de los argumentos ya utilizados en nuestro anterior informe, pero creemos que el desarrollo coherente del trabajo exige retomar algunos de esos datos.

1. La larga historia de un problema mal resuelto

Las razones explicativas de la situación actual de la vivienda en España hay que buscarlas en las políticas que se han aplicado a lo largo de todo el siglo XX. Puede parecer exagerado, pero consideramos que sólo desde la perspectiva histórica es comprensible la sucesiva acumulación de políticas, muchas veces incoherentes unas con otras, que han tenido como resultado el grave problema social que se ha generado alrededor de la vivienda. Vamos a distinguir en la exposición dos momentos claramente diferenciados:

— El franquismo, caracterizado por la conversión de la vivienda en un bien de consumo y por el fomento casi absoluto de la propiedad a costa de la asfixia del alquiler.

— 1975-1992, con dos períodos: 1975-1985, estancamiento económico y del sector de la vivienda; 1985-1992, *boom* especulativo y alza espectacular de los precios.

Antes de entrar en el análisis de estos tres períodos, conviene hacer una breve reseña de la situación anterior al franquismo. Con las co-

nocidas diferencias temporales en relación con procesos de industrialización, demográficos, etc., la situación de la vivienda en España antes de la Guerra Civil y la de los países europeos antes de la Segunda Guerra Mundial tenían bastantes puntos en común. Las políticas higienistas y una política social de acceso a la vivienda apoyada fundamentalmente en la protección del alquiler privado eran los elementos básicos. La diferencia más importante estriba en que en los países de Europa del Norte las asociaciones de inquilinos, sindicales y religioso-asistenciales adquirieron una gran importancia en las reivindicaciones y gestión de los problemas asociados a la vivienda. En España, con una organización ciudadana mucho más débil, fue el Estado el que se encargó casi en exclusiva de afrontar dicho problema.

En el siglo XIX y principios del XX, la industrialización atrajo a muchas personas a las ciudades. Normalmente, se trataba de gentes sin recursos, para quienes no había otra alternativa que el alquiler. En este contexto la vivienda se convirtió en un bien de capital, una inversión normal entre algunos colectivos (retirados, reinmigrantes ricos, etc.) que querían obtener a partir de un bien en continua revalorización una rentabilidad estable con un esfuerzo personal reducido. A esta situación contribuía notablemente la Ley de 9 de abril de 1842, que estableció, hasta 1920, la libertad absoluta en la fijación de las rentas de arrendamientos. Esto trajo como consecuencia la elevación de los alquileres y la activación de la construcción de viviendas en el período de su vigencia. Los trabajadores no podían plantearse la propiedad como una alternativa al alojamiento. Por eso las «políticas de vivienda» en el siglo pasado y a comienzos de éste eran medidas de socialización o protección del alquiler.

En este contexto se aprueba en nuestro país el denominado «decreto Bugallal» en 1920. El acelerado proceso inflacionista generado a consecuencia de la Primera Guerra Mundial había provocado un aumento notable de los alquileres, que había dejado en situación muy precaria a amplios sectores de la población trabajadora. Dicho decreto no sólo congeló los alquileres, sino que los retrotrajo al nivel de 1914. Esta medida, destinada a atacar un problema coyuntural, fue sucesiva y anualmente prorrogada y sustituida posteriormente por regulaciones muy restrictivas de la rentabilidad económica del alquiler.

1.1 Durante el franquismo

Tras la Guerra Civil, el problema de la vivienda se incrementa con la fuerte y rápida emigración del campo a la ciudad. En un primer momento se da solución a este problema social a través de la continuidad en la protección de los alquileres privados. La Ley de Arrendamientos Urbanos de 1946 consolidó la congelación de alquileres del «decreto Bugallal». En 1950 más de la mitad de la vivienda en España era en alquiler; en ciudades como Madrid y Barcelona el porcentaje era superior al 80%.

Un tímido intento de actualización de los alquileres se produjo con la LAU de 1956, pero el importe de las rentas, fijado por el Gobierno, hacía completamente imposible recuperar la inversión, dados los altos índices de inflación. Una inflación que el Gobierno, por otro lado, pretendía controlar mediante la contención de los precios de la vivienda y del alquiler.

Así pues, nos encontramos otra vez, como en el contexto del «decreto Bugallal», con la conjunción de dos factores: el problema social que para muchas personas suponía poder pagar la satisfacción de una necesidad básica y la estrecha relación que se establecía entre alquileres e inflación. La notable influencia macroeconómica del precio de los alquileres sobre la inflación se intentó controlar mediante una estricta regulación intervencionista y no a través del mercado. Por medio del juego de la oferta y la demanda, una importante oferta de viviendas públicas en alquiler podría haber actuado como elemento de control de los precios y, en consecuencia, como factor básico de respuesta al problema de la vivienda desde una perspectiva social, como estaba ocurriendo en otros países europeos. La escasez de recursos económicos del Estado, el temor a la contestación ciudadana y las servidumbres económicas que la rígida legislación sobre arrendamientos imponía tanto al parque público como privado de viviendas en alquiler acabaron convirtiendo el arrendamiento en una alternativa inviable económicamente.

Posteriormente, con el inicio del desarrollismo en España, el auge de la construcción de viviendas se presentó como una política social, cuando de hecho lo que interesaba era potenciar la construcción como motor de la reactivación económica y como salida fácil al problema del paro. En el II Plan de Desarrollo, entre los cuatro sectores seleccionados por su gran capacidad de impulso económico, el de la construcción –vivienda e infraestructuras– acumula nada menos que el 64% de los *inputs* totales.

La relación entre construcción de viviendas y desarrollo económico puede sistematizarse en los siguientes puntos:

— Permite reducir el paro, ya que precisa abundante mano de obra sin cualificación.

— Resulta fácil convertir trabajadores agrícolas en industriales, con el consiguiente aumento de la productividad.

— La inversión necesaria para crear puestos de trabajo es mínima.

— Se asegura un factor importante de crecimiento económico, pues la vivienda es un bien de gran demanda, del cual dependen, además, multitud de industrias y servicios[1].

Esta política económica se complementó con un apoyo decidido a la vivienda en propiedad como política social. Algunos autores han interpretado este apoyo en clave ideológica: el que todos tuvieran una casa era un factor protector de la familia, pilar básico de la educación conservadora. A este respecto, se recuerda que desde finales de los cincuenta el Movimiento se hizo cargo de los ministerios sociales, entre ellos el de vivienda[2]. No obstante, no conviene olvidar otras razones más inmediatas: por ejemplo, los numerosos conflictos que a cau-

---

[1] Los beneficiosos efectos económicos no se acaban ahí. El texto citado a continuación es ilustrativo de algunos argumentos económicos y, sobre todo, sociales de entonces:

«Antes de concluir no podemos olvidar otras ventajas de la vivienda, también de tipo económico: el aumento del rendimiento laboral y la disminución de ciertos gastos sociales como los de sanidad y policía. Está comprobado que un personal convenientemente alojado en habitaciones dignas posee un espíritu más equilibrado y se halla mejor dispuesto a la colaboración social. En consecuencia, se produce una mejor asistencia al trabajo y menos fricciones, por lo cual todo tipo de reclamación suele llevarse a un terreno más amistoso y con mejores posibilidades de arreglo. Esto no significa que no habrá de presentarse, sino que el productor con su problema de vivienda resuelto posee un estímulo menor, al no padecer el efecto negativo de sus precios en constante elevación sobre los salarios, siendo simultáneamente su equilibrio e integración social mucho mayores. Por ello, sin dejar de defender sus derechos laborales, posee una capacidad más elevada de diálogo y una postura menos radical, aunque no por ello menos firme. Estas mismas razones originan un mejor nivel sanitario, tanto psíquico como físico, y menores índices de conducta desviada, lo cual se refleja en una reducción de los gastos de control y vigilancia que en algunos países representan cifras comparables a las que el propio problema de la vivienda requiere en su solución» (Gómez-Morán y Cima, M., *Sociedad sin vivienda*, Fundación Foessa, Euramérica, Madrid, 1972, p. 86).

[2] Véase Villasante, T. R., «Lo social y de calidad no es ni lo privado ni lo estatal», *Documentación Social*, n. 85, 1991, p. 47-48.

sa de las deficiencias en la construcción se produjeron en los barrios de promoción pública[3].

En esta segunda fase, el Gobierno subvencionó a los promotores para que construyeran pisos a precios limitados que saldrían al mercado. Según Gómez-Morán y Cima, lo que se consiguió con esta medida fue un aumento de la especulación. El promotor privado admitía el precio limitado siempre que, unido a la subvención, le permitiera un mayor beneficio que el libre mercado. Si el beneficio hubiese sido igual o menor que en la vivienda libre, habría optado por esta última, mucho menos condicionada. Esta situación condujo a un inevitable aumento del precio del suelo, ya que con los mayores beneficios conseguidos los promotores estaban dispuestos a pagar un precio más elevado por el suelo urbano. De esta forma, los que se beneficiaron de los fondos (subvenciones) destinados a la solución del problema de la vivienda fueron los propietarios del suelo. La inversión rentable no era en vivienda, sino en suelo. Quienes se enriquecieron fueron los especuladores de suelo.

Respecto al alquiler, la Ley de Arrendamientos Urbanos de 1964 intentó corregir el desequilibrio manifiesto derivado de la excesiva protección del inquilino y paliar con ello la situación de absoluta falta de rentabilidad de las inversiones. La aplicación práctica de esta ley resultó, sin embargo, bastante alejada de sus propósitos. Diferenciaba, al igual que las leyes anteriores, entre viviendas con contrato de alquiler anterior a su entrada en vigor y los posteriores. Respecto a las primeras, para el alza de los alquileres se siguió exigiendo autorización mediante disposición administrativa previa; en las segundas, las partes podían fijar libremente la cuantía del alquiler y establecer cláusulas de estabilización según índices pactados. Sin embargo, incluso para estas últimas, «la actualización del alquiler tampoco ha funcionado con normalidad, pues a veces no se incluyó la cláusula, otras se orientó en un sentido exclusivamente alcista y no estabilizador, y, además, en los momentos más delicados de la pasada crisis económica, el Gobierno limitó con independencia de los índices pactados la cuantía de las revisiones, al 80% unas veces, otras al 90%, del índice de precios al consumo o del índice de precios al consumo del subgrupo de viviendas»[4]. A esto se añadía el hecho de que las viviendas de

---

[3] Comité de expertos, *V90. Informe para una nueva política de vivienda*, Ministerio de Obras Públicas y Transportes, Madrid, 1992, p. 120.

[4] Furones, L. y Barja, J., «La vivienda en alquiler», *Situación*, n. 2, 1988/2, p. 141-142.

protección oficial en alquiler sin cláusula de estabilización que al acabar la protección pasaban al mercado libre vieran congelados indefinidamente los alquileres.

Aunque la ley de 1964 abría posibilidades –limitadas como acabamos de señalar– a la rentabilidad económica del alquiler, se mantenían muchas inseguridades legales para los inversores. Se produjo, además, otro fenómeno que tendrá una influencia notable: el importante aumento de los salarios en España hizo posible que muchos ciudadanos pudieran acceder a una vivienda en propiedad. La escasa diferencia entre los alquileres a pagar y las cuotas para la compra de una vivienda determinaron este paso fundamental de la vivienda como bien de inversión a la vivienda como bien de consumo. La elevada protección del empleo (contratos fijos, altos costes de extinción del contrato) y la inflación jugaban a favor del «endeudamiento razonable» que conllevaba comprar un piso, sin olvidar el progreso en el *status* social que suponía la propiedad sobre el alquiler.

La otra cara de la moneda de esta situación aparentemente envidiable desde el punto de vista social –y que matiza sus resultados– son fenómenos como:

— El hacinamiento, la total inadecuación entre la superficie de las viviendas y el tamaño familiar.

— La elevada densificación del espacio, con la consiguiente pérdida de calidad de vida para los ciudadanos.

— La baja calidad de la construcción, visible en no pocos edificios de las barriadas de nuestras ciudades.

La obsesión cuantitativa desplazó cualquier tipo de planteamiento de racionalidad urbanística. «Después de la Guerra Civil, el urbanismo español entra en una época de caos [...] La construcción asistemática y especulativa, con su secuela de edificios horrendos, mal construidos, peligrosos y poco duraderos, apiñados en ciertas zonas de rápido crecimiento (lo ocurrido en la costa mediterránea es un buen ejemplo de ello) ha sido uno de los más pesados legados del desarrollismo franquista. Esta situación lamentable se ve agravada por el hecho del rápido crecimiento cuantitativo de las ciudades en esos años, que ha tenido como consecuencia el que en estas condiciones se haya construido una alta proporción del patrimonio inmobiliario español»[5].

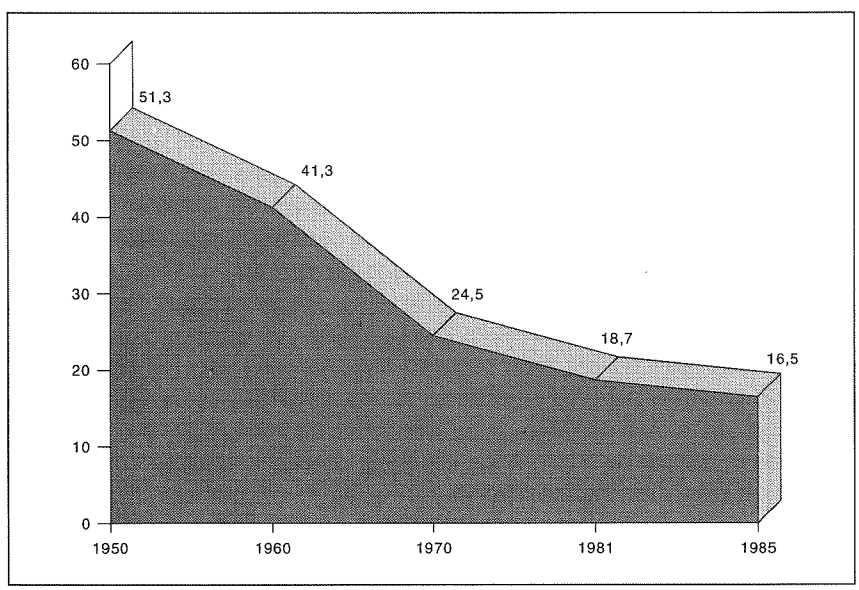
---

[5] Tortella, G., *El desarrollo de la España contemporánea. Historia económica de los siglos XIX y XX*, Alianza, Madrid, 1994, p. 223.

El resultado de todo este proceso fue que en 1981 sólo el 18,7% de las viviendas estaban ocupadas en régimen de alquiler (gráfico 1). La escasa rentabilidad económica del alquiler y la inseguridad jurídica determinaron una oferta escasa. Al mismo tiempo, el importante aumento del precio de la vivienda y su carácter de inversión segura motivaron que numerosos inversores conservadores compraran viviendas y las mantuvieran desocupadas. Por estas razones se produjo la concentración del recurso al alquiler en dos colectivos muy definidos: los que alquilan con carácter provisional hasta que encuentran un piso en propiedad y quienes disponen de unos recursos económicos tan exiguos que apenas logran reunir –y no siempre– lo justo para pagar el alquiler y sobrevivir. Se puede añadir un tercer grupo muy minoritario: aquellas personas con un elevado poder adquisitivo que por razones de trabajo acuden al alquiler.

En el resto de los países europeos, sobre todo en los del norte, se produjo también un auge muy notable en la construcción de viviendas en estos años posbélicos. Pero la tipología y la gestión son completamente distintas a las españolas. La participación del alquiler continúa siendo alta (tabla 1), apoyada fundamentalmente en la construcción,

Gráfico 1 – Evolución del parque de viviendas en alquiler en España. En porcentaje. 1950-1985



Fuente: Elaboración CECS a partir de INE, *Censo de viviendas*, varios años y *Encuesta Continua de Presupuestos Familiares 1985*, 1988.

Tabla 1 – Porcentaje de viviendas en alquiler en los países de la Unión Europea

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*, n. 24-25, 1993.

propiedad y gestión de las viviendas por parte de organismos públicos –Estados y municipios fundamentalmente– o de organizaciones sociales –sindicatos, asociaciones de inquilinos, etc.– muy subvencionadas. Esta disparidad en las políticas de vivienda quizá no sea ajena a la diferencia que existe entre un sistema político basado en el Estado Social de Derecho, en el que la política de vivienda es uno de los instrumentos fundamentales del Estado de Bienestar, y un sistema político autoritario para el cual las razones de toda política de vivienda eran tanto o más económicas e ideológicas que sociales.

1.2 Crisis económica y «boom» especulativo

El aumento de los precios del petróleo y la consiguiente crisis económica supusieron un parón notable en la construcción de viviendas y el inicio de lo que J. Leal llama «el modelo de austeridad»[6], que se caracteriza por una contención de la edificación a causa de la atonía de la demanda. Esta atonía lleva en ciertos lugares a la formación de *stocks* invendidos y, como consecuencia, a un descenso del precio real o a incrementos moderados. Se produce también una importante intervención del sector público en la construcción directa de viviendas.

---

[6] Leal, J., «Hacia un nuevo modelo habitacional: rentas, precios y espacio urbano», *La vivienda en España. Bases para una nueva política social*, Alfoz, Madrid, 1990, p. 167.

En toda Europa se sigue un modelo de desregularización, también en la vivienda, para conseguir una reducción de la excesiva presencia del Estado, que frena la recuperación. Las medidas que toman los países europeos son similares: «retirada de los fondos de apoyo, ayudas de tipo asistencial centradas en la persona, subvenciones fiscales no distributivas, apoyo a la actividad constructora y financiación por la banca privada. Los resultados: endeudamiento de las clases medias, vivienda social muy escasa, con un fenómeno asociado de competencia entre clases necesitadas que deja fuera a jóvenes, solteros inmigrantes, estudiantes o personas mayores con 'méritos' insuficientes para la política asistencial del Estado»[7]. En resumen, se produce un abandono de la política social, mucho más necesaria en un momento de crisis económica y de aumento constante del desempleo.

En esta situación nos encontrábamos cuando coincidieron prácticamente en el tiempo dos acontecimientos que habrían de conjugarse para agudizar aún más el problema social de la vivienda: el «decreto Boyer» y el *boom* especulativo inmobiliario.

Otra reforma insuficiente

El Real Decreto 2/1985 («decreto Boyer») intentó romper la inercia de los alquileres que se había generado en la época de Franco. La idea liberalizadora que latía en el citado decreto se concretaba en una serie de medidas que iban a tener una incidencia significativa en el mercado de la vivienda:

— Desaparición de la prórroga automática de los contratos.
— Posibilidad de adaptar la vivienda total o parcialmente a actividades económicas.
— Ampliación de las desgravaciones fiscales para la segunda vivienda.

El sustrato filosófico de dicha medida legislativa era eminentemente liberal. Mantenía que la debilidad del mercado de alquileres se debía a que el inquilino estaba sobreprotegido por las consecuencias disfuncionales generadas por la Ley de Arrendamientos Urbanos de 1964, totalmente alejada de la realidad del mercado de la vivienda y de los precios económicos de la década de los ochenta. No se puede

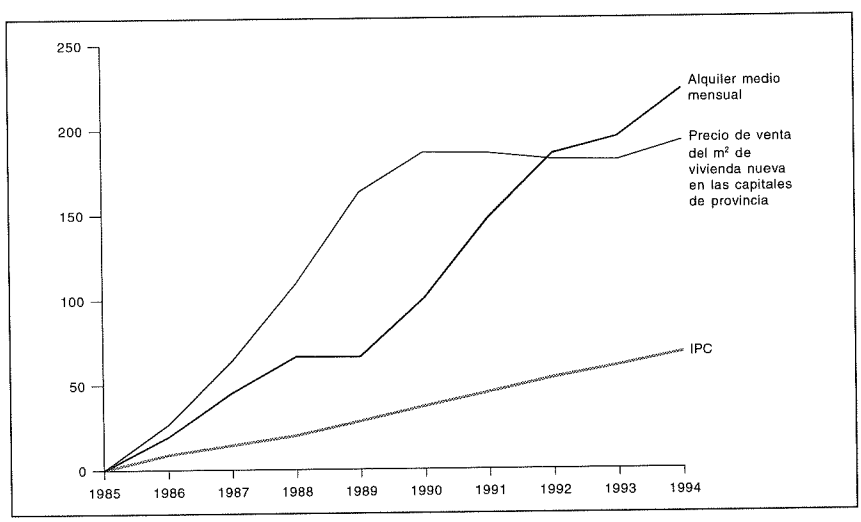
[7] Justo, A. y Velázquez, I., «Anotaciones sobre la política de vivienda en Europa y en España», *Documentación Social*, n. 85, 1991, p. 26.

negar que fue un factor importante en la reactivación del sector de la construcción en el segundo quinquenio de los ochenta, pero también en el aumento espectacular de los precios y en la especulación asociados a dicha reactivación. El resultado fue que amplios sectores de la población no pudieran pagar los altísimos precios de venta de la vivienda libre e incluso de la protegida.

La finalidad del decreto era que entrara en el mercado de arrendamientos una oferta suficiente de viviendas desocupadas que equilibrara el mercado. Dicha lógica se cumple en una economía de competencia perfecta, pero éste no es el caso del mercado inmobiliario de vivienda. La liberalización de los arrendamientos no produjo el beneficioso efecto de una abundante oferta de viviendas desocupadas, que a su vez contribuyera a moderar los precios, sino una especialización creciente de la oferta de viviendas desocupadas en el sector terciario y un alza ininterrumpida de las rentas inmobiliarias.

En el gráfico 2 podemos apreciar que el período 1985-1994 las rentas de los alquileres se han incrementado en más de un 200% y han superado el aumento del precio de venta de la vivienda nueva. En el mismo período, el IPC registró una variación positiva del 68%. El desacompasamiento se explica por el gran volumen de viviendas en al-

Gráfico 2 – Evolución del IPC, del alquiler medio mensual y del precio de venta del metro cuadrado de vivienda nueva. En números índice. Base 1985=0. 1985-1994



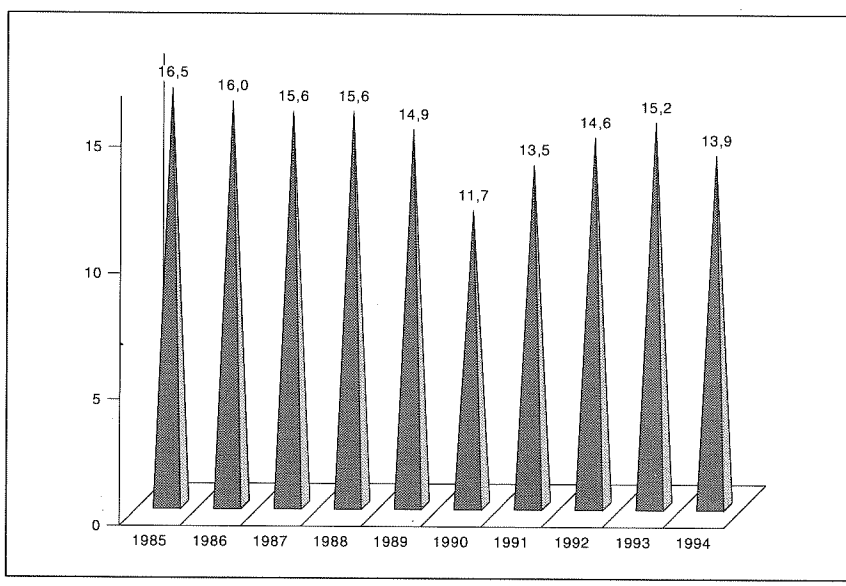
Fuente: Elaboración CECS a partir de INE, *Encuesta Continua de Presupuestos Familiares,* varios años; INE, *Anuario Estadístico de España 1994* y datos de la Sociedad de Tasación, S.A.

quiler de renta antigua: la progresiva desaparición de este tipo de alquileres y el número cada vez mayor de contratos posteriores a 1985 determinan la rápida evolución ascendente a partir de 1989. Gran parte –al menos un 60%– de los contratos de alquiler vigentes en 1994 se regían por la legislación anterior a 1985, lo que suponía en muchos casos una práctica congelación de las rentas. No sería aventurado inferir, por tanto, que los alquileres de los contratos firmados a partir del citado decreto hayan experimentado un aumento medio superior al reflejado en el gráfico que estamos comentando.

A pesar de ello, el parque de viviendas en alquiler no sólo no se incrementó, sino que continuó su tendencia decreciente hasta alcanzar un exiguo 11,7% en 1990 (gráfico 3).

La aplicación de esta medida legislativa no ayudó –como se esperaba– a una solución progresiva del problema del alquiler en España. El resultado fue un mercado de alquiler muy dualizado, sometido a una superposición de legislaciones antagónicas y contradictorias que impedían una mínima normalización de multitud de situaciones social y económicamente ineficientes, que afectaban tanto a arrendadores como a arrendatarios.

Gráfico 3 – Evolución del parque de viviendas en alquiler en España desde la entrada en vigor del «decreto Boyer». En porcentaje. 1985-1994



Fuente: Elaboración CECS a partir de INE, *Censo de la vivienda* y *Encuesta Continua de Presupuestos Familiares*, varios años.

El *boom* especulativo inmobiliario

El auge económico de la segunda mitad de los ochenta se unió a otros fenómenos directamente relacionados con la vivienda. La normalización y consolidación del sistema económico y financiero español coincidió con la entrada de España en la CEE. Afluyeron masivamente los capitales extranjeros, que invirtieron de forma decidida en el sector turístico y en el sector inmobiliario de las grandes ciudades, atraídos por los bajos precios relativos de nuestro país en este ámbito –en 1984 los precios de la vivienda en Roma, París o Londres eran tres veces superiores a los de Madrid– y por las expectativas de una fuerte expansión del sector de oficinas. A ello contribuyó la posibilidad que el «decreto Boyer» estableció de adaptar la vivienda a actividades económicas. Muchos antiguos alquileres de vivienda se reconvirtieron en oficinas.

Otra medida del «decreto Boyer» que iba a tener una influencia muy notable en el *boom* inmobiliario de estos años fue la desgravación de la segunda vivienda. La compra de vivienda entró de lleno en la dinámica de la pura inversión económica. El beneficio económico derivado de la desgravación se vio potenciado por la continua elevación de los precios, resultado de una gran demanda en un mercado con una oferta insuficiente en la segunda mitad de los ochenta.

El escaso control fiscal contribuyó a que gran parte del dinero procedente de la economía sumergida se canalizase hacia la compra de vivienda. La elevada y constante apreciación –muy por encima de la inflación– de las viviendas, un bien seguro, hacía atractiva la inversión aun cuando se mantuvieran desocupadas por no querer someterse a las inseguridades legales del alquiler.

La reforma del mercado hipotecario llevada a cabo en los primeros años de la década aumentó las posibilidades de endeudamiento. El resultado no se hizo esperar: entre 1982 y 1990 el crédito hipotecario creció un 20% anual (un 25% entre 1987 y 1990).

Es importante destacar una característica muy significativa del mercado de la vivienda: su tendencia a realizar los ajustes más por la vía de regular las cantidades de oferta de viviendas en alquiler o en venta que por la vía de modificar los precios. Los análisis efectuados demuestran que, para un precio dado, existen viviendas que entran y otras que se retiran del mercado, quedando en expectativa de mejores condiciones; pero sólo en casos puntuales el ajuste se realiza mediante la reducción de precios.

Si a todo esto añadimos el aumento de la demanda potencial por la llegada a la edad de emancipación de las cohortes del *baby-boom*, las rigideces en el mercado de suelo y la euforia económico-social que invadió nuestro país en esos años, tenemos prácticamente todos los elementos que nos permiten entender por qué se produjo un alza tan espectacular de los precios de la vivienda, muy por encima del crecimiento económico de nuestro país, de la inflación y de los salarios. Un solo dato es suficiente: entre 1985 y 1988 el precio del metro cuadrado se duplicó.

2. Hacia el equilibrio

El proceso que acabamos de describir condujo a una situación difícil desde el punto de vista social. En 1991 el porcentaje de los ingresos salariales medios que una familia tendría que destinar a la compra de una vivienda llegó a un 59%, con bonificaciones, y a un 72%, sin bonificaciones. La vivienda se había convertido en un bien inaccesible para una gran mayoría de los españoles. Los alquileres tampoco ayudaban: se incrementaron en paralelo a la subida de los precios de compra. Es entonces cuando el Gobierno se decide a intervenir para paliar en la medida de lo posible los problemas sociales provocados. Por otra parte, el agotamiento del ciclo expansivo ponía en peligro también muchos puestos de trabajo del sector de la construcción. El Plan de Vivienda 1992-1995, la Ley del Suelo y la LAU son los instrumentos de esta intervención estatal que pretende equilibrar una política de vivienda que –como ya hemos dicho– durante todo este siglo se ha convertido en una acumulación de medidas contradictorias.

Antes de pasar a analizar algunas de esas medidas, hay que destacar que el problema de la vivienda en España admite una clara diferenciación espacial según se hable de:

— Comunidades autónomas. Dado que las competencias en ordenación del territorio, urbanismo y vivienda están transferidas a las comunidades autónomas, la situación puede variar muy significativamente de una comunidad a otra en lo que se refiere a ayudas, subvenciones, etc. Tampoco la renta familiar disponible es igual en todas las comunidades autónomas; por tanto, las facilidades de acceso a la vivienda no son las mismas.

— Municipios de residencia. Condicionan el problema en su dimensión cualitativa y cuantitativa. Los problemas son muy distintos en la región funcional urbana de Madrid, en la de Barcelona, en otras

regiones funcionales urbanas, en las áreas metropolitanas españolas, en las áreas urbanas, en el medio rural con incidencia turística o en el resto del medio rural. Y ello tanto por las características estructurales específicas de cada ámbito, como por las diferencias en el planeamiento, gestión y disciplina urbanística de cada municipio, que condiciona de manera muy importante la oferta del suelo urbanizado, la de viviendas y su precio.

En la práctica, podemos decir que no existe un mercado de la vivienda, sino que existen tantos mercados como municipios y –dentro de ellos– como ámbitos urbanísticos y tipologías de vivienda podamos definir. La diferencia de precios entre estos mercados es todavía mayor que la de niveles de renta entre sus habitantes.

2.1 Plan de Vivienda 1992-1995

A 1 de diciembre de 1995 se habían financiado 583.121 actuaciones de vivienda y suelo dentro del Plan de Vivienda 1992-1995, frente a unos objetivos de 507.427. Con estos datos, el grado de cumplimiento global esta información ha sido del 115% (para ampliar esta información en lo referente a las distintas comunidades autónomas puede consultarse la tabla 15 en la sección de Indicadores). A 31 de octubre de 1995, cierre oficial del Plan de Vivienda 1992-1995, se habían recibido unas cien mil solicitudes no previstas, lo que supone que la demanda ha superado la oferta que realizó la Administración, que ya de por sí era ambiciosa. Por estas razones y a tenor de sus resultados, podemos calificar de socialmente justo el Plan de Vivienda 1992-1995. Estas nuevas actuaciones, que han demandado los ciudadanos y que no contaban con financiación, movieron al Gobierno a aprobar un crédito extraordinario de 260.000 millones para no frustrar las aspiraciones de éstos.

El cierre del Plan de Vivienda 1992-1995 no ha estado exento de problemas, en parte ligados al propio éxito del mismo y en parte a motivos políticos, como la celebración de elecciones autonómicas y municipales. Los detractores del plan hablan de fracaso, porque –argumentan– la demanda ha superado los objetivos propuestos. En cambio, sus defensores manifiestan que la superación de la demanda prevista demuestra que ha sido muy bien acogido, tanto por los promotores y constructores como por los ciudadanos.

Los más satisfechos han sido los promotores, las inmobiliarias y los constructores, ya que de las viviendas de protección oficial (VPO) que se han construido dentro del Plan de Vivienda 1992-1995 más del

70% las ha realizado el sector privado (tabla 2). Durante el *boom* inmobiliario (1985-1990), las empresas del sector relegaron la construcción de VPO, porque era más rentable vender en el mercado de vivienda libre. El estancamiento –y hasta regresión en algunos ámbitos– del mercado de vivienda libre ha hecho que las inmobiliarias y los constructores hayan vuelto a la construcción de las VPO y de las viviendas de precio tasado (VPT). Es un sector que les asegura la continuación de su actividad, dada la fuerte demanda existente y el elevado número de compradores potenciales que esperan acceder algún día a la larga lista de las Administraciones.

Es interesante constatar que se han construido muchas viviendas unifamiliares –adosadas o aisladas– (tabla 3), lo que es un elemento más que muestra que los verdaderos beneficiados por el Plan de Vivienda 1992-1995 han sido los estratos medios de la población española.

Las significativas y amplias modificaciones que se han realizado gracias al Plan de Vivienda 1992-1995 no son suficientes para resolver el problema del acceso a la vivienda de una manera satisfactoria. En 1994 se consiguió una mejora en las condiciones de compra, sustentada básicamente en la reducción de los tipos de interés y a la que también han contribuido el incremento en las subvenciones y subsidios públicos y las desgravaciones fiscales por la adquisición de vivienda. Sin embargo, en 1995 esa mejora se ha quebrado (gráfico 4).

En 1995, el precio medio por metro cuadrado en la vivienda se ha estabilizado frente al año anterior, máxime si comparamos esta variación con la registrada en el quinquenio 1985-1990 (tabla 4). Es un

Tabla 2 – Viviendas afectadas por actuaciones protegibles. 1989-1995

Años	Viviendas terminadas							
	Viviendas de Protección Oficial		VPO privada		VPO pública		Régimen especial	
	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%
1989	84.857	100	71.334	84,06	13.523	15,94	–	–
1990	60.863	100	50.837	83,53	9.630	15,82	396	0,65
1991	46.146	100	36.566	79,24	7.894	17,11	1.686	3,65
1992	44.892	100	32.654	72,74	9.344	20,81	2.894	6,45
1993	52.594	100	38.193	72,62	8.917	16,95	5.484	10,43
1994	54.731	100	38.238	69,87	12.842	23,46	3.651	6,67
1995 (*)	41.542	100	31.759	76,45	653	1,57	9.130	21,98

(*) Datos de enero a septiembre.

Fuente: Elaboración CECS a partir de MOPTMA, *Boletín Estadístico*, n. 5, 1996.

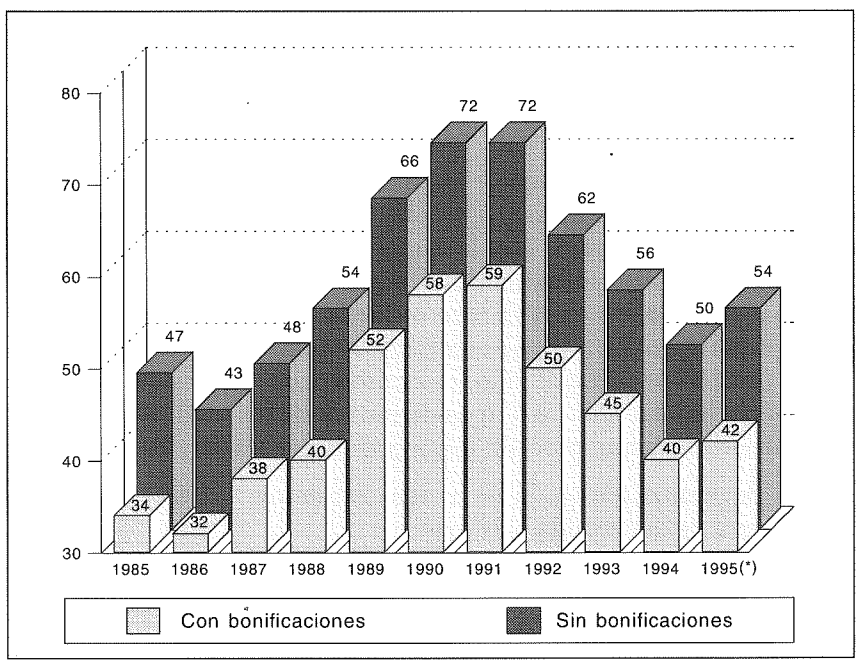
Tabla 3 – Distribución de los edificios de nueva planta destinados a vivienda según el número de viviendas por inmueble. Total nacional (1). 1990-1995

	Valores absolutos				En porcentajes			
	1 vivienda	2 viviendas	3 o más viviendas	Total	1 vivienda	2 viviendas	3 o más viviendas	Total
1990	63.548	4.701	12.513	80.762	78,68	5,82	15,49	100
1991	50.497	4.303	11.359	66.159	76,32	6,50	17,17	100
1992	57.018	4.256	11.474	72.748	78,37	5,85	15,77	100
1993	57.032	3.612	9.956	70.600	80,78	5,11	14,10	100
1994	63.446	3.530	10.492	77.468	81,90	4,56	13,54	100
1995 (2)	46.545	2.544	8.252	57.341	81,17	4,44	14,39	100

(1) No incluye información del País Vasco.
(2) Datos de enero a agosto.

Fuente: Elaboración CECS a partir del MOPTMA, *Boletín Estadístico*, n. 5, 1996.

Gráfico 4 – Estimación del porcentaje de la renta familiar disponible media que habría que destinar a la compra de una vivienda de precio medio en España. En porcentaje. 1985-1995



(*) Datos provisionales.

Fuente: Elaboración CECS a partir de datos del Banco Hipotecario, INE, Banco de España, Sociedad de Tasación y MOPTMA.

Tabla 4 – Evolución de los precios medios de la vivienda en las capitales de provincia. En miles de pesetas por metro cuadrado. 1985-1995

Años	Miles de pesetas por metro cuadrado	% variación 1985=100	IPC 1985=100	Variación interanual del precio de la vivienda	Variación interanual del IPC
1985	54,2	100	100	–	–
1986	68,7	126,7	108,9	26,7	8,9
1987	89,0	164,2	114,5	29,5	5,2
1988	113,5	209,4	120,0	27,5	4,8
1989	142,7	263,2	128,3	25,7	6,9
1990	155,3	286,5	136,9	8,8	6,7
1991	155,0	285,9	145,0	–0,2	5,9
1992	152,9	282,1	153,5	–1,3	5,9
1993	152,6	281,5	160,6	–0,2	4,6
1994	158,7	292,8	168,2	3,9	4,8
1995	164,5	303,5	175,4	3,6	4,3

Fuente: Elaboración CECS a partir de INE, *Anuario Estadístico de España 1994*, 1995, y datos de la Sociedad de Tasación, S.A.

dato más que apunta a que los precios se están ajustando a la realidad de la demanda. No obstante, aún queda mucho camino por recorrer hasta alcanzar los parámetros europeos, en los que alrededor de un 30% de la renta familiar disponible se dedica a la adquisición de la vivienda.

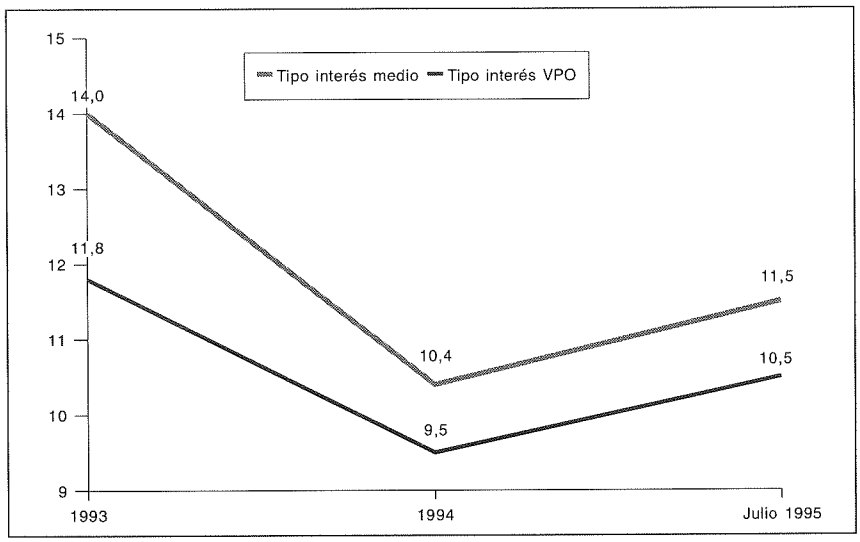
El precio del dinero –uno de los factores básicos para medir la accesibilidad a la vivienda en propiedad– ha tenido un comportamiento dispar a lo largo del año. Tras la importante bajada que sufrieron en 1994, hasta alcanzar tipos inferiores al 9% en los préstamos contratados en dicho año, los tipos de interés medio de los préstamos hipotecarios experimentaron un aumento hasta situarse entre el 10,5% y el 11,5% (gráfico 5). Sin embargo, en octubre, con el inicio de la llamada «guerra hipotecaria», los tipos de interés de los créditos hipotecarios volvieron a bajar, pero sin llegar a alcanzar los niveles de 1994.

Son de gran importancia las ayudas fiscales en el IRPF destinadas a la compra de la vivienda habitual:

— Deducción del 15% de la cantidad invertida, con el límite del 30% de la base liquidable.

— Deducción de los intereses de los créditos invertidos en la compra, con un límite máximo de 800.000 pesetas anuales en declaración individual y un millón de pesetas en declaración conjunta, que se restan de los rendimientos del capital inmobiliario.

Gráfico 5 – Índices de referencia de los préstamos hipotecarios. 1993-1995



Fuente: Elaboración CECS a partir de datos del Banco de España y del MOPTMA.

Este instrumento es el que tiene mayor alcance dentro de la política de vivienda por sus efectos incentivadores en la compra de vivienda.

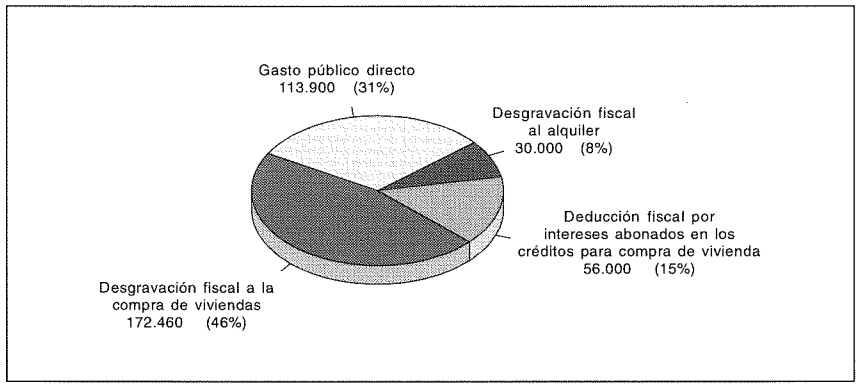
A pesar de la importancia de lo que acabamos de destacar, es un tema al que siempre acompaña la polémica. Poco se ha avanzado con respecto a las distintas propuestas analizadas sobre desgravación fiscal a la compra o alquiler de la vivienda y sobre las referentes a la reestructuración de tasas e impuestos que inciden sobre la misma.

Las ayudas públicas de la Administración General del Estado recogidas en los Presupuestos Generales del Estado para 1995 pueden verse en el gráfico 6.

Aunque estas ayudas no incluyen las correspondientes a la Administración autonómica y local, sí se aprecia claramente un mayor apoyo a la adquisición que al alquiler de vivienda. A este respecto, el MOPTMA viene defendiendo desde hace varios años la modificación de esta situación, que permite que se beneficien de estas ayudas personas de elevados niveles de renta, que van adquiriendo viviendas de lujo cada vez de mayor valor.

La propuesta del MOPTMA conlleva limitar los volúmenes de inversión en adquisición de vivienda que pueden ser objeto de desgravación, de manera similar al límite que ya existe para los intereses

Gráfico 6 – Ayudas públicas a la vivienda recogidas en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1995. En millones



Fuente: Elaboración CECS a partir de Ministerio de Economía y Hacienda, *El presupuesto para 1995.*

–800.000 pta./año–, y dedicar los ahorros así obtenidos a ampliar las ayudas al alquiler, para equilibrar la distribución de recursos entre ambos regímenes de tenencia. Esta propuesta ha encontrado la oposición del Ministerio de Economía y Hacienda, que entiende que dichas desgravaciones corrigen parcialmente la excesiva progresividad del IRPF y sirven de acicate al sector de la construcción. Tampoco la propuesta del MOPTMA encontró un eco adecuado en los medios de comunicación, que presentaron sesgadamente la medida como un intento de hacer recaer sobre las clases medias los procesos de reducción del déficit público.

En el Ministerio de Economía y Hacienda se defiende la tesis –en el marco del objetivo de convergencia y de disminución del déficit público– de que deberían desaparecer las ayudas a la política de vivienda. Dichas ayudas representan alrededor de un 1% del PIB español, lo que da una idea de su repercusión en el déficit público. La tesis del ministerio es que la supresión de dichas ayudas, al reducir el déficit, favorecería la rebaja de los tipos de interés hipotecarios, lo que podría ser más beneficioso para el demandante y para la demanda de viviendas.

Este planteamiento, que puede considerarse correcto en términos macroeconómicos, olvida aspectos fundamentales de una política de vivienda:

— Favorecer el acceso a la misma de los estratos con menores niveles de renta.

— Evitar actuaciones especulativas por parte de oligopolios en un mercado muy segmentado.

Ambos aspectos obligan a que las medidas que se adopten tengan en cuenta las diferencias espaciales y sociales. Una visión sólo macroeconómica no lo puede hacer, ya que deja en manos del mercado la resolución del problema del acceso a la vivienda. El mercado, al tender a agravar los desequilibrios económicos, espaciales y sociales, imposibilitaría el acceso a la vivienda, en compra o en alquiler, a amplios estratos de población, con los consiguientes efectos de marginalidad que lleva asociados frecuentemente tal situación.

Para finalizar este análisis del Plan de Vivienda 1992-1995, hemos de señalar el incumplimiento de sus previsiones en lo referente al alquiler. La utilización de las medidas proyectadas ha sido escasa. Dicho plan ha continuado la política de apoyo a la vivienda en propiedad iniciada en el régimen anterior. Este apoyo no es ajeno al hecho de que haya resultado eficaz para un colectivo importante de clase media. Queda, no obstante, sin resolver el problema de los colectivos con ingresos bajos o el de aquellos que, teniendo unos ingresos medios, por falta de acumulación de capital suficiente no pueden acometer la compra de una vivienda.

2.2 La Ley de Arrendamientos Urbanos (LAU)

Con vistas a fomentar el alquiler, se aprobó la nueva Ley de Arrendamientos Urbanos a finales de 1994 (Ley 29/1994, 24 de noviembre). Esta ley supone una reforma completa de la legislación anterior y afecta tanto a los alquileres futuros como a los actuales. Pretende alcanzar un equilibrio entre las partes y, al mismo tiempo, mitigar las consecuencias disfuncionales de los contratos anteriores a su entrada en vigor. Para conseguirlo busca compatibilizar rentas no abusivas para los inquilinos y obtención de una rentabilidad adecuada para los propietarios. No obstante, el proceso de actualización de rentas de los antiguos contratos que contempla presenta muchos problemas debido a su complejidad.

La LAU pretende establecer un marco legal equilibrado que puede ayudar a recuperar la confianza y la estabilidad y contribuir a un aumento del parque de viviendas en alquiler. Muy sucintamente, los alquileres futuros se van a desarrollar en el siguiente marco jurídico:

— Los contratos serán de cinco años, aunque se podrán pactar por un plazo inferior con prórrogas anuales obligatorias para el arrendador.

— El arrendatario podrá poner término al alquiler comunicándolo al arrendador con un mes de antelación a la terminación del plazo o de la prórroga.

— Tras la finalización del plazo inicial del contrato sin manifestación de las partes de su no renovación, el arrendador prorroga obligatoriamente el contrato por plazos anuales, hasta un máximo de tres años.

— Existe libertad para pactar la renta inicial entre el arrendador y el arrendatario.

— La renta se actualizará en función del IPC.

— Será obligatorio depositar una mensualidad de fianza donde determine la comunidad autónoma correspondiente.

— El arrendatario tendrá derecho preferente a la adquisición de la vivienda en condiciones de mercado en caso de enajenación de la vivienda durante la vigencia del contrato.

— Si el arrendador hiciera obras de mejora en la vivienda, tras los cinco años del contrato inicial podrá elevar la renta anual en función del coste de la obra, pero nunca en cuantía superior al 20% de la renta vigente en aquel momento. Si son obras de reparación y conservación de la vivienda en condiciones de habitabilidad, es obligación del arrendador y no tiene derecho a elevar la renta por ello.

Esta ley pretende establecer un marco favorable para que se desarrolle un mercado suficiente de alquileres. Así sería posible aumentar las posibilidades de acceso a una vivienda asequible para aquellos ciudadanos que no pueden –o no quieren– afrontar la compra de una vivienda. Los resultados esperados son una ampliación del parque de alquileres y un mayor equilibrio en los precios. En todo ello, la estabilidad legal que la LAU ofrece, tanto para los arrendadores como para los arrendatarios, es un factor fundamental.

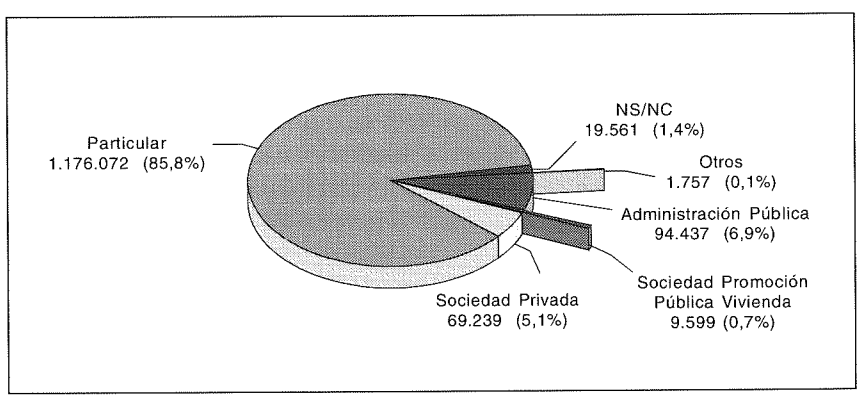
La entrada en vigor de la LAU en 1995 no ha tenido por ahora el efecto deseado. Las modificaciones introducidas para favorecer la ampliación del mercado de viviendas en alquiler sólo tendrán efectos significativos a medio plazo si vienen acompañadas de medidas de apoyo financiero o fiscal a las viviendas en alquiler o al propio alquiler. Únicamente así se conseguirá vencer las fuertes resistencias culturales de la población española hacia el arrendamiento por la única vía convincente: la demostración de sus ventajas económicas sobre la compra. Hoy por hoy, las ventajas están fuertemente sesgadas hacia

la propiedad, de manera que las viviendas en alquiler son casi en su totalidad demandadas por los que no tienen ninguna posibilidad de adquirirlas en propiedad.

El hecho de que no exista ningún tipo de gravamen ni de coste de oportunidad significativo sobre las viviendas vacías, así como la baja fiscalidad de las viviendas de segunda residencia, favorecen esta situación manifiestamente ineficiente desde la perspectiva de la función social de la propiedad inmobiliaria.

Además, la oferta de viviendas en alquiler en España está muy desprofesionalizada: un 86% proviene de particulares, un 7% de la Administración y sólo el 5% de sociedades inmobiliarias (gráfico 7). Es de esperar que los fondos de inversión inmobiliaria y las modificaciones introducidas por la LAU, junto con los incentivos del Plan de Vivienda 1996-1999, ayuden a que este porcentaje se incremente, con viviendas de menor tamaño (40-60 metros cuadrados) accesibles a amplias capas de la población. No obstante, quedarían estratos de población que no se encuentran en condiciones de acceder a la adquisición de las VPO de precio más ventajoso (Régimen especial) ni al alquiler de estas viviendas en el mercado. En esta situación se hallan los colectivos con niveles de renta inferiores a 1,5 veces el salario mínimo o con escasas posibilidades de ahorro: jóvenes, parejas recién constituidas y población en situación precaria de empleo o renta. Estas personas sólo pueden ejercer su derecho constitucional a una vivienda digna en el campo del alquiler de viviendas subvencionadas, de las cuales, a su vez, sólo se puede disponer hoy en el marco de la intervención

Gráfico 7 – Tipología de los propietarios de viviendas alquiladas



Fuente: Elaboración CECS a partir de encuesta del MOPU (1989) sobre vivienda en alquiler, *Revista española de financiación a la vivienda*, n. 12, 1990.

pública. Precisamente ésta es la línea propugnada desde la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Vivienda para el desarrollo del Plan de Vivienda 1996-1999, que tiende a consolidar y a completar los efectos previsibles de la Ley de Arrendamientos Urbanos.

Por otra parte, una estrategia a medio y largo plazo para solucionar el problema del acceso a la vivienda por medio del alquiler, acercando los precios medios a las posibilidades de los ingresos medios familiares, no puede olvidar que una política continuada de subvención pública no puede considerarse más que como una solución coyuntural. Sólo puede ser estructural para los estratos de población más desfavorecidos.

2.3 *Reformas legislativas para atajar el problema de la escasez de suelo*

Como comentamos en nuestro anterior informe, *España 1994*, en el *boom* especulativo inmobiliario de la segunda mitad de los ochenta, el precio del suelo experimentó un incremento espectacular: se multiplicó por más de cuatro en dicho período, sin que posteriormente, en los años 1992-1995, de estancamiento de precios en términos reales, se hayan producido reducciones significativas. Se convirtió en el factor determinante del elevado coste de la vivienda, lo que queda reflejado en el hecho de que en 1985 supusiera, como media, un 25% del precio final de la vivienda y en 1992 dicho porcentaje subiera hasta el 44%.

Como se señala, entre otros documentos, en las conclusiones de la Comisión de Expertos sobre Urbanismo, esta situación sólo se puede modificar si las Administraciones participan en la urbanización del suelo. La rentabilidad de algunas actuaciones urbanizadoras con frecuencia no alcanza los umbrales que hacen posible la intervención de la iniciativa privada. Esto sucede normalmente en las operaciones destinadas a viviendas protegidas (y en particular, dentro de ellas, a las que se pueden dedicar al alquiler a precios reducidos) y a actividades productivas.

El resultado de la ausencia de acciones públicas de fomento de la urbanización de suelo es la escasez de solares, de la que se derivan algunos efectos inmediatos:

— Aumento del precio de la vivienda y de los alquileres.
— Imposibilidad de construir vivienda protegida.

— Presiones para densificar las zonas ya urbanizadas, con el consiguiente deterioro de su calidad ambiental.
— Inestabilidad en el sector inmobiliario.

Tales efectos son patentes en las áreas urbanas, especialmente en las grandes ciudades, donde una política de suelo eficaz es condición imprescindible para asegurar el acceso a una vivienda digna a todos los ciudadanos. Conviene recordar, no obstante, que los ayuntamientos son responsables destacados de la citada escasez. Retienen suelo porque son los principales interesados en que su precio no baje, dado que los impuestos y las plusvalías ligados al suelo y a la vivienda constituyen su más importante fuente de financiación[8].

El Consejo de Ministros del día 13 de enero de 1995 aprobó el documento *Reformas legislativas para atajar el problema de la escasez de suelo*, basado en la propuesta que había elaborado el MOPTMA. Esta propuesta se realizó a la vista de las recomendaciones de la Comisión de Expertos sobre Urbanismo, cuyas conclusiones fueron presentadas oficialmente en ese mismo mes de 1995. En nuestro anterior informe, *España 1994*, ya hicimos referencia a alguna de las medidas que contenía, sobre todo las relacionadas con la agilización de la acción urbanizadora pública y privada, con la modificación de la Ley del Suelo y con la reforma de la fiscalidad que afecta al suelo y al proceso de urbanización.

Quisiéramos, sin embargo, destacar dos medidas legislativas de gran importancia en este ámbito:

— Plan de Vivienda y Suelo 1996-1999. En él se potencia la línea de financiación específica para la urbanización pública y privada de suelo que se recogía ya en el plan anterior. Esta línea ha permitido crear más de siete millones de metros cuadrados de suelo urbanizado a precios adecuados para poder construir viviendas de protección pública. También se contemplan ayudas para la regeneración-rehabilitación urbana de los edificios y zonas degradadas, de forma que se puedan recuperar ciertos suelos y se incremente el número de viviendas en los segmentos del mercado en los que actualmente se centra la demanda. Se aprovecharían así los esperados efectos positivos de la Ley de Arrendamientos Urbanos.

---

[8] Véase Orgaz García, L., «Escasez de suelo y financiación municipal», en Consejo Económico y Social (Comunidad de Madrid), *Suelo y precio de la vivienda*, Ed. Civitas/Comunidad de Madrid, Madrid, 1995, p. 201-216.

Tabla 5 – Hectáreas de suelo urbanizado previstas en el Programa Estratégico de Suelo 1996-2011

	1ª fase 1996-1999	2ª fase 1999-2011	Total
Programa Estratégico de Suelo	2.500	3.500	6.000
Actuaciones integradas de suelo e infraestructuras	1.000	3.000	4.000
Total	3.500	6.500	10.000

Fuente: Elaboración CECS a partir de datos del MOPTMA.

— Programa Estratégico de Suelo 1996-2011. A través de actuaciones integradas de suelo e infraestructura, y de la acción concertada de la Sociedad Estatal de Promoción y Equipamiento del Suelo (SEPES), los ayuntamientos y las comunidades autónomas, se pretende generar suelo urbanizado suficiente para la demanda previsible. El Programa Estratégico de Suelo y las actuaciones integradas de suelo e infraestructuras se proponen cubrir un tercio –10.000 hectáreas (tabla 5)– de las necesidades totales de suelo urbanizado hasta el año 2011, estimadas en un mínimo de 33.140 hectáreas. La primera fase del Programa (1996-1999) supondría 2.500 hectáreas de suelo urbanizado –suficiente para más de 150.000 viviendas (70% VPO)–, con una inversión global de unos 300.000 millones de pesetas: 50.000 millones a cargo de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Vivienda y el resto financiado por las demás Administraciones y por el sector privado.

2.4 El Plan de Vivienda y Suelo 1996-1999

El Plan de Vivienda 1992-1995 fue aprobado en el marco de una situación política significativamente diferente a la que vivimos durante la última legislatura. La coyuntura y la incertidumbre políticas contribuyeron a que el Plan de Vivienda y Suelo 1996-1999 recorriera un camino nada fácil hasta su aprobación.

No se debe olvidar que la política de vivienda bien puede ser clasificada de «política de Estado» por las repercusiones sociales que tiene. Afecta a procesos de larga duración, y ahí reside su efectividad. Además, este sector es muy sensible a los cambios y a las crisis económicas. Las transformaciones radicales en la regulación y en la legislación en cortos períodos de tiempo pueden provocar efectos claramente negativos, de tal manera que un cambio de Gobierno que hiciera «tabla rasa» de los planes anteriores en política de vivienda

provocaría una falta de acción continuada con los consiguientes costes políticos, sociales y económicos.

A finales de noviembre, el MOPTMA y las comunidades autónomas llegaron a un acuerdo sobre política de vivienda. Se acordó prorrogar el Plan de Vivienda 1992-1995, con la inclusión de aspectos contenidos en el proyecto del Plan de Vivienda y Suelo 1996-1999. Finalmente, el 22 de diciembre, el Consejo de Ministros aprobó el Plan de Vivienda y Suelo 1996-1999. En él se estima que las necesidades en dicho período alcanzarán 1,1 millones de viviendas, teniendo en cuenta que entre 1996 y 1999 alrededor de 2,6 millones de personas cumplirán la edad media actual de emancipación, que es de 29 años. Para hacer frente a esta demanda, el nuevo plan propone ayudas para la construcción de 500.000 viviendas durante los próximos cuatro años. Se prevé que el Estado aporte 376.663 millones y que se movilicen 2,6 billones de pesetas en préstamos.

El nuevo plan cuatrienal de la vivienda, que sigue las líneas básicas del anterior, pretende que exista una mayor conexión entre las ayudas a la vivienda y el precio de ésta, por un lado, y entre el sitio en que está ubicada y la renta de la población, por otro. También se propone simplificar la tramitación y la tipología de las VPO.

En cuanto a la adquisición de la vivienda, el MOPTMA propone continuar con la política de subvenciones de los tipos de interés para las VPO. Se planea concentrar estas ayudas en las rentas menos favorecidas. Así, las que tienen ingresos inferiores a 2,5 veces el salario mínimo interprofesional (SMI) pagarán un 5% de interés por la compra de la primera vivienda. Ello beneficia especialmente a los jóvenes. Éstos, además, pueden aprovechar las ayudas directas que se contemplan para los casos en que se acceda por vez primera a una vivienda. Si se tiene una «cuenta vivienda» –cuya duración se ha ampliado de 4 a 5 años– se puede acceder a ayudas de hasta el 10% del precio de la vivienda, así como al abono de los intereses del primer año de amortización del préstamo.

Para poder acceder a las ayudas, el límite máximo de ingresos familiares se mantiene en 5,5 veces el salario mínimo interprofesional (SMI), porque ese tope incluye aproximadamente al 90% de la población. La subsidiación de intereses variará en función de los ingresos: desde el citado 5% que pagarán las familias que no lleguen a 2,5 veces el SMI, hasta el 11% de las que están entre 4,5 y 5,5 veces el SMI y quieran comprar una vivienda de entre 90 y 120 metros cuadrados.

Cuadro 1 – Plan de Vivienda y Suelo 1996-1999

Actuaciones protegibles	VPO de régimen especial		VPO de régimen general		Precio tasado	
Ingresos máximos	2,5 veces el salario mínimo interprofesional (SMI)		5,5 veces el salario mínimo interprofesional (SMI)		3,5 SMI Primer acceso	5,5 veces el salario mínimo interprofesional
Tipos de interés subsidiado del préstamo	Alquiler 4%	Venta 5%	Alquiler 7%	Venta (%) < 3,5 SMI 7,5 > 3,5 y < 5,5 SMI 9,5 > 4,5 y < 5,5 SMI 11,5	6,5%	< 3,5 SMI 7,5% > 3,5 y < 4,5 SMI 9,5% < 4,5 y < 5,5 SMI 11,0% (> 90 m^2 11,0%)
Subvenciones en porcentaje del precio de la vivienda	15% 25% si< 70 m^2 (50% si no hay préstamos)	10% con cuenta vivienda, 10% más los intereses del primer año	10% y 15% si < 70 m^2		5% con cuenta vivienda 5% más los intereses	
Superficie útil máxima	90 m^2				70 m^2	120 m^2
Importe máximo del préstamo cualificado	80% del precio máximo de venta				80% del precio máximo de venta en vivienda libre 80% del precio legal de venta en VPO	
Precio máximo de venta por m^2 superficie útil	1,22 Mp (1) 1,04 Mp (2) 1,00 Mp (3)		1,46 Mp (1) 1,25 Mp (2) 1,20 Mp (3)		1,85 Mp (1) (4) 1,70 Mp (2) (4) 1,50 Mp (3) (5)	
Importe máximo renta inicial/año	5,5% del precio máximo de venta más costes de servicios		7,5% del precio máximo de venta más costes de servicios			

Sigue **Cuadro 1 – Plan de Vivienda y Suelo 1996-1999**

Tratamiento a los promotores de viviendas para alquiler
– Régimen especial: tipo subsidiado del 4% más subvención del 15% al 25% del precio de la vivienda. Y excepcionalmente, subvención del 50% en lugar de subsidiación. – Régimen general: tipo subsidiado del 7% más subvención del 10% al 15% del precio de la vivienda. – Régimen especial: el plazo de amortización de los préstamos al promotor será de 25 años más 3 de carencia. – En VPO de promoción pública, con financiación estatal máxima del 25% o del 40% del coste de la vivienda, cuando se destine a venta o alquiler, para familias con ingresos iguales o superiores a 2,5 veces el SMI.
Fomento de la disponibilidad de suelo urbanizado a bajo precio
– Préstamos a promotores, a 6 años máximo (incluso período máximo de carencia de 3 años). Se amplían los préstamos a 12 años en caso de adquisición onerosa de suelo para la formación de patrimonios públicos (R.D. Legislativo 1/1992). Tipo subsidiado: 6 puntos inferior al tipo de convenio (pero no menor al 4%). – Excepcionalmente, si se renuncia al préstamo cualificado, subsidiación actualizada: 15% del coste previsto de las actuaciones.
Fomento de las áreas de rehabilitación
– Subvención al promotor del 40% del coste total de actuación. – Se incluye, además de obras de demolición, la posibilidad de nuevas edificaciones con superficie no superior al 10% de la de los edificios a rehabilitar.

Notas: SMI: Salario Mínimo Interprofesional; Mp: Módulo ponderado.
1. Madrid y Barcelona.
2. Municipios del área de influencia de Madrid y Barcelona.
3. Áreas geográficas primera a cuarta.
4. Si no excede de 90 m^2 útiles.
5. En Madrid, Barcelona y sus áreas de influencia si excede de 90 m^2 útiles.

Fuente: *El País*, 28 de enero de 1996.

El nuevo plan, a diferencia del anterior, quiere dar prioridad al acceso a la vivienda en alquiler. Para el fomento del alquiler, el MOPTMA propone como nueva medida financiar hasta el 26% del coste de las VPO que se destinen fundamentalmente al alquiler, en colaboración con las comunidades autónomas y para familias con ingresos que no excedan 2,5 veces el salario mínimo interprofesional. Los promotores de VPO en alquiler podrán acceder, además, a créditos especialmente subsidiados (7% para las viviendas del régimen general y 4% para las del régimen especial). También se subsidiarán las actuaciones en rehabilitación destinadas al alquiler. Uno de los objetivos es sacar al mercado las viviendas desocupadas, ya que se cree que del millón seiscientas mil viviendas vacías que existen, medio millón pueden movilizarse fundamentalmente a través del estímulo del alquiler.

3. Nuevos contextos agudizan los viejos problemas

3.1 Paro, movilidad y vivienda

La introducción de los contratos de trabajo temporales en 1984, la brutal caída del empleo registrada en 1993, la reforma laboral de 1994 y el nuevo marco de una economía mundializada que exige de las empresas cada vez mayor flexibilidad y competitividad definen un nuevo contexto económico-laboral que va a tener una repercusión muy directa en las condiciones de acceso a la vivienda:

— El paro hace que aumente el número de los que de ninguna manera pueden pagar una vivienda, en propiedad o en alquiler.

— La precarización del empleo, la inseguridad laboral y la incertidumbre acerca del futuro suponen un factor de riesgo muy importante a la hora de comprar una vivienda.

— La movilidad geográfica que las empresas demandan cada vez en mayor medida se halla muy mediatizada por el factor vivienda, especialmente por una oferta de alquiler cara e insuficientemente diversificada.

De esta manera, encontramos fuertemente interrelacionados los dos problemas fundamentales que afectan hoy a la sociedad española: el paro y la vivienda. Tras los ligeros efectos correctores en los precios que se han producido en los últimos años y las ayudas a la vivienda, parece cada vez más claro que el problema de la vivienda es

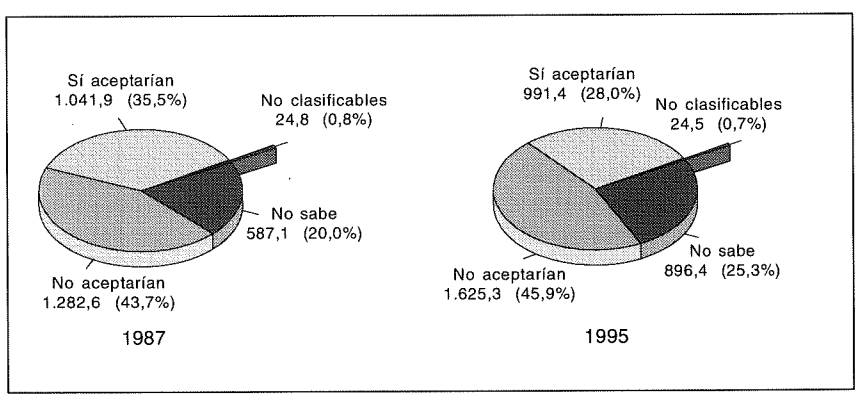
en gran medida una derivación del problema del paro, actual o posible.

La potenciación del alquiler está en sintonía con el proceso de apertura y de flexibilización en el que está embarcada nuestra economía y con la Unión Europea, que ha apostado por la movilidad geográfica y laboral. La movilidad geográfica se reconoce en el Programa de Convergencia como una de las principales medidas estructurales destinadas a conseguir una reducción de la rigidez del mercado de trabajo en Europa. El objetivo es lograr una disminución del paro y un aumento de la riqueza.

Este planteamiento choca radicalmente con la actitud de los españoles que no tienen trabajo: en 1995, sólo el 28% manifestaba que estaba dispuesto a cambiar de residencia si se le ofertaba un empleo (gráfico 8). Pero lo más preocupante es que este porcentaje ha ido disminuyendo con el paso de los años, ya que el 35% de los encuestados estaban dispuestos a cambiar de residencia a cambio de encontrar trabajo en 1987. Obviamente, las razones por las cuales los trabajadores rechazan la movilidad geográfica y residencial pueden ser muchas y muy variadas, pero uno de los factores que intervienen es el precio –de compra o alquiler– de la vivienda.

Es interesante examinar la trayectoria del régimen de tenencia según la categoría socioeconómica del sustentador principal del hogar en el régimen de vivienda en alquiler (tabla 6). Por una parte, son los parados los que en mayor medida cuentan con una vivienda en alqui-

Gráfico 8 – Parados clasificados según si aceptarían o no un trabajo teniendo que cambiar de residencia. En miles y en porcentaje. 1987-1995



Fuente: Elaboración CECS a partir de INE, *Encuesta de Población Activa*, varios años.

Tabla 6 – Hogares con viviendas en alquiler según situación y categoría socioeconómica del sustentador principal. Porcentajes respecto al total de viviendas. 1989-1994

Categoría socioeconómica	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Empresarios con asalariados y profesiones liberales	15,1	12,3	11,8	7,0	8,0	8,2
Directivos de cuadros superiores y medios	23,0	15,7	11,0	11,5	15,0	15,6
Empresarios agrarios sin asalariados y miembros cooperativas	5,7	5,0	3,8	3,7	1,2	2,0
Empresarios no agrarios y trabajadores independientes	15,7	19,7	18,3	18,0	14,6	13,5
Obreros agrarios	9,0	4,8	10,2	7,1	7,3	9,7
Obreros especializados	14,6	14,3	13,7	15,1	15,5	15,1
Obreros no agrarios no especializados	16,6	14,6	18,9	16,3	15,7	17,0
Parados	18,7	16,6	16,8	23,7	19,6	17,1
Inactivos	14,1	14,1	12,2	13,6	15,4	14,5

Fuente: Elaboración CECS a partir de MOPTMA, *Boletín Estadístico*, n. 5, 1996.

ler, seguidos por los obreros no especializados y por los obreros especializados. El elevado porcentaje correspondiente a los directivos (cuadros superiores y medios) se explica por la notable movilidad funcional y geográfica de este colectivo. Por el contrario, los empresarios con asalariados, las profesiones liberales, los empresarios agrarios sin asalariados y los obreros de este mismo sector muestran porcentajes menores y, además, decrecientes.

3.2 Los jóvenes: hipotecados por la vivienda

Los factores socioeconómicos que acabamos de considerar se concentran en un colectivo muy definido: los jóvenes. La tasa de paro entre los jóvenes (más del 40%) duplica prácticamente la media de nuestro país. A ellos es a quienes afecta en mayor medida la contratación temporal y a tiempo parcial y sobre quien recae con mayor probabilidad la exigencia de movilidad geográfica.

Más de seis millones de españoles tienen entre 20 y 30 años. En este colectivo se concentra el 73% de la demanda total de vivienda. Al mismo tiempo, para el 85% de estos demandantes, con una renta mensual de unas 150.000 pesetas, las ayudas estatales para acceder a un piso en propiedad resultan insuficientes.

En la demanda juvenil de vivienda hay que diferenciar dos grupos: los jóvenes que demandan una vivienda permanente y los que demandan una vivienda de carácter estacional (los estudiantes).

Una radiografía –de las escasas que existen– que explica las relaciones entre los jóvenes y la vivienda la podemos encontrar en el *Informe Juventud en España 1992*[9]. En él se muestra que el alquiler es el régimen más habitual para la emancipación de los jóvenes, especialmente para los que viven solos (el 55%) y los que viven con otras personas ajenas a la familia (70%). Un tercio de las parejas, casadas o no, también habitan en residencias de alquiler. Y los que alquilan una vivienda lo hacen con ingresos propios en mayor medida que los que tienen una vivienda en propiedad, que contaron con la ayuda familiar en el 88% de los casos. De estas cifras se desprende el gran apoyo –muchas veces imprescindible– que presta la familia en la emancipación de los jóvenes.

No obstante, el factor clave de acceso a la emancipación y a la propiedad de una vivienda es la independencia económica del joven, lo cual no siempre va ligado a un puesto de trabajo, puesto que los salarios al inicio de la vida profesional normalmente no resultan suficientes. Así, las personas que sólo disponen de ingresos propios alquilan más frecuentemente su vivienda que los que cuentan con ayuda, ya que ésta les permite acceder a una vivienda en propiedad. La encuesta señala que casi la mitad de los jóvenes que residen con sus padres cambiaría de residencia, pero sus posibilidades económicas se lo impiden a dos tercios de ellos.

Para intentar paliar esta situación en la medida de lo posible, el Plan de Vivienda 1992-1995, respecto a los jóvenes, tenía la intención de dar prioridad al alquiler, sobre todo pensando en los estudiantes y en los jóvenes que acceden a su primer empleo. Para ello, diseñaba una tipología de viviendas (pequeños apartamentos entre 30 y 60 metros cuadrados) y diferentes modalidades de acceso en función de las necesidades y de la demanda juvenil. Así, para los jóvenes que tras su incorporación al mercado de trabajo de forma estable pretendían acceder a una vivienda en propiedad, se incluían ayudas especiales para aquellos que tuvieran menos de 30 años y una renta inferior a 2,5 veces el SMI. Para facilitar que aquellos que hubieran conseguido su primer empleo pudieran acceder a una vivienda que les permitiera la emancipación del hogar paterno sin un excesivo coste, estaban previstas ayudas para la promoción de viviendas en alquiler dirigidas a ellos.

---

[9] Navarro López, M. y Mateo Rivas, M. J., *Informe Juventud en España 1992*, Instituto de la Juventud (Ministerio de Asuntos Sociales), Madrid, 1993.

El sistema de la vivienda compartida se ha empezado a difundir entre los jóvenes que tienen trabajo como solución a corto plazo o como paso intermedio antes de acceder a una vivienda propia en solitario o en pareja. En este contexto, la insuficiente y costosa oferta de plazas en colegios mayores y residencias ha dado lugar a una modalidad de alquiler compartido entre varios estudiantes en condiciones no siempre aceptables desde el punto de vista de la estabilidad o del confort. Esto no es raro en ciudades con gran peso de población universitaria como Salamanca, Valladolid, Zaragoza, etc. En estas ciudades se detecta un fuerte desfase entre demanda y oferta, lo que explica la existencia de abusos en los alquileres.

En parte para corregir esta situación, la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Vivienda y la Fundación Universitaria de España firmaron a finales de diciembre de 1995 un convenio para la promoción de 50.000 viviendas en alquiler para universitarios en un período de cinco años. A esta operación se destina una financiación crediticia de 700.000 millones, mediante una rebaja de los tipos de interés de los préstamos solicitados por aquellas personas que habiliten casas para acogerse a este plan. Se pretende que los alquileres no superen las 25.000 pesetas mensuales y van dirigidos a estudiantes con ingresos medios o bajos. Se quiere promocionar un tipo de vivienda que está a caballo entre la vivienda individual y la residencia colectiva. La superficie media será de unos 50 metros cuadrados. Esta modalidad de vivienda está bastante extendida en los países europeos. Además de contribuir a saldar el déficit cuantitativo en el alojamiento universitario, supondrá un evidente acercamiento a las mentalidades y a los estilos de vida de los actuales universitarios.

Las diferentes Administraciones han comprometido también ayudas tanto para residencias universitarias como para la promoción de viviendas en los propios *campus* (tabla 7).

En algunas comunidades autónomas se está haciendo un importante esfuerzo para poner en marcha nuevas alternativas para facilitar el acceso de los jóvenes a una vivienda. Estas alternativas se hallan siempre circunscritas al alquiler y se refieren no sólo a la financiación, sino también a la estructura y al tamaño. El Injuve, por ejemplo, ha puesto en funcionamiento en Madrid una bolsa de viviendas en alquiler a precios muy bajos. Eran viviendas desocupadas que se ha conseguido sacar al mercado gracias a la garantía de continuidad de pago que el Injuve ha asumido con los propietarios y a la contratación de un seguro multirriesgos. Respecto a la estructura, se proponen nuevos tipos de viviendas con servicios comunes, que podrían estar gestiona-

Tabla 7 – Convenios del Programa de Viviendas para Estudiantes Desplazados del Ministerio de Asuntos Sociales

Convenio	Fecha firma	Organismos suscriptores	Número de apartamentos	Número de plazas
Granada	1990	Instituto de la Juventud. Junta de Andalucía. Ayuntamiento	203 (*)	406 (*)
Málaga	1990	Instituto de la Juventud. Junta de Andalucía. Ayuntamiento	90	356 (*)
Valencia	1990	Instituto de la Juventud. Generalitat Valenciana. Ayuntamiento	193	381
Valladolid	1990	Instituto de la Juventud. Junta de Castilla y León. Ayuntamiento. Universidad	201	402 (*)
Getafe	1991	Instituto de la Juventud. Comunidad de Madrid. Ayuntamiento. Universidad	202	380
Cáceres	1991	Instituto de la Juventud. Junta de Extremadura. Ayuntamiento. Universidad	100 (*)	200 (*)
Badajoz	1991	Instituto de la Juventud. Junta de Extremadura. Ayuntamiento. Universidad	102	104
Murcia	1991	Instituto de la Juventud. Comunidad Autónoma Región de Murcia. Ayuntamiento	200 (*)	400 (*)
Salamanca	1992	Instituto de la Juventud. Junta de Castilla y León. Ayuntamiento. Universidad	223	360
Barcelona (UAB)	1993	Instituto de la Juventud. Generalitat de Catalunya. Ayuntamiento de Cerdanyola Vallés. Universidad	200	400

(*) Valores aproximados.

Fuente: Elaboración CECS a partir de datos del Ministerio de Asuntos Sociales. Instituto de la Juventud.

das por universidades, fundaciones, etc. También existen ya algunos casos en los que ancianos y jóvenes comparten el piso de los primeros y los gastos asociados a la vivienda.

3.3 *Desconfianza justificada, pero excesiva*

Otra situación que ha agravado el problema del acceso a la vivienda de muchas personas que no poseen importantes recursos económicos ha sido la crisis de las cooperativas de vivienda.

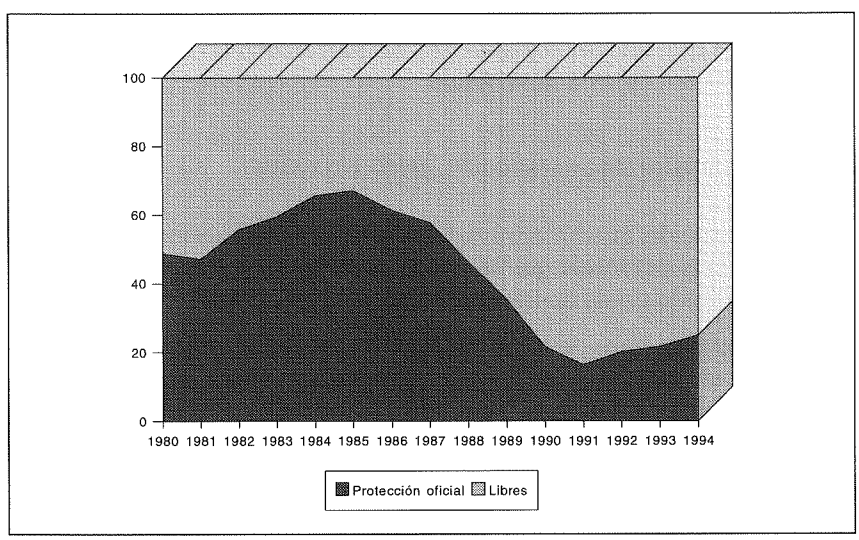
El encarecimiento de la vivienda a finales de los ochenta imposibilitaba formar nuevos hogares a los grupos sociales más vulnerables. Los estratos de rentas más bajas eran expulsados del mercado de vivienda. Frente a ello, hubiera cabido esperar una mayor oferta de viviendas de promoción pública. Por el contrario, este tipo de vivienda ha sufrido un retroceso paulatino, que toca fondo en 1991 (tabla 8 y gráfico 9). La respuesta a este retroceso se pretendía canalizar a través del cooperativismo.

Tabla 8 – Evolución del número de viviendas terminadas. 1980-1994

Años	Protección Oficial	Libres	Total
1980	130.922	136.838	267.760
1981	103.468	115.942	219.410
1982	131.293	103.726	235.019
1983	135.340	91.711	227.051
1984	130.011	67.951	197.962
1985	128.594	62.838	191.432
1986	121.231	75.971	197.202
1987	118.587	86.354	204.941
1988	110.975	128.518	239.493
1989	83.778	152.802	236.580
1990	60.467	220.256	280.723
1991	44.460	227.173	271.633
1992	44.800	177.600	222.400
1993	47.100	170.400	217.500
1994	54.731	164.780	219.511

Fuente: Elaboración CECS a partir de datos del MOPTMA.

Gráfico 9 – Evolución de las viviendas terminadas de protección oficial y libres. En porcentaje. 1980-1994

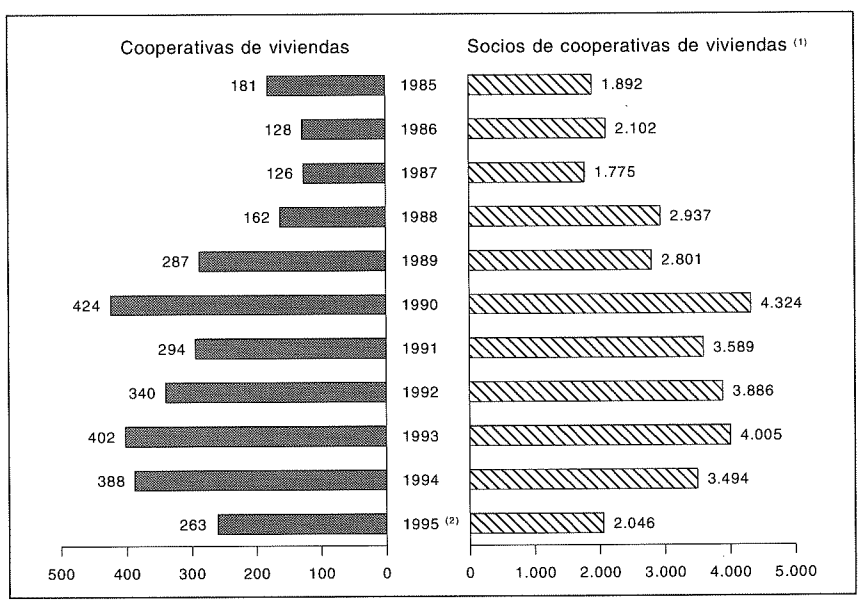


Fuente: Elaboración CECS a partir de datos del MOPTMA.

El cooperativismo en España tiene antecedentes ilustres y ejemplares. Buena prueba de ello es que ante el *boom* inmobiliario (1985-1990), en el cual los precios de la vivienda sólo eran asequibles para una minoría de la población española, las cooperativas de vivienda volvieron a verse como una alternativa válida, con condiciones más ventajosas que las fijadas por el mercado libre (gráfico 10).

Actualmente existe una cierta desconfianza, no carente de cierta justificación, hacia el cooperativismo de vivienda. Una gestión poco transparente, retrasos injustificados, sospechosas actualizaciones al alza de los precios y, sobre todo, algunos escándalos –no muchos, pero ampliamente difundidos por los medios de comunicación, como el de PSV– han provocado que en los últimos años el cooperativismo haya entrado en un cierto descrédito y se hayan puesto en entredicho, quizás injustamente, las esperanzas en él cifradas. A pesar de todo, tiene futuro si vuelve a su genuina condición de agrupar a personas físicas, sin ánimo de lucro, que ponen en común sus ahorros con el fin de edificar conjuntamente su propia vivienda.

Gráfico 10 – Evolución del número de cooperativas de vivienda constituidas y del número de socios. 1985-1995



(1) De 1985 a 1988 no incluyen datos del País Vasco. Desde marzo de 1995 no se incluye Andalucía.
(2) Datos de enero a octubre.

Fuente: Elaboración CECS a partir de Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, *Boletín de Estadísticas Laborales*, varios números.

Tabla 9 – Número de viviendas según sus características. 1992-1995

Clase de promotor	1992	1993	1994	1995 (*)
Personas físicas y comunidad de propietarios	84.880	78.002	90.473	76.675
Sociedades mercantiles	130.132	129.916	173.319	172.907
Cooperativas	15.642	18.721	17.610	25.505
Administraciones públicas	6.532	8.075	11.796	11.717
Otros promotores	5.151	2.923	3.006	3.186
Total	242.337	237.637	296.204	289.990

(*) Datos de enero a octubre.

Fuente: Elaboración CECS a partir de MOPTMA, *Boletín Estadístico*, n. 5, 1996.

De todas formas, habría que explicitar que, aun admitiendo un cierto descrédito, éste no adquiere la intensidad que algunos medios de información han querido reseñar. En 1992 el porcentaje de viviendas construidas en régimen cooperativo era del 6,45%. Dos años más tarde, en 1994, suponían el 5,95% del parque de viviendas construidas en ese año, con un descenso de apenas medio punto. Además, en 1995, de enero a octubre, dicho porcentaje subía notablemente hasta casi el 9% (tabla 9). Estos datos parecen confirmar el arraigo social que tiene el movimiento cooperativo de vivienda en España.

Por otro lado, el cooperativismo de vivienda no tiene por qué estar asociado al concepto de la vivienda en propiedad. En España son escasos los antecedentes del cooperativismo en alquiler, al contrario de lo que ocurre en los países escandinavos. Con esta fórmula se adecua la oferta de viviendas a la situación del trabajo y a las necesidades familiares de sus socios. También se asegura que estas viviendas estén cumpliendo su función social. A pesar de tan evidentes ventajas, el cooperativismo en régimen de alquiler no acaba de despegar en nuestro país.

3.4 Vivienda y evolución familiar

Los procesos socio-demográficos constituyen el principal factor configurador de las necesidades de vivienda. La situación española a este respecto se encuentra marcada por dos situaciones en las cuales se manifiestan las contradicciones entre las necesidades y demandas de vivienda y la oferta y sus condiciones.

En primer lugar, hay que destacar que la estructura poblacional española presenta unas cohortes generacionales muy numerosas en

las edades propias de la emancipación. Esto implica una fuerte demanda potencial de viviendas, como ya comentamos en el epígrafe dedicado a los jóvenes.

En este contexto, la situación estructural del mercado residencial incrementa las dificultades de acceso a la primera vivienda. Este hecho incide sobre los procesos de emancipación, contribuyendo a retrasarlos y a producir lo que se denomina «déficit residencial». Es un factor a tener en cuenta al analizar el aumento del 12% en el número de solteros en España durante los últimos ocho años (tabla 10) y el retraso de la edad de entrada al matrimonio –28/29 años en el caso de los varones y 26/27 años en el caso de las mujeres–.

En segundo lugar, hay que señalar que desde los inicios de la década de los ochenta estamos asistiendo a un incremento del número de hogares, no tanto por efecto de las elevadas tasas de natalidad del período 1961-1974, sino por la aparición de nuevos comportamientos sociales que propician un aumento considerable del número de hogares unipersonales. Como ya vimos en nuestro informe *España 1993*, según el *Censo de Viviendas 1981*, el 9,93% de los hogares españoles eran unipersonales; en 1991 el porcentaje había subido hasta el 12,91%. El incremento en números absolutos se acercó al 50% (tabla 11). Es igualmente importante el aumento de los hogares habitados por dos personas: un 24%.

En la actualidad el tamaño medio familiar se sitúa alrededor de 3,4 personas por familia, mientras que en la mayor parte de los países

Tabla 10 – Evolución de los solteros de 16 a 34 años. En miles. 1988-1995

Años	Total		Hombres		Mujeres	
	Absoluto	Índice de variación 1988=100	Absoluto	Índice de variación 1988=100	Absoluto	Índice de variación 1988=100
1988	7.328,1	100	4.103,7	100	3.224,4	100
1989	7.416,4	101,20	4.156,6	101,29	3.259,8	101,10
1990	7.488,1	102,18	4.134,9	100,76	3.353,2	104,00
1991	7.673,9	104,72	4.238,2	103,28	3.435,7	106,55
1992	7.776,7	106,12	4.308,3	104,98	3.468,4	107,57
1993	7.950,3	108,49	4.397,7	107,16	3.552,7	110,18
1994	8.079,8	110,26	4.436,9	108,12	3.642,9	112,98
1995 (*)	8.292,6	112,16	4.540,3	110,64	3.757,3	116,37

(*) Datos hasta el tercer trimestre.

Fuente: Elaboración CECS a partir de INE, *Encuesta de Población Activa*, varios años.

Tabla 11 – Evolución del número de viviendas familiares por el número de personas que la habitan. 1981-1991

Número de habitantes por hogar	1981		1991		Variación intercensal 1981-1991
	Absoluto	%	Absoluto	%	
Total	10.275.928	100	11.824.848	100	15,07
1	1.020.127	9,93	1.527.111	12,91	49,70
2	2.155.269	20,97	2.681.663	22,68	24,42
3	2.007.614	19,54	2.424.689	20,51	20,77
4	2.285.423	22,24	2.734.534	23,13	19,65
5	1.439.390	14,01	1.420.000	12,01	–1,35
6 y más	1.368.105	13,31	1.036.851	8,77	–24,21

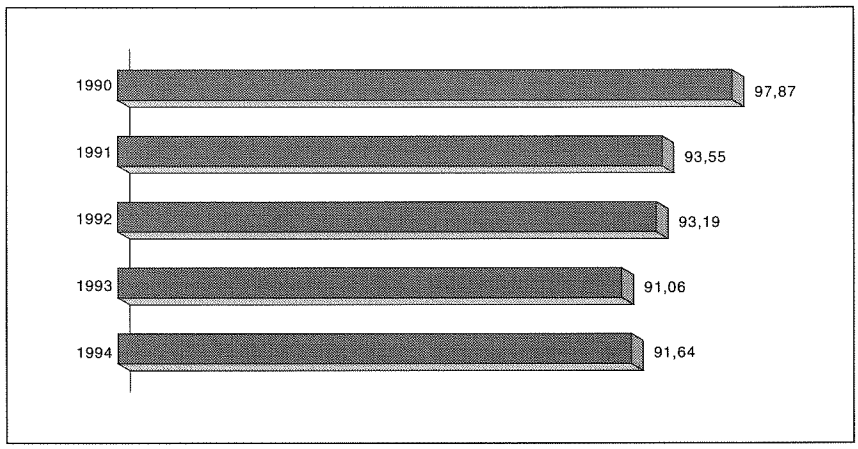
Fuente: Elaboración CECS a partir de INE, *Censo de Viviendas 1981. Tomo I. Resultados nacionales*, 1987 e INE, *Censos de Población y Viviendas 1991. Muestra avance. Principales resultados*, 1992.

europeos está entre 2,6 y 2,7 personas por familia. Si se tiene en cuenta que España es uno de los países europeos con una tasa de natalidad más baja, tendremos que concluir que, tras un período de transición en el que se emanciparán las cohortes de edad más numerosas –las nacidas en los años sesenta–, los hogares adquirirán tamaños medios similares a los de los países vecinos.

La superficie media de la vivienda en Europa es menor que en España. La vivienda tipo que se está construyendo mayoritariamente en nuestros países vecinos es de hasta 60 metros cuadrados, sobre todo apartamentos. Éste es un dato coherente con el menor tamaño familiar y el importante porcentaje de hogares unipersonales. En España aún no se ha producido ese ajuste de la tipología de la vivienda a las nuevas condiciones socio-demográficas. Ha disminuido el tamaño medio (gráfico 11) y la vivienda que se ha impuesto en los últimos años es la que tiene una superficie entre 61 y 90 metros cuadrados (tabla 12). No obstante, en la misma tabla podemos observar que en el período 1981-1994 han aumentado las viviendas de más de 120 metros cuadrados y que, por el contrario, han sufrido un recorte considerable las de menos de 60 metros cuadrados.

Dada la progresiva y rápida reducción del tamaño de los hogares españoles y el paulatino aumento de los unipersonales, está empezando a producirse ya, y se incrementará en un futuro cercano, una manifiesta inadecuación entre la oferta inmobiliaria y las demandas sociales. Los elevados precios que determina un mayor tamaño son un factor que dificulta la satisfacción de las necesidades habitacionales de importantes colectivos: solteros/as, parejas jóvenes, viudos/as y personas mayores.

Gráfico 11 – Evolución de la superficie media útil por vivienda. En metros cuadrados. 1990-1994



Fuente: Elaboración CECS a partir de MOPTMA, *Boletín Estadístico,* n. 4, 1995.

La demanda de vivienda

La futura demanda de viviendas es difícil de predecir debido a la multitud de variables que influyen en ella. En líneas generales, su cuantificación depende de dos factores:

— Las necesidades que se derivan del incremento del número de familias. Para ello se tiene en cuenta el saldo anual familiar, la diferencia entre las familias que se forman y las que desaparecen en un año.

— Las necesidades que se derivan de la reposición de viviendas, es decir, aquellas viviendas susceptibles de ser destruidas por no haber tomado la opción de rehabilitarlas. La Dirección General de la Vivienda ha establecido que la tasa anual de reposición en España es del 0,8% sobre el total de viviendas.

Tabla 12 – Viviendas clasificadas por su tamaño. En porcentaje. 1981-1994

Superficie útil en m^2	1981	1990	1991	1992	1993	1994
Menos de 60 m^2	22,70	16,34	16,42	15,30	15,31	15,17
61-90 m^2	45,60	40,90	45,09	47,87	53,32	53,48
91-120 m^2	21,00	23,98	23,38	22,12	18,48	17,67
Más de 120 m^2	10,70	18,72	15,11	14,71	12,90	13,68

Fuente: Elaboración CECS a partir de INE, *Censo de Viviendas 1981,* y de MOPTMA, *Boletín Estadístico,* n. 4, 1995.

Para el período 1991-1996, se ha estimado que son necesarias alrededor de 236.000 viviendas anuales (tabla 13). Hay que tener en cuenta que en 1996 se alcanza el punto más alto de la curva del incremento potencial del número de familias (gráfico 12). A partir de entonces se registrará un notable descenso, cuando empiece a ser manifiesta la influencia de la reducción de la natalidad después de 1975.

3.5 *Calidad de la vivienda y calidad de vida*

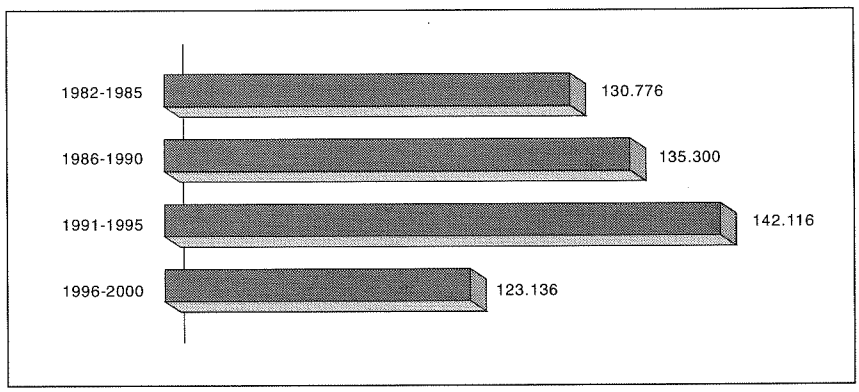
Indudablemente, la satisfacción con la propia vivienda es un indicador de la calidad de vida del ciudadano. Esta satisfacción está asociada a la percepción subjetiva que cada uno tenga de la cobertura de sus necesidades. A pesar de la subjetividad que encierra, tenemos indicadores materiales que nos pueden señalar el grado de satisfacción del ciudadano con su residencia: la superficie por persona, la calidad constructiva, la distancia al trabajo, los servicios residenciales, personas por habitación, etc.

Tabla 13 – Estimación de las necesidades anuales de vivienda en España. 1991-1996

Comunidades autónomas	Saldo anual familiar	Objetivo reposición (0,8%)	Necesidades anuales
Andalucía	23.341	15.644	38.982
Aragón	4.394	3.174	7.568
Asturias	4.350	2.842	7.192
Baleares	2.471	1.862	4.333
Canarias	4.956	3.161	8.117
Cantabria	1.954	1.242	3.196
Castilla-La Mancha	6.203	4.070	10.273
Castilla y León	10.039	6.407	16.446
Cataluña	22.959	15.513	38.472
Comunidad Valenciana	13.543	9.689	23.232
Extremadura	3.935	2.536	6.471
Galicia	10.673	6.296	16.969
Madrid	18.003	12.317	30.320
Murcia	3.454	2.376	5.830
Navarra	1.948	1.251	3.199
País Vasco	8.301	5.063	13.364
La Rioja	979	677	1.656
Ceuta y Melilla	429	252	681
Total	141.932	94.372	236.304

Fuente: *Informe para una nueva política de vivienda. V90.* MOPT, Madrid, 1992.

Gráfico 12 – Saldo familiar. 1982-2000



Fuente: *Informe para una nueva política de vivienda. V90.* MOPT, Madrid, 1992.

En las encuestas relacionadas con la calidad de la vivienda que a continuación mencionaremos se detecta una doble insatisfacción: los que quieren mejorar su vivienda para solucionar carencias o adaptarla a las nuevas necesidades, y los que, teniendo una valoración negativa de su vivienda, manifiestan su voluntad de trasladarse a otra más confortable, más amplia o de mejor localización (tabla 14).

Las cualidades más apreciadas por los ciudadanos según la encuesta *Habitalia 88*, realizada por el Consejo Superior de Arquitectura, son la buena calidad constructiva, la luminosidad y la amplitud. En cuanto a la calidad constructiva, según datos del MOPTMA, el 91,5% del parque de viviendas en propiedad está en un estado «aceptable» o «bueno», frente al 79% de la vivienda en alquiler (gráfico 13). Esta diferencia porcentual parece estar relacionada con la ocupación de la vivienda, pues las de propiedad se ocupan en mayor proporción que las de alquiler.

La encuesta *Habitalia 88* está en sintonía con la *Encuesta sobre Vivienda y Calidad*, publicada por el Instituto Nacional de Consumo en 1994. En dicha encuesta las reclamaciones por falta de calidad en el sector de la edificación ocupan el primer lugar entre todos los sectores productivos. El 48,2% de las viviendas con menos de diez años han presentado algún defecto. El 51,9% corresponde a defectos de acabados, el 23,3% tiene que ver con la estanquidad y las humedades y el 17,7% con la carpintería, por citar los más significativos.

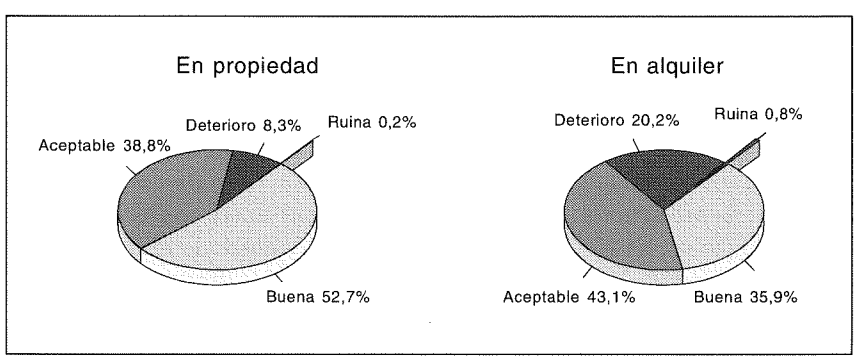
Tabla 14 – Motivos del último cambio de vivienda en España. 1991

Motivos	Absoluto	%
Cambio de vivienda asociado a un cambio de población de residencia	3.142.511	31,2
Cambio de vivienda no asociado a un cambio de población de residencia	6.926.248	68,8
Motivos ajenos al sujeto/cónyuge	530.042	5,3
Motivos personales del sujeto/cónyuge	6.173.184	61,3
(a) Circunstancias personales	2.168.592	21,5
(b) Pérdida de vivienda anterior	265.146	2,6
(c) Adquisición/acceso a otra vivienda	1.590.836	15,8
(d) Motivado por otras razones	2.298.500	22,8
– Deseo de una vivienda más grande	514.266	5,1
– Deseo de una vivienda más pequeña	24.226	0,2
– Deseo de una vivienda mejor	1.448.507	14,4
– Deseo de cambiar de barrio	97.007	1,0
– Necesidad de una más económica	85.983	0,9
– Aproximación al trabajo/estudio	203.554	2,0
– Otros motivos	10.032	0,1
No constan	223.022	2,2
Total	10.068.760	100

Fuente: INE, *Encuesta Sociodemográfica 1991. Tomo II. Resultados nacionales. Volumen 2. Movimientos migratorios y vivienda*, 1993.

Otro indicador es la *Memoria Anual del Defensor del Pueblo*, que aunque no tiene un valor estadístico, sí puede ser indicativa de las quejas de los ciudadanos con relación a la vivienda. Éstas se concretan, coincidiendo con las encuestas mencionadas, en quejas por deficiencia constructiva, problemas de salubridad y problemas de higiene.

Gráfico 13 – Estado del parque inmobiliario. En porcentaje. 1990



Fuente: Elaboración CECS a partir de datos del MOPTMA.

Los costes económicos derivados de la falta de calidad se evalúan en, aproximadamente, un 10% de la facturación anual del sector, lo que supuso en 1992, que es cuando se hizo la *Encuesta sobre Vivienda y Calidad*, pérdidas cifradas en 600.000 millones de pesetas. Esto obliga a considerar que cada 10 años el sector pierde por falta de calidad el equivalente a la producción de un año[10].

Estas cifras, además de la comentada insatisfacción de los usuarios, indican la necesidad de una nueva política de calidad. Con ella, se debería conseguir mejorar todo el proceso constructivo, evitar defectos y deficiencias y aumentar la confianza de los usuarios en unos nuevos productos inmobiliarios, reduciendo o eliminando las dudas, hoy más que razonables, con las que nos han habituado innecesariamente a convivir.

Parece necesario, por tanto, poner en marcha un plan de calidad de la vivienda que trate de dar respuesta adecuada a los usuarios de la edificación y, concretamente, a los consumidores de vivienda, que demandan cada vez en mayor medida la atención de los poderes públicos para solucionar la eventual falta de calidad de las edificaciones. Para muchos ciudadanos la vivienda es el único patrimonio al que pueden acceder, y ello a base de hipotecar, durante un período de entre 15 y 20 años, todo el ahorro que su trabajo les permite. Resulta por ello socialmente inaceptable comprobar las dificultades de todo orden que padecen para conseguir que el bien adquirido les sea entregado y, en su caso, repuesto en óptimas condiciones de uso.

---

[10] Carreras, B., «Líneas básicas de la actual política estatal de vivienda», *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, n. 99, 1994.

III. INDICADORES

1. Los problemas de la ciudad

Los principales problemas y contradicciones de la sociedad se concentran en las ciudades. En ellas se manifiestan los principales traumas que la agrupación de la población y de la actividad productiva han generado: congestión, contaminación y pérdida de calidad de vida urbana. Como se señalaba en el informe *España 1994*, se concentra la actividad y los puestos de trabajo y, a la vez, se reduce el tiempo de ocio como consecuencia de la congestión del tráfico y del incremento del tiempo invertido en desplazamientos. Aumenta la esperanza de vida, pero se generan nuevos y progresivos riesgos de enfermedad por las condiciones ambientales, el ruido, el riesgo de accidentes... Se produce riqueza, pero también surgen amplias bolsas de pobreza, con viviendas en malas condiciones y altos niveles de desempleo.

Sucesivas encuestas realizadas en las principales ciudades europeas por la UNESCO y por Demoscopia sobre el grado de satisfacción que le produce al ciudadano vivir en su ciudad y sobre los principales problemas que encuentra en la misma, indican la importancia relativa de la cuestión «vivienda» respecto a otras en cada ciudad. Aun con las limitaciones características de estas encuestas y con los distintos condicionantes que inciden en las respuestas a las mismas en cada país, el problema del precio de la vivienda queda situado, como media, en sexto lugar. Sólo en París, Madrid, Copenhague, Berlín y Lisboa esta cuestión ocupa un lugar destacado, como apreciamos en la tabla 16.

2. Estructura territorial de los precios de la vivienda en España

El precio medio de la vivienda nueva en las capitales de provincia españolas ha pasado de 158.700 pta./m^2 que tenía al final de 1994, hasta las 164.500 pta./m^2 construido que alcanzó a finales de 1995, con un aumento del 3,7% (tabla 17). Continúa la tendencia de subidas moderadas apreciada a lo largo de todo el año 1994, especialmente en el segundo semestre.

Por comunidades autónomas, destacan los aumentos en el País Vasco (8,3%) y Asturias (7,3%). Sólo en Cantabria se produce un descenso en el precio de la vivienda. En el gráfico 14 pueden apreciarse las diferencias por provincias en el precio por metro cuadrado en la capital a finales de 1995. Se puede trazar una clara línea divisoria entre lo que queda al sur de Madrid y el resto del país. Dentro de este último grupo resultan llamativos –dada su situación socioeconómica– los elevados precios que se registran en Asturias, Cantabria, Burgos y Salamanca. Aunque en este último caso el importante peso relativo de la población universitaria y el consiguiente atractivo económico del alquiler es un factor relevante, hay que tomar en consideración otros factores explicativos.

En la última década se perfilan claramente dos períodos en lo que a los precios de la vivienda se refiere. En la tabla 18 se puede apreciar perfectamente la separación neta entre los años anteriores y posteriores a 1991. De 1985 a 1991 se produce un aumento muy importante de los precios en todas las comunidades autónomas. No obstante, la diferencia entre el índice 385 de Cataluña y el 165 de La Rioja es muy llamativo y revelador de las grandes diferencias que se dan entre distintos territorios de nuestro país. En el período 1991-1995 asistimos a un claro estancamiento –y hasta reducción en algunos casos– de los precios. Sería interesante analizar las causas de que las mayores subidas en este período se registren en Extremadura y País Vasco.

3. Ocupación y régimen de tenencia de las viviendas

En las tablas 19 y 20 completamos la información que ya dimos el año pasado referente al tipo de ocupación y al régimen de tenencia de las viviendas. Respecto al tipo de ocupación (tabla 19), es interesante constatar la importancia que en este aspecto tiene el turismo. Las proporciones más altas de viviendas familiares las encontramos en Baleares (588 viviendas familiares por cada 1.000 habitantes) y en la Comunidad Valenciana (544). Sin embargo, si observamos la columna correspondiente a las viviendas principales, vemos que las diferencias entre comunidades autónomas son mucho menores. La explicación está en la columna correspondiente a las viviendas secundarias, precisamente aquellas destinadas a las vacaciones. La importancia de este grupo en las comunidades autónomas de Castilla y León y Castilla-La Mancha se explica por el gran número de habitantes que emi-

graron a las grandes ciudades y que siguen conservando viviendas en sus lugares de origen.

La tabla 20 ilustra el descenso que se sigue produciendo en el número de viviendas en alquiler. Se observa una leve caída de la propiedad en los municipios con más de 50.000 habitantes y en las capitales (del 73,47% al 73,10%). Sin embargo, esta disminución no se compensa con un aumento del alquiler en esos mismos municipios, ya que desciende también en ellos. Destaca, igualmente, el importante descenso del alquiler en los municipios de 10.000 a 50.000 habitantes: de un 15% a un 11%.

4. Estimaciones de necesidades de suelo urbanizado

Las estimaciones de las necesidades de suelo urbanizado, que se recogen en la tabla 21, pueden evaluarse en un mínimo de 33.140 hectáreas, para el año 2011, en el conjunto de los 590 municipios que, o bien tienen una población superior a los 20.000 habitantes, o bien están ubicados en un área metropolitana. El cálculo de tales necesidades se basa en la evolución demográfica, en el incremento del número de hogares (por disminución del número medio de habitantes por vivienda ocupada), en las estimaciones de las posibilidades de reutilización y rehabilitación del parque de viviendas existente y en la estimación de la demanda de suelo para actividades productivas. La distribución de las necesidades de suelo entre las diversas comunidades autónomas se incluye en la tabla 22.

Tabla 15 – Viviendas financiadas acumuladas a 1-12-95 y cumplimiento de los objetivos del Plan de Vivienda 1992-1995

Comunidades autónomas	Viviendas financiadas							Viviendas financiadas/Objetivos (%)						
	Viviendas de Protección Oficial		Viviendas de Precio Tasado	Rehabilitación (1)	Total viviendas	Suelo (m^2) (2)	Total	Viviendas de Protección Oficial		Viviendas de Precio Tasado	Rehabilitación	Total viviendas	Suelo (m^2)	Total
	Régimen general	Régimen especial						Régimen general	Régimen especial					
Andalucía	62.444	10.482	17.608	5.191	95.725	28.515	124.240	151,48	89,66	190,36	69,58	137,49	107,73	129,29
Aragón	9.327	404	5.117	1.173	16.021	57	16.078	132,45	50,00	114,04	62,23	112,65	13,64	109,82
Asturias	5.344	2.123	5.501	3.476	16.444	3.451	19.895	85,64	114,51	187,49	101,02	113,65	72,65	103,52
Baleares	4.317	880	1.714	379	7.290	2.167	9.457	104,96	77,53	78,73	88,76	92,84	73,76	87,65
Canarias	4.804	10.595	2.246	482	18.127	10.820	28.947	121,62	124,65	124,78	41,44	117,61	230,31	143,94
Cantabria	1.375	113	2.530	1.041	5.059	0	5.059	67,97	17,28	119,34	59,79	77,38	–	77,38
Castilla-La Mancha	15.423	4.397	2.815	575	23.210	225	23.435	138,16	158,11	105,99	63,89	132,63	9,52	117,98
Castilla y León	8.138	921	14.310	1.720	25.089	8.422	33.511	103,96	26,63	126,01	127,79	104,59	108,00	105,42
Cataluña	18.480	4.668	43.848	7.085	74.081	21.421	95.502	104,89	109,84	143,03	115,96	126,34	88,53	115,30
Comunidad Valenciana	29.498	21.729	13.365	6.878	71.470	10.282	81.752	95,13	625,29	173,91	114,44	148,34	94,31	138,37
Extremadura	9.498	3.213	2.680	2.064	17.455	0	17.455	130,65	117,05	92,10	121,06	119,31	0,00	115,35
Galicia	10.092	3.355	9.319	1.238	24.004	793	24.797	85,51	136,38	123,37	60,54	100,60	40,48	96,04
Madrid	32.598	9.212	3.611	9.107	54.528	15.050	69.578	102,51	108,38	42,73	108,74	95,45	85,48	93,10
Murcia	13.060	4.944	2.823	664	21.491	1.649	23.140	97,30	319,17	103,14	37,54	110,34	66,38	105,37
La Rioja	2.635	1.151	1.541	1.866	7.193	2.570	9.763	140,31	104,16	111,75	117,95	121,01	467,27	150,34
Ceuta	28	0	87	13	128	0	128	9,49	0,00	66,92	5,53	18,82	–	18,82
Melilla	215	0	105	64	384	0	384	27,15	–	23,28	15,50	23,19	–	23,19
Total	227.276	78.187	129.220	43.016	477.699	105.422	583.121	113,94	142,19	130,88	92,30	119,49	97,94	114,92

(1) En las actuaciones de rehabilitación se computan 11.669 viviendas con sólo subvención (en Castilla-La Mancha se está procediendo a su contabilización) y 13.435 procedentes de las áreas de rehabilitación.
(2) En las actuaciones de suelo se computan 17.220 viviendas con sólo subvención.

Fuente: Elaboración CECS a partir de datos del MOPTMA.

Tabla 16 – Orden de los principales problemas sentidos por los ciudadanos en algunas ciudades europeas

MEDIA 14 CIUDADES (las señaladas más Luxemburgo, Dublín y Milán)	Atenas	París	Barcelona	Bruxelas	Madrid	Copenhague	Berlín	Londres	Roma	Amsterdam	Lisboa
1º Medio ambiente	1º	1º	1º	1º	2º	1º	1º	1º	2º	2º	2º
2º Inseguridad	6º	5º	2º	2º	1º	3º	2º	3º	5º	1º	3º
3º Circulación	2º	4º	4º	3º	4º	6º	3º	4º	1º	3º	5º
4º Transporte	3º	6º	5º	6º	5º	8º	6º	2º	3º	5º	5º
5º Coste de la vida	4º	6º	5º	6º	5º	8º	6º	2º	3º	5º	1º
6º Precio vivienda	**8º**	**3º**	**8º**	**8º**	**3º**	**4º**	**4º**	**6º**	**6º**	**8º**	**4º**
7º Oferta de trabajo	7º	8º	6º	7º	7º	7º	7º	10º	7º	7º	6º
8º Equipamiento social	5º	9º	7º	10º	8º	2º	9º	7º	4º	9º	8º
9º Inmigrantes	9º	7º	9º	5º	9º	9º	8º	8º	8º	4º	10º
10º Conservación patrimonio	10º	10º	10º	9º	10º	10º	10º	9º	10º	10º	9º

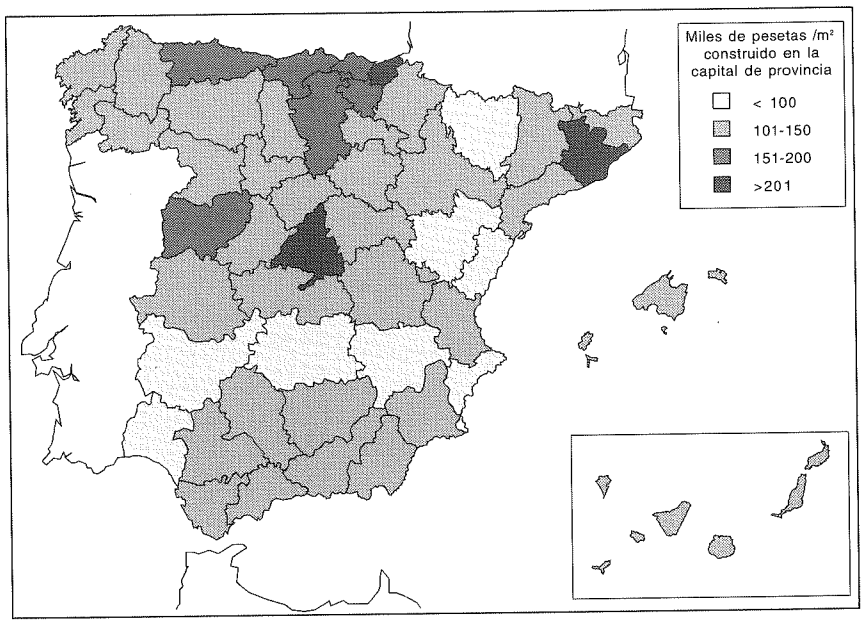
Fuente: UNESCO, *Calidad de vida en las ciudades europeas. Síntesis y conclusiones*, París, 1994, mimeo.

Tabla 17 – Evolución de los precios medios de la vivienda nueva en capitales de provincia por comunidades autónomas. Miles de pta./m^2 construido. 1985-1995

Comunidades autónomas	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Andalucía	47,6	53,5	61,4	79,7	100,4	112,0	111,3	108,3	106,5	109,7	112,6
Aragón	47,7	57,8	63,1	68,1	109,7	119,4	118,5	115,3	117,6	122,4	127,9
Asturias	58,3	61,3	81,9	101,2	144,1	150,0	143,0	137,0	137,0	145,2	155,8
Baleares	38,5	46,2	67,1	90,2	95,0	112,0	110,0	108,0	108,0	112,7	115,5
Canarias	46,1	50,3	73,3	93,3	119,0	129,7	125,4	118,3	110,6	112,4	118,4
Cantabria	35,5	72,9	79,7	109,2	140,0	150,0	163,0	160,0	147,3	155,5	154,7
Castilla-La Mancha	42,8	49,2	58,3	70,8	88,7	98,1	101,3	101,3	103,3	105,6	108,1
Castilla y León	41,3	51,2	64,3	83,3	108,8	120,9	124,9	127,1	128,5	133,8	138,8
Cataluña	51,8	63,7	99,5	129,9	165,4	192,5	199,5	199,7	203,3	210,1	222,6
Com. Valenciana	41,1	53,6	64,1	82,8	108,6	112,9	111,6	109,7	109,6	108,7	110,4
Extremadura	38,0	51,5	73,3	76,9	80,6	84,6	83,2	89,4	93,3	100,1	103,7
Galicia	46,8	59,3	81,8	80,9	91,2	107,8	110,3	108,8	111,7	118,8	125,4
Madrid	77,2	110,7	147,4	191,3	235,0	242,0	234,0	228,0	224,0	234,6	241,0
Murcia	49,9	50,3	55,4	70,6	99,0	105,0	102,0	104,0	108,0	108,6	109,0
Navarra	45,7	74,4	91,9	105,7	121,6	135,0	142,0	146,0	145,0	141,0	142,6
País Vasco	64,3	71,2	88,0	109,8	137,2	156,6	161,4	163,9	168,8	182,7	198,0
La Rioja	74,3	80,3	86,9	94,0	101,7	115,0	123,0	122,0	125,0	122,3	122,7
Media nacional	54,2	68,7	89,0	113,5	142,7	155,3	155,0	152,9	152,6	158,7	164,5

Fuente: Elaboración CECS a partir de datos de la Sociedad de Tasación, S.A.

Gráfico 14 – Precio medio de viviendas nuevas en las capitales de provincia. Diciembre 1995



Fuente: Elaboración CECS a partir de datos de la Sociedad de Tasación, S.A.

Tabla 18 – Evolución del índice de variación de los precios medios de las viviendas nuevas en las capitales de provincia por comunidades autónomas. 1985-1995

Comunidades autónomas	Precios 1985-1991 Base 1985=100	Precios 1985-1995 Base 1985=100	Precios 1991-1995 Base 1991=100
Andalucía	233,82	236,95	101,17
Aragón	248,42	268,13	107,93
Asturias	245,28	267,24	103,95
Baleares	285,71	300,00	105,00
Canarias	272,01	256,83	94,42
Cantabria	304,67	435,77	94,91
Castilla-La Mancha	236,68	252,50	106,71
Castilla y León	302,42	336,08	111,13
Cataluña	385,13	429,73	111,58
Comunidad Valenciana	271,53	268,61	98,92
Extremadura	218,94	272,89	124,64
Galicia	235,68	267,95	113,69
Madrid	303,10	312,18	102,99
Murcia	204,40	218,44	106,86
Navarra	310,72	312,04	100,42
País Vasco	251,01	307,93	122,68
La Rioja	165,54	165,14	99,76
Media nacional	285,97	303,50	106,13

Fuente: Elaboración CECS a partir de datos de la Sociedad de Tasación, S.A.

Tabla 19 – Tipos de ocupación de viviendas por 1.000 habitantes en 1991

Comunidades autónomas	Viviendas familiares	Viviendas principales	Viviendas secundarias	Viviendas desocupadas	Viviendas en alquiler
Andalucía	415,29	285,07	59,90	67,32	28
Aragón	487,01	336,62	77,32	73,07	39
Asturias	423,48	325,58	42,76	55,13	48
Baleares	588,64	331,12	117,00	140,53	66
Canarias	398,29	271,31	47,62	79,35	39
Cantabria	431,25	296,48	77,92	56,85	27
Castilla-La Mancha	496,40	308,34	111,99	76,07	22
Castilla y León	499,82	315,63	105,46	78,73	35
Cataluña	460,78	325,35	70,00	65,42	59
Comunidad Valenciana	544,71	316,12	129,80	98,79	32
Extremadura	447,27	301,80	76,37	69,11	20
Galicia	417,83	290,42	45,25	82,16	30
Madrid	497,74	317,72	29,98	50,03	29
Murcia	467,08	287,75	99,48	79,85	30
Navarra	391,32	302,89	34,38	54,04	25
País Vasco	369,66	302,31	17,92	49,43	22
La Rioja	490,52	323,66	89,39	77,47	26
Ceuta y Melilla	287,64	265,58	2,63	19,49	96
Total nacional	446,43	307,00	68,64	70,78	35

Fuente: Elaboración CECS a partir de INE, *Censos de Población y Viviendas 1991. Muestra avance. Principales resultados*, 1992.

Tabla 20 – Distribución de los hogares según el régimen de tenencia de su vivienda principal por tamaño del municipio. 1985-1993

Años/Tamaño municipios	Total	Propiedad o acceso		Alquiler		Otros	
	Valores absolutos	Valores absolutos	%	Valores absolutos	%	Valores absolutos	%
Total 1985	10.531.444	8.103.350	76,94	1.734.978	16,47	693.116	6,58
Municipios menores de 10.000 hab.	2.879.096	2.377.053	82,56	275.154	9,56	226.889	7,88
De 10.000 a 50.000, excepto capitales	2.166.891	1.695.812	78,26	326.578	15,07	144.501	6,67
Mayores de 50.000 y capitales	5.485.457	4.030.485	73,47	1.133.246	20,66	321.726	5,86
Total 1993	11.930.942	9.275.752	77,75	1.814.859	15,21	840.331	7,04
Municipios menores de 10.000 hab.	3.236.479	2.704.233	83,55	285.961	8,84	246.285	7,61
De 10.000 a 50.000, excepto capitales	2.519.752	2.057.427	81,65	279.290	11,08	183.035	7,26
Mayores de 50.000 y capitales	6.174.711	4.514.092	73,10	1.249.608	20,23	411.011	6,66

Fuente: Elaboración CECS a partir de INE, *Encuesta Continua de Presupuestos Familiares,* varios años.

Tabla 21 – Necesidades de suelo urbanizado hasta el año 2011 en los municipios urbanos

	Áreas urbanas mayores de 50.000 hab.	Municipios entre 20.000 y 50.000 hab.	Total municipios urbanos
Número de municipios	487	103	590
Población 1991	24.680.607	2.885.529	27.506.136
Población estimada 2011	27.540.301	3.454.846	30.995.147
Necesidades estimadas de viviendas hasta el 2011(*)	1.897.412	332.524	2.229.936
Viviendas recuperables por rehabilitación	280.057	47.062	327.119
Necesidades de nuevas viviendas hasta el año 2011	1.371.452	244.138	1.615.590
Necesidades de suelo para otros usos (en ha)	9.846	1.753	11.599
Necesidades totales de suelo urbanizado (en ha)	28.132	5.008	33.140

(*) De acuerdo con las estimaciones demográficas y con las hipótesis de un descenso de dos décimas en el número actual de personas por vivienda.

Fuente: Elaboración CECS a partir de datos del MOPTMA.

Tabla 22 – Necesidades de suelo urbanizado. Áreas urbanas superiores a 50.000 habitantes y municipios superiores a 20.000 habitantes e inferiores a 50.000. Totales agregados por comunidades autónomas

Comunidades autónomas	Total hectáreas a urbanizar
Andalucía	10.539
Aragón	365
Asturias	93
Baleares	767
Canarias	2.536
Cantabria	662
Castilla-La Mancha	1.230
Castilla y León	3.853
Cataluña	2.723
Comunidad Valenciana	5.087
Extremadura	531
Galicia	2.093
Madrid	1.793
Murcia	663
Navarra	931
País Vasco	1.193
La Rioja	448
Ceuta	39
Melilla	6
TOTAL	35.542

Fuente: Elaboración CECS a partir de datos del MOPTMA.

Capítulo V

LOGROS Y REFORMAS EN EL SISTEMA SANITARIO

I. TESIS INTERPRETATIVAS

1. Son necesarios reajustes de funcionamiento

La Sanidad es un ámbito con una alta sensibilidad social, propicio a la polémica, a los discursos simplificadores y a las interpretaciones basadas más en las experiencias personales que en las argumentaciones contrastadas en un contexto más amplio. Contexto que hace referencia tanto al número de aportaciones experienciales en relación con la atención sanitaria como a la evolución temporal del conjunto de los elementos que componen el Sistema Nacional de Salud español.

La huelga de los médicos de la Seguridad Social ha vuelto a llenar los medios de comunicación de imágenes y testimonios de enfermos en los pasillos, de operaciones aplazadas, de consultas pospuestas, etc. Las reivindicaciones de los médicos de familia por la directiva de la Unión Europea y el importante número de licenciados en medicina en paro son elementos objetivos de malestar que no se pueden obviar, pero que tampoco deberían desembocar en la personalización de los problemas y en la amnesia.

Ser conscientes de los desafíos que afronta la Sanidad en España –comunes, por otro lado, a los de nuestros vecinos europeos– no ha de derivar en la descalificación de todo el sistema. Un análisis correcto de los problemas y de la situación actual pasa por un conocimiento de la evolución histórica y por un reconocimiento de los logros y deficiencias.

La Sanidad se ha convertido en una de las piedras de toque y en uno de los mayores éxitos del Estado de Bienestar. Negarlo sería faltar a la verdad. Nos encontramos en un período de transición, de reajuste. En apenas 40 años hemos asistido a un cambio radical en la asistencia sanitaria. No se pueden comprender muchos de los problemas que afectan hoy a los distintos agentes implicados en la Sanidad ni bastantes de los conflictos que a lo largo de estos últimos años se han planteado sin tener en cuenta:

— Los cambios en los contenidos profesionales, en la imagen y hasta en el *status* social de los profesionales de la sanidad, y especialmente de los médicos.

— La concentración de la atención sanitaria en los hospitales y los cambios en la gestión de la Sanidad que ello supone.

— La ampliación de la cobertura hasta su práctica universalización.

— Los importantes logros en la formación de especialistas y en la investigación sanitaria.

— Las nuevas necesidades y demandas de los usuarios de los servicios sanitarios.

La socialización de la asistencia sanitaria y los constantes avances tecnológicos están en la base de todas estas transformaciones.

Es necesario, por tanto, conocer los procesos que han afectado y afectan a las estructuras y a los distintos colectivos e instituciones que intervienen en la atención sanitaria en nuestro país para captar los verdaderos problemas en toda su complejidad y para descubrir cuáles son los desafíos a los que hay que hacer frente. Tras un período de preocupación por lo cuantitativo (universalización de las prestaciones, mejora de los medios materiales y profesionales, etc.) y por las estructuras, quizá haya llegado el momento de prestar mayor atención a los sujetos, principalmente a los protagonistas de la atención sanitaria: el médico y el paciente. La desburocratización es, en este sentido, un elemento básico de reacomodación de nuestro sistema sanitario a las nuevas demandas sociales.

2. La salud: un reto de colaboración

Nadie duda de que el acceso universal a una atención sanitaria de calidad es uno de los logros fundamentales de las sociedades avanzadas. Pero esto no puede hacernos olvidar los costes, las limitaciones y los riesgos que han de afrontar los sistemas públicos de salud de estos países. El peligro de quiebra de la Seguridad Social en Francia es un ejemplo –quizá algo más acentuado– no sólo de las dificultades de gestión de un sistema tan vasto, sino también de la escasa racionalidad de los usos y comportamientos de los distintos agentes implicados. Es urgente el compromiso de todos ellos para salvaguardar los logros y también para modificar aquellos aspectos que pueden hacer peligrar la supervivencia del sistema con los niveles de prestaciones y de calidad que actualmente disfrutamos.

Siguen existiendo quejas por la calidad del servicio. Conviene, no obstante, recordar que muchas de estas quejas tienen que ver con las

listas de espera, que son un mecanismo de racionamiento para evitar que se dispare el consumo sanitario. Es decir, es un modo de contener el gasto. Esto nos introduce en el verdadero problema actual de los sistemas sanitarios en todos los países desarrollados: la limitación de los recursos económicos. Resulta muy difícil aceptar restricciones cuando, en el desarrollo del Estado de Bienestar tras la Segunda Guerra Mundial, nos acostumbramos –también el Estado– a aumentos constantes en prestaciones y en recursos económicos en todos los ámbitos estatales. Y todo esto con un agravante: la tendencia a interpretar, en muchos casos, esos crecimientos como un derecho independiente del coste de los servicios.

Es fácil caer en la tentación de identificar esta restricción con una limitación del derecho, en este caso a la atención sanitaria. Bien al contrario: lo que se pretende por medio de una conciencia del límite es alcanzar una racionalización del gasto que asegure la pervivencia del sistema y, por tanto, la satisfacción del derecho. En el fondo, la racionalización en este ámbito es la adaptación de todos los comportamientos a un conjunto de datos objetivos. Se trata de aplicar el principio de realidad a un contexto donde con frecuencia se confunden los conceptos de demanda y derecho.

Las limitaciones económicas –no confundir con los recortes– definen el campo de juego. Maximizar la eficiencia de los recursos totales –públicos y privados– pasa a convertirse en un criterio básico para la continuidad y definición de los sistemas sanitarios actuales. Hay que desterrar la tradicional contraposición entre eficiencia y equidad, y la identificación automática que se suele hacer de estos términos con medicina privada y medicina pública, respectivamente.

En cuanto a la relación entre eficiencia y producción pública de servicios, cabe hacer dos consideraciones. En primer lugar, «hay que luchar contra los que defienden al sector público descalificando la eficiencia como objetivo social y reduciendo artificialmente el problema del papel del Estado a unas dimensiones éticas, como un conflicto entre equidad y eficiencia»[1]. En segundo lugar, hay que tener siempre muy presente que la gestión eficiente del Estado es un bien público en sí misma (Stiglitz).

---

[1] Calsamiglia, X., «En defensa del estado de bienestar contra sus entusiastas», en López Casasnovas, G. (dir.), *Análisis económico de la sanidad*, Generalitat de Catalunya, Departament de Sanitat i Seguretat Social, Barcelona, 1994, p. 57.

La competencia y los incentivos son dos factores básicos de la eficiencia. La competencia –necesariamente sometida a una fuerte regulación en casos como el de la asistencia sanitaria– favorece la obtención del máximo rendimiento posible de los recursos disponibles. Por lo que respecta a los incentivos, son importantes para conseguir un comportamiento racional por parte de los usuarios. Estos incentivos no sólo tienen que ver con una reducción del gasto, sino que van mucho más allá: comprometen la necesaria colaboración de los ciudadanos en la definición y consecución de bienes sociales.

En cuanto a la competencia, se van dando pasos en esa dirección en prácticamente todos los países de nuestro entorno y en el nuestro también. La posibilidad y hasta la conveniencia de separar financiación pública de producción pública es algo cada vez más aceptado. Es el reconocimiento de que pueden compaginarse equidad y producción privada de servicios sanitarios. La competencia se va incorporando como un elemento básico en la gestión de los sistemas sanitarios públicos, ya sea introduciendo una competencia interna entre proveedores públicos ya sea dejando entrar a proveedores privados. Hay diversos modelos que ya se están experimentando: mercado interno, competencia gestionada, etc. El futuro de los sistemas públicos de salud dependerá de un ejercicio de racionalización y colaboración por parte de todos, ya sea bajo la condición de usuario, de profesional o de gestor.

Hay que crear una cultura sanitaria. Debemos llegar a un concepto de la salud global y activo. No puede haber sujetos pasivos en la atención sanitaria. Todos estamos comprometidos con la salvaguardia de los logros alcanzados –fundamentalmente la universalización de la atención sanitaria– y con los retos de una mayor eficiencia y calidad. En ello nos jugamos no sólo la supervivencia de un modelo de Sanidad, sino la posibilidad de ir formando una sociedad y unos ciudadanos capaces de responder a las necesidades y a los desafíos de su época.

II. RED DE LOS FENÓMENOS

1. Una trayectoria histórica positiva

Al comienzo del *Informe Abril*, la Comisión de Análisis y Evaluación del Sistema Sanitario reconocía que «el Sistema Nacional de Salud (SNS), tanto en su situación actual como en su evolución histórica, ha contribuido de forma decisiva a la mejora del estado de salud de la población y a la corrección de las desigualdades sociales asistenciales. El SNS tiene un dispositivo público de servicios y prestaciones de los más extensos del mundo y cubre a toda la población española, con un esfuerzo económico y unos niveles de calidad técnica y profesional equiparables a los de los países de nuestro entorno». Y añadía posteriormente: «Los indicadores generales de salud de la población, como la expectativa de vida y las cifras de mortalidad infantil, resisten favorablemente la comparación con los indicadores correspondientes de las naciones europeas. La universalización de la asistencia constituye un hito social. La financiación mayoritariamente pública ha permitido la equidad básica de acceso a los servicios. La Seguridad Social ha hecho posible una asistencia hospitalaria de calidad, la formación de médicos especialistas y enfermeras de primer nivel y el progreso de la investigación clínica».

En nuestro informe *España 1993* recogíamos algunas encuestas de opinión en las que la valoración general de los ciudadanos españoles sobre los servicios sanitarios públicos no era demasiado positiva. Se apuntaba la carencia de una conciencia generalizada de mejora sustancial de la Sanidad en los últimos años.

No deja de ser sorprendente esta falta de apreciación social de un cambio tan trascendente en la vida española como es el de la asistencia médica. Sólo puede explicarse por la ausencia de memoria histórica. No se ha comparado la situación actual con la de hace unas décadas, tan lamentable en muchos aspectos, especialmente en la asistencia a los sectores más débiles de la sociedad. En el citado informe señalábamos que, aunque el sistema público sanitario estaba sometido a una crisis financiera evidente, no podía afirmarse que se pusiera en cuestión seriamente su núcleo central. Se estaban produciendo cambios en los márgenes de dicho sistema que implicaban un replanteamiento de determinados aspectos o manifestaciones concretas del mismo.

Dos son los grandes motores de los cambios que se han producido y se siguen produciendo en la asistencia médico-sanitaria de los países desarrollados y que determinan la configuración de la Sanidad actual:

— La socialización de la asistencia sanitaria.
— El progreso científico y tecnológico de la medicina.

Estos dos factores, que eran independientes al principio, hoy día están en estrecha relación. Se influyen mutuamente y condicionan los aspectos organizativos del sistema asistencial, así como su desarrollo y ejecución. Intervienen en la economía de la salud, en la formación del personal sanitario, en la manera de ejercer la profesión, en la moral colectiva, en la ética personal, en la educación para la salud de la población... Algunos de estos aspectos son analizados en el presente capítulo.

Socialización de la asistencia médico-sanitaria

La socialización de la asistencia médica ha sido fundamental en la configuración de los sistemas nacionales de salud europeos. Constituye uno de los grandes fenómenos sociológicos de nuestro tiempo. Como señala el profesor Laín Entralgo, ha terminado con la injusta separación entre medicina de pobres y medicina de ricos.

Esta separación predominó en toda la historia de la medicina, desde la Antigüedad clásica hasta la consolidación de las diferentes formas de seguro de enfermedad o de sistemas nacionales de salud. Las diversas modalidades de mutualismo que se inician en la Inglaterra del siglo XVIII, como las *Friendly Societies*, aparecen poco después en Francia y en Alemania. También, con algún retraso, llegan a España, especialmente a Cataluña, donde la asistencia médica con carácter gremial se desarrolla en el siglo XIX y comienzos del XX. La conocida implantación de las *Krankenkassen* por Bismarck en Alemania, en 1883, fue decisiva para el comienzo de la socialización de la asistencia médica. Supuso el origen de los sistemas de seguro de enfermedad para los trabajadores, costeados por éstos y por sus patronos de forma obligatoria.

La filosofía aseguradora se extendió rápidamente por diversos países europeos. En España, se funda el Instituto Nacional de Previsión en 1908. En 1919 se crea el seguro de maternidad; en 1932, el de accidentes de trabajo.

No obstante, el paso decisivo para la socialización de la asistencia médica hay que buscarlo en la configuración de un modelo de Estado,

el denominado Estado de Bienestar, que surge en Suecia a partir de 1932. Este modelo se propone hacer frente al descenso del consumo derivado de la gran crisis económica de 1929. Se pretende, para ello, aumentar la capacidad de consumo social.

La práctica totalidad de los Estados europeos establecieron grandes sistemas de seguros después de la Segunda Guerra Mundial, entre los cuales destacaba el Seguro Obligatorio de Enfermedad. Como había recursos suficientes, el mercado sanitario se desarrolló con rapidez: se construyeron hospitales con equipamientos modernos, la industria química aceleró la investigación de nuevos medicamentos y los hospitales, hasta entonces poco acogedores, se transformaron en residencias lujosas.

En España, el Seguro Obligatorio de Enfermedad se instituyó en 1942 y comenzó a funcionar en 1944. Inicialmente, sólo el sector económicamente más débil de los trabajadores quedaba cubierto por este seguro. Pero se extendió de forma progresiva: en 1975 afectaba al 85,2% de los trabajadores y en 1984 al 93%.

La Ley General de Sanidad, promulgada en 1986, supuso un cambio trascendental en la filosofía política de la asistencia médico-sanitaria. Transformó el sistema de Seguridad Social –que era el que imperaba hasta ese momento– en un modelo de Sistema Nacional de Salud, con la universalización del derecho a la asistencia sanitaria, que cubría al 99,6% de la población total en 1989.

La universalización de la asistencia sanitaria conseguida por el Sistema Nacional de Salud constituye un hito social. La financiación, mayoritariamente pública, ha permitido la equidad básica de acceso a los servicios médicos, tanto hospitalarios como extrahospitalarios. Estos servicios, en conjunto, ofrecen una gran calidad asistencial.

La socialización gradual de la asistencia médico-sanitaria coincide con el progreso de la sociedad española. Poco a poco se va haciendo más compleja, más rica en posibilidades económicas y menos injusta. Este proceso coincide cronológicamente con la explosión de los conocimientos científicos y técnicos de la medicina moderna.

Progreso científico y tecnológico de la medicina

La medicina científica, que se inició a finales del siglo XVIII en Europa, se desarrolló durante el siglo pasado y aceleró su progreso en

el actual. El gran impulso se produjo en Estados Unidos tras finalizar la Segunda Guerra Mundial. En este período, se empieza a invertir gran cantidad de recursos económicos –los que ya no se necesitaban para la contienda bélica– en la investigación científica. Se destinan sobre todo a los hospitales, en los que, junto al personal clínico, empiezan a trabajar investigadores básicos, bioquímicos, físicos, matemáticos... Todos ellos utilizan exhaustivamente el método científico e impulsan extraordinariamente las llamadas disciplinas básicas, como la fisiología, la bioquímica, la anatomía patológica y la microbiología. Estos saberes contribuyen poderosamente al conocimiento de las enfermedades.

Lo mismo podría decirse de disciplinas como la inmunología, la biología celular y la genética clínica, que están revolucionando los conceptos tradicionales aplicados a las enfermedades y la explicación de las mismas. Abren vías insospechadas hasta ahora para nuevos tratamientos. Estos caminos constituyen brillantes expresiones modernas del desarrollo científico de la medicina.

Como consecuencia de este incesante progreso científico y técnico, la medicina ha visto incrementadas notablemente sus posibilidades diagnósticas y terapéuticas y su eficacia. El organismo vivo, sano o enfermo, se «exterioriza» gracias a las variadas y múltiples determinaciones bioquímicas que ofrecen los laboratorios, a las endoscopias, a las biopsias y a técnicas de diagnóstico de imagen cada vez más sofisticadas y precisas. Los avances de la investigación farmacológica proporcionan medicamentos eficaces para combatir infecciones, trastornos metabólicos, alteraciones hormonales y psíquicas, alteraciones en los procesos funcionales, circulatorios, etc. También hacen posible una valiente y agresiva aproximación al tratamiento de los tumores malignos. La cirugía realiza operaciones impensables hace pocos años, como las intervenciones en el sistema nervioso y en el corazón, los trasplantes de órganos o la cirugía endoscópica. Se introduce la radioterapia de alto voltaje. La plena incorporación de las técnicas informáticas contribuye también a esta verdadera explosión del desarrollo científico de la medicina.

El continuo progreso y expansión de la medicina han conducido a la especialización en áreas cada vez más concretas del saber médico. Se han creado nuevas especialidades médicas y quirúrgicas o se han remodelado las antiguas, de acuerdo con las nuevas exigencias de la investigación y de la asistencia a los enfermos. El médico ya no trabaja solo, sino que actúa dentro de equipos multidisciplinares formados por otros médicos, ayudantes sanitarios, técnicos, físicos, químicos...

Los instrumentos médicos –cada vez más importantes en la asistencia sanitaria– se modernizan y se hacen más complejos gracias al desarrollo tecnológico. Por otra parte, se hace necesario que estos equipos hagan un trabajo cooperativo para evitar los errores y omisiones a los que una superespecialización puede conducir.

Las especialidades encuentran su sede natural en el hospital moderno. Éste se convierte así en un centro tecnológico de referencia para los pacientes. Se le considera el sitio más seguro para la curación de las enfermedades. Hereda el atractivo mágico y la confianza que la sociedad depositaba antes en otras esferas. El hospital moderno no se parece en nada al tradicional hospicio benéfico-cristiano, cuya clientela estaba constituida básicamente por los desheredados de la fortuna, los marginados y los moribundos. El estudio sociológico del cambio de actitud social hacia el hospital es una tarea de gran interés; la abordamos más en profundidad en el apartado 1.2.

1.1 Economía de la salud

Los costes crecientes de la asistencia médico-sanitaria constituyen una de las preocupaciones principales de todos los países desarrollados en el momento actual. Se abordó ya en detalle este tema de la financiación del SNS en nuestro informe *España 1993*. Allí se hizo referencia al aumento constante de los gastos sanitarios en todos los países donde se ha establecido un Estado de Bienestar, así como a los factores que influyen en dicho aumento. En la sección de Indicadores se recoge una actualización de los datos económicos básicos de la Sanidad española.

Ya hoy, y especialmente en el futuro, es preciso contar con el recorte gradual de los recursos destinados a los sistemas de Seguridad Social y a los Servicios Nacionales de Salud. La crisis de las instituciones y sistemas sanitarios es evidente. Su transformación y adaptación a las nuevas circunstancias constituye un permanente desafío para políticos, sociólogos y economistas. El ajuste de la asistencia médico-sanitaria a los recursos disponibles es de imperiosa necesidad. Debe ir imponiéndose la idea de que es ineludible limitar el gasto, tanto por parte de los que prestan servicios sanitarios (médicos, resto del personal sanitario, administradores y gestores) como por parte de los que consumen dichos servicios, sean enfermos o sanos. La necesidad de esta limitación está siendo asumida por la sociedad española de forma progresiva, aunque lenta. Lo mismo sucede en

otros países con niveles de desarrollo económico parecido o superior al nuestro. Es indispensable conservar e incluso ampliar las prestaciones médicas y sanitarias que en cada momento se consideren necesarias e imprescindibles, dentro de los principios generales de equidad y solidaridad social. Todo ello implica una racionalización del uso de los recursos disponibles.

En nuestro informe *España 1993* se analizaban algunas de las medidas acordadas para conseguir una limitación del gasto. Se mencionaban también dos estrategias –que se hallaban en fase de estudio entonces– para racionalizar dos factores que causan un alto coste al sistema sanitario: el Catálogo de Prestaciones Sanitarias y la Agencia de Evaluación de Tecnologías Sanitarias.

Catálogo de Prestaciones Sanitarias

Cuando la «Comisión Abril» hizo público su informe en 1991, una de las actuaciones que preconizaba para la posible contención del gasto sanitario era la delimitación de las prestaciones. Los límites se podrían fijar partiendo de un catálogo de servicios básicos, que serían financiados mayoritariamente por el sector público y por los usuarios en una pequeña parte. Estos servicios serían complementados por otra serie de servicios o prestaciones opcionales, pagados en gran parte por los beneficiarios.

La «Comisión Abril» opinaba que esta solución era compatible con la introducción de una guía de precios y que constituía el método más adecuado para, dentro de los límites autorizados, mantener el sistema sin que se produjeran demasiados conflictos.

Sin embargo, la publicación de este informe en aquel momento –julio de 1991– suscitó fuertes polémicas y violentos ataques por parte de algunos sectores políticos y sindicales que se oponían frontalmente a la delimitación de dichas prestaciones. Pero como era razonable esperar, la lógica fue abriéndose paso y, a comienzos de este año, el Ministerio de Sanidad y Consumo publicó un Real Decreto (BOE, n. 35, 10 de febrero de 1995) en el que se señalan las prestaciones sanitarias básicas y las complementarias del sistema.

El decreto asumía casi por completo los criterios de la «Comisión Abril». Se tomaba como punto de partida el conjunto de prestaciones que se dispensaban en el territorio nacional en 1986 –en el momento de la aprobación de la Ley General de Sanidad–. Las atenciones sani-

tarias se acomodaban a los principios básicos establecidos en dicha ley, que son fundamentalmente los siguientes:

— Universalización del derecho de asistencia sanitaria.

— Garantía de igualdad sustancial de toda la población en cuanto a las prestaciones sanitarias, sin que exista ninguna discriminación en el acceso, administración y régimen de prestación de dicho servicio.

— Eficacia, economía, racionalización, organización, coordinación e integración de los recursos sanitarios públicos.

— Homologación de las atenciones y prestación del sistema sanitario público según lo dispuesto en la Constitución, en la Ley General de Sanidad y en la Ley de Presupuestos Generales del Estado de cada año.

El decreto detalla la modalidad de las prestaciones sanitarias. Se distribuyen en las áreas de atención primaria, atención especializada, prestaciones farmacéuticas, prestaciones complementarias y servicios de información y documentación sanitaria. En estos últimos están integradas las prestaciones personales de carácter preventivo.

La atención primaria se realiza tanto en las consultas, servicios y centros de salud como en el domicilio del enfermo. Incluye, además de la acción profesional directa del médico de atención primaria, pruebas y medios diagnósticos básicos, educación sanitaria, vacunaciones, exámenes de salud, promoción de la salud y rehabilitación. También los tratamientos parenterales, cura y cirugía menor. Se especifican con detalle la atención a la mujer, a la infancia, al adulto y al anciano, servicios de urgencia, cuidado de la salud bucodental y una serie de prestaciones de carácter diverso, que son la base de una atención primaria de calidad.

La atención especializada, que se presta una vez superadas las posibilidades de diagnóstico y tratamiento de la atención primaria, comprende la asistencia ambulatoria especializada en consultas y la asistencia especializada en hospital de día.

El régimen de hospitalización incluye la asistencia médica, quirúrgica, ética, obstétrica y pediátrica en procesos agudos, agudización de procesos crónicos o realización de tratamientos diagnósticos que hagan precisa la hospitalización. También comprende la atención de la salud mental y la asistencia psiquiátrica.

El decreto proporciona normas para el acceso a la asistencia especializada y define los contenidos de la asistencia hospitalaria con detalles muy pormenorizados. Señala los servicios de urgencia hospitalarios y otros tan concretos como la hemoterapia, el diagnóstico y trata-

miento de la infertilidad, el diagnóstico prenatal en grupos de riesgo, las distintas modalidades del diagnóstico moderno de imagen, las prestaciones de laboratorios en sus diferentes modalidades, diálisis renal, planificación familiar, consejo genético en grupos de riesgo, radiología intervencionista, radioterapia y trasplantes de órganos y tejidos.

El decreto especifica las prestaciones complementarias, que son las que suponen un elemento adicional y necesario para el logro de una asistencia sanitaria completa y adecuada: prestaciones ortoprotésicas, transporte sanitario, dietoterapia y oxigenoterapia a domicilio.

Dentro de las prestaciones sanitarias se incluyen los servicios de información y documentación, que representan en el momento actual elementos indispensables para una adecuada asistencia.

Agencia de Evaluación de Tecnologías Sanitarias

Se ha creado también la Agencia de Evaluación de Tecnologías Sanitarias con la promulgación del Real Decreto 1415/1994. Su objetivo es evaluar las técnicas y procedimientos de uso médico sanitario, para incorporarlos a la práctica clínica cuando sean nuevos o para reorientar su uso cuando estén ya establecidos. Las funciones que se asignan a la Agencia son las siguientes:

— Identificar e informar acerca de las tecnologías nuevas y de las ya establecidas que necesiten ser evaluadas.

— Determinar, a partir de bases científicas, el impacto médico, económico, ético y social de las diferentes tecnologías para concretar su uso. Con este mismo fin, se procederá a producir, revisar, evaluar y sintetizar la información científica acerca de tecnologías, tanto nuevas como existentes.

— Contribuir a la adecuada formación de los profesionales sanitarios, para lograr la correcta utilización de la tecnología.

— Promover la coordinación de los procesos socio-económicos ligados a la aplicación de la tecnología médica en España.

— Servir como punto de contacto nacional e internacional en lo concerniente a la evaluación de tecnología sanitaria, especialmente con organizaciones similares de otros países. La Agencia de Evaluación de Tecnologías Sanitarias participará con estas organizaciones en proyectos comunes.

El término «tecnología sanitaria» ha sido muy discutido y no siempre se ha empleado correctamente. La Agencia Nacional adopta

la definición propuesta por la Office of Technology Assessment de Estados Unidos: «el conjunto de medicamentos, dispositivos y procedimientos médicos y quirúrgicos usados en la atención médica y en los sistemas organizativos con los que se presta atención sanitaria».

La misma organización define la evaluación de tecnologías sanitarias como «una forma comprensiva de investigación, que examina las consecuencias clínicas, sociales, económicas y legales que se producen a corto y largo plazo derivadas del uso de la tecnología, tanto directas como indirectas y tanto sobre los efectos deseados como sobre los no deseados».

La regulación de las prestaciones sanitarias y su introducción en el sistema asistencial público de nuestro país ha sido muy beneficiosa. No sólo permite un conocimiento pormenorizado de los servicios y prestaciones sanitarias que son costeados por el sistema público, sino que plantea también una serie de problemas éticos y sociales de un extraordinario interés. Tales problemas surgen siempre como consecuencia del conflicto entre el beneficio individual y el colectivo. Es obvio que ambos tipos de beneficio no siempre coinciden y que algunos intereses individuales pueden ir en contra de los colectivos. Y al contrario: la persecución de bienes colectivos puede hacerse a costa de lesionar bienes individuales. Cuando los conflictos se producen, los moralistas afirman que su resolución se basa en dos principios:

— Siempre que un bien puede ser objeto de gestión individual, sin que por ello sufra el principio de justicia o la igualdad básica de todos los seres humanos, no debe ser asumido por el Estado.
— En caso de conflicto entre los deberes del bien común y los individuales siempre tienen prioridad los primeros.

La ordenación sanitaria es un estricto acto de justicia de la Administración Pública. Esa ordenación se produce mediante la gestión correcta y la evaluación de la seguridad, la eficacia y la efectividad de las tecnologías y de los procedimientos sanitarios. La salud es un bien que el Estado tiene obligación de asegurar en virtud del principio de justicia, lo que le impone ordenar la asistencia sanitaria, tal como se ha realizado últimamente.

Novedades en la financiación de los servicios hospitalarios

En los últimos años se han ido introduciendo diversas formas de financiación de los servicios sanitarios, especialmente los que se pres-

tan en los hospitales. Entre ellos se encuentran el coste por procesos, los GRD (grupos relacionados de diagnóstico) o los *case-mix*.

El coste por procesos tiene como objetivo conseguir una correcta clarificación de los servicios y una gestión más adecuada de los mismos. Las técnicas en que se apoya pretenden conocer, con precisión y de forma operativa, lo que hace un centro hospitalario en relación con el diagnóstico y el tratamiento de un determinado proceso patológico. Una definición simplificada del coste por procesos sería el coste unitario de la prestación en el momento del alta del paciente en el hospital donde ha sido atendido. Este proceso extrapolado en el futuro para pacientes del mismo diagnóstico y de iguales características sirve para fijar prospectivamente los costes sanitarios.

El coste por procesos se basa en los llamados «grupos relacionados de diagnóstico» (GRD), que tuvieron su origen en la Universidad de Yale (Estados Unidos). Consisten en un sistema de clasificación de pacientes hospitalarios. Esta ordenación se basa, por una parte, en datos clínicos y terapéuticos y, por otra, en el consumo de los recursos que ha precisado la asistencia médica en dichos casos.

Los GRD han sufrido distintas modificaciones al ser implantados en diferentes países, aunque han conservado sus características básicas iniciales. Se han utilizado como alternativa al pago por estancia, que ha sido la forma tradicional de calcular el gasto hospitalario que originaba un enfermo. Han comenzado a funcionar así los sistemas de pago prospectivo, que tanto auge han tenido en la gestión hospitalaria moderna. Los GRD son, hoy por hoy, el sistema de pago prospectivo más universal. Están demostrando su eficacia en la modernización de los sistemas de tarifación y facturación de la asistencia hospitalaria, primero en Estados Unidos y posteriormente en otros países. A cada GRD se le asigna un peso ponderado o valor relativo en relación con la unidad. Esta unidad (o valor 1) equivale al precio medio de todos los procesos patológicos tratados en el país, que se revisa anualmente y que varía con la inflación.

Otra modalidad de facturación de la asistencia hospitalaria son los llamados «*case-mix*». Son catálogos de diagnósticos de enfermedades. Se elaboran combinando los diferentes procesos patológicos y los procesos terapéuticos específicos de una determinada institución o sistema sanitario. Las PMC (*patient management categories*) son una modificación de los *case-mix*. Consisten en la creación de categorías homogéneas de pacientes, clasificados por su consumo de recursos.

En ellas se interrelacionan los síntomas y el motivo de admisión con el diagnóstico final y el tratamiento.

1.2 La modernización de la asistencia médica

Los grandes cambios sociales producidos en España en los últimos años y el progreso científico y tecnológico de la medicina han influido de forma decisiva en la asistencia médica. Ambos factores han configurado su organización y han facilitado el aumento de recursos, al tiempo que agilizaban su funcionamiento. La complejidad y calidad actuales de la asistencia médica contrastan claramente con las formas de asistencia que imperaban en nuestro país hace 25 o 30 años, que han sido transformadas y superadas casi en su totalidad en el momento presente.

Predominaba entonces una práctica profesional de tipo liberal en la que el médico, tras sus estudios en la Facultad de Medicina, ejercía la profesión de manera independiente y autosuficiente. Los estudios realizados le bastaban legalmente para toda su vida profesional. Los especialistas se formaban de manera desigual y descontrolada y la obtención de los títulos de la especialidad estaba sometida a profundas irregularidades. No había garantías de que el título amparase una buena formación especializada. Los hospitales públicos seguían siendo centros de beneficencia para los desheredados de la fortuna y los marginados sociales. La enseñanza práctica, cuando tenía lugar, se hacía en los hospitales docentes universitarios, que tenían también carácter benéfico.

Cuando el Seguro Obligatorio de Enfermedad se establece en España, repite en su organización el patrón liberal de práctica médica, con cupos de enfermos para los médicos generales y los especialistas, que no tenían ningún tipo de cooperación entre sí. Al construir centros hospitalarios se imita la estructura y el funcionamiento de los sanatorios privados y, para evitar el término peyorativo «hospital», se los denomina «residencias». La hospitalización era sólo para casos quirúrgicos: cada cirujano ingresaba al enfermo que había de operar sin que se aprovechara su experiencia para los otros especialistas ni para la enseñanza de la medicina.

Las transformaciones de la asistencia médica dentro de la Seguridad Social empiezan a producirse cuando se pone en marcha un hospital piloto, la Clínica Puerta de Hierro, en 1964. Allí se aplica por primera vez en nuestro país la organización y funcionamiento de los hos-

pitales modernos con la creación de departamentos y servicios médicos y quirúrgicos, secciones de técnicas especializadas, archivos de historias clínicas, servicios generales de anatomía patológica, radiología, bioquímica clínica, radioterapia... Todos sus profesionales tenían dedicación plena.

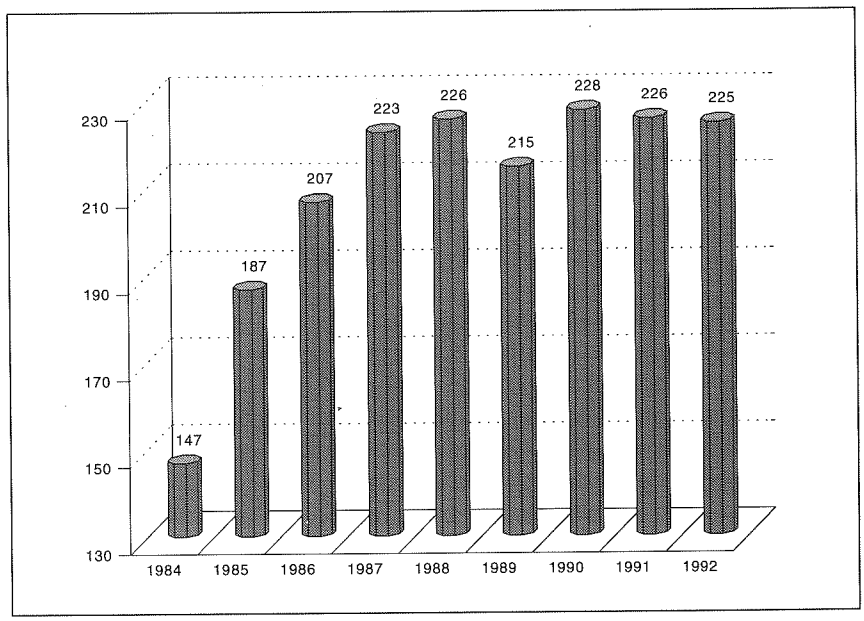
Junto con criterios exigentes de calidad en la asistencia a los enfermos, se introdujeron la formación posgraduada de especialistas y la investigación clínica. En pocos años este modelo hospitalario, que se denominó «jerarquizado», se extendió con celeridad a casi todo el resto de las residencias de la Seguridad Social. Pronto empezaron a crearse en ellas servicios y departamentos que eran ocupados por especialistas jóvenes, formados en el propio sistema asistencial. Estos hospitales de la Seguridad Social y otros pertenecientes a diputaciones, ayuntamientos, etc., que siguieron el mismo camino de modernización, contribuyeron a la transformación radical de la asistencia médica de nuestro país. Así lo demostró la rápida demanda de asistencia hospitalaria que se produjo, especialmente en los servicios de urgencia. A continuación exponemos con más detalle este proceso.

El hospital como núcleo estructurador de la asistencia hospitalaria

El progreso científico y tecnológico de la medicina moderna ha sido –como comentábamos anteriormente– uno de los factores más importantes en la evolución de las estructuras asistenciales de los países avanzados. El desarrollo de la medicina científica y tecnológica ha hecho necesaria una gran especialización médica y quirúrgica. Han aparecido nuevas especialidades y se han remodelado las antiguas. La especialización permite aprovechar mejor la experiencia clínica y da oportunidades para profundizar en la investigación de los problemas correspondientes al área especializada. Las especialidades tecnificadas encuentran su lugar apropiado en el hospital moderno, que se convierte de esta manera en el depositario genuino de la medicina actual.

El desarrollo reciente de la red hospitalaria es una de las principales características de nuestra medicina (gráfico 1). El Seguro Obligatorio de Enfermedad, a medida que fue adquiriendo recursos económicos y organizativos, empezó a construir sus propios hospitales. Al principio eran imitación de los sanatorios privados, pero a partir de 1964 son concebidos como centros sanitarios modernos, aptos para la

Gráfico 1 – Evolución del número de hospitales del Sistema Nacional de Salud. 1984-1992



Fuente: Elaboración CECS a partir de INE, *Estadística de Establecimientos Sanitarios con Régimen de Internado*, varios años.

aplicación de las técnicas, cada vez más exigentes, de la medicina científica. Cuentan ya con buenas dotaciones en recursos humanos e instrumentales y con un funcionamiento de trabajo en equipo que propicia el desarrollo de la nuevas especialidades y de los servicios generales. Los servicios de urgencia de los grandes hospitales se han transformado en el lugar de referencia inmediata de todas las situaciones graves o supuestamente urgentes de la comunidad. En ocasiones eso supone tal afluencia de pacientes que se bloquea el trabajo planificado de los diferentes servicios, especialmente de los quirúrgicos.

Este auge del hospital moderno ha conducido a un notable desequilibrio entre la asistencia extrahospitalaria y la hospitalaria, que produce distorsiones en las estructuras y en el funcionamiento de los sistemas asistenciales. Este desequilibrio, que ha sido muy intenso y nocivo para el buen funcionamiento de la asistencia médico-sanitaria de nuestro país, empieza a corregirse en los últimos años. Sin embargo, es preciso impulsar aún más las medidas correctoras si no se quiere entorpecer la actividad hospitalaria, víctima de su propio éxito en

estos casos. Más adelante hablaremos de la importancia que adquiere la atención primaria en este contexto.

La introducción de la docencia y de la investigación clínica y básica en un gran número de hospitales públicos ha contribuido en gran medida a mejorar la calidad asistencial de los mismos. Ha influido también de manera decisiva en el progreso de la medicina española. El sistema de formación posgraduada de médicos internos y residentes (MIR), iniciado dentro de la Seguridad Social en 1964 en la Clínica Puerta de Hierro, fue extendiéndose progresivamente al resto de los grandes hospitales españoles, incluidos los universitarios. Así, a partir de 1977, con la promulgación del Real Decreto de Especialidades Médicas, empieza a establecerse un sistema nacional que sigue vigente. Este sistema ha dado frutos óptimos en la docencia y en la preparación profesional de los médicos españoles. Igualmente, se ha impulsado la formación de enfermeros/as y de técnicos sanitarios en los hospitales públicos y, desde la década de los setenta, también de estudiantes de medicina mediante convenios con la Universidad a los que se hará referencia posteriormente.

La creación de departamentos de investigación en algunos de los grandes hospitales ha sido crucial para el desarrollo de la investigación clínica y básica. La investigación prácticamente no existía en nuestro país. Ésta se ha ido incrementando gracias a instituciones oficiales –como el Fondo de Investigaciones Sanitarias, la Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología, las consejerías de Sanidad de las comunidades autónomas, etc.– y ciertas fundaciones privadas.

La modernización conseguida en la red hospitalaria pública española, cuyas características han adoptado también algunos centros privados, ha permitido superar el retraso histórico de nuestras clínicas, agravado por la Guerra Civil. Ha hecho posible, también, hacer frente a los retos crecientes de la medicina científica y tecnológica moderna, cuyos avances era necesario aplicar con gran rapidez en las estructuras asistenciales.

El esfuerzo constructor de nuevos centros hospitalarios por parte de la Seguridad Social se centró fundamentalmente en hospitales de agudos. Desde los años sesenta hasta mediados de los setenta se habilitaron 32.000 nuevas camas, con lo que se pasó de un 9,1% del total nacional en 1963 a un 23,2% en 1977. Muchas de estas nuevas camas pertenecían a grandes centros sanitarios de moderna concepción arquitectónica y bien dotados tecnológicamente. El resto de la red hospitalaria, salvo contadas excepciones en algunas diputaciones provin-

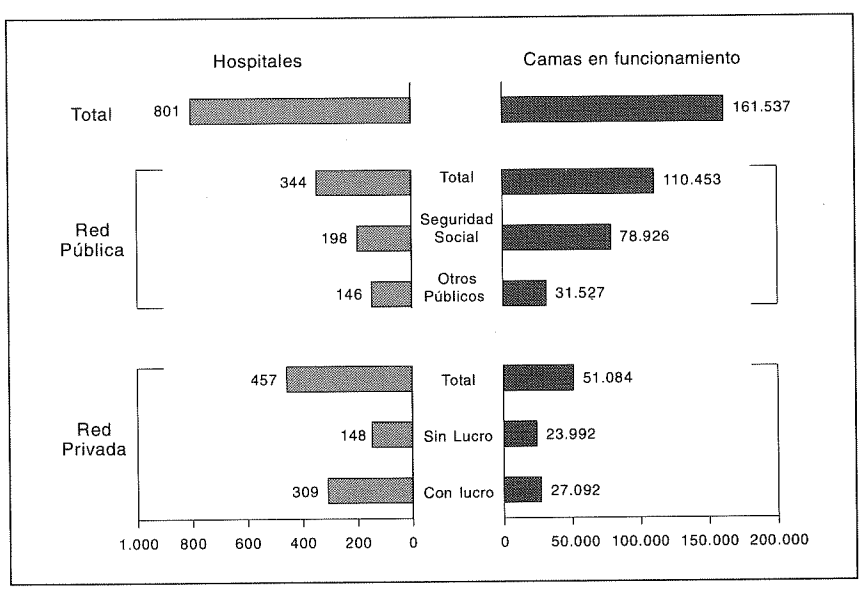
ciales y en algunos hospitales militares, no experimentó tal proceso de modernización. Persistían en ella las viejas estructuras físicas y de organización, cuya insuficiencia frente a las demandas de la medicina moderna se hacían cada vez más evidentes.

En el gráfico 2 se recoge el número de hospitales y de camas que hay en nuestro país, según la recientemente publicada *Estadística de Establecimientos Sanitarios con Régimen de Internado 1992*.

En los últimos años se ha producido una reducción del índice de camas por mil habitantes, a causa, paradójicamente, de una mejora en la asistencia hospitalaria. Han desaparecido camas insuficientemente dotadas y se han creado otras con mejores medios tecnológicos y científicos. Por otra parte, ha aumentado el número de ingresos y se ha ido acortando la estancia media en los hospitales.

Los gastos de la asistencia especializada son los más elevados y los de mayor crecimiento del Sistema Nacional de Salud. En 1990 representaron el 62,7% del gasto público total en sanidad, frente al 54,8% en 1982 (gráfico 3). Esto supone un aumento del 61% en pese-

Gráfico 2 – Indicadores hospitalarios. 1992



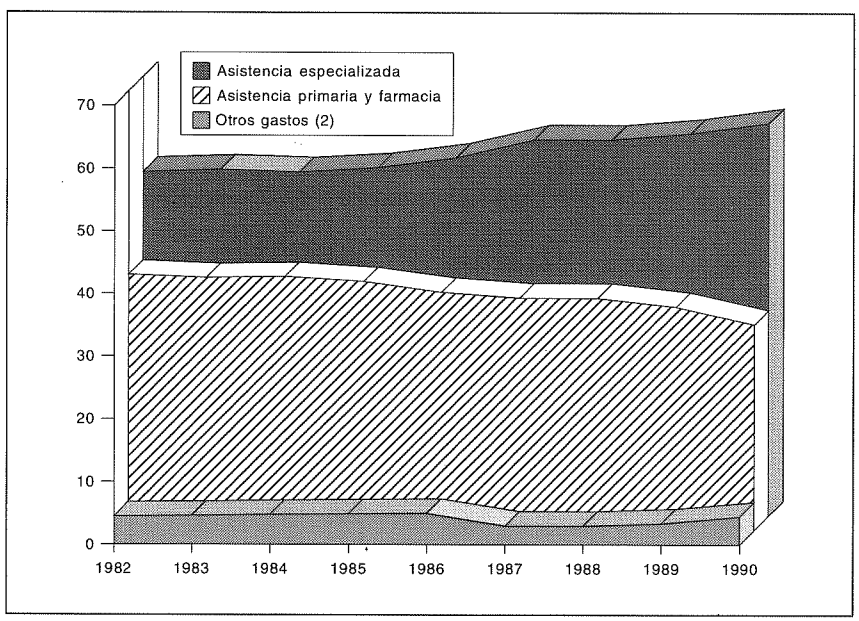
Nota: La población española era de 39.055.900 habitantes en 1992.

Fuente: Elaboración CECS a partir de INE, *Estadística de Establecimientos Sanitarios con Régimen de Internado 1992*, 1995, y de Eurostat, *Demographic Statistics 1994*.

tas constantes en el período 1982-1990, frente a un práctico estancamiento del coste de la asistencia primaria, sin contar los gastos de farmacia.

Los costes crecientes de la asistencia hospitalaria se deben, por una parte, a los gastos de personal y, por otra, a las fuertes inversiones y renovaciones instrumentales. Estos factores hacen que los recursos sean cada vez más insuficientes. Se producen carencias y dificultades funcionales. La complejidad y diversidad de las funciones y estructuras necesarias para que el hospital moderno funcione han provocado el desplazamiento de la dirección de su organización: del campo profesional del médico ha pasado ahora a nuevos estamentos de gestión y de administración. Estos nuevos estamentos funcionan con criterios empresariales y terminología de mercado. Los enfermos son usuarios y se habla de cuentas de resultados, productos sanitarios, controles de calidad, mercado sanitario, etc.

Gráfico 3 – Evolución del gasto público sanitario (1) en asistencia primaria y especializada. En porcentaje. 1982-1990



(1) Sistema de la Seguridad Social.
(2) Medicina marítima, investigación sanitaria, formación del personal investigador y administración de servicios generales.

Fuente: Comisión de Análisis y Evaluación del Sistema Nacional de Salud, *Informe y Recomendaciones,* julio 1991.

El médico, que en otra época había compaginado su actividad profesional, asistencial y docente con la organización y dirección del hospital, ha sido marginado necesariamente de estas actividades. A veces lo ha sido de manera excesiva. Este fenómeno ha conducido a recientes formas de desencanto que se han expresado en conflictos durante los últimos años. Junto a su exclusiva responsabilidad diagnóstica y terapéutica con el paciente, el médico es responsable del gasto sanitario originado por la asistencia a los enfermos. Sin duda, es necesario reconsiderar en nuestro país el papel que el profesional de la medicina ha de ejercer en el hospital. Su indiscutida actuación profesional debe complementarse con criterios de cooperación, de responsabilidad en el funcionamiento del servicio al que pertenece, de estímulo e incentivo intelectual para el resto del equipo... Todo esto constituye la llamada «gestión clínica», que se va definiendo, cada vez con más decisión, en los grandes hospitales modernos.

El hospital moderno se ve sometido también a otras presiones que están modificando tanto su estructura como su funcionamiento. Hasta ahora, el hospital se concebía principalmente como una empresa de servicios en la que contaba el número de camas con relación al número de habitantes. Se funcionaba con presupuestos cerrados, cuyo cumplimiento se convertía en el principal objetivo de la institución. Se valoraba el número de estancias y el promedio de ocupación. En el análisis de los resultados, no figuraba en primer término el número de enfermos asistidos, la calidad de la asistencia prestada o el ejercicio de otras actividades no estrictamente asistenciales. La institución propietaria que financiaba el hospital determinaba una plantilla fija y los puestos de trabajo se regían por estatutos funcionariales.

Esta estructura hospitalaria, que sin duda ha sido útil en el logro de la situación actual, ya no es conveniente. Incluso resulta contraproducente ante las exigencias de la medicina asistencial moderna. Los hospitales se ven sometidos a procesos evolutivos y a cambios muy notables. Entre ellos, la transformación de lo que se llamaba «empresa de servicios» en una «empresa de producción». En esta última, se tendrían en cuenta fundamentalmente el tipo y el número de enfermos tratados, las características de los procesos patológicos y la dificultad de los mismos, la calidad de los resultados obtenidos... Se trata así de un auténtico proceso de producción, que hace necesaria una gestión mucho más eficiente que la que se había venido aplicando cuando el hospital se consideraba una empresa de servicios solamente. Por este motivo, empiezan a aparecer conceptos como *case-mix*, GRD, coste por procesos y otros similares, anteriormente citados.

Para aplicar estas nuevas ideas es necesario cambiar también las estructuras administrativas y legales de los hospitales. Es preciso infundir un dinamismo mayor a todo el sistema. Sustituir los criterios de Derecho Público por otros de Derecho Privado, más acordes con los criterios del «mercado interno» sanitario preconizado en nuestro país por el *Informe Abril*. Estos cambios empiezan a ser aplicados, con más o menos intensidad, por algunas comunidades autónomas que tienen transferidos los servicios asistenciales de salud.

Otras circunstancias que están modificando también la estructura y el funcionamiento de los grandes hospitales dependen de los progresos científicos y tecnológicos de la medicina. Mediante modernas técnicas de diagnóstico e imagen, de cirugía ambulatoria, de análisis de laboratorio, de endoscopias cada vez más seguras..., muchos de los enfermos que necesitan una atención especializada pueden ser atendidos fuera de los hospitales. Se evita así su ingreso en los mismos y se reducen notablemente las estancias cuando la hospitalización se hace indispensable. Esto permite liberar a los hospitales de gran parte de las cargas asistenciales que han venido soportando y disponer de más recursos para la atención de los pacientes que realmente precisen la hospitalización por presentar procesos más graves o complejos.

La tendencia a la atención especializada fuera de los hospitales está igualmente favorecida por la llamada «jerarquización de los especialistas». Hasta ahora se les llamaba «especialistas de cupo». Actuaban independientemente del servicio hospitalario que correspondía a su especialidad. La jerarquización los hace depender funcionalmente de los correspondientes servicios especializados del hospital. Esta jerarquización redunda en beneficio de los propios profesionales, que tienen mayores facilidades para el tratamiento de los enfermos. Se evitan consultas inútiles en el hospital, ya que pueden ser realizadas con igual seguridad en centros extrahospitalarios. La formación y entrenamiento de especialistas en los hospitales a través del sistema MIR favorece esta organización, que va dando cada vez mejores resultados.

Los logros del sistema han sido muy positivos, pero hay defectos y tensiones que se comentarán más tarde. Interesaba tener una visión panorámica de las modificaciones experimentadas para analizar seguidamente cinco aspectos, seguramente decisivos o característicos de esta transformación: los cambios de los contenidos de las profesiones sanitarias, la formación médica, la investigación sanitaria, el desarrollo de la atención primaria y los trasplantes de órganos.

Transformación de los contenidos de las profesiones sanitarias

Por primera vez en la historia ha tenido lugar una transformación radical en los contenidos de las profesiones sanitarias. Estos cambios son especialmente importantes en la profesión médica, ya que los médicos son los únicos que tienen legalmente la responsabilidad diagnóstica y terapéutica sobre los pacientes. La transformación ha tenido lugar de una manera paulatina, pero firme, y, seguramente, con carácter irreversible.

La evolución científica y tecnológica de la medicina moderna, junto con los profundos cambios sociológicos, económicos y políticos de la sociedad actual, ha producido en España –lo mismo que en otros países europeos– una notable transformación de los contenidos de la actividad médica y de las funciones del médico. Éste ha ido evolucionando en la práctica de su profesión desde formas independientes y autosuficientes hasta formas cooperativas e integradoras.

La rapidez con la que están sobreviniendo los cambios crea, en ocasiones, conflictos. Hay muchos profesionales, nostálgicos de las antiguas formas de la práctica médica, que no están de acuerdo con las exigencias actuales de la medicina socializada y retribuida por terceros. Esta nueva práctica es proclive a la burocratización y a la funcionarización de la actividad médica. Pero presenta también aspectos positivos que potencian la responsabilidad, la eficacia y la satisfacción de los profesionales.

La cooperación en el trabajo y la integración de esfuerzos son comunes en todas las profesiones sanitarias. El nuevo concepto de gestión clínica en cada servicio o unidad, tanto hospitalaria como de atención primaria extrahospitalaria, ofrece soluciones modernas que aventajan al aislacionismo profesional de épocas pasadas. Además, el trabajo coordinado entre los profesionales de una misma actividad o especialidad proporciona un estímulo permanente para la formación médica continuada. Este estímulo se extiende también a otras profesiones sanitarias como enfermería, farmacia, técnicos médicos, etc. En todo caso, esta necesaria coordinación persigue la actualización de la competencia profesional. Es también una motivación para el autocontrol de calidad en la actividad clínica y una mayor garantía de seguridad en la misma. Se desarrollan, en muchos casos, guías o protocolos de actuación diagnóstica o terapéutica, discutidos o establecidos por el grupo profesional de una manera voluntaria.

Por otra parte, las tendencias actuales definen el papel del médico en la gestión de la unidad o servicio al que pertenece. En este ámbito se han producido algunos conflictos a los que más tarde se hará referencia. Las mismas tendencias apuntan también a la cooperación con otros servicios del hospital y con la dirección y gerencia del mismo. Coordinación no sólo en el control del gasto sanitario, sino también en la contribución ideológica para el mejor funcionamiento del conjunto, ya sea un hospital ya sea un centro de salud (si se trata de la atención primaria).

Estas actividades eran antes desconocidas en su mayor parte por los médicos, dedicados exclusivamente al diagnóstico y al tratamiento de sus enfermos. Pero, al contrario de lo que podría suponerse, favorecen en el momento presente el desarrollo de su personalidad profesional. Además de ejercer su trabajo en la asistencia, los médicos pueden también hacerlo en la docencia y en la investigación. Sin duda, esta transformación de la sociología de la profesión médica en España está contribuyendo decisivamente a un notable aumento de la calidad asistencial. Estos importantes cambios deben ser tenidos en cuenta no sólo por los propios protagonistas de la medicina, sino también por los gestores, administrativos, políticos, etc., así como por el resto de la sociedad.

Formación médica. Universidad y Sanidad

Ha costado mucho trabajo cambiar la mentalidad en las facultades de Medicina para adecuar los planes de estudio a las exigencias de la asistencia médico-sanitaria actual. Hasta hace muy poco tiempo se mantenía que el privilegio de la docencia en la formación médica no podía compartirse con otras instituciones que no fueran universitarias. Fue necesario demostrar a través del sistema de internos y residentes la utilidad y la calidad de la formación en hospitales que inicialmente no eran docentes. Poco a poco, los grandes recursos hospitalarios y, posteriormente, los de los centros de salud fueron poniéndose a disposición de la preparación de especialistas y de futuros médicos en período de licenciatura.

En 1968, los hospitales más importantes del país implicados en la formación de especialistas constituyeron el llamado «Seminario de Hospitales con Programas de Posgraduados». Este seminario realizó varias reuniones en diferentes provincias españolas. Estableció ciertas normas generales, con las cuales se fueron unificando paulatina-

mente los programas formativos y se iniciaron los procedimientos de acreditación docente en los hospitales afiliados. El influjo de este seminario en el país fue enorme. A pesar de su corta existencia, supuso un cambio notable en la mentalidad de otras clínicas, que vieron en la actividad docente un gran estímulo para mejorar su calidad asistencial.

Al principio, cada hospital convocaba anualmente las plazas de residentes de manera aislada. La Seguridad Social, que financiaba en su mayor parte la formación, comenzó a realizar convocatorias nacionales en 1972. El sistema MIR se extendió por toda España. El Seminario de Hospitales había publicado en 1970 un trabajo en el que se analizaban las características de la Ley de Especialidades Médicas de 1955, se hacía la crítica de la misma y se proponían normas para su actualización. Sin embargo, tuvieron que transcurrir varios años hasta que en 1978, al crearse el Ministerio de Sanidad y Seguridad Social, se promulgó, conjuntamente con el Ministerio de Educación y Ciencia, un real decreto que recogía la totalidad de las ideas contenidas en el estudio del Seminario de Hospitales. A partir de entonces, la formación de especialistas empezó a encauzarse por caminos de mayor rigor y coordinación. Gracias al trabajo de las comisiones nacionales de cada especialidad y del Consejo Nacional de Especialidades se terminó con la situación anárquica en que se encontraban estas titulaciones en España.

En cuanto a la preparación durante el período de licenciatura, algunas facultades –como la de Medicina de la Universidad Autónoma de Madrid– quisieron aplicar criterios docentes parecidos a los que habían presidido la formación de especialistas: rotación por distintos servicios, con una exposición precoz del alumno a la realidad clínica, para lograr así un aprendizaje en contacto directo con el enfermo.

En julio de 1969 se suscribió un convenio de cooperación entre la Universidad Autónoma de Madrid y la Seguridad Social. Ésta ponía a disposición de la nueva Facultad de Medicina sus dos hospitales más importantes: la Clínica Puerta de Hierro y la Ciudad Sanitaria La Paz. Un año después se incorporaban la Fundación Jiménez Díaz, el Instituto de Enzimología del Consejo Superior de Investigaciones Científicas y el Centro Nacional de Virología. En octubre de 1976, se unió a dicha facultad el Gran Hospital de la Beneficencia del Estado (hoy Hospital de la Princesa) como cuarto hospital docente. Éste fue el comienzo de la extensión a distintos hospitales, inicialmente no universitarios, de la docencia médica para alumnos de licenciatura.

El desarrollo sanitario experimentado en España, especialmente en la década de los setenta, hizo que los jóvenes universitarios se sintieran fuertemente atraídos por los estudios de Medicina. Algunos docentes recomendaron una limitación del número de estudiantes que ingresaban en las facultades. Sin embargo, esto sólo pudo conseguirse en algunos centros, que sufrieron fuertes presiones por parte de la sociedad y del propio Ministerio de Educación y Ciencia.

En la tabla 1 puede observarse la evolución del número de estudiantes admitidos en Medicina cada curso, los médicos licenciados cada año y las plazas de formación de especialistas por el sistema MIR que se

Tabla 1 – Evolución de los estudiantes admitidos en Medicina, médicos licenciados y plazas MIR. 1970-1994

Años	Admisiones (Primer curso)	Licenciados	Plazas MIR	% de plazas MIR sobre total de licenciados
1970	10.920	2.528		
1971	12.150	2.650		
1972	11.492	2.775		
1973	13.547	2.777		
1974	15.695	2.740		
1975	15.541	4.062		
1976	22.128	5.301		
1977	22.554	4.563		
1978	19.960	6.484		
1979	11.454	7.497		
1980	10.476	7.752	2.077	26,8
1981	7.687	8.171	2.175	26,6
1982	6.851	8.181	2.227	27,2
1983	6.724	10.346	1.789	17,3
1984	6.287	7.284	1.486	20,4
1985	6.362	7.856	1.355	17,2
1986	6.062	7.013	1.336	19,1
1987	6.166	6.703	1.903	28,4
1988	5.942	6.530	2.288	35,0
1989	5.404	5.352	3.062	57,2
1990	4.973	5.840	3.291	56,4
1991	4.279	5.625	3.623	64,4
1992	4.900	5.708	3.606	63,2
1993	5.100	4.674	4.081	87,3
1994	n.d.	4.315	4.141	96,0

Fuente: Elaboración CECS a partir de datos del Ministerio de Sanidad y Consumo.

han ido ofreciendo en los distintos años. Llama la atención, como expresión de la incongruencia existente entre facultades de Medicina y sistema asistencial, la notable disparidad que durante años se produjo entre el número de licenciados y la oferta de plazas MIR. Así, en 1985 se ofertaron únicamente 1.355 plazas MIR, cuando los alumnos que obtuvieron la licenciatura en Medicina en dicho año fueron 7.856. Estas cifras son un reflejo de uno de los problemas más graves de la medicina española actual: el exceso de médicos y la notable bolsa de desempleo de los mismos. Esta bolsa aún persiste, pero parece que tiende a disminuir, aunque las cifras reales no se conocen con precisión.

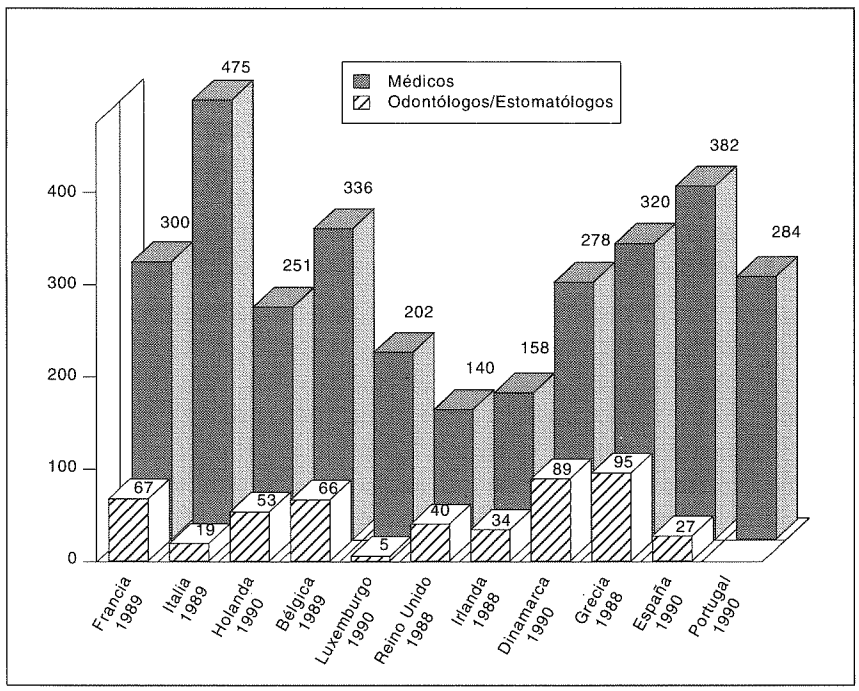
Durante los últimos 12 años se ha producido en España un considerable aumento del número de médicos. A finales de 1993 había cerca de 160.000 médicos colegiados en nuestro país, más de cuatro veces más que en 1960 y un 85% más que en 1980 (tabla 2). Excepto Italia, ningún otro país de la Unión Europea tiene más médicos que España (gráfico 4), a pesar de que en todos ellos también ha aumentado notablemente el número de médicos durante los últimos 10 años.

Tabla 2 – Evolución del número de médicos colegiados en España. 1960-1993

Años	Número de médicos colegiados	Habitantes por médico	Médicos por 100.000 habitantes
1960	37.743	804	124,5
1970	45.335	741	134,9
1975	54.533	648	154,3
1980	86.253	432	231,6
1981	96.569	390	256,6
1982	104.759	361	276,7
1983	115.251	330	302,7
1984	121.362	315	317,3
1985	127.195	302	331,2
1986	130.574	295	338,8
1987	138.971	278	359,4
1988	138.994	279	358,5
1989	143.803	270	370,1
1990	149.020	261	382,8
1991	153.898	253	394,7
1992	156.100	250	399,7
1993	159.291	246	407,2

Fuente: Elaboración CECS a partir de INE, *Anuario Estadístico,* varios años, y *Boletín Mensual de Estadística*; datos del Ministerio de Sanidad y Consumo y Eurostat, *Demographic Statistics 1994.*

Gráfico 4 – Médicos y odontólogos/estomatólogos por 100.000 habitantes en los países de la Comunidad Económica Europea. 1988-1990



Fuente: Elaboración CECS a partir de OMS, *Annuaire de Statistiques Sanitaires mondiales 1993.*

Respecto al sistema MIR para la formación de especialistas, destaca el hecho de que se redujo el número de plazas durante algunos años (1982-1988), como pudo apreciarse en la tabla 1. En 1995, el número de plazas que se ofrecen es mayor que el de estudiantes que terminan cada año su licenciatura. No obstante, las dificultades persisten, dado el gran número de médicos que no han podido aún conseguir un puesto para su formación especializada, pese a sus reiterados intentos.

En otras profesiones sanitarias (matronas, fisioterapeutas, diplomados en enfermería, farmacéuticos y veterinarios) en las que no parecían existir tendencias expansionistas, en los últimos años ha comenzado a notarse también un desequilibrio entre la oferta y la demanda de empleo.

Investigación sanitaria

La introducción de la investigación médica en los hospitales ha sido otro de los grandes logros de los últimos 25 años. Salvo los trabajos de investigación que se realizaban en la Fundación Jiménez Díaz y en algunas cátedras universitarias, poco era lo que se hacía en investigación médica sanitaria en los años sesenta. Cuando se creó la Clínica Puerta de Hierro, uno de sus objetivos fundacionales fue incorporar la investigación clínica y sanitaria a la Seguridad Social. En los hospitales se organizaron servicios de investigación, que fueron desarrollándose paulatinamente. Otros hospitales nuevos, como el Centro Nacional Ramón y Cajal (Madrid) y la Ciudad Sanitaria de La Fe (Valencia), contaron también con departamentos de investigación.

En este desarrollo científico hospitalario fue decisiva la cooperación de la industria farmacéutica española con el Instituto Nacional de Previsión, primero, y con el Insalud, después. Esta cooperación se produjo a través del Fondo de Descuento Complementario, transformado en 1980 en el Fondo de Investigaciones Sanitarias de la Seguridad Social. Las actividades del Fondo, su progresiva consolidación, sus ayudas a la formación de investigadores, a la ampliación de estudios en el extranjero, a la financiación de proyectos, a las publicaciones, congresos y reuniones científicas..., han ido afianzando la investigación científica médica, tanto básica como aplicada. Esto ha beneficiado a los hospitales de la Seguridad Social y a los concertados con la misma, así como a instituciones de alguna manera relacionadas con la Seguridad Social. Al promulgarse la Ley General de Sanidad de 1986, se consolidaron las actividades de investigación dentro del SNS y se reforzaron las atribuciones y los recursos del Fondo de Investigaciones Sanitarias. Esta institución ha sufrido distintas modificaciones de tipo administrativo, pero ha mantenido sus objetivos de ayuda y estímulo a la investigación y a la formación de investigadores en el Sistema Nacional de Salud.

Dentro de este panorama, la investigación médica en general es la que ha experimentado un avance más notable; el presupuesto casi se multiplica por cuatro entre los años 1987 y 1992 (tabla 3).

Otros datos de interés sobre el Fondo de Investigaciones Sanitarias, así como un breve análisis del desarrollo de la investigación sanitaria en España y la importancia que ha tenido la incorporación de nuestro país a la Comunidad Europea para este campo, pueden consultarse en la sección de Indicadores.

Tabla 3 – Evolución de los presupuestos del Fondo de Investigaciones Sanitarias y su distribución. En millones de pesetas. 1987-1992

Años	Total	Proyectos de investigación	Número de becas (Iniciación investigación)	Número de becas (Ampliación de estudios)
1987	1.695	980	302	67
1988	3.171	1.650	328	179
1989	3.295	1.717	380	360
1990	4.269	2.200	437	500
1991	5.424	3.600	480	600
1992	6.500	4.379	480	600

Fuente: Elaboración CECS a partir de datos del Ministerio de Sanidad y Consumo.

Atención primaria

La atención primaria se realizaba a través de los médicos generales y de los pediatras de cupo en los ambulatorios. La implantación del Seguro Obligatorio de Enfermedad supuso un gran cambio para muchos trabajadores, que podían disponer de consultas, visitas domiciliarias y medicinas, todo ello cubierto por el seguro. Más tarde, las prestaciones se completaron con la asistencia pediátrica ambulatoria. Pronto comenzaron a masificarse las consultas a causa de las exigencias de los asegurados. La realización de una medicina asistencial apresurada por parte de algunos médicos dio lugar a protestas y descontentos.

Por otra parte, la asistencia hospitalaria, por su propio desarrollo, comenzó a sufrir una considerable presión debido al desplazamiento de gran parte de la demanda asistencial: la atención primaria extrahospitalaria pasó a los hospitales. Se produjo un desequilibrio que sobrecargaba indebidamente las consultas externas, la hospitalización y, sobre todo, los servicios de urgencias.

En el ámbito rural, la asistencia sanitaria pública ha corrido a cargo de los médicos de asistencia pública domiciliaria. Atendían simultáneamente a los afiliados a la Seguridad Social y a las obligaciones sanitarias de los municipios (salud pública, forenses, beneficencia, etc.).

Era necesario actualizar la atención primaria en nuestro país de acuerdo con las exigencias crecientes de una medicina moderna y de un concepto global de la Sanidad. Mediante un real decreto (3303/1978 del 29 de diciembre) se creó la especialidad de Medicina de Familia y Comunitaria, que se incluía dentro de las especialidades

que estaba configurando o reestructurando el Consejo Nacional de Especialidades. Se sentaron las bases para un concepto asistencial nuevo, que tuvo que vencer numerosas dificultades para su implantación y desarrollo.

Hoy no se duda de que la atención primaria es el nivel clave del sistema sanitario y que, por tanto, debe contar con profesionales formados específicamente para dichas funciones. La Medicina de Familia y Comunitaria no sólo desarrolla las funciones asistenciales clínicas tradicionales, diagnósticas y terapéuticas, sino que también incluye actividades de prevención de la enfermedad, especialmente en lo que hoy se denomina «medicina clínica preventiva». Este trabajo está teniendo un extraordinario impacto en la salud de la comunidad.

Por otra parte, el trabajo en grupo progresa notablemente en los centros de salud a través de los equipos de atención primaria, cuya implantación real empieza en 1984. Esta característica, la labor de tipo cooperativo, ya no es exclusiva de la medicina especializada hospitalaria (cuadro 1). Con los centros de salud se inicia la modernización de la atención primaria. Se van extendiendo por todo el país, de tal manera que en la actualidad el 60% de esta atención está cubierta por los médicos de familia y comunitarios (tabla 4). Son auténticos especialistas que, además de la medicina curativa tradicional, reali-

Cuadro 1 – Organización de la atención primaria. 1992-1993

Modelo tradicional (44%)	Equipos de atención primaria (56%)
Trabajo individual	Práctica en grupo
A tiempo parcial (15 horas)	Jornada completa (40 horas)
Sin referencia territorial	Zona de salud
Retribución capitativa	Salario + capitación
Curativa individual	Preventiva y curativa
Tiempo medio por consulta: < 5 minutos	Tiempo medio por consulta: > 6 minutos
No documentación clínica	Historia clínica
Asignación de cada ciudadano a un médico	Asignación de cada ciudadano a un médico
Libre elección de médico	Libre elección de médico
Acceso al especialista a través del médico de atención primaria	Acceso al especialista a través del médico de atención primaria

Fuente: Ministerio de Sanidad y Consumo, *Sistema Nacional de Salud. Servicio de Salud. Indicadores. Junio 1993*, 1994.

Tabla 4 – Infraestructura de atención primaria. 1995

Cobertura por equipos de atención primaria. Población atendida en porcentaje	60,4
Centros de salud públicos	1.707
Consultorios rurales	3.128
Ambulatorios y consultorios con medicina general y pediátrica	206
Ambulatorios y consultorios de especialidades	261
Unidades de planificación familiar	208
Salud mental extrahospitalaria/comunitaria	322

Fuente: Elaboración CECS a partir de datos del Ministerio de Sanidad y Consumo.

zan programas de medicina preventiva, educación sanitaria de la población, investigación epidemiológica y promoción de la salud. La atención primaria está adquiriendo un gran relieve en las estructuras de la Sanidad pública, tanto en la Administración central como en las comunidades autónomas (tabla 4).

Las funciones que se han encomendado a los equipos de atención primaria son las siguientes:

— Prestar asistencia sanitaria, tanto a nivel ambulatorio como domiciliario y de urgencia.
— Realizar actividades encaminadas a la «promoción de la salud, a la prevención de la enfermedad y a la reinserción social».
— Contribuir a la educación sanitaria de la población.
— Hacer el diagnóstico de salud de la zona.
— Evaluar las actividades realizadas y los resultados obtenidos.
— Realizar actividades de formación pregraduada y posgraduada en atención sanitaria, así como llevar a cabo los estudios clínicos y epidemiológicos que se determinen.
— Participar en los programas de salud mental, laboral y ambiental.

Todas estas actividades de los médicos de familia se basan en las exigencias de las directivas de la Unión Europea para la formación y práctica profesional de los médicos generales. En la reciente polémica producida en España por la entrada en vigor (a partir del primero de enero de 1995) de la directiva europea sobre formación de médicos generales, se ha podido encontrar una solución, después de grandes dificultades, precisamente por disponer de una formación sólida en Medicina de Familia y Comunitaria. Esta formación rebasa ampliamente las exigencias comunitarias europeas. Posteriormente se hará referencia a ella.

Trasplantes de órganos

Los trasplantes de órganos y tejidos representan uno de los grandes logros de la medicina actual. Constituyen también un excelente índice del grado de desarrollo científico y técnico que ésta ha alcanzado. Los trasplantes, especialmente los de órganos sólidos como corazón, hígado, riñón, pulmón, páncreas, etc., son la culminación de múltiples esfuerzos.

Su éxito depende de muchos factores, todos ellos limitantes (es decir, de fracasar uno falla todo el conjunto). Supone contar con la excelente preparación de diferentes especialistas, tanto médicos como técnicos y auxiliares en cirugía, medicina, hematología, inmunología, bioquímica..., cuya formación y entrenamiento requieren tiempo y la aplicación inteligente de recursos. Exige también una eficaz organización que actúe con rapidez en el conocimiento de los donantes y en la selección del receptor compatible con el órgano donado, todo ello basado en una minuciosa red de información. Hacen falta equipos bien entrenados en la comunicación con los familiares de los pacientes, que posean una gran sensibilidad para hacer frente a los grandes problemas psicológicos y éticos que con frecuencia se presentan. Se precisa un rápido transporte de los órganos, a veces entre países distintos. También es necesaria una buena relación con los medios de comunicación social para sensibilizar a la población sobre estos problemas. Sin la colaboración de la comunidad, los trasplantes no serían posibles, por muy técnica y perfecta que fuera la organización de todos los otros recursos.

Son tantos, en fin, los factores técnicos y humanos que concurren en cada caso que no es exagerado considerar los trasplantes de órganos como uno de los mejores índices de la calidad de un sistema de salud. Son el mejor indicador de la cultura sanitaria y de la solidaridad social entre los individuos de una comunidad. Es un sistema que está al servicio de los enfermos que esperan y encuentran en el trasplante la única solución para su enfermedad y para la salvación de sus vidas, gracias a la generosidad del donante y de sus familiares.

Los trasplantes de órganos, que en sus comienzos fueron noticias que ocupaban grandes titulares en los medios de comunicación social, se han convertido en una práctica habitual en la actualidad. Cada vez es más segura su realización y son más fiables sus resultados. En España funcionan a través de una organización modélica: la Organización Nacional de Trasplantes. Ésta ha ido consolidando su estructura y funcionamiento con resultados cada vez mejores, que han co-

Tabla 5 – Evolución de los trasplantes de órganos en España. 1989-1995

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Corazón	97	164	232	254	287	292	278
Hígado	170	313	412	468	495	614	698
Páncreas	8	19	21	26	24	16	24
Riñón	1.040	1.239	1.371	1.492	1.488	1.633	1.800
Pulmón	n.d.	1	3	10	20	36	45

Fuente: Elaboración CECS a partir de datos del Ministerio de Sanidad y Consumo.

locado a España en el primer puesto internacional en lo que se refiere a donación de órganos por millón de habitantes y al número de trasplantes realizados cada año. En la tabla 5 puede apreciarse la evolución creciente de los trasplantes realizados en España en los últimos años, todos ellos dentro del sector público del Sistema Nacional de Salud.

Aunque todos los profesionales que intervienen en un trasplante cumplen una función decisiva, la base del éxito reside en gran parte en los coordinadores hospitalarios, que son formados cuidadosamente con cursos especiales y que realizan un trabajo extraordinario de cooperación y coordinación de esfuerzos, tanto dentro como fuera del hospital. La Organización Nacional de Trasplantes realiza periódicamente simposios y reuniones, en los que analiza los resultados obtenidos, y organiza cursos de formación para profesionales españoles y extranjeros. Recoge así toda la experiencia acumulada en España en este campo tan importante de la medicina actual.

1.3 Los nuevos usuarios

En España, al igual que en otros países desarrollados, los cambios producidos en la estructura de la sociedad están contribuyendo a una rápida modificación de muchos de los valores considerados tradicionales. Estas transformaciones se reflejan también de manera importante en la medicina y en la asistencia médico-sanitaria en general.

Muchos son los factores que influyen en las actitudes que adoptan el individuo y la sociedad en su conjunto frente a la asistencia médico-sanitaria: el paso de una estructura social eminentemente agrícola a otra industrial –e incluso postindustrial–; el crecimiento notable de las clases medias; el mayor bienestar físico y material; el aumento de la renta *per cápita* alcanzado por amplios sectores de la sociedad; el

acceso masivo de la mujer al trabajo remunerado; la transformación o quiebra de las relaciones jerárquicas en la familia, en la docencia y en la administración; la crisis de las creencias religiosas; la modificación de ciertos valores morales de la comunidad; los procesos demográficos como el envejecimiento progresivo de la sociedad, el aumento de las expectativas de vida...

El ejercicio de la medicina es una actividad social basada en conocimientos científicos y tecnológicos que tiene por objeto el diagnóstico y el tratamiento de las enfermedades o la prevención de las mismas. Las transformaciones sociológicas tienen una profunda e inmediata repercusión en los contenidos de la medicina y también en la forma de estructurarse y practicarse la asistencia médico-sanitaria.

La consecuencia más clara, y que más inmediatamente incide en el sistema asistencial, es el aumento de la demanda de asistencia médica. Paradójicamente, cuanto más sana está la población, cuando se han superado enfermedades tradicionales, invalidantes y mortales, la sociedad pide y «consume» más asistencia médica. Esto se debe a una mayor cultura general y sanitaria de la población, que tiene una confianza creciente en la medicina.

Uno de los rasgos de nuestra cultura es la acentuación del deseo de disfrutar de la vida. Existe también una menor resistencia al dolor o a las incomodidades. En esta mayor demanda de asistencia hay que contar, además, con que el acceso a los sistemas asistenciales de la Seguridad Social es prácticamente universal.

Paralelamente, aunque no sin protestas, se va introduciendo en la conciencia social española la idea de la economía de la salud y de la limitación creciente de los recursos destinados a gastos sanitarios. Todos los gobiernos se ven obligados a acotar las prestaciones sanitarias e incluso a introducir formas de contribución económica en los gastos producidos. Estas formas de contribución tendrán probablemente un mayor desarrollo en el futuro inmediato. Se hará así posible que la solidaridad social en la asistencia médico-sanitaria y la llamada «equidad selectiva» se mantengan.

Cambios en la relación médico-enfermo

La concepción de la asistencia médica como un servicio público, al que tienen derecho todos los ciudadanos y que es sufragado por el Estado, se expande progresivamente. Esto supone una situación com-

pletamente nueva, que se está instaurando en la asistencia médico-sanitaria de nuestro país. Al entenderse la asistencia médica como un servicio público, el paciente se transforma en cliente o usuario del sistema. Como ocurre con cualquier otro servicio público, exige la eficacia de las prestaciones que se le dan y la satisfacción por el servicio recibido.

Todo ello implica un cambio notable, que empieza a tener consecuencias absolutamente nuevas. Entre ellas, la principal es la transformación de la relación médico-enfermo. Se rompe la idea tradicional de dependencia psicológica del enfermo hacia su médico. La relación médico-enfermo, que tradicionalmente había sido paternalista y protectora, pasa a convertirse en una relación entre adultos. En ella se precisa una explicación de las conductas diagnósticas y terapéuticas. Éstas se proponen con la necesidad de un consentimiento previo, el llamado «consentimiento informado», para aquellos actos que revisten cierto grado de riesgo o peligrosidad.

En España se están presentando reclamaciones de tipo judicial por «mala práctica», todavía sin la intensidad con que se manifiestan en otros países, pero de una forma creciente. Este fenómeno es expresión, entre otras cosas, de la desmitificación progresiva de la medicina y del médico. Con frecuencia, los aspectos mágicos de la confianza del enfermo, que antes se depositaban en el médico, se trasladan ahora a la institución, a la tecnología o al medicamento caro o difícil de lograr.

Curiosamente, coincidiendo con estas situaciones, están proliferando las llamadas «medicinas marginales» o «medicinas de corto circuito». Atraen la atención y calman la ansiedad de muchos pacientes con propaganda de dispositivos o productos «mágicos», carentes en absoluto de fundamento científico. Estas medicinas constituyen un fraude social que lamentablemente está creciendo de manera continuada.

2. Para mejorar la organización y la gestión

El SNS español se ha desarrollado según un sistema centralizado y rígido. Ha sido capaz de dotar en el pasado a nuestro país de una asistencia médico-sanitaria eficaz, basada, en su mayor parte, en la red asistencial de la Seguridad Social. Este desarrollo ha estado regido por los principios del Derecho Administrativo, pero ya ha alcanzado el límite de su eficacia. Resulta ahora insuficiente para atender

las transformaciones que le exigen la medicina, los profesionales sanitarios, la sociedad, los políticos y, en definitiva, los usuarios del sistema.

A esto se añade la progresiva limitación de los recursos, que afecta a todos los países europeos. Esta escasez se ha convertido en el principal problema de cuantos afectan a la asistencia sanitaria. Todo ello condiciona notablemente una organización y un funcionamiento adecuados del SNS.

La Comisión de Análisis y Evaluación del Sistema Sanitario (*Informe Abril*), además de incidir también sobre los mismos argumentos, señalaba otros factores negativos o distorsionantes de tipo estructural y funcional en el Sistema Nacional de Salud:

— El porcentaje del gasto sanitario público destinado a la asistencia especializada ha aumentado considerablemente en los últimos años, con un simultáneo descenso del que corresponde a la atención primaria.

— La medicina preventiva y la salud pública no alcanzan el relieve que les corresponde en una concepción global y moderna de la medicina, en la educación sanitaria de la población y en la promoción de la salud.

— El sistema público carece de una visión global y empresarial de servicio, coarta la libertad de elección de los usuarios y adolece de relaciones despersonalizadas, con falta de información al paciente y a sus familiares.

— El marco laboral estatutario no responde a las necesidades actuales y no encauza los conflictos que plantea la relación del personal en el ámbito sanitario.

— Hay una ausencia general de estructuras y mecanismos de información, evaluación y análisis del sector sanitario público y privado.

— La responsabilidad de la gestión en los equipos directivos queda diluida o anulada por el excesivo centralismo y rigidez del sistema.

— En su estructura de gestión, organización funcional y financiación, el Sistema Nacional de Salud está orientado básicamente al cumplimiento de los procedimientos formales de la función pública, más que al logro de los mejores resultados mediante el empleo de recursos humanos y materiales de gran cualificación.

Finalmente, señalaba dicho informe que los instrumentos de gestión y financiación son los que peor se han adaptado a las nuevas necesidades de los servicios sanitarios modernos.

Estas y otras críticas parecidas se han ido haciendo al Sistema Nacional de Salud español y, en gran parte, también a los de otros países industrializados. Estas consideraciones obligan a la adopción de medidas de organización y gestión que rompan frontalmente con las que existían. Se trata de vencer la rigidez centralizadora que ha caracterizado históricamente todo el desarrollo del sistema sanitario español.

Un hecho muy importante, que ha venido a facilitar los propósitos de reforma en algunas regiones españolas, ha sido la transferencia de la asistencia sanitaria a ciertas comunidades autónomas. Estas comunidades, al separarse de la organización estatal central, han tenido la oportunidad de introducir innovaciones para superar las dificultades indicadas. En algunos casos, sin embargo, se han reproducido las tendencias al centralismo y a la burocratización.

Las soluciones a los problemas planteados pasan por la puesta en marcha de un conjunto de reformas de características y profundidad distintas, pero que tendrán que empezar a ser aplicadas con decisión y rapidez. Los defectos actuales no permiten esperar. De persistir, pueden originar graves perjuicios a todo el sistema asistencial. No obstante, cualquier tipo de reforma que se proponga ha de tener muy presente la necesidad de preservar el núcleo básico de equidad y solidaridad, que constituye la esencia del sistema sanitario español. Sin duda, este núcleo puede considerarse como uno de sus principales logros.

Las reformas que han ido introduciendo algunos organismos, tanto centrales como autonómicos, tratan de incorporar un mayor grado de responsabilidad de los distintos agentes del sistema. Se pretende:

— Alcanzar una mayor eficiencia en el uso de los recursos disponibles, tanto humanos como materiales.

— Lograr una mayor satisfacción de los usuarios. Para ello, se introduce cierto grado de libertad en la elección de facultativos en la atención primaria y en la especializada. A este respecto, hay que mencionar el decreto aprobado el día 12 de enero de 1996 en Consejo de Ministros por el que se permite a todos los usuarios del Insalud elegir, dentro de su área sanitaria, médico especialista en 12 especialidades seleccionadas. Esta medida, que completa la libre elección de médico de cabecera y pediatra aprobada hace dos años, afecta a unos 15 millones de españoles de 10 comunidades autónomas.

— Crear una conciencia del coste sanitario entre los profesionales sanitarios y entre los ciudadanos.

— Lograr métodos de funcionamiento y de gestión más flexibles y autónomos dentro de las autorizaciones presupuestarias.

— Obtener un mayor grado de participación activa y de vinculación del personal sanitario a los proyectos sanitarios comunes.

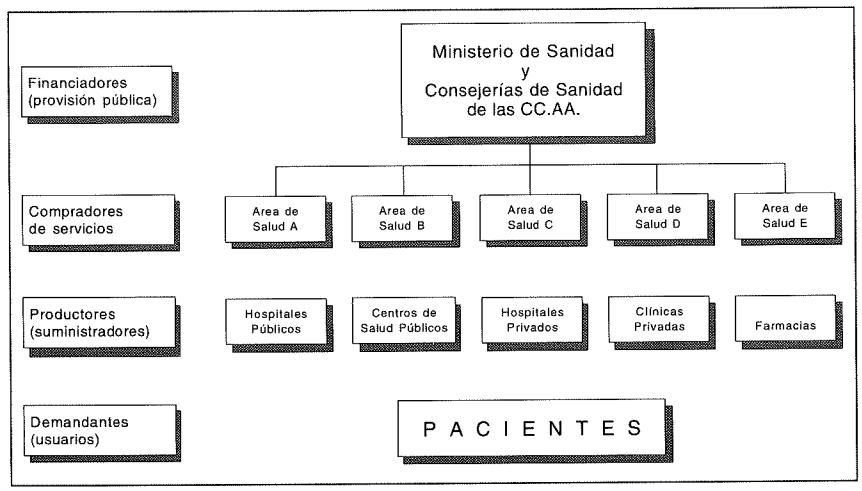
2.1 Mercado interno. Competencia gestionada

El llamado «mercado interno» es una de las fórmulas de más éxito en distintos países y en algunas comunidades autónomas españolas. Parece ser, en gran parte, la solución de los problemas que plantean los sistemas asistenciales públicos en el momento actual. Consiste en separar la financiación y la compra de los servicios sanitarios de la producción de los mismos. Hasta ahora dichos elementos continúan básicamente unidos en el SNS. Según los principios del mercado interno, la autoridad administrativa establece las normas generales que regulan y estructuran la asistencia sanitaria del país. Asigna los recursos financieros a los gestores, que han de actuar como «compradores» de servicios para la población comprendida en su territorio o área sanitaria. Las acciones del «comprador» se realizan a través de contratos con los suministradores públicos o privados de los servicios sanitarios. El gestor de área ha de conseguir para la población que está a su cargo, con los recursos que le han sido asignados, la mejor calidad en los servicios incluidos en el catálogo de prestaciones básicas (cuadro 2).

Según sus defensores, la implantación del mercado interno produce un estímulo competitivo entre las unidades de producción de servicios, es decir, entre los hospitales y los centros de salud. Este estímulo influye favorablemente en la calidad y el coste de las prestaciones. Al mismo tiempo, se proporciona al usuario un mayor margen de elección entre los suministradores.

En los países o regiones en los que el mercado interno se está implantando se advierten cambios significativos en los grandes hospitales muy especializados. Tienen que atender los compromisos asistenciales del área de salud a la que pertenecen, al tiempo que prestan servicios a otros sectores. Para ello deben actuar con fórmulas de autonomía y autogobierno, que los liberen en parte de la dependencia de los organismos centrales y de los controles administrativos previos a la acción. La experiencia ha ido demostrando que la dirección, la gestión y el funcionamiento de un gran hospital son incompatibles con la fiscalización previa de la intervención del Estado.

Cuadro 2 – Organización del sistema de prestación sanitaria pública



Fuente: Barea Tejeiro, J., y Gómez Ciria, A., *El problema de la eficiencia del sector público en España. Especial consideración de la sanidad*, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1994.

A medida que los hospitales van adquiriendo mayor autonomía y se organizan con un carácter más empresarial, se desarrollan con mayor transparencia las relaciones contractuales con los compradores de servicios. También se analizan mejor los resultados obtenidos. Puede así lograrse una gestión más dinámica de acuerdo con las exigencias actuales. Las clínicas y hospitales privados que trabajan en régimen de conciertos con los sistemas asistenciales públicos tienen cabida también en el mercado interno, dentro de una competencia regulada o gestionada.

En España, los órganos centrales de la gestión sanitaria –el Insalud y los organismos equivalentes de las comunidades autónomas– tienen simultáneamente las responsabilidades de financiación, «compra» y producción de servicios, exceptuados los farmacéuticos. Ha comenzado a producirse la separación de algunas de estas funciones en algunas regiones. Hasta ahora, sin embargo, la gestión ha estado excesivamente centralizada, con escasa o nula delegación de responsabilidades. Esto implica, con frecuencia, que los más pequeños defectos de gestión se atribuyen inmediatamente a la cúpula de la estructura. De ésta pasan al estamento político, al que se le achacan los errores y las disfunciones de todo el conjunto.

Por otra parte, los principios del Derecho Público, que han venido presidiendo hasta ahora la gestión sanitaria, no permiten el dinamis-

mo y la agilidad necesarios para la gestión en el nuevo marco de autonomía.

Los cambios del mercado interno afectan también a la asignación de recursos. Conllevan una profunda modificación de la vinculación laboral del personal sanitario y del personal de gestión. Esto supone una gran transformación, dada la tradición de nuestro país, en el régimen laboral de muchas profesiones. Son, en efecto, profesiones que han tenido y tienen una gran tendencia a la funcionarización, a los escalafones y a la propiedad del puesto de trabajo.

El mercado interno puede tener ciertos inconvenientes y para poder superarlos es necesario estar alerta. Así, por ejemplo, se pueden incrementar las ofertas de servicios que no siempre son necesarios con el objeto de aumentar la demanda de los mismos. También puede ser peligrosa una discriminación en la selección de sus pacientes por parte de las instituciones asistenciales o entes aseguradores. Podrían postergar a los usuarios con mayores riesgos y consumo asistencial (ancianos, enfermos crónicos) o trasladar estos mayores costes a otras unidades del sistema.

Las experiencias acumuladas en los últimos años tras la aplicación del mercado interno son cada vez más numerosas, aunque ciertamente parciales en muchos de los casos. Parece que existe una cierta convergencia de ideas sobre la Sanidad entre los diferentes partidos políticos de los distintos países europeos. Lo que probablemente varía de unos casos a otros es el grado admitido de competencia entre productores. Sin duda, éste es el aspecto más delicado de la reforma.

Las actitudes o tendencias del sector público en varios países europeos hasta ahora ponían el énfasis en los valores de la justicia, la orientación legal y la continuidad. Ahora se están reorientando hacia los valores del cambio y de la innovación. Se atiende más a los deseos y demandas del «cliente» que a la configuración y funcionamiento del sistema. Estos cambios, que afectan a la estructura social y a la cultura de la comunidad, suelen ser lentos, aunque estén impulsados por líderes activos. Las resistencias son muy importantes.

Los cambios son especialmente evidentes en los países que han tenido hasta ahora un sistema público asistencial integrado:

— En Suecia se plantean reformas en esta dirección. Sin embargo, todas las entidades suministradoras de servicios sanitarios siguen siendo de propiedad y gestión públicas. Es la allí denominada «competencia pública».

— En Inglaterra las reformas se han inspirado en la filosofía del mercado interno tal como lo acabamos de describir.

Pero las ideas del mercado interno también se manifiestan en países que tenían sistemas asistenciales basados en seguros, como es el caso de Holanda. Allí, las compañías aseguradoras sanitarias deben competir en un nuevo marco regulado, que está haciendo cambiar la naturaleza de la relación entre los productores de servicios sanitarios y las compañías aseguradoras. El funcionamiento de los sistemas asistenciales se basa ahora en contratos y no, como antes, en licencias que aseguraban la financiación en todos los casos. Consecuentemente, se está introduciendo una cierta inseguridad y riesgo en dicha relación contractual. También en Alemania empiezan a ser comunes elementos de competición entre los seguros médicos.

La profundidad de los cambios –lo que podría denominarse «dosis de mercado»– que se están introduciendo en los sistemas asistenciales varía de unos países a otros. Pero todos ellos buscan con las reformas un nuevo equilibrio entre competencia y regulación. Ambos conceptos deben convivir si se quieren mantener los niveles de equidad y de solidaridad alcanzados en Europa. La planificación y los mercados no deben considerarse extremos opuestos.

Con estas reformas se pretende también corregir las rémoras burocráticas y las inercias de los sistemas. Es decir, no sólo se busca cambiar el modelo económico, sino transformar la psicología de los protagonistas en la toma de decisiones: los gestores y los profesionales sanitarios, tanto médicos como personal auxiliar.

En cuanto a sus resultados, aún es pronto para su evaluación tanto en términos económicos como en lo que se refiere a la calidad de las prestaciones a los pacientes. No obstante, hay algunos datos preliminares en Inglaterra y Suecia que indican que los poderes públicos han ganado influencia como resultado de esta reforma y que el mercado gestionado ha producido beneficios. Las listas de espera en las consultas y en las hospitalizaciones han disminuido. Los indicadores principales –número de operaciones realizadas, altas, número de consultas externas, etc.– han aumentado sin un crecimiento proporcional de los costes. Se están consiguiendo mayores niveles de actividad en bastantes hospitales, a pesar de la progresiva reducción del número de camas. También se señala que la competencia entre productores ha tenido como resultado un recorte del gasto, aunque no hay unanimidad en la interpretación: algunos expertos creen que esto se debe a

mejoras en el rendimiento; otros piensan que proviene de cambios en las condiciones del empleo.

El *National Health Service Efficiency Index* de Inglaterra opina que hay una mayor claridad en el trabajo de los profesionales sanitarios. Son más responsables en sus decisiones. Los costes de transición y de gestión son altos, pero se considera que serán compensados por el ahorro que se produzca a medio plazo. Finalmente, se señala que las reformas han liberado una enorme energía en los profesionales sanitarios y en los gestores. Se percibe una mayor predisposición para corregir las tradicionales debilidades del sistema.

En España, la experiencia es aún escasa. En Cataluña, País Vasco, Galicia y Andalucía –más moderadamente en estas dos últimas comunidades– se están introduciendo medidas que apuntan a la separación entre la financiación y compra de los servicios sanitarios, por un lado, y la producción de los mismos, por otro. En Cataluña estas reformas han llegado incluso a los niveles de la atención primaria.

2.2 *Huelgas médicas: insatisfacción de todos*

Una característica generalizada de la situación sanitaria que vive nuestro país es la gran cantidad de quejas de los profesionales sanitarios, especialmente de los médicos, con relación al trabajo que realizan. Parece que se sienten desmotivados y desilusionados. Contrasta esta situación con la de épocas anteriores, más imaginativas y creativas, en las que existían proyectos de futuro y un espíritu de colaboración activa para la configuración de un sistema asistencial nuevo.

Aunque las causas de tal situación son numerosas y muchas de ellas son de carácter general –crisis de la sociedad actual, dificultades en el empleo, restricciones económicas, etc.– pueden señalarse otras más directamente relacionadas con la profesión médica. Así, el médico está perdiendo progresivamente su protagonismo tradicional. Su papel decisivo y único en el diagnóstico y tratamiento de las enfermedades y en la responsabilidad con el enfermo no era discutido antes. Su autoridad se manifestaba en la organización y funcionamiento de los servicios hospitalarios y en el liderazgo social y económico que parecía acompañar naturalmente a la profesión. La ya referida transformación de los contenidos de la profesión médica, motivada por el progreso científico y la socialización de la asistencia, ha hecho que se potencie la especialización, el trabajo en equipo y la cooperación profesional. Ello va en contra de la tradicional independencia del mé-

dico. Por otra parte, el pago por terceros lo ha ido convirtiendo en un funcionario o asalariado.

Además, a medida que el hospital moderno va creciendo y sus estructuras se van haciendo más complejas, surge la necesidad de dar un mayor relieve a la dirección, a la gestión y a la administración. Se necesitan recursos materiales y humanos cada vez más importantes y numerosos. El médico de prestigio había sido tradicionalmente el director del hospital. A este puesto llegaba como una manifestación más de su éxito personal y profesional. Pero los aspectos económicos del hospital iban siendo cada vez más decisivos. Era necesario buscar personas con dedicación completa a la gestión, expertas en la economía de la salud. Estos nuevos gerentes estaban investidos de un poder y de unas atribuciones superiores a las de los propios médicos. La funcionarización de la gestión dentro de cada servicio iba reduciendo la autoridad de los especialistas. Éstos iban quedando relegados al estricto desempeño de su función asistencial y, en algunos casos, también a la docencia y la investigación.

El Real Decreto 521/1987, sobre estructura y funcionamiento de los hospitales, viene a ratificar esta organización. Se reafirma el menor protagonismo gestor o director de los especialistas en el hospital, tanto en los aspectos generales como en los servicios o departamentos asistenciales. El problema se agrava cuando el médico pasa a ser considerado un trabajador sanitario más, dentro de una torpe idea de igualitarismo que ignora su papel central en la asistencia a los enfermos. Tales circunstancias, unidas a la relativamente baja remuneración económica de los médicos en los hospitales públicos del SNS, fueron la causa de la huelga que sufrieron muchos hospitales del Insalud central y de algunas comunidades autónomas como Andalucía, Galicia y Comunidad Valenciana.

La huelga, que se inició el 8 de mayo de 1995 y no finalizó hasta el 22 de julio siguiente, fue seguida con desigual intensidad y participación en las diferentes comunidades autónomas y hospitales. No respondía a motivaciones políticas, como lo prueba el hecho de que se siguiera en comunidades gobernadas por partidos diferentes. Las razones eran en parte económicas, pero el conflicto era también expresión de la desilusión colectiva por la falta de proyectos comunes para el futuro. Una duración tan prolongada de la huelga indica la dimensión del descontento y las dificultades para encontrar soluciones a las situaciones planteadas. Los acuerdos llegaron tras largas negociaciones entre la Administración y los sindicatos médicos en una comisión presidida por D. Fernando Abril Martorell, que había alcanzado autori-

dad social y sanitaria al presidir la Comisión de Análisis y Evaluación del Sistema Sanitario en 1991.

Se acordaron subidas salariales –más bien modestas– y ciertas medidas sobre seguros de responsabilidad civil y regulación de las guardias. Pero lo más significativo fue que se crearon comisiones mixtas entre los médicos y la gerencia de los hospitales para aumentar la participación de los primeros en la organización y gestión del hospital: formulación de objetivos y su correspondiente seguimiento y control de calidad, así como control del gasto sanitario. Todo ello representa un avance muy notable, que se encuadra dentro del concepto moderno de la nueva gestión clínica. Ésta, en efecto, debe afectar a los médicos y, también, al resto del personal sanitario.

Es posible que estas medidas puedan modificar la escasa identificación psicológica actual de muchos médicos con el conjunto del hospital en el que trabajan. Pero tendrán que complementarse con otras recogidas en el concepto de «autonomía hospitalaria». Ésta incluiría la vinculación directa de los profesionales a su lugar de trabajo. También una desfuncionarización que creara un clima dinámico y responsable, en el que los igualitarismos sean sustituidos por el reconocimiento de la diversidad y la calidad del trabajo realizado. El proyecto de la llamada «carrera profesional» puede ser una solución definitiva para la recuperación del estímulo profesional.

2.3 Medicina general y directiva de la Unión Europea

En el complicado panorama de la asistencia médica actual, los contenidos de las profesiones sanitarias están experimentando profundos cambios. Con frecuencia no son percibidos en su totalidad por los docentes, ni incluso, a veces, por los propios protagonistas. Las necesidades de la sociedad son las que definen en definitiva las profesiones, su diversidad, su número y su vigencia. Pero la profesión no es sólo una forma de hacer frente a una necesidad social, sino que también tiene un contenido propio, vocacional, de realización biográfica de la persona.

Se hace necesario emprender un estudio sobre la estructura de las profesiones sanitarias de nuestro país. Hay que analizar de qué forma sus funciones y sus contenidos deben influir en una posible actualización de los contenidos de las enseñanzas médicas. Éste es un problema que afecta de la misma manera a otros países con un desarrollo cultural, social y económico semejante al nuestro y que están sujetos

también a la continua transformación de sus valores políticos, morales y sociales. En estas naciones, y en la nuestra también, se están produciendo cambios bruscos en la organización de los servicios sanitarios, sometidos a restricciones económicas severas. Dichos servicios empiezan a estar condicionados por políticas internacionales como las emanadas de las directivas de la Unión Europea, que establecen situaciones sanitarias nuevas: la libre circulación de médicos y enfermeros, las regulaciones en la formación de especialistas y los conciertos con hospitales no universitarios para asegurar la preparación clínica.

Aunque en España se han producido notables avances en la formación del personal sanitario, especialmente en los médicos y diplomados en enfermería, estamos aún muy lejos de encontrar el equilibrio entre la formación de profesionales sanitarios y las necesidades de los mismos, tanto en número como en calidad.

El título de licenciado en Medicina capacita legalmente para el ejercicio libre de la profesión durante toda la vida laboral del médico. Esta situación, que ha sido natural durante muchos años, ya no lo es, aunque persista teóricamente con la misma cobertura legal. La complejidad creciente de los conocimientos médicos exige, por una parte, una nueva definición de lo que se entiende por medicina general y, por otra, obliga a la especialización en áreas más o menos extensas de la medicina. Además, los progresos científicos y técnicos hacen indispensable la formación continuada para la actualización periódica de la competencia profesional. Hoy en día, la preparación médica es un proceso sin final, que comienza en las facultades, sigue en los estudios de posgrado y necesita un tercer período de puesta al día constante que dura todo el tiempo en el que se mantiene la actividad profesional. En nuestro país esta realidad aún no se ha traducido en disposiciones legales que aclaren la situación. Se evitarían así los conflictos de tipo judicial que se están presentando.

La medicina general se ha considerado siempre como algo indiferenciado que, en cierto modo, podía constituir el pórtico de la especialización en otras áreas. En la actualidad, en los países desarrollados empieza a considerarse como un área de contenidos propios que exige una formación y entrenamiento específicos después de haber obtenido el título de licenciado. Esto convierte a la medicina general en una verdadera especialidad, que en España se denomina Medicina de Familia y Comunitaria. Fue establecida en 1978 por un real decreto, que definió sus contenidos específicos y la duración –tres cursos– de su período formativo de posgrado.

Nuestro país se adelantó varios años a lo que posteriormente fue surgiendo como una necesidad en otros países europeos. La creación de la especialidad de Medicina de Familia y Comunitaria fue una consecuencia lógica del nivel alcanzado por la medicina en España, dadas también las demandas de la sociedad y las exigencias de calidad de un sistema asistencial con un nivel de prestaciones cada vez mayor. El grado de desarrollo de la asistencia médica en España hace que sea necesaria una preparación especial para el ejercicio de la atención primaria. Ésta es la más extensa y la de mayor importancia en la práctica médica cotidiana. Constituye una auténtica puerta de entrada para todo el sistema asistencial, tanto de la medicina curativa general y especializada como de la medicina preventiva, esto es, de la promoción de salud y de la educación sanitaria de la población.

Parecidos argumentos ha manejado la Unión Europea, que en su Directiva 86/457, refundida posteriormente en la Directiva 93/16, establece los requisitos sobre el contenido de la formación específica en medicina general. Señala la necesidad de que, a partir del 1 de enero de 1995, el licenciado realice una práctica supervisada de dos años para poder ejercer después la medicina general en los sistemas públicos de la Seguridad Social. La aplicación de estas normas en nuestro país ha generado problemas entre los estudiantes y los ministerios de Sanidad y Consumo y de Educación y Ciencia. Ya en 1990, España comunicó a la Comisión Europea encargada del registro de los diplomas y certificados médicos que la preparación específica en medicina general que exigía la Unión Europea se cumplía sobradamente por el sistema de formación sanitaria especializada. Éste, en efecto, dura tres años y conduce a la obtención del título de especialista.

El conflicto provocado en torno a la directiva comunitaria se extendió a todo el sistema MIR. La formación que ofrece este sistema es restringida y se accede a la misma tras un examen selectivo y distributivo de los puestos ofertados en las distintas convocatorias. El exceso de médicos formados en España por la no limitación del número de estudiantes que ingresaban cada año en las facultades de Medicina ha conducido a la denominada «bolsa histórica» de desempleo médico. Por otra parte, el número de plazas para formación MIR que se ha estado ofreciendo en los últimos años ha sido bajo. Ello ha provocado que muchos médicos no hayan logrado especializarse y que se presenten repetidamente al examen MIR. Así, aunque la oferta anual de plazas MIR aumente e incluso llegue a ser superior (en 1994 y en 1995) al número de nuevos licenciados de ese año, la bolsa de desempleo y de falta de especialización es considerable. En un estudio re-

ciente del Ministerio de Sanidad y Consumo, cuyo resumen queda recogido en la tabla 6, se calcula que el promedio de médicos en paro desde 1990 a 1994 es de 11.440 facultativos.

Estas circunstancias han hecho difícil encontrar soluciones a los problemas planteados. Forzosamente se ha tenido que considerar la necesidad de:

— Ofrecer a todos los médicos que terminan su carrera a partir de 1995 una formación en Medicina de Familia y Comunitaria (si voluntariamente no eligen hacer otra especialidad).
— Salvaguardar el sistema MIR como vía de formación de posgrado que cumple plenamente las directivas europeas.
— No ceder a las presiones de los que pretendían que esta formación práctica de dos años se hiciera en las facultades de Medicina independientemente de la formación en Medicina de Familia y Comunitaria. Esta última especialidad no tendría que ser conservada si se accediera a estas peticiones.
— Preservar la eficacia probada del sistema MIR para la formación de las demás especialidades médicas y quirúrgicas.

Tras varios meses de conflictos y huelgas estudiantiles, se llegó a la solución de ofrecer una primera convocatoria de acceso a la formación en Medicina de Familia y Comunitaria sólo para los médicos que terminaron sus estudios en 1995. Se disponía también una segunda convocatoria posterior para el ingreso en el sistema MIR, a la que podrían presentarse todos los médicos, tanto de convocatorias anteriores como de las de 1995. Estos últimos no podrían optar a los puestos de Medicina de Familia y Comunitaria, ya que habrían tenido una convocatoria en exclusiva para ellos. Todo esto queda recogido en el Real Decreto 931/1995 de 9 de junio. En él se especifican las normas por las que ha de regirse la formación especializada en Medicina de

Tabla 6 – Evolución del número de médicos examinados por convocatoria, de licenciados por año y de la bolsa histórica de desempleo entre los médicos. 1990-1994

Años	Número de examinados por convocatoria	Número de licenciados por año	Bolsa histórica
1990	17.293	5.840	11.453
1991	16.692	5.625	11.067
1992	16.856	5.708	11.148
1993	16.333	4.674	11.659
1994	16.187	4.315	11.872
Media	16.672	5.232	11.440

Fuente: Elaboración CECS a partir de datos del Ministerio de Sanidad y Consumo.

Tabla 7 – Calendario previsto para la adecuación entre licenciados en Medicina y plazas de formación de posgrado. 1995-2000

Años	Licenciados	Bolsa histórica	Aspirantes MIR	Plazas MIR	Remanente
1995	4.125	7.000	11.125	5.000	6.125
1996	3.738	6.125	9.863	5.000	4.863
1997	3.588	4.863	8.451	5.000	3.451
1998	3.339	3.451	6.790	5.000	1.790
1999	3.108	1.790	4.898	5.000	–102
2000	3.119	–102	3.017	5.000	–1.983

Fuente: Elaboración CECS a partir de datos del Ministerio de Sanidad y Consumo.

Familia y Comunitaria de los licenciados en Medicina a partir del 1 de enero de 1995.

Además del desarrollo de los acuerdos anteriormente citados, existen otras disposiciones complementarias. El objeto de éstas es impedir, como ha venido ocurriendo hasta ahora, que médicos que estaban realizando ya la especialidad a través del sistema MIR pudieran optar a un nuevo examen sin renunciar previamente a la plaza que estaban ocupando. Igualmente, se limita la posibilidad de que existan especialistas que opten a una nueva plaza de formación médica especializada en las cinco convocatorias siguientes a la entrada en vigor del referido real decreto si han obtenido su título mediante el sistema MIR.

Con estas disposiciones legales se pretende ir reduciendo en lo posible la «bolsa histórica» de desempleo. Además, se desea solucionar el problema, de acuerdo con la normativa europea, de la formación posgraduada para los médicos que terminan sus estudios a partir de 1995.

El Ministerio de Sanidad y Consumo estima que, manteniendo una convocatoria anual de 5.000 plazas MIR durante los próximos cuatro años, la adecuación entre licenciados y plazas de formación de posgrado se produciría en 1999. Para entonces el examen MIR tendría un carácter simplemente distributivo de las plazas de cada especialidad. Todos los médicos que terminasen sus estudios de licenciatura podrían acceder libremente a la formación posgraduada (tabla 7).

2.4 Ética y medicina

El gran desarrollo de la asistencia médico-sanitaria en las sociedades modernas ha conducido a una mayor eficacia en el diagnóstico,

tratamiento y prevención de muchas enfermedades. Al mismo tiempo, ha provocado la aparición de muchos problemas de tipo ético que afectan al individuo, a su familia y a la comunidad.

La Sanidad actual es compleja. En ella intervienen numerosos factores médicos, sociales, culturales, políticos y económicos. Dicha complejidad se refleja también en la diversidad de dilemas éticos que es preciso dilucidar para resolver conflictos que sobrepasan las normativas legales vigentes en cada momento. Hay que contar con los nuevos escenarios de la relación médico-enfermo, los derechos de los ciudadanos a los cuidados de la salud, las transformaciones que están experimentando las profesiones sanitarias, tanto en sus contenidos como en sus exigencias formativas, la equidad social y la universalización de la asistencia a través del Sistema Nacional de Salud, las expectativas que crean en la sociedad los incesantes progresos científicos de la medicina y la aparición de nuevas tecnologías, el adecuado uso de los recursos disponibles para la asistencia sanitaria, los aspectos económicos a ella asociados, los factores demográficos que prolongan las expectativas de vida y las exigencias de una mayor calidad de la misma, la demanda creciente de asistencia, los dilemas morales de los cuidados del fin de la vida, la investigación médica en sus diferentes modalidades...

En la mayoría de las circunstancias, el médico –por su papel único y relevante en la responsabilidad diagnóstica y terapéutica– es el que tiene que elegir una solución para cada situación que conlleve un problema ético. Para el médico, lo correcto será adecuar siempre lo mejor posible sus acciones a su escala personal de valores, a su propia conciencia moral. Aunque haya pronunciamientos colectivos sobre lo que puede ser ético en una coyuntura determinada, es siempre el individuo, en este caso el médico, el que afronta la decisión última. Este tipo de decisiones no puede adoptarse «democráticamente», ya que siempre se trata de una determinación personal.

Esto no impide que existan organismos –comités, comisiones, grupos de estudio, etc.– cuya función es analizar los problemas éticos que se presentan en una colectividad para debatir las soluciones que, teniendo en cuenta los distintos factores que son relevantes para dicho grupo, sugieran posibles vías de actuación. Estos organismos pretenden ayudar a cada médico a encontrar la mejor solución ética en relación con su paciente. Se deben tener en cuenta en todo momento los siguientes principios éticos básicos:

— Respeto a la autonomía del enfermo.

— La acción debe tener una función benéfica.
— Esta función debe inspirarse siempre en principios de justicia.

En medicina, los estudios de estos temas son cada vez más frecuentes y de mayor profundidad y extensión. En las organizaciones profesionales, no solamente médicas, sino de otras profesiones sanitarias también, se crean comisiones de ética, comités deontológicos y, en los hospitales, comités locales de ética. Cada vez con más frecuencia tienen que intervenir en problemas relacionados con la actuación de los profesionales sanitarios, ya sea en su actividad personal ya sea en las tareas que dentro de un hospital han de realizar los diferentes agentes.

Estos organismos se justifican por la complejidad actual de algunos procedimientos diagnósticos y terapéuticos. Frente a ellos, el enfermo puede tener una sensación de indefensión. Igualmente, el médico puede sentirse abrumado por la responsabilidad de su actuación ante al enfermo y por las exigencias de éste en cuanto a su labor profesional. En los grandes hospitales han ido surgiendo los comités hospitalarios de ética, cuya finalidad es resolver los conflictos que puedan poner en peligro el bien integral de la persona o la conciencia profesional del médico y de los sanitarios en general. Se trata de evitar la deshumanización que puede comportar la asistencia médica actual, especialmente la basada en las modernas tecnologías.

El número de miembros de estas comisiones varía mucho de unos países a otros, pero es aconsejable limitarlo para que funcionen eficazmente. En general, elaboran su propio reglamento de régimen interno. Éste debe ser sencillo, para que su funcionamiento no se vea entorpecido por los aspectos burocráticos y para que los procedimientos que adopte sean ágiles y operativos. Sus decisiones no son vinculantes para los médicos ni para el propio hospital. Más bien tienen un carácter orientativo, aunque se considera conveniente en muchos casos que estas determinaciones queden plasmadas en la historia clínica del enfermo. Además de resolver problemas concretos, tienen como misión impulsar la creación de una «atmósfera o infraestructura ética» en el hospital. Organizan para ello reuniones, clases, seminarios, etc., destinados a los distintos estamentos profesionales. Así, es posible abordar todos los temas que puedan influir en la mejora de la calidad asistencial en su aspecto humano.

Estos comités no deben contentarse con intervenir en los conflictos ya producidos, sino que han de convertirse en un instrumento de educación y de inspiración ética para todos los componentes del hos-

pital. Aunque están estrechamente relacionados, los comités de ética no son equivalentes a las comisiones deontológicas. Su ámbito es más amplio y desborda el enjuiciamiento estricto de las conductas de los distintos profesionales que trabajan en el hospital. No han de transformarse en comisiones inspectoras de tipo policial. Deben representar una ayuda y un respaldo moral para todos los que intervienen en las complejas actividades de los hospitales modernos.

El Consejo Asesor de Sanidad está estudiando la creación de una comisión de bioética a escala nacional. Su misión específica sería estudiar y aconsejar, ante los problemas éticos de toda índole que puedan ir surgiendo, las soluciones más adecuadas. Se pretende que sirva de orientación a la Administración y a los organismos que soliciten su asesoramiento. Entretanto, este consejo –creado en diciembre de 1992– está realizando funciones que, en gran parte, profundizan en este tipo de problemas en los campos de la medicina y la biología. En varias de sus sesiones plenarias ha estudiado temas como los aspectos éticos de los trasplantes de órganos y tejidos, los principios del consentimiento informado, la eutanasia, la ética en farmacología y farmacia (tema al que dedicó un simposio especial) o la ética de la ordenación de las prestaciones sanitarias.

3. Desafíos de futuro en la Sanidad

3.1 Sanidad pública y sanidad privada

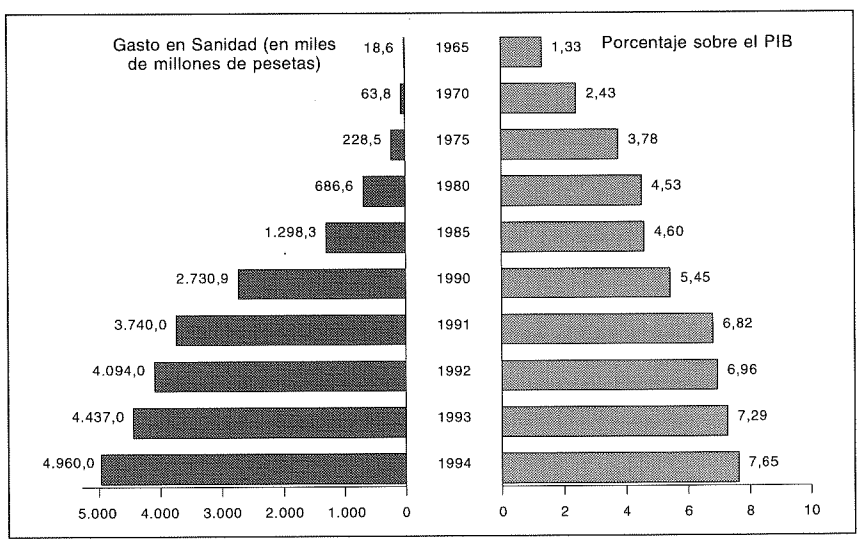
Probablemente resulta ya anacrónico hablar de sanidad pública y sanidad privada como procesos o situaciones distintas e independientes una de otra. Antes del gran desarrollo científico y técnico de la medicina, cuando las posibilidades de la misma eran mucho más reducidas en lo que se refiere al diagnóstico y al tratamiento, y antes de la socialización de la asistencia médica, se entendía por sanidad pública la propia de la beneficencia. Era practicada por los poderes públicos y se dirigía a las personas que carecían de toda clase de recursos y figuraban en los padrones de las instituciones benéficas. La sanidad privada asistía a las personas que tenían recursos. Éstas pagaban directamente a los médicos que se la proporcionaban o bien contrataban las prestaciones mediante seguros o mutualidades de distintas características. Como se ha señalado anteriormente, uno de los grandes progresos de nuestro tiempo ha sido la socialización de la asistencia médico-sanitaria.

En el primer apartado hicimos ya referencia al proceso que ha seguido la sanidad pública en España hasta su práctica universalización actual. En la gráfico 5 aparece el gasto público en Sanidad en números absolutos y como porcentaje del PIB en el período 1965-1994. El incremento es constante en ambas magnitudes.

La evolución de la financiación ha ido paralela al desarrollo del sistema sanitario. Inicialmente la financiación de la Seguridad Social –heredera del Seguro Obligatorio de Enfermedad a partir de 1964– se cubría en un 70% con cuotas de los trabajadores y empresarios y en un 30% con la aportación del Estado a través de los impuestos. A partir de los Presupuestos Generales del Estado de 1987, los términos se invirtieron: la financiación procedente de impuestos representaba ya el 70% de los gastos y el 30% restante se cubría con cuotas de la Seguridad Social.

El sistema público de asistencia médico-sanitaria no sólo ha ido extendiendo su cobertura a la población española en la forma indica-

Gráfico 5 – Evolución del gasto público en Sanidad. En miles de millones de pesetas y porcentaje respecto al PIB. 1965-1994



Nota: Los datos correspondientes a los años 1991-1994 son estimaciones.

Fuente: Elaboración CECS a partir de INE, *Contabilidad Nacional de España. Serie enlazada 1964-1991. Base 1986*, 1992; Barea Tejeiro, J. y Gómez Ciria, A., *El problema de la eficiencia del sector público en España. Especial consideración de la sanidad*, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1994; y Sociedad Española de Salúd Pública y Administración Sanitaria, *La salud y el sistema sanitario en España: Informe SESPAS 1995*, Barcelona, 1995.

da, también ha ido incorporando en su desarrollo los progresos médicos que se producían. Esto era posible porque se disponía de suficientes recursos económicos, especialmente en las décadas de los sesenta y setenta. Se asimilaban así las innovaciones técnicas y se potenciaba la calidad de una medicina que cada vez ofrecía más posibilidades en el diagnóstico y tratamiento de las enfermedades. El sistema público aventajaba notablemente en este proceso a la sanidad privada, que no disponía ni de la organización ni de los recursos de la sanidad pública. Ésta estaba potenciando la creación de una red hospitalaria moderna, al tiempo que formaba al personal sanitario (especialistas, enfermeras, técnicos, etc.) y desarrollaba la investigación médica.

La financiación y la provisión de los servicios sanitarios desde 1960 a 1990 quedan recogidas en la tabla 8. En ella puede verse que, en el sector público, tanto la financiación de la asistencia sanitaria como la provisión de servicios sanitarios fue creciendo progresivamente en ese período de tiempo. Si se prescinde de las cifras correspondientes a la prestación farmacéutica, se observa que en el período 1980-1985 los porcentajes correspondientes a la provisión pública de servicios hospitalarios y ambulatorios fueron muy superiores a los de la financiación de los mismos (tabla 9).

Parece evidente que, en la actualidad, debe superarse el dilema entre sanidad pública y sanidad privada tal como se había planteado históricamente. Se está afianzando la idea de que la asistencia médica sanitaria española, en su totalidad o en su mayor parte, ha de ser financiada mediante impuestos. Ha de ser de financiación pública, sostenida con los presupuestos del Estado. Otra cosa es que la producción de los servicios sanitarios, es decir, las instituciones y personas que realicen la asistencia, hayan de ser forzosamente públicas. Pueden ser alternativa-

Tabla 8 – Evolución de la distribución de la financiación y de la provisión de Sanidad. En porcentaje. 1960-1990

Años	Financiación		Provisión	
	Pública	Privada	Pública	Privada
1960	47,9	52,1	56,4	43,6
1965	36,5	63,5	47,2	52,8
1970	37,5	62,5	63,9	36,1
1975	46,5	53,5	76,8	23,2
1980	52,3	47,7	79,9	20,1
1990	54,9	45,1	78,7	21,3

Fuente: Barea Tejeiro, J. y Gómez Ciria, A., *El problema de la eficiencia del sector público en España. Especial consideración de la sanidad,* Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1994.

Tabla 9 – Evolución de la distribución de la financiación y de la provisión de los servicios hospitalarios y ambulatorios. En porcentaje. 1980-1985

Años	Financiación		Provisión	
	Pública	Privada	Pública	Privada
1980	71,8	28,2	90,4	9,6
1981	72,6	27,4	89,1	10,9
1982	73,1	26,9	90,4	9,6
1983	74,6	25,4	96,2	3,8
1984	74,6	25,4	91,3	8,7
1985	73,8	26,2	90,2	9,8

Fuente: Barea Tejeiro, J. y Gómez Ciria, A., *op. cit.*

mente privadas o –lo que parece más lógico– pueden existir formas mixtas entre una y otra modalidad de prestación de servicios.

Los defensores a ultranza de la financiación y producción públicas de los servicios sanitarios aducen que encargar la consecución de objetivos públicos a empresas del sector privado es ignorar que éste tiende a lograr el máximo beneficio económico. Tal tendencia provocaría un conflicto con la necesaria satisfacción de la necesidad pública que el Estado tiene a su cargo. Se originaría así una reducción de la calidad de los servicios prestados. Estos partidarios radicales de la prestación pública argumentan también que un sistema de producción privada se preocuparía más de servir a sus propios intereses que de atender en primer lugar las necesidades y demandas asistenciales de la población. Finalmente, mantienen que el sector privado se apoyaría en el sector público para los casos más complejos, parasitando al mismo.

Muchos de los defectos que se atribuyen al sector privado pueden darse, y de hecho se observan, en el sistema sanitario público. La solución puede estar en establecer un mercado competitivo mixto (privado y público) de la sanidad. La Administración debería fijar controles rigurosos sobre la calidad de las prestaciones.

En todo caso, y cualquiera que sea la solución que se adopte, hay que remontarse –como señala el profesor Barea– al análisis de las causas que han llevado a una prestación pública de la Sanidad. Este carácter público ha transformado un bien privado, que proporciona una demanda individualizada sujeta al principio de exclusión[2], en un bien

[2] Para un análisis detallado del principio de exclusión en lo que se refiere a los bienes económicos públicos y privados puede consultarse Stiglitz, J. E., *La economía del sector público*, Antoni Bosch Editor, Barcelona, 1988, p. 124-133.

preferente financiado mediante los presupuestos. En el análisis cuidadoso de este proceso pueden encontrarse las razones para continuar sosteniendo la producción privada de asistencia sanitaria en los términos actuales o en otros que puedan desarrollarse en el futuro.

Teniendo en cuenta la importancia que los organismos públicos tienen en la financiación de la asistencia sanitaria, se configuran tres grupos de países dentro de la Unión Europea:

— Aquellos cuyo sistema público de salud es sostenido en un 60-70% por fondos públicos, como ocurre en España, Portugal e Italia.

— Aquellos en los que los fondos públicos representan un 40-50%, como Alemania.

— Aquellos en los que la financiación pública del sistema de salud es insignificante. Tal es el caso de Francia, que no llega al 10%, donde el sector privado tiene un protagonismo fundamental en la producción de la asistencia sanitaria.

Según datos de la Dirección General de Aseguramiento y Planificación Sanitaria del Ministerio de Sanidad y Consumo, la cobertura sanitaria pública alcanzaba a un 99,6% de la población en noviembre de 1993. El Sistema Nacional de Salud gestionaba directamente el 92,6%. El 7% restante correspondía fundamentalmente a funcionarios y trabajadores de empresas colaboradoras con gestión fuera del sistema público. Se estima también que hay un 9,6% de la población que tiene una cobertura mixta, pública y con seguro privado.

El sistema sanitario público tiene un alcance muy amplio en lo que se refiere a riesgos y servicios cubiertos, que han quedado especificados en el Decreto de Ordenación de las Prestaciones Sanitarias, al que anteriormente se ha hecho referencia. No cubre determinadas prestaciones odontológicas, salvo las de prevención infantil. Incluye parcialmente otras, como la prestación farmacéutica para los no pensionistas. Se le critica habitualmente el trato despersonalizado en algunos servicios, así como la masificación de consultas y las listas de espera para ciertos procesos quirúrgicos o para procedimientos diagnósticos muy tecnificados.

En lo que se refiere a su eficacia técnica, el sistema público ofrece a los usuarios garantías y seguridad, especialmente en actividades complejas y costosas: trasplantes de órganos, alta cirugía, tratamientos prolongados con quimioterapia, radioterapia, antibióticos costosos, procesos crónicos...

El sector privado ofrece una cobertura de riesgos para la protección del asegurado de acuerdo con sus preferencias personales. En España se manifiesta en tres modalidades:

— Sustitutiva: comprende a los colectivos que no están incluidos en el sistema público. También a funcionarios para los que el sector privado puede asumir la gestión de la prestación de los servicios, si así es solicitado voluntariamente.

— Suplementaria: para prestaciones que no están cubiertas por el sistema público (las odontológicas o algunas otras que se denominan «complementarias» en la ordenación reciente de las prestaciones sanitarias).

— Alternativa: para los ciudadanos que tienen cobertura pública y que por diferentes motivos (masificación de consultas, facilidades en la hospitalización, listas de espera) buscan voluntariamente otras garantías.

Una forma de la modalidad sustitutiva de las prestaciones en el sector privado la constituye la mutualidad de funcionarios civiles del Estado (MUFACE), que acoge a más del 65% de este colectivo. Un 87% de estos asegurados opta por entidades de seguro libre para la cobertura del riesgo sanitario, pudiendo cambiar su opción dentro de cada período anual, o con carácter extraordinario en determinadas circunstancias. El suministro de servicios dentro de esta mutualidad para los funcionarios que han elegido entidades privadas se realiza en ocasiones en centros y establecimientos del Sistema Nacional de Salud. Esto se produce especialmente en procesos terapéuticos complejos, aunque también en servicios más simples, como la asistencia primaria en el medio rural. En este último ámbito, se ha llegado en algunos casos a un concierto firmado con el Insalud para la realización de dicha asistencia.

Otra parte del sector privado comprende a la población que no tiene derecho a cobertura sanitaria pública. También a la que, teniéndola, desea disfrutar de prestaciones que no están cubiertas por la Seguridad Social o disponer de una cobertura alternativa. El gasto sanitario privado en esta modalidad aumentó en la década de los ochenta. Se colocó en una tasa real del 2,6%, que comprendía sobre todo servicios que no eran ofertados por el SNS. También incluía las primas del seguro, que representaban un 8,2% del total del gasto sanitario de financiación privada en 1990.

En resumen, la asistencia médica sanitaria en España se presta en la actualidad en las modalidades siguientes:

— Sistema Nacional de Salud, de carácter universalista y financiación pública, mayoritariamente mediante impuestos. Pretende responder al derecho a los cuidados de salud de todo ciudadano. Producción de servicios mayoritariamente pública, con problemas de organización y funcionamiento, que en ocasiones limitan su efectividad y eficiencia. La opinión de los usuarios de los servicios públicos es variable: desde un alto grado de satisfacción hasta grandes críticas. Estas últimas parecen provenir, especialmente, de los no usuarios.

— Situaciones de asistencia sanitaria con financiación pública y gestión privada o mixta (empresas colaboradoras y mutualidades). Presentan posibles disfuncionalidades en la coordinación con el sistema público que pueden dar lugar a una selección adversa. En general, esta modalidad es evaluada positivamente por sus beneficiarios.

— Sistema privado complementario para un reducido sector de la población que no tiene derecho a cobertura sanitaria pública. Esta modalidad ofrece menos prestaciones que la pública para los casos de enfermedad común o maternidad y exige un reconocimiento previo del estado de salud del solicitante del seguro.

— Colectivo con cobertura doble (9,6% de la población). Se desconoce el impacto que ejerce sobre el sistema sanitario público, ya que la utilización de los servicios públicos se hace de forma intermitente. Normalmente se recurre a las prestaciones financiadas por el Estado en situaciones complejas de riesgo vital, de alto coste o cronificadas. Se usa el seguro privado para la asistencia médica cotidiana, más personalizada y confortable.

Coexisten formas de aseguramiento privado con el principio de universalización de la asistencia. Existen también modalidades de asistencia sanitaria sustitutiva financiadas con fondos públicos. En ambos casos, estamos ante indicadores del proceso evolutivo de transformación de la asistencia sanitaria en España durante los últimos años. También nos remiten a los factores y tendencias que es necesario analizar para corregir los defectos en el Sistema Nacional de Salud, manteniendo en todo caso los principios básicos de equidad y solidaridad que éste ha alcanzado.

Las dos grandes líneas de reformas que podrían introducirse serían las siguientes:

— Evolución hacia un sistema de seguro social o sistema nacional de seguro.

— Consolidación y perfeccionamiento del actual Sistema Nacional de Salud.

Respecto al sistema de seguro social, la adopción de esta vía de reforma en toda España consistiría en hacer extensiva a toda la población la forma adoptada para gestionar la asistencia sanitaria en el mutualismo administrativo. Se trataría de dar a cada individuo la opción de elegir la modalidad de la asistencia, bien pública o bien privada. Esta propuesta es defendida como la más razonable por los que creen que la falta de elección de facultativos y de centro asistencial es el aspecto más negativo del actual Sistema Nacional de Salud. Mantienen también que esta vía podría servir de estímulo para la eficiencia de los distintos suministradores de servicios.

La incorporación de la llamada «competencia gestionada», o competencia regulada, permitiría, teóricamente, alcanzar los objetivos de una asistencia sanitaria moderna sin que se quebrantaran los principios de equidad y de solidaridad social. El sistema de financiación más adecuado sería el pago capitativo, posterior a las decisiones de los consumidores. Dicho de otro modo: el dinero iría detrás del cliente. De esta forma, el ciudadano podría elegir entre las diferentes opciones que las diversas entidades le ofrecen para acceder a las prestaciones básicas del sistema. Estas prestaciones se podrían completar con las definidas como complementarias mediante pagos voluntarios. Los suministradores de servicios competirían en el ofrecimiento de los mismos dentro de un mercado regulado por la Administración. Así habría más garantías de efectividad de los servicios prestados. En este esquema, las entidades aseguradoras comprarían servicios en nombre de sus afiliados dentro de un mercado sanitario regulado, en el que obtendrían los mejores precios dentro de una buena calidad del servicio.

Este sistema facilitaría al Estado la financiación pública de los servicios para las prestaciones básicas y la regulación de la calidad de las mismas. Sería más sencilla la financiación de los futuros crecimientos del gasto sanitario, pues los proveedores y aseguradores analizarían cuidadosamente la eficacia de las nuevas tecnologías.

Este plan tiene diversos inconvenientes. Probablemente acentuaría los desequilibrios que ahora existen entre las distintas regiones y comunidades del Estado español. Se produciría así una selección adversa, contraria al concepto de equidad y solidaridad. Por otra parte, la competencia entre distintos planes u ofertas de prestación de servicios es poco viable en zonas con una población inferior al millón y medio de habitantes. Por ello, en áreas extensas del territorio nacional habrían de mantenerse o potenciarse las actuales estructuras asistenciales. Las opciones sólo podrían darse en zonas urbanas, donde la

competencia entre las diferentes entidades prestadoras de servicios pudiera ser real.

Otro de los inconvenientes de esta posible solución es que la disminución de ingresos para el sector sanitario público sería probablemente superior a la disminución teórica de su gasto. La única opción en este caso sería la venta de servicios públicos a entidades privadas, como está ocurriendo ya en Cataluña. Los costes administrativos de un sistema de competencia gestionada son más altos que los que se producen en el Sistema Nacional de Salud. También hay que señalar que la adopción de un sistema de seguro social nacional obligaría a reformar la Ley General de Sanidad. Dicho sistema de aseguramiento es incompatible con el Sistema Nacional de Salud actual.

La consolidación del Sistema Nacional de Salud, que es la segunda alternativa a los problemas actuales de la asistencia médico sanitaria, tendría que tener presente tres puntos clave. Habría que:

— Garantizar el acceso de todos los ciudadanos a la libre elección de suministrador. No sólo del médico de atención primaria y de algunos tipos de especialistas –como ocurre actualmente–, sino también la elección de centro hospitalario, dentro de ciertas limitaciones que impondría la afluencia de la demanda.

— Consolidar la lista de prestaciones básicas y evaluar cuidadosamente la incorporación de nuevas tecnologías y nuevas prestaciones.

— Completar las transferencias de las responsabilidades asistenciales a las diferentes comunidades autónomas.

Para ello es necesario introducir elementos de dinamismo y flexibilidad en la organización y gestión. Hay que dar mayor autonomía a los hospitales, centros de salud y áreas de atención primaria. También es necesario introducir elementos de competencia en la producción de los servicios. Se deben regular las actividades que permitan una mayor flexibilidad y autonomía, si mantienen también la equidad y la eficiencia. Se deben separar claramente las funciones de financiación y compra de servicios de la producción de los mismos. Es preciso introducir elementos de competencia entre los productores, según el esquema del «mercado interno» sanitario que ya expusimos anteriormente. Hay que potenciar, asimismo, los sistemas de información, los controles de calidad y el análisis de los productos sanitarios. Así será posible disponer de elementos que garanticen la eficiencia de los recursos empleados. Es necesario, en fin, atender a la satisfacción de los usuarios y de todos los prestadores de servicios.

Estas ideas y principios de reforma se van implantando, de manera más o menos experimental, en distintas comunidades autónomas e, incluso, en el propio Insalud central. El Ministerio de Sanidad y Consumo está estudiando en la actualidad fórmulas que mejoren la universalización de la asistencia y que hagan frente a las lagunas y carencias que se han ido observando. En cuanto a la organización de los servicios, el Plan de Gestión del Ministerio de Sanidad y Consumo para 1993 recogió algunos de los principios y soluciones que se han analizado en este capítulo. Así, el Plan preveía el establecimiento de presupuestos globales prospectivos y de unidades de gestión, la introducción de elementos de flexibilidad en la organización y funcionamiento de las instituciones, el desarrollo de sistemas de información en distintos niveles y el estudio de los flujos de financiación de la asistencia sanitaria.

3.2 *De la tradicional asistencia médica curativa a una idea global de la Sanidad*

El concepto de asistencia médica se ha ido ampliando paulatinamente al de asistencia sanitaria. Ya se está hablando de atención sanitaria y promoción de la salud. Y no es sólo una transformación de términos, sino que se corresponde con la realidad.

En el mundo desarrollado se han superado en gran parte los problemas de salud que estaban relacionados con la falta de higiene, con el escaso desarrollo social y con la desnutrición. Se ha conseguido una importante disminución de la mortalidad infantil y de la morbi-mortalidad producida por enfermedades infecciosas. Se han incrementado notablemente las expectativas de vida. Todos estos son los indicadores clásicos del estado de salud de la población. Lograda esta situación, uno de los principales retos sanitarios consiste en dedicar grandes esfuerzos a la prevención de las principales causas actuales de morbilidad y mortalidad: las enfermedades cardiovasculares, el cáncer y los accidentes. De esta forma, se concibe la medicina preventiva como una fase ulterior del desarrollo sanitario de la comunidad. Ineludiblemente, ha de superarse la primera etapa de higiene y de salud pública antes de iniciar los esfuerzos encaminados a promover la medicina preventiva.

Las necesidades médicas en una sociedad subdesarrollada son las más básicas. Están destinadas a evitar la muerte y el sufrimiento intenso. La Sanidad se conforma con hacer potables las aguas, vigilar

los alimentos y evacuar los residuos peligrosos. En los países con un nivel de bienestar incipiente, que empiezan a tener una clase media representativa, la demanda de asistencia médica se centra en enfermedades menores, cuidados materno-infantiles, afecciones digestivas, enfermedades cardiorrespiratorias y trastornos psicológico-psiquiátricos. Finalmente, en los países desarrollados, entre los que se encuentra la mayoría de los occidentales, incluido el nuestro, la demanda asistencial se hace mayor, más exigente, más confiada en los avances científicos y tecnológicos de la medicina. Se produce entonces el hecho sorprendente y paradójico de que cuanto más sana está la población, más consumo o demanda de asistencia médica se origina. Esto se verifica no sólo en los procesos habituales, sino también en aquellos procedimientos recientemente introducidos gracias al progreso médico, más sofisticados y costosos, tanto en lo referente al diagnóstico como a la terapéutica. En este contexto se justifica la creciente importancia de la medicina preventiva, que puede contribuir a aumentar el estado de salud de la población –aunque a largo plazo en general– y ayudar a emplear más eficazmente los recursos sanitarios disponibles.

El aumento de las expectativas de vida de los países desarrollados ha conducido a un envejecimiento de la población. Este proceso conlleva numerosas consecuencias sanitarias y sociales, independientemente del valor personal que para cada individuo tiene la prolongación de su existencia. La vejez supone con frecuencia un aumento de las enfermedades crónicas y degenerativas. Tiene lugar, por tanto, un mayor consumo de asistencia sanitaria y social, con las consiguientes obligaciones para la comunidad. Parece como si el aumento de la duración de la vida en la sociedad moderna hubiera ocurrido súbitamente, de improviso, sin encontrar preparados a los protagonistas ni psíquica ni físicamente. Es indudable que la medicina preventiva tiene en este campo una gran tarea que realizar para lograr un envejecimiento «sano», no invalidante ni excesivamente restrictivo. Por ello, los sistemas de salud en los países desarrollados tienen dos metas fundamentales: por una parte, el fomento y la defensa de la salud; por otra, la restauración de la misma a través de la medicina curativa científica y técnica.

El fomento y defensa de la salud consiste en la protección sanitaria con acciones que incidan sobre el medio ambiente. Esta protección es lo que se conocía tradicionalmente como «salud pública». Incluye el saneamiento ambiental, la higiene alimentaria, etc. Se trata, en definitiva, de medidas dirigidas al control sanitario del medio ambiente en su sentido más amplio.

Por otro lado, la promoción de la salud y la prevención de la enfermedad están también orientadas a las personas. Su objetivo es el incremento de la salud de los individuos de la comunidad y la prevención de enfermedades específicas cuya causa y mecanismos de producción se conocen y para las que se dispone de instrumentos protectores: vacunaciones, profilaxis química, educación sanitaria de la población, chequeos, etc.

Un concepto relativamente reciente –al que ya aludimos al hablar de la atención primaria– es el de «medicina clínica preventiva». Se refiere a los servicios personales de salud realizados en el contexto de la medicina clínica. Son prestaciones llevadas a cabo exclusivamente por los médicos, o por el equipo médico, en el ámbito de las consultas clínicas habituales. En ellas se incluyen el consejo médico, las vacunaciones, las intervenciones preventivas escalonadas, la quimioprofilaxis, etc. Van siendo cada vez más importantes y lo serán aún más en el futuro. Puede afirmarse que la salud de la población está más en manos de los médicos clínicos que trabajan en la prevención que de los sanitarios, a diferencia de lo que ocurría hace pocos años. La prevención se ha mostrado como el arma más eficaz para la promoción y defensa de la salud en la sociedad actual.

Un componente fundamental de la idea moderna de Sanidad es la concepción de la salud como algo activo, tanto desde el punto de vista individual como colectivo y social. La salud no es sólo la ausencia de enfermedad. Tampoco es totalmente adecuada la definición de la Organización Mundial de la Salud (OMS): «un estado de bienestar físico, mental y social». Si nos atuviéramos estrictamente a ella, difícilmente podría encontrarse una persona verdaderamente sana.

En el siglo pasado, Jules Romain definía irónicamente la salud como «un estado transitorio que no conduce a nada bueno». Si la salud se identificara con el bienestar y la felicidad, estaríamos persiguiendo siempre una utopía. Nos veríamos abocados a una continua e insaciable demanda de cuidados sanitarios que generaría gastos inútiles y, posiblemente, también situaciones neuróticas.

La salud, como afirma Diego Gracia, consiste en la capacidad de posesión o apropiación del propio cuerpo y no sólo en disponer de bienes o medios que produzcan bienestar. Los que son capaces de controlar su cuerpo, de poseerlo y apropiárselo tienen más salud que los que se conforman únicamente con el bienestar material. La salud no es tanto un hecho como un valor. No tiene sentido más que en el conjunto de un determinado sistema de valores. Adquiere, de esta ma-

nera, una importancia primordial. Constituye un elemento básico del concepto moderno de Sanidad, que ha de concebirse como un amplio campo donde convergen numerosos elementos. Todos ellos se articulan en torno al hecho básico del enfrentamiento del ser humano con el malestar, el dolor, la enfermedad y la muerte. La Sanidad debe ser entendida como una gran caja de resonancia de la sociedad moderna. En ella confluyen factores e intereses no sólo médicos, sino también sociales, políticos, económicos, culturales... La Sanidad constituye el escenario donde cada individuo ha de desarrollar su vida individual y social.

3.3 Atención sanitaria y social

Se están produciendo grandes modificaciones en el comportamiento social y familiar en las sociedades industrializadas que repercuten notablemente en las formas de convivencia y en las relaciones interpersonales. Están dando lugar a problemas sociales y sanitarios que desbordan la asistencia estrictamente médica. El aumento del promedio de vida, con el consiguiente envejecimiento de la población, provoca un incremento de la asistencia sanitaria y también la necesidad de estructuras asistenciales de tipo médico-social que ya están empezando a representar un capítulo importante en los costes sociales del país. La atención que se ha prestado hasta ahora a este creciente problema está muy lejos de ser la adecuada. Como ha ocurrido con los enfermos afectados por procesos crónicos, son los hospitales de agudos los que dan cobijo a pacientes ancianos, cuyos problemas son más de tipo social que médico. En esta misma situación se encuentran algunos colectivos de marginados y pobres, que transforman en demanda sanitaria muchos de los problemas que se derivan de su situación de desigualdad social. Se originan así lamentables distorsiones funcionales y económicas en el sistema asistencial.

Afortunadamente, comienzan a producirse cambios. Existe una incipiente colaboración de entidades paraestatales y fundaciones privadas. Estas instituciones establecen servicios de hospitalización de día, de cuidados paliativos, de asistencia a enfermos terminales, etc. Poco a poco, va creciendo una conciencia social, que puede aportar, si se plasma en acciones solidarias, soluciones a tan importantes problemas.

En diciembre de 1993, los ministerios de Asuntos Sociales y de Sanidad y Consumo firmaron un acuerdo marco de colaboración entre

ambos. En él se proponía la confección y desarrollo de programas dirigidos a la asistencia socio-sanitaria de la población española, promoción de la salud y la asistencia sanitaria, alternativas al internamiento en hospitales o residencias, suministro de prótesis, formación continuada y reciclaje de profesionales sanitarios, promoción del voluntariado y promoción de la investigación en estos campos.

En la misma fecha, se firmó también un convenio entre los dos ministerios para desarrollar la estrategia de coordinación socio-sanitaria en la atención a las personas mayores.

III. INDICADORES

1. Indicadores de salud

La esperanza de vida al nacer es un indicador objetivo que, aunque no mide las posibilidades reales de supervivencia, facilita las comparaciones entre distintos períodos de tiempo o áreas geográficas diversas. La OMS propone como meta para el año 2000, en los países europeos, una esperanza de vida al nacer de 75 años. Este objetivo ha sido alcanzado ya en España, donde la esperanza de vida al nacer era de 76,4 años (73,2 en varones y 79,6 en mujeres) en 1986. Los datos referidos a 1991, que se recogen en la tabla 10, son aún más favorables.

La mortalidad infantil y la perinatal son un reflejo bastante fiel del estado de salud de los niños y de la población en general. La tasa de mortalidad infantil en los países desarrollados es muy baja en la actualidad y va perdiendo sensibilidad como indicador. Por eso se proponen índices más precisos, como la tasa de mortalidad perinatal. Uno de los objetivos de la OMS para el año 2000 es que la mortalidad infantil en la región europea sea inferior a 20 por cada 1.000 nacidos vivos. Éste es también un objetivo alcanzado en nuestro país desde el año 1973. En 1992 la mortalidad infantil era de 7,05 por cada 1.000 nacidos vivos (tabla 11). De los dos componentes de la mortalidad infantil (neonatal y posneonatal) es la mortalidad posneonatal la que ha experimentado en los últimos años una reducción más acusada. Es, en efecto, muy sensible al aumento del nivel de renta y a las medidas de salud pública.

En España, lo mismo que en otros países europeos, las causas principales de mortalidad son las enfermedades cardiovasculares, los tumores malignos y los accidentes. Igualmente, en mayor o menor grado, la Sanidad española ha de afrontar los problemas que sufren otros países, como el consumo de drogas, las patologías mentales, las afecciones de la vejez... La situación es todavía lamentable en relación con problemas como el SIDA y ciertas enfermedades derivadas de situaciones de pobreza o marginación.

2. Gasto en Sanidad

En las tablas 12 y 13 se actualizan y completan algunos datos económicos referidos a la Sanidad que ya recogimos en nuestro informe

España 1993. Como puede apreciarse en la tabla 12, sigue aumentando el gasto sanitario –medido en porcentaje del PIB–, aunque en los últimos años parece detectarse una tendencia a la estabilización en casi todos los países de la OCDE.

Resulta interesante constatar en la tabla 13 que en nuestro país el porcentaje de variación del gasto sanitario y el porcentaje de variación del PIB van aproximándose, tras algunos años –especialmente 1988– en los que se produjo un notable desfase. No obstante, aunque en esta tabla no se recojan los datos, la Sanidad es una de las partidas que en menor medida ha sufrido los recortes presupuestarios de estos últimos años.

3. Atención hospitalaria

Como dijimos anteriormente, el hospital se ha convertido en el centro de la medicina moderna. Por eso es oportuno ofrecer algunos datos significativos de la evolución y distribución de la red hospitalaria española. En la tabla 14 se recoge la evolución del número de hospitales y camas, tanto en el sector público como en el privado, en el período 1984-1992. Como aspectos más destacables se puede observar en el sector público el aumento constante de los hospitales y camas encuadrados en el SNS y la paralela reducción de los pertenecientes a instituciones como el Ministerio de Defensa, las diputaciones, cabildos y ayuntamientos. Es una muestra clara del progresivo proceso de concentración de la atención sanitaria pública en el SNS. Por lo que se refiere a los hospitales privados, resalta la importante disminución del número de hospitales con ánimo de lucro (de 394 en 1984 a 309 en 1992). Algunos de estos datos se actualizan a 1995 –aunque con una desagregación distinta– en la tabla 15, confeccionada a partir de datos del Ministerio de Sanidad y Consumo aún no publicados.

En el gráfico 6 podemos apreciar que España –en 1991– es el país que tiene un menor número de camas hospitalarias por cada 1.000 habitantes entre los países de la Unión Europea, Estados Unidos y Canadá. La proporción de 4,2 camas hospitalarias por cada 1.000 habitantes se encuentra muy alejada de la de países como Alemania, Suecia, Finlandia y Luxemburgo que superan la proporción de 10 camas hospitalarias por cada 1.000 habitantes.

Los datos referidos a la actividad hospitalaria pueden verse en la tabla 16.

4. Investigación sanitaria

Desde su creación en 1980, el Fondo de Investigaciones Sanitarias (FIS) ha ido afianzando y ampliando sus actividades a través de las diferentes comisiones científicas creadas en su seno. Ha impulsado muy positivamente la investigación biomédica en España. En el gráfico 7 se recoge la distribución de los recursos económicos destinados al FIS en 1989. Destacan los amplios porcentajes dedicados a investigación clínica y a investigación básica. Por su parte, en el gráfico 8 se puede comprobar que en el año 1993 estas ayudas fueron destinadas principalmente a los hospitales y a las universidades.

La tabla 17 detalla los diferentes programas financiados por el Fondo de Descuento Complementario y por el FIS desde 1968 a 1990. Los avances han sido evidentes en todos los programas y sustentan la razonable impresión de que la investigación científica, en especial la médica, está teniendo mayores posibilidades de desarrollo en España que hace unos pocos años. A este cambio en el panorama de los recursos están contribuyendo también otras medidas de promoción de la investigación científica y del desarrollo tecnológico por parte de la Administración en los últimos años. Entre ellas destaca la promulgación de la Ley de Fomento y Coordinación General de la Investigación Científica y Técnica en 1986. Fue redactada por la Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología y el Plan Nacional de Investigación Científica y Tecnológica. Tuvo su primera edición en 1988 y destinó 29.000 millones de pesetas para su desarrollo en 1989.

Otro organismo creado por la Ley General de Sanidad es el Instituto Carlos III, establecido por un real decreto de enero de 1988. Está destinado a la promoción y desarrollo de la investigación sanitaria. Recientemente ha experimentado distintos reajustes de tipo administrativo.

La incorporación de España a la Comunidad Europea ha supuesto nuestra participación en numerosos programas de investigación del II Programa-Marco (1987-1991). Esta colaboración se concreta, mediante las llamadas «acciones concertadas», en distintas áreas: salud, investigaciones sobre el cáncer, SIDA, problemas relacionados con la edad y problemas de la influencia del medio ambiente y los estilos de vida. En 1993-1994 se puso en marcha el III Programa-Marco, en el que España colabora en varios campos y en el que los programas de ciencias y tecnologías de los servicios representan 416 millones de ecus.

Siguiendo el continuo proceso de coordinación y de integración de los esfuerzos investigadores que se realizan en España, se ha puesto

en marcha el III Plan Nacional de I+D para el período 1996-1999. En su elaboración han participado más de 500 expertos en distintos campos científicos. El nuevo plan pretende favorecer la coordinación interterritorial y continuará incrementando los esfuerzos dedicados a I+D, para facilitar la convergencia científica con la Unión Europea.

Desde la consideración de que la investigación en el área de las ciencias de la salud es una demanda prioritaria, el III Plan Nacional de I+D incluye entre sus programas nacionales el de salud y farmacia, así como el de tecnología de alimentos y el de biotecnología. En su conjunto, el Plan Nacional moviliza un fondo real de 20.000 millones de pesetas y un total anual de 95.000 millones. Para investigación sanitaria se estima un total anual superior a los 7.000 millones de pesetas, a los que habrá que añadir la financiación procedente de otros programas de fundaciones privadas y, sobre todo, de las empresas del sector. Éstas vienen a complementar las cantidades destinadas oficialmente a estos programas.

El Plan Nacional de I+D recoge claramente las directrices que han impulsado el actual desarrollo de la investigación biomédica en España al reconocer que «la creciente especialización de los investigadores, junto a los avances en los conocimientos básicos sobre los mecanismos moleculares y celulares de las enfermedades, hacen particularmente relevante la colaboración entre profesionales. El establecimiento de grupos de investigación multidisciplinar, especialmente los dirigidos a los conocimientos básicos y a la investigación clínica, constituyen un reto a medio y largo plazo en nuestros sistemas de investigación».

Ha sido precisamente la introducción de servicios y departamentos de investigación en los grandes hospitales públicos, iniciada con la reforma hospitalaria que empezó a producirse hace 25 o 30 años, la que está dando sus frutos en nuestro país, lo mismo que lo había hecho en otros anteriormente. La colaboración de los investigadores básicos con los médicos que tenían a su cargo el cuidado de los enfermos en el hospital ha sido, en este sentido, decisiva.

Entre las prioridades de los programas de salud hay que destacar el diagnóstico de las enfermedades genéticas, el desarrollo de tecnologías no invasivas para el diagnóstico clínico, los trabajos de epidemiología y estadística, la investigación sobre el cáncer, las enfermedades infecciosas, las neurociencias, las enfermedades cardiovasculares... También interesa la investigación sobre la salud pública, incluida en ella la organización y administración de los servicios de salud. La investigación farmacéutica ocupa otro de los grandes capítulos del Programa Nacional de Salud.

Tabla 10 – Esperanza de vida y mortalidad infantil en los países de la Unión Europea y Estados Unidos. 1991

	Esperanza de vida al nacer		Esperanza de vida a los 65 años		Mortalidad infantil
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	
Alemania	72,6	79,1	14,2	17,8	6,2
Bélgica	73,1	79,8	14,4	18,6	8,2
Dinamarca	72,6	77,9	14,3	17,9	6,6
España	73,4	80,5	15,4	19,0	7,1
Francia	73,2	81,5	15,7	20,1	6,8
Grecia	74,6	79,8	15,8	18,2	8,4
Holanda	74,3	80,3	14,5	18,9	6,3
Irlanda	72,6	78,2	13,4	16,8	6,7
Italia	73,6	80,3	14,9	18,8	8,1
Luxemburgo	71,9	78,5	14,6	18,6	8,5
Portugal	70,7	78,1	14,0	17,2	9,3
Reino Unido	73,6	79,0	14,2	17,8	6,6
Estados Unidos	72,0	78,9	15,3	19,1	8,5

Fuente: Elaboración CECS a partir de Eurostat, *Anuario Eurostat '95. Visión estadística sobre Europa 1983-1993*, Luxemburgo, 1995.

Tabla 11 – Evolución de las tasas de mortalidad infantil, neonatal, posneonatal y perinatal en España. 1960-1992

Años	Mortalidad infantil	Mortalidad neonatal	Mortalidad posneonatal	Mortalidad perinatal
1960	41,91	18,44	23,47	36,64
1961	44,03	18,89	25,14	36,26
1962	39,32	18,23	21,10	35,62
1963	38,44	18,32	20,12	33,95
1964	37,23	18,58	18,65	31,68
1965	35,87	18,05	17,83	30,91
1966	34,11	17,59	16,52	29,43
1967	32,08	17,81	14,26	28,49
1968	30,55	17,23	13,32	28,04
1969	28,34	16,43	11,91	26,22
1970	26,31	15,63	10,68	25,48
1971	24,19	14,43	9,76	24,20
1972	21,40	13,37	8,03	23,41
1973	20,00	12,37	7,63	21,53
1974	18,46	11,69	6,76	19,95
1975	18,88	12,57	6,32	21,09
1976	17,11	11,76	5,35	20,06
1977	16,03	11,05	4,98	18,89
1978	15,25	10,54	4,71	17,43
1979	14,27	10,01	4,27	16,64
1980	12,34	8,50	3,84	14,35
1981	12,47	8,74	3,72	14,46
1982	11,29	7,94	3,55	12,88
1983	10,89	7,55	3,34	12,14
1984	9,87	6,71	3,15	11,24
1985	8,92	5,93	2,99	10,89
1986	9,20	6,20	3,01	10,62
1987	8,88	5,97	2,91	9,70
1988	8,05	5,19	2,86	8,82
1989	7,78	5,11	2,67	8,16
1990	7,60	4,97	2,62	7,55
1991	7,19	4,57	2,62	7,24
1992	7,05	4,61	2,44	7,31

Notas: Tasa de mortalidad infantil: nacidos vivos muertos antes de un año por cada 1.000 nacidos vivos.
Tasa de mortalidad neonatal: nacidos vivos muertos antes de 28 días por cada 1.000 nacidos vivos.
Tasa de mortalidad posneonatal: nacidos vivos muertos de 29 días a 1 año por cada 1.000 nacidos vivos.
Tasa de mortalidad perinatal: muertos fetales con más de 28 semanas de gestación, muertos en el parto y en la primera semana de vida por cada 1.000 nacidos vivos.

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

Tabla 12 – Evolución del gasto en Sanidad en los países de la OCDE. En porcentaje del PIB. 1960-1992

Países	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Alemania	4,7	5,1	5,9	8,2	8,5	8,6	8,5	8,6	8,9	8,2	8,6	9,1	8,7
Australia	4,6	4,9	4,9	5,5	6,5	7,0	7,1	7,1	6,9	7,0	8,2	8,6	8,8
Austria	4,6	5,0	5,4	7,3	7,9	7,6	8,3	8,4	8,3	8,2	8,5	8,5	8,8
Bélgica	3,4	3,9	4,1	5,9	6,3	7,0	7,2	7,3	7,3	7,2	7,7	8,1	8,2
Canadá	5,5	6,1	7,1	7,2	7,4	8,5	8,8	8,8	8,6	8,7	9,3	9,9	10,1
Dinamarca	3,6	4,8	6,1	6,5	6,8	6,3	6,0	6,3	6,4	6,3	6,6	7,0	6,5
España (1)	2,3	2,7	3,7	4,8	5,6	5,7	5,6	5,7	6,0	6,3	6,4	6,5	7,0
Estados Unidos	5,2	6,0	7,4	8,4	9,3	10,6	10,8	11,1	11,3	11,8	12,2	13,3	14,0
Finlandia	3,9	4,9	5,7	6,3	6,5	7,2	7,4	7,4	7,2	7,1	7,8	8,9	9,4
Francia	4,2	5,2	5,8	7,0	7,6	8,5	8,5	8,5	8,6	8,7	8,8	9,1	9,4
Grecia	3,2	3,6	4,0	4,1	4,3	4,9	5,4	5,2	5,1	5,1	4,8	4,8	5,4
Holanda	3,9	4,4	6,0	7,7	8,2	8,2	8,1	8,5	8,4	8,3	8,0	8,7	8,6
Irlanda	4,0	4,4	5,6	7,6	9,0	8,3	8,3	8,0	7,9	7,3	7,5	8,0	7,1
Islandia	1,2	2,8	5,2	6,2	6,5	7,4	7,8	7,9	8,5	8,6	8,7	8,3	8,5
Italia	3,3	4,0	5,2	6,1	6,8	7,0	6,9	7,3	7,6	7,6	7,7	8,3	8,5
Japón	2,9	4,3	4,4	5,5	6,4	6,5	6,7	6,8	6,7	6,7	6,7	6,8	6,9
Luxemburgo	n.d.	n.d.	4,1	5,6	6,8	6,8	6,7	7,2	7,3	7,4	7,2	6,6	7,4
Noruega	3,3	3,9	5,0	6,7	6,6	6,4	7,1	7,5	7,4	7,6	8,0	8,4	8,3
Nueva Zelanda	4,4	4,5	5,2	6,7	7,2	6,6	6,9	7,3	7,4	7,1	7,3	7,7	7,7
Portugal (2)	n.d.	n.d.	n.d.	6,4	5,9	7,0	6,6	6,4	6,5	6,3	6,1	6,2	6,0
Reino Unido	3,9	4,1	4,5	5,5	5,8	6,0	6,0	5,9	5,9	5,8	6,2	6,6	7,1
Suecia	4,7	5,6	7,2	7,9	9,5	9,3	9,0	9,0	9,0	8,8	8,6	8,8	7,9
Suiza	3,3	3,8	5,2	7,0	7,3	7,6	7,6	7,9	8,0	7,8	7,8	8,0	9,3
Turquía	n.d.	n.d.	n.d.	3,5	4,1	n.d.	n.d.	3,5	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	4,1
Media OCDE	3,8	4,5	5,4	6,4	7,0	7,4	7,4	7,4	7,6	7,6	7,8	8,1	8,1

(1) Las estimaciones propias de la Comisión del gasto en Sanidad en España en porcentaje del PIB para los años 1985 a 1991 son las siguientes: 6,4; 6,3; 6,3; 6,6; 6,8; 6,8 y 6,9.
(2) Otras estimaciones parecen indicar que el porcentaje para 1992 es más elevado.

Fuente: Elaboración CECS a partir de OCDE, *La réforme des systèmes de Santé. Étude de dix-sept pays de l'OCDE,* París, 1994, y *Health Data Bank (Health Affairs*, otoño 1989 y primavera 1991), y de PNUD, *Informe sobre el desarrollo humano,* varios años.

Tabla 13 – Evolución del gasto sanitario en España. 1982-1991

Años	Gasto en Sanidad (miles de millones pta.)	Gasto total en Sanidad como porcentaje del PIB	Gasto público en Sanidad como porcentaje del PIB	Gasto privado en Sanidad como porcentaje del PIB	Porcentaje de variación gasto sanitario	Porcentaje de variación del PIB
1982	1.314,8	6,7	5,0	1,8	–	–
1983	1.470,8	6,6	4,9	1,7	11,9	13,6
1984	1.585,3	6,3	4,7	1,6	7,8	12,9
1985	1.823,1	6,4	4,8	1,6	13,8	12,3
1986	2.032,8	6,3	4,7	1,6	12,6	14,6
1987	2.291,8	6,3	4,8	1,5	12,9	11,8
1988	2.663,9	6,6	5,1	1,5	16,2	11,2
1989	3.040,5	6,8	5,2	1,5	14,2	12,1
1990	3.388,6	6,8	5,3	1,5	12,2	11,3
1991	3.739,5	6,9	5,3	1,6	10,3	9,0

Nota: Los datos correspondientes a los años 1982 y 1983 no parecen ser homogéneos con el resto de la serie, probablemente por efecto de los decretos-leyes dictados entonces para el saneamiento del déficit.

Fuente: Elaboración CECS a partir de Comisión de Análisis y Evaluación del Sistema Nacional de Salud, *Informe y recomendaciones,* julio 1991.

Tabla 14 – Evolución del número de hospitales y camas hospitalarias en funcionamiento según su dependencia. 1984-1992

	Hospitales						Camas en funcionamiento					
	Públicos			Privados			Públicos			Privados		
	Total	SNS (1)	Otros (2)	Total	Lucrativos	Sin lucro	Total	SNS	Otros	Total	Lucrativos	Sin lucro
1984	386	147	239	549	394	155	120.886	59.508	61.378	58.306	31.485	26.821
1985	385	198	198	528	378	150	118.532	74.832	43.700	56.878	30.596	26.282
1986	380	207	173	509	360	149	116.938	77.487	39.451	54.922	28.769	26.153
1987	382	223	159	504	356	148	116.576	80.225	36.351	54.579	28.605	25.974
1988	375	226	149	491	344	147	115.758	81.633	34.125	54.318	28.420	25.898
1989	355	215	140	475	325	150	114.697	82.666	32.031	53.817	28.109	25.708
1990	350	228	122	470	320	150	112.654	85.112	27.542	53.243	28.647	24.596
1991	345	226	119	468	316	152	111.201	84.867	26.334	53.250	27.719	25.531
1992	344	225	119	457	309	148	112.734	87.024	25.710	51.084	27.092	23.992

(1) Sistema Nacional de Salud. Incluye los de las comunidades autónomas.
(2) Incluye los del Ministerio de Defensa, las diputaciones y cabildos, los ayuntamientos y otros.

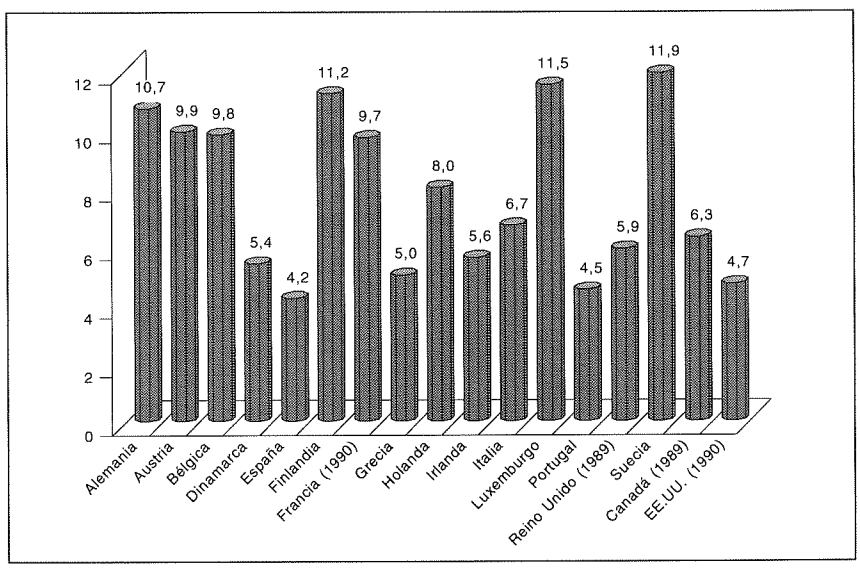
Fuente: Elaboración CECS a partir de INE, *Estadística de Establecimientos Sanitarios con Régimen de Internado*, varios años.

Tabla 15 – Número de hospitales y de camas hospitalarias en España. 1995

Número de hospitales	792	Camas hospitalarias totales	169.128
Hospitales de agudos	610	En hospitales de agudos	140.119
Públicos	254	Públicos	102.724
Privados benéficos	86	Privados benéficos	11.987
Privados no benéficos	270	Privados no benéficos	25.408
Hospitales de larga estancia	95	En hospitales de larga estancia	9.805
Públicos	31	Públicos	4.418
Privados benéficos	29	Privados benéficos	2.424
Privados no benéficos	35	Privados no benéficos	2.963
Hospitales psiquiátricos	87	En hospitales psiquiátricos	19.194
Públicos	40	Públicos	9.150
Privados benéficos	20	Privados benéficos	6.656
Privados no benéficos	27	Privados no benéficos	3.388
Total hospitales públicos	325	Total camas públicas	116.292
Total hospitales privados	467	Total camas privadas	52.836

Fuente: Elaboración CECS a partir de datos del Ministerio de Sanidad y Consumo.

Gráfico 6 – Camas hospitalarias por cada 1.000 habitantes en los países de la Unión Europea, Estados Unidos y Canadá. 1991



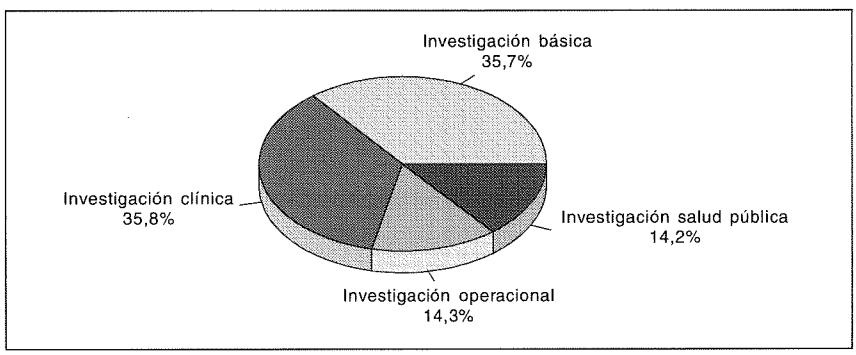
Fuente: Elaboración CECS a partir de El País, *Anuario de la Salud, la Medicina y la Sanidad*, 1995, y Eurostat, *Estadísticas Básicas de la Comunidad*, 1993.

Tabla 16 – Actividad hospitalaria. Hospitales públicos y privados. 1992

Altas hospitalarias por cada 1.000 habitantes	102,90
Consultas externas (especialistas por cada 1.000 habitantes)	833,40
Intervenciones quirúrgicas por cada 1.000 habitantes	61,34
Urgencias por cada 1.000 habitantes	357,66
Urgencias hospitalizadas por cada 1.000 urgencias	144,56
Estancia media en días:	11,35
– Agudos	8,86
– Larga estancia	155,32

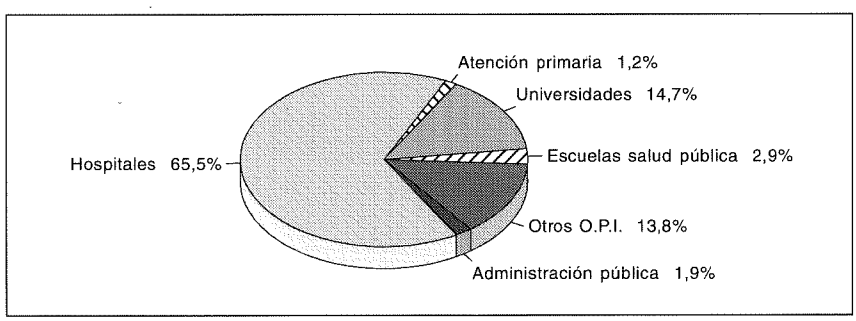
Fuente: Elaboración CECS a partir de INE, *Estadística de Establecimientos Sanitarios con Régimen de Internado 1992*, 1995.

Gráfico 7 – Distribución de los recursos del Fondo de Investigaciones Sanitarias según tipos de investigación. 1989



Fuente: Elaboración CECS a partir de datos del Ministerio de Sanidad y Consumo.

Gráfico 8 – Distribución porcentual de los recursos del Fondo de Investigaciones Sanitarias según sus instituciones. 1993



Fuente: Elaboración CECS a partir de Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología, *Memoria de Actividades del Plan Nacional de I+D en 1993*, 1995.

Tabla 17 – Número de programas financiados por el Fondo de Descuento Complementario y por el Fondo de Investigaciones Sanitarias. 1968-1990

Año	Fondo de Descuento Complementario		Fondo de Investigaciones Sanitarias de la Seguridad Social										
	INP		Insalud										
	1968-71	1972-79	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Presupuesto (millones pta.)	16 x 4	138 x 8	232	850	1.093	756	998	1.132	1.756	2.165	2.516	3.284	4.227
Programa de promoción de la investigación													
Proyectos de investigación	19	125	140	365	218	310	215	311	428	627	606	725	1.100
Ayudas para infraestructura	0	0	0	0	0	0	0	0	0	37	69	74	100
Programa de formación de personal investigador													
Becas iniciación investigación	0	0	0	50	60	164	142	160	191	218	287	293	350
Becas ampliación estudios (meses)	0	0	0	380	382	343	370	472	427	555	1.409	1.236	2.000
Becas intercambio CEE y COST	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	30	36	100
Becas personal Centroamérica y Área Andina	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	26
Bolsa de viaje	28	202	63	25	152	11	92	58	272	98	188	539	550
Reuniones científicas	42	153	68	36	110	59	111	66	92	99	73	82	100
Publicaciones científicas	7	10	5	4	5	6	5	2	3	1	6	19	115

Fuente: Elaboración CECS a partir de datos del Ministerio de Sanidad y Consumo.

Capítulo VI

ORGANIZACIONES VOLUNTARIAS DE SOLIDARIDAD

I. TESIS INTERPRETATIVAS

1. La adolescencia de un nuevo sujeto social

La Conferencia Nacional de Presidentes de Organismos de Voluntariado es un interlocutor social del Gobierno antes de legislar sobre materias que les afecten. Se han celebrado ya tres encuentros nacionales entre las asociaciones de solidaridad y varios ministros del Gobierno. Hablamos de Italia, pero la tendencia en toda Europa es clara y sigue esta misma dirección. La solidaridad organizada está dejando de ser una actividad marginal que aminora las necesidades más perentorias de los más necesitados para convertirse en un interlocutor experimentado del poder legislativo y de las Administraciones Públicas en el diseño y gestión de las políticas sociales de toda Europa.

Y es que la suma de pequeñas iniciativas ciudadanas organizadas está dejando de ser irrelevante. En un principio, iniciativas locales de comercio justo trataron de motivar al consumidor a comprar por solidaridad productos del Tercer Mundo y de alentar testimonialmente a los productores –generalmente pequeñas cooperativas campesinas– garantizándoles un precio de venta al inicio de cada campaña de cultivo. Estas iniciativas tenían más valor como sensibilización de los consumidores europeos hacia las desigualdades comerciales que peso relativo en la economía. Sin embargo, cuando las organizaciones de solidaridad holandesas consiguieron una cuota del 3% del mercado para el café *Max Havelaar*[1], esa mínima cuota provocó ya contramedidas comerciales de las empresas dominantes en el sector.

Pequeñas organizaciones pueden producir cambios significativos en las políticas locales. En un barrio británico, una asociación asistió a todas las sesiones de la Administración local –allí siempre públicas– para defender los derechos de las minorías marginales. Transcribía los argumentos presentados por cada edil en el debate y los difundía en el barrio señalando el lenguaje sexista, las descalificaciones verbales de los colectivos marginados... En unos meses, la conciencia de

[1] Es el nombre de un popular personaje holandés de las novelas de Douwes Dekker, ambientadas en Indonesia, que lucha contra las injusticias coloniales.

que serían públicamente conocidos y comentados hizo cambiar significativamente el nivel de los debates y el sentido de algunas decisiones.

Pero, como señalábamos, es un movimiento todavía joven. En nuestro informe *España 1994* hacíamos un primer análisis de este fenómeno, titulándolo «Espectaculares en la solidaridad e insuficientes en el comportamiento cívico». La solidaridad con el desconocido es ya un término familiar. Seguimos manteniendo nuestro característico impulso de sociabilidad y generosidad. Pero a diario comprobamos que es más fácil atender al extraño que al que convive con nosotros[2]. Y, además, cualquier solidaridad ha de crecer hoy contra corriente. Vivimos en una sociedad de individuos recogidos sobre sí mismos, preocupados por la felicidad de los nuestros más cercanos, muy superficialmente relacionados con los demás y con las instancias tradicionales de participación social[3].

Retirados a la intimidad los sujetos individuales, los agentes económicos del mercado y los agentes del poder político dominan la agenda del diálogo social. Aquellas actuaciones que no pueden probar su relevancia en términos económicos o de rentabilidad política quedan relegadas al ámbito de la persona. Ante este monopolio del diálogo social endogámico o economicista, lo nuevo no es la solidaridad ciudadana de los particulares, sino su capacidad de hacerse oír como voz pública. Es hoy un interlocutor valioso en el diseño y gestión de las políticas sociales. El caso extremo sería Dinamarca, donde las asociaciones de solidaridad temen que el Gobierno deje en sus manos toda la gestión de las políticas sociales y abdique de su función.

Sin llegar a tanto, las organizaciones de solidaridad están también aquí en el candelero. Son protagonistas principales en la reinserción de reclusos y drogodependientes y en la acogida a los inmigrantes. Comunidades autónomas y ayuntamientos establecen registros, servicios de información telefónica, centros de formación e información, institutos regionales y hasta direcciones generales. La comisaria europea Edith Cresson presentó a la prensa una acción piloto de voluntariado para 2.500 jóvenes en colaboración con las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) y anunció un Estatuto del servicio de voluntariado europeo.

---

[2] CECS, *España 1994*, Fundación Encuentro, Madrid, 1995, p. 63-100.

[3] Andrés Orizo, F., *Los nuevos valores de los españoles*, Fundación Santa María, Madrid, 1991, p. 223.

¿Por qué ahora, si esa solidaridad ha existido siempre? Sólo a partir de 1975 pudo ejercerse aquí sin cortapisas el derecho de asociación. La entrada de España en la Comunidad Europea y en las organizaciones de cooperación internacional supuso el contacto con la experimentada solidaridad organizada de los demás países de la Comunidad y el acceso a los fondos comunitarios y nacionales distribuidos por cauces distintos a las Administraciones Públicas. Pero también jugó un papel importante el flujo de personas que, activas en el movimiento ciudadano de los años setenta e insatisfechas con las posibilidades de participación social que ofrece el marco político a los no profesionales una vez asentado, desembocaron en los años ochenta en actuaciones menos ideologizadas y más inmediatamente satisfactorias. Simultáneamente, en un país que había sido de emigración hasta comienzos de los años setenta, el fenómeno de la inmigración y sus nuevas necesidades modificó los planteamientos asistenciales tradicionales y los de los grupos más sensibles al cambio social y cultural, volcados más en la cooperación internacional. Con el Tercer y Cuarto Mundo en casa, la solidaridad ha de aunar asistencia, análisis político y cambio de estructuras.

2. Agentes innovadores de integración social

El problema básico de nuestras sociedades son las fracturas sociales, la fatídica dinámica de acentuada dualización y su reverso de marginación-exclusión social. Y ahí es precisamente donde las organizaciones de solidaridad actúan como promotoras de integración.

A continuación, se detallan someramente algunos rasgos que caracterizan a este incipiente movimiento, con el fin de acercarnos más a su realidad:

— **La oferta crea demanda**. Su mera existencia convoca, aglutina y hace operativos muchos deseos individuales de participación que se perderían de otro modo por falta de cauces y propuestas accesibles. El ejemplo de las organizaciones de solidaridad médica –la primera, Medicus Mundi, se creó en 1963 y hoy tiene 7.000 socios y 4.000 voluntarios– ha movido a otros profesionales: periodistas, agrónomos, ingenieros, bomberos, payasos, radioaficionados, juristas, etc., a organizar su cooperación específica al desarrollo. Podemos decir lo mismo de las muchas fundaciones o asociaciones de reciente creación. Las nuevas ofertas de solidaridad despiertan y concretan respuestas y acciones personales que antes eran vagos deseos inoperan-

tes. Ofrecen posibilidades de desarrollo personal, expresiones de responsabilidad que confirman a la persona como un ser autónomo, rescatándola de la indiferencia general.

— Su principal activo es el **capital humano**. La base de su estructura no es el patrimonio ni la gestión. Su raíz es la creatividad, la capacidad de adhesión, la iniciativa e ilusión de las personas, que también hoy se reconoce como el agente y factor determinante del desarrollo integral en el mundo de la producción y el mercado. Suscitan y potencian voluntades humanas. En una palabra, crean recursos sociales, los más preciosos para incrementar el desarrollo social[4].

— Por otro lado, a los límites palpables del Estado de Bienestar, que genera una espiral de crecientes expectativas y necesidades imposibles de financiar y gestionar públicamente, se une la mayor disponibilidad de tiempo libre (voluntario o forzado), mejor educación e información, más libertad y movilidad individual por parte de los ciudadanos. Se buscan **nuevas formas de participación social y política**, de identidad personal y colectiva al margen de las «grandes narraciones» de los tradicionales proveedores de sentido, religiosos, ideológicos o políticos. Las pequeñas actuaciones locales de pequeños grupos van logrando efectos acumulativos y multiplicadores no tan pequeños, más allá de una expresión testimonial o subjetiva de solidaridad local. Las reducidas redes horizontales resultan aquí más eficaces que las iniciativas verticales de los agentes institucionales de integración social.

— Las organizaciones de solidaridad son particularmente ágiles para detectar necesidades sociales y suelen ser también las primeras en atenderlas. Tienen una especial capacidad para dar respuestas **receptivas, innovadoras y creativas** a esas necesidades con métodos originales.

— A diferencia de las Administraciones Públicas, pueden adaptarse con más facilidad a los cambios de la realidad y presentar nuevas estrategias con más **flexibilidad** y rapidez. Responden más oportunamente a las múltiples necesidades localmente diferenciadas. Su grado de informalidad organizativa les permite atender algunos problemas

---

[4] Un nuevo baremo del Banco Mundial para medir niveles nacionales de desarrollo sostenible, que pondera recursos naturales, financieros y humanos, coloca en cabeza tras Australia y Canadá, dos grandes en recursos naturales (70 puntos de 100), a tres países pequeños: Luxemburgo, Suiza y Japón. Y no por sus recursos naturales o financieros (3 o 4 puntos de 100), sino por sus recursos humanos (80 puntos de 100). *The Economist,* 23 de diciembre de 1995, p. 89.

con más eficacia, puesto que tienen más facilidad para conectar con el problema en su base, en la calle e incluso atender demandas emergentes que chocan con la legalidad vigente, como la atención a inmigrantes ilegales o presuntos delincuentes.

— Medida con parámetros económicos, al margen de su eficiencia gestora, su actividad resulta más eficiente en la asignación de recursos económicos y humanos. A la financiación pública disponible para las necesidades de que se ocupan, suman directamente los recursos privados, personales y económicos que la **confianza adquirida** les permite recabar. Al aplicarlos a las circunstancias locales generan una respuesta imposible de lograr desde otras instancias más alejadas de lo cotidiano.

— Su función primordial es mediar entre el mundo de la necesidad excluida o marginada y el conjunto de la comunidad social. Muchas voluntades y capacidades de solidaridad se pierden por falta de cauces de expresión o gestión. Una acción mediadora típica de las pequeñas asociaciones locales específicas –que son la mayoría en España– supone **canalizar la voz** de las demandas sociales, no articuladas antes suficientemente, para que puedan ser atendidas por la comunidad o el Estado y **promover la movilización, organización y autogestión** de sus necesidades entre los mismos individuos y grupos que padecen la marginación o exclusión. Este tipo de actuación, a veces obligado dada la escasez de recursos propios para atender esas necesidades, es el que mejor expresa la capacidad integradora de esta solidaridad. No atiende materialmente por sí misma las necesidades de los afectados, pero hace más: les hace sujetos sociales con voz propia y convoca hacia ellos la atención necesaria del resto de los actores sociales.

— Hacen presentes valores de la cultura de la solidaridad muy amenazados en nuestra vida cotidiana. Todos percibimos la deshumanización funcional de las relaciones humanas y del ejercicio del poder, la ruptura de la continuidad entre las políticas sociales y las necesidades humanas que las provocaron, la insensibilidad de la lógica del beneficio ante la dualidad y fragmentación social que produce. Su naturaleza y estructura particular, su orientación y los servicios que directamente prestan, les permiten preservar y propagar en este contexto hostil la iniciativa personal, la gratuidad, la participación, el pluralismo... contribuyendo así a crear una **cultura de la solidaridad**.

El Estado, principal garante de los intereses generales y gestor político del proyecto común de la sociedad, es cada vez más «mercado». Es decir, las políticas que se formulan y aplican son muchas veces re-

sultado de un pacto del poder ejecutivo o legislativo con los intereses fácticos del mercado y expresan más esos intereses contractuales y contratados de los agentes económicos que los intereses generales. Este mismo proceso hace que el mercado se apoye cada vez más en el Estado para amparar sus intereses en esa legislación «pactada», en vez de afrontar la competencia.

Es verdad que la realidad –y el mercado– tiene condicionantes objetivos que ningún voluntarismo puede reducir a una expresión de valores sociales. No se puede leer toda la realidad en clave de valores. Pero los valores socialmente reconocidos sí se hacen realidad en hechos de la vida cotidiana. De ahí la función de los agentes de solidaridad para realzar la validez –y la eficacia práctica– de los fines utópicos y de los intereses generales en un mundo de medios. Las actividades personales de solidaridad adquieren un tinte de protesta –a veces muy directa– ante el ataque cotidiano a los valores de cohesión social por parte del agente principal de esa integración social, el Estado, muy mediatizado por los valores económicos del mercado, que no son los únicos.

3. Prendidos en una difícil red de relaciones

Los avatares en el crecimiento de este nuevo sujeto social estarán condicionados por la evolución de sus mediaciones, más aún en estos momentos de cambio. Sólo se constituye como tal sujeto en una red de relaciones con las políticas sociales públicas, la sensibilidad ciudadana del entorno y las expectativas de las personas concretas que suman sus esfuerzos personales y laborales en estas organizaciones.

Las políticas sociales de los Estados cuentan cada vez más con la colaboración de la solidaridad ciudadana organizada para descentralizar su gestión. Los gobiernos asignan crecientes recursos a estas organizaciones, de los que dependen para desarrollar muchos de sus programas. En principio, una simbiosis fructífera para los beneficiarios de los programas y para las dos partes implicadas.

Con la excepción escandinava, la realidad en Europa –y no sólo aquí– es que los hechos no se corresponden con las buenas palabras. A pesar de la consistente tradición histórica de solidaridad, de matriz religiosa y secular, a pesar de que los cambios ideológicos en la derecha y la izquierda políticas convergen hacia una creciente apreciación del compromiso solidario ciudadano, y más allá de una legislación be-

nevolente, el compromiso práctico de los gobiernos con estas iniciativas es tímido y vacilante[5].

Por un lado, se ensalza su buen promedio de eficiencia en la gestión de los recursos y su papel como avanzadilla contra la exclusión social. También se elogia el que no suelen ser dóciles instrumentos de las prioridades gubernamentales cuando no las comparten, ni mudos testigos de la incoherencia administrativa con los colectivos más marginales. Cuanta más fuerza adquieren, su análisis de las desigualdades estructurales resulta más crítico. Es más, la creciente confianza de los ciudadanos en la transparencia y fiabilidad de las organizaciones de solidaridad se interpreta como un síntoma de desconfianza hacia las Administraciones Públicas en su gestión directa del bienestar.

Desde otra perspectiva, crece la preocupación en estas organizaciones porque su respuesta a las situaciones de marginación pueda ser instrumentada como paliativo de carencias institucionales y en último término actúen como agentes de un sistema que se preocupa más por neutralizar el malestar por los efectos de la desigualdad social que sus causas. Cuidan con esmero su independencia y se llaman con insistencia «No Gubernamentales». Pero su eficacia real depende en buena parte de cómo integren su actividad en el marco siempre mayor de unas políticas gubernamentales, fruto al fin y al cabo de la legitimación democrática de las urnas. Económicamente, la dependencia de fondos públicos no es tan significativa en las organizaciones más grandes, ya que suponen alrededor de un 30% de sus presupuestos. Pero en la mayoría de los casos, por los escasos recursos que poseen las organizaciones pequeñas, la relación se invierte y los recursos propios representan, siendo optimistas, un 20%. Aunque coexisten los dos extremos, es más frecuente la fuerte dependencia económica de los fondos públicos que la independencia recelosa hacia éstos. En ambos casos, el resultado es la precariedad de funcionamiento.

Ahora bien, los recelos de las Administraciones pueden desaparecer –si la colaboración es satisfactoria– con más facilidad que los recelos de estas organizaciones ciudadanas hacia la Administración. El futuro previsible obligará a un mejor entendimiento. Aunque mantenga sus raíces en la vergüenza provocada por la exclusión social, la solidaridad organizada articula propuestas alternativas además de denuncias y acciones inmediatas. Su eficacia como interlocutor con respaldo ciudadano suficiente en el discurso político y económico –en lo que hoy se

---

[5] Gaskin, K. y Smith, J. D. (ed.), *A new civic Europe. A study of the extent and role of volunteering*, Volunteer Centre U. K., Londres, 1995, p. 23.

diferencien– depende de la viabilidad razonada de sus propuestas públicas. Las Administraciones, por su parte, son explícitamente conscientes de que ni los programas públicos ni el mercado pueden ser los únicos garantes y gestores del complejo sistema de bienestar.

En cuanto a la sensibilidad ciudadana, el problema es que esta solidaridad choca con las tendencias individualistas imperantes. Como las demás sociedades de nuestro entorno, la España de los años noventa es «una sociedad de individuos, en la que se reconoce el valor de lo singular, de la **individualidad**. Nunca como hoy nos hemos recogido dentro de nosotros mismos, nunca como hoy el individuo se ha mirado dentro de sí y se ha preocupado de sí mismo y de los suyos cercanos, de su felicidad y de su bienestar, relacionándose superficialmente con los demás o manteniendo relaciones de baja intensidad con las instancias tradicionales de participación social»[6]. Una mínima minoría de personas muy activas concita en este campo una atención y unos apoyos sociales significativos, pero desproporcionados respecto al tamaño real de esos colectivos. Para su desarrollo ulterior necesitarán transformar ese apoyo social difuso en colaboraciones personales más amplias y consolidadas, menos emotivas y puntuales.

La actual coyuntura económica es otra fuente de ambigüedades en la red de relaciones personales. Los programas de solidaridad necesitan la asignación de un porcentaje de fondos –por pequeño que sea– a su gestión, requieren profesionales competentes –a veces externos y retribuidos– y apelan al público para captar recursos propios. En una coyuntura de escasez, cuando el volumen global de recursos que se maneja es grande, ese mínimo es también considerable. Significa una opción laboral estable para bastantes profesionales. Es necesario también un esfuerzo continuado para elaborar proyectos, financiarlos y ejecutarlos, a veces en competencia con otras organizaciones del mismo sector. El paro juvenil puede hacer atractivo un programa de voluntariado que permita iniciarse en la profesión recién estudiada y quizá con perspectivas estables de trabajo. Las Administraciones tratan de incluir algunos servicios de proximidad en el mercado laboral como paliativo del desempleo. En resumen, la gestión eficiente de los aspectos económicos introduce elementos corporativos y de mercado en organizaciones gestoras del altruismo. Una coordinación nada fácil.

---

[6] Andrés Orizo, F., *Los nuevos valores de los españoles*, Fundación Santa María, Madrid, 1991, p. 223, en las conclusiones de su interpretación de la Encuesta Europea de Valores.

II. RED DE LOS FENÓMENOS

1. El necesario reconocimiento de su labor

1.1 Su importancia es clara; sus datos, imprecisos

Entre junio y diciembre de 1994, nueve organizaciones de solidaridad españolas recibieron 6.200 millones de pesetas en donaciones para programas de emergencia en Ruanda. Unas 158 pesetas *per cápita*. Según algunas estimaciones, la donación por habitante más elevada de Europa. Representa casi el doble de los fondos públicos que las Organizaciones No Gubernamentales de Cooperación al Desarrollo (ONGD) españolas recibieron en 1994[7]. Quizá contribuyó a ello el fuerte impacto público de la Campaña del 0,7%, pero no es un hecho aislado. En 1991, dos de cada tres personas habían dado dinero en el mes anterior a alguna forma de solidaridad social. Descontadas las loterías o sorteos benéficos (49%) y las colectas en las iglesias (23%), el porcentaje de donantes sigue siendo alto (50%). La media mensual total rondaba las 1.000 pesetas –300 pesetas si excluimos estos últimos conceptos–[8].

La solidaridad económica es la más impulsiva e inmediata. En comparación, la aportación en ocupación y tiempo personal a trabajos de solidaridad es pequeña. Sólo atrae a una de cada diez personas, según datos de esa misma encuesta internacional[9]. Confirmando esta apreciación, la encuesta sociodemográfica del INE indica que en 1991 el 0,8% de los españoles (casi 250.000 personas) decían dedicar habitualmente y sin remuneración una parte de su tiempo a actividades de beneficencia, asistencia social o instituciones sin ánimo de lucro. Se distribuirían así: entre la población masculina, el 0,9% de la pobla-

---

[7] Esos recursos públicos representaron 3.500 millones en 1994 según Intermón (*La realidad de la ayuda 1995. Una evaluación independiente de la ayuda oficial al desarrollo internacional*, Intermón, Barcelona, 1995, p. 21). En 1995, la cifra ascendió a 10.000 millones según *El Mundo*, 26 de febrero de 1996.

[8] Cabra de Luna, M. A., «Estudio sobre donaciones benévolas y el voluntariado en España», *Boletín de Estudios y Documentación del Comité Español para el Bienestar Social*, n. 1, 1992, p. 20, 34, 56.

[9] *Ibid.*, p. 38.

ción total y el 1,1% de los que tenían entre 16 y 65 años; entre las mujeres, el 0,5% y el 0,8%, respectivamente.

Han pasado cuatro años de creciente expansión y presencia pública de esta solidaridad social. Más de un millón de jóvenes, el 11,9%, se ocupó en 1995 en algún tipo de solidaridad, según una encuesta del Instituto de la Juventud[10]. La Coordinadora de Organizaciones No Gubernamentales de Cooperación al Desarrollo (ONGD) calcula que sus efectivos han crecido un 25% anual entre 1991 y 1993 y los cifra en 8.300 voluntarios, con un círculo más amplio de 500.000 socios colaboradores. Por su parte, la Plataforma de Voluntariado calcula que las 29 asociaciones y federaciones que la integran alcanzan los 350.000 socios[11]. La tabla 1 muestra cifras de ocho ONGs significativas que suman entre ellas casi el millón de socios colaboradores.

Esta disparidad en los datos meramente cuantitativos no indica sólo diferencias evidentes de método en las estimaciones, sino la carencia de datos reales fiables, dada la diversidad de actividades que abarca esta solidaridad social. Pero muestra también que tiene cada

Tabla 1 – Recursos y afiliación de algunas ONGs españolas. 1994-1995

ONGs	Presupuesto total (en millones)		Subvenciones públicas (en millones)		Donativos privados (en millones)		Socios (en miles)	
	1994	1995	1994	1995	1994	1995	1994	1995
Ayuda en Acción	1.223	1.360	63	99	1.160	1.261	40	50
Médicos del Mundo	n.d.	1.727	n.d.	1.177	450	550	1,2	1,6
Médicos sin Fronteras	5.254	2.137	2.536	1.202	2.718	935	45	60
Medicus Mundi	1.125	1.391	891	1.171	333	220	7	10
Intermón	3.037	3.285	996	1.550	1.905	1.735	90,6	110
Cruz Roja(1)	37.800	33.547	8.851	5.080	2.146	1.651	616	654
Cáritas(2)	15.758	n.d.	3.514	n.d.	12.244	n.d.	23	n.d.
Manos Unidas(3)	5.573	5.567	830	558	4.743	5.009	50	65

(1) Los datos de 1995 son provisionales.
(2) El número de colaboradores voluntarios de Cáritas está tomado del Censo de Obras y Servicios de 1991. No incluye los voluntarios para atención primaria o asistencia directa en las parroquias.
(3) Datos de la Campaña XXXV (mayo 1993-abril 1994) y de la Campaña XXXVI (mayo 1994-abril 1995).

Fuente: Elaboración CECS a partir de *El País*, 6 de febrero de 1996, y datos facilitados por las ONGs.

[10] *El País*, 9 de noviembre de 1995, p. 29.
[11] Felipe, A. de y Rodríguez de Rivas, L., *Guía de la solidaridad*, Temas de Hoy, Madrid, 1995, p. 81.

vez más apoyo ciudadano e incidencia real en la oferta de servicios de proximidad, asistencia, integración social y cooperación internacional.

En la última sesión parlamentaria de 1995, el 27 de diciembre, fue aprobada la Ley del Voluntariado, cuyo proyecto había sido presentado el 11 de agosto. La han precedido bastantes decretos o leyes reguladoras de estas tareas de solidaridad social en las comunidades autónomas: Cataluña (1991), Aragón (1992), Andalucía (1993), Madrid y La Rioja en 1994, Extremadura, Castilla y León y Castilla-La Mancha en 1995. Es una ley que venían pidiendo las organizaciones de solidaridad desde hace bastantes años y que recoge en buena parte sus reivindicaciones: regula la actuación del voluntariado en un marco general, deslindándolo de las relaciones laborales, establece derechos y deberes del voluntariado y medidas para su promoción. No queda, sin embargo, exenta de polémica al reconocer, como medida de fomento del voluntariado, los servicios voluntarios a efectos de la prestación social sustitutoria. El Ministerio de Asuntos Sociales ya había retirado del texto los artículos relativos a posibles incentivos fiscales, laborales o económicos en becas, acceso a la vivienda, etc., otorgables a los voluntarios. Las organizaciones de voluntariado y los sindicatos se resistían a cualquier compensación económica que empañase la gratuidad del esfuerzo solidario o lo acercase al mercado laboral[12].

> *El moderno Estado de Derecho debe incorporar a su ordenamiento jurídico la regulación de las actuaciones de los ciudadanos que se agrupan para satisfacer los intereses generales, asumiendo que la satisfacción de los mismos ha dejado de ser considerada como una responsabilidad exclusiva del Estado para convertirse en una tarea compartida entre Estado y sociedad.*
>
> *El Estado necesita de la responsabilidad de sus ciudadanos y éstos reclaman un papel cada vez más activo en la solución de los problemas que les afectan.*

Esta exposición de motivos de la Ley del Voluntariado reconoce explícitamente un sentimiento difundido: el Estado no puede cubrir todos los campos de actuación social. La compleja modernización que vivimos no es del todo gestionable desde el Estado. No basta multiplicar estructuras, planes, programas u organismos específicos den-

---

[12] *El País*, 9 de abril de 1995, p. 29.

tro de la organización sectorial y vertical propia de las Administraciones Públicas. Tampoco sería financiable a medio plazo desde los presupuestos generales, ya que la satisfacción de necesidades que el Estado de Bienestar ofrece genera una espiral de nuevas expectativas. Subrayemos, por último, la reclamación por parte de los ciudadanos de un papel más activo en la solución de los problemas que les afectan. Significa una revitalización de valores democráticos, una redistribución de derechos y deberes entre las Administraciones Públicas de distintos niveles y la reivindicación de derechos y deberes de la acción ciudadana directa. En Maastricht, la Comunidad Europea recuperó el antiguo término teológico «subsidiariedad» para referirse a este proceso.

A diferencia de las Administraciones Públicas, los agentes sociales de la solidaridad actúan en un sistema de redes horizontales y flexibles, cercano a las inmediatas necesidades insatisfechas de las personas concretas. Su aportación fundamental, en los actuales procesos de fractura, empobrecimiento y exclusión social, es que se sitúan precisamente en el centro de esa dialéctica de integración/exclusión social y promueven una imprescindible estrategia de inserción social por parte de los mismos sujetos y grupos que este dinamismo social tiende a dejar al margen. Fomentan la autonomía y participación como derechos básicos de los excluidos. Esto hace especialmente relevantes hoy estas iniciativas, antídotos de la fragmentación social.

La modernización cultural conlleva crecimiento de la autonomía individual; la modernización económica, crecimiento de una eficiente autorregulación; la modernización política, mejores garantías jurídicas de los bienes comunes esenciales. Estos tres espacios del desarrollo social son interdependientes. Progresan articuladamente o se bloquean mutuamente. El desarrollo ya no es cuestión de tener o no tener, sino de estar incluido o excluido del intercambio de saberes y papeles sociales.

1.2 Una confusión de nombres clarificadora

El título genérico de Organización No Gubernamental (ONG) fue en principio puramente diferencial. Se acuñó precisamente en los foros internacionales donde habitualmente participan sólo portavoces de los gobiernos cuando en ellos fueron admitidos observadores o participantes de organizaciones que no hablaban en nombre de ningún gobierno. Quería subrayar que su voz no defendía intereses na-

cionales específicos, sino que articulaba la voz de los más débiles de la tierra en esos foros. Un ejemplo reciente de esa colaboración entre gobiernos y ONGs fue la Conferencia sobre Medio Ambiente de Río, donde fueron escuchadas por su enorme experiencia en los problemas que por nuevos se debatían. Los foros o encuentros alternativos que acompañan hoy a casi todas las conferencias internacionales serían también ejemplos de ese pretendido diálogo con los gobiernos, aunque sea en una colaboración no tan armónica. Sin embargo, esta denominación pierde su sentido si se aplica al ámbito interno de cada sociedad. Todos los interlocutores sociales nacionales, excepto las Administraciones Públicas, son ONGs, incluidas por supuesto las organizaciones del mercado. Por muy usual que sea en el diálogo social interno, el nombre abarca tanto que no expresa casi nada. Mantiene, eso sí, la referencia simbólica al ciudadano y a la independencia –no siempre real– de otras instancias.

Apelando a un modelo usual, el campo de acción de la solidaridad se puede ver como un espacio complejo de relaciones entre tres polos: el **Estado**, el **mercado** y los **mundos vitales** de los ciudadanos. Ni siquiera es posible **nombrar** hoy con precisión ese espacio.

Si este espacio de relaciones se observa primordialmente desde su referencia al polo del **Estado**, la denominación realzará su **autonomía** e independencia frente a las Administraciones Públicas (*Organización No Gubernamental, Independent Sector, Private Nongubernamental Sector, Informal Sector*).

Si se nombra por referencia al **mercado**, se definirá por la **peculiaridad** de su funcionamiento económico, contrapuesto al Estado y al mercado (*Non-Profit Sector, Économie Sociale, Tercer Sector o Sistema*).

Vista desde los **mundos vitales** de las personas, el nombre hará hincapié en los objetivos o motivaciones subjetivas de sus miembros (*Charitable Sector, Philantropic Sector, Voluntary Sector)* o en su compleja función social *(Intermediariary Sector, Private Iniciative).*

Cada uno de estos nombres intenta facilitar un tratamiento complexivo del fenómeno desde el punto de vista particular de alguna de las diversas ciencias sociales. Al mismo tiempo, tiene el riesgo de ignorar o dificultar la comprensión de los aspectos que quedan en segundo plano.

Las mutuas relaciones **Estado-mercado-mundos vitales** no son un juego de suma cero que los enfrente competitivamente. No funcio-

nan las **falsas polarizaciones: privado-público o Estado-mercado.** Ni el mercado es el único factor de eficiencia económica ni los mundos personales son el ámbito exclusivo de la solidaridad. En el mercado están presentes elementos de solidaridad, como la especial apelación al bien común y al servicio solidario de algunas profesiones; las actividades empresariales y procesos productivos no son necesariamente una fórmula vacía y menos desde la perspectiva de las motivaciones personales. También en el mercado, como consumidores, podemos mostrarnos solidarios: iniciativas de comercio justo, rechazo de embalajes o propelentes contaminantes... Aunque es obvio también que la vigente dinámica del mercado es el agente principal de la dualización y la exclusión social. Por su parte, el Estado también produce solidaridad e integración social al regular en función de los intereses generales, sin tener por ello la exclusiva de su defensa, y al redistribuir rentas y servicios. Y para decirlo todo, entre los agentes sociales de la solidaridad organizada también se camuflan intereses corporativos, económicos, políticos o personales.

En el entramado de la realidad, los tres polos se necesitan mutuamente y todo actor social está implicado en los tres. Quizá lo nuevo sea la mayor relevancia relativa de los agentes organizados de la solidaridad en la España de hoy.

Hablar de agentes sociales de solidaridad organizada obliga, además, a distinguir dentro del mundo de las asociaciones. Todas crean y refuerzan el tejido social y los mundos vitales de cada uno, diversifican las relaciones del individuo y, en último término, potencian y dan voz social diferenciada a los múltiples intereses y dimensiones del sujeto social. Pero la solidaridad ciudadana organizada, por orientarse hacia fuera, por ponerse al servicio del desarrollo social de terceros, especialmente de los más desfavorecidos, se distingue de:

— Las asociaciones que se dirigen hacia dentro, al desarrollo social, cultural, de aficiones, etc., de sus propios socios.

— Los grupos de ayuda mutua entre iguales, en defensa de sus intereses o para solventar sus carencias.

— Las organizaciones que orientan su servicio público a mejorar o hacer más gratas las condiciones de vida de grupos sociales no especialmente desfavorecidos o en campos ya suficientemente atendidos: conciertos, exposiciones...

— La actividad solidaria individual y esporádica.

— Los centros o instituciones de asistencia que tratan estas necesidades con cargo a los presupuestos del Estado o con ánimo de lucro, por ejemplo, las residencias de ancianos.

El *Nuovo Dizionario de Sociologia* italiano nos da una descripción maximalista y muy compleja del sujeto de la solidaridad social. En Italia se vienen debatiendo desde hace tiempo las múltiples facetas e implicaciones sociales y políticas de este fenómeno. La descripción que sigue recoge este debate y es deudora de la cultura, historia y religiosidad propias, no tan lejanas de las nuestras:

> *Voluntario es el ciudadano que libremente, no en virtud de obligaciones morales o deberes jurídicos específicos, inspira su vida –en público y en privado– en fines de solidaridad. Por lo tanto, cumplidos sus deberes civiles y de estado, se pone desinteresadamente a disposición de la comunidad, promoviendo una respuesta creativa a las necesidades emergentes de su territorio, con atención prioritaria a los pobres, los marginados, los impedidos. Dedica energías, capacidades, tiempo y los medios de que dispone en iniciativas compartidas y realizadas especialmente en acciones de grupo. Iniciativas abiertas a una leal colaboración con las instituciones públicas y las fuerzas sociales, asumidas con la adecuada preparación específica y continuidad, y orientadas a los servicios de proximidad o a la indispensable eliminación de las causas de la injusticia y opresión de las personas*[13].

Un breve comentario a esta compleja descripción:

— *Libremente, no en virtud de obligaciones morales o deberes jurídicos específicos*. Aquí estriba para muchos la dificultad de incorporar a este colectivo a los obligados a cumplir su servicio social sustitutorio, como hace la ley española. Se trata ante todo de una **cultura de la solidaridad** coherente. Además de una ocupación, aspira a ser una mentalidad que *inspire su vida –en público y en privado–*, que afecte a la persona en sus deberes cotidianos, independientemente del tiempo específico que le pueda dedicar a la tarea concreta de solidaridad.

— *La respuesta creativa a las necesidades emergentes* subraya una función típica de este sujeto social. La capacidad flexible de detectar las nuevas necesidades y riesgos de fractura social y anticipar nuevas respuestas, ideas y métodos de integración social.

— La acción organizada, colectiva, es necesaria para su adecuada continuidad, complejidad, coordinación con otras iniciativas y, en último término, eficacia. Lo que cuenta es el derecho ajeno a la satis-

---

[13] Citado por Tavazza, L., *El nuevo rol del voluntariado social*, Lumen, Buenos Aires, 1995, p. 31-34.

facción efectiva de sus necesidades; no basta la subjetiva complacencia individual del deber moral cumplido. De ahí que exista una evolución en las actividades de solidaridad, desde el impulso generoso de la buena voluntad hacia la profesionalidad y el análisis complejo, desde una perspectiva corta de asistencia a otra larga, de lucha por los derechos y contra las causas y estructuras de exclusión social.

2. De la solidaridad «corta» a los planteamientos «largos»

La aprobación el 24 noviembre de 1994 de la Ley 30/94 de Fundaciones y de Incentivos Fiscales a la Participación Privada en Actividades de Interés General y de la Ley del Voluntariado en diciembre de 1995 expresa ese auge de las actividades sin ánimo de lucro. Estas leyes regulan y promueven dos cauces de actividad solidaria ciudadana que tienen una delimitación más precisa por su forma jurídica o sus características. El fenómeno del asociacionismo de solidaridad, aun reducido por exclusión de los grupos de ayuda mutua o corporativa, abarca bastante más. Como su mismo nombre indica, la fluidez de sus características cualitativas permite también multitud de tipologías según las perspectivas, desde los servicios de proximidad a la cooperación internacional al desarrollo. Esa flexibilidad estructural y de objetivos dificulta el análisis cualitativo. Incluso las aproximaciones cuantitativas son fragmentarias.

Es tópico porque es real. En España conservan enorme importancia las redes de solidaridad espontánea individual y sus cauces (la familia, los amigos y vecinos). Si en el mundo anglosajón se supone que el 40% de los servicios de solidaridad los prestan estas redes primarias, entre nosotros su porcentaje es más que mayoritario. Son el cauce principal de la socialización de cada persona y el tejido que nos integra básicamente en la comunidad. Vivimos apoyados en tupidas redes de familia y amistad.

Otra trama importante del tejido social la forman los grupos de ayuda mutua, las asociaciones de solidaridad entre iguales con objetivos muy específicos: la práctica de una afición compartida, la superación de un problema o necesidad existencial grave que no pueden satisfacer las instituciones, etc. Estos últimos grupos han desbordado recientemente el ámbito de la medicina o la psicología, donde nacieron inicialmente, y se han extendido a otras muchas necesidades sociales. Producen innegablemente efectos beneficiosos para el interés general: sensibilización hacia las diferencias, mejor articulación y re-

gulación de intereses..., aunque su fin primario se ciña a la satisfacción de las propias necesidades de sus miembros. Los grupos de personas con problemas de salud –alcohólicos, obesos, depresivos, etc.– muestran el fracaso de la excesiva medicalización de la salud o del aparato sanitario tradicional y activan una nueva manera de comprender y afrontar sus necesidades. En la práctica, sin embargo, no son siempre los más necesitados de esa ayuda específica sino los grupos sociales con un nivel cultural y de recursos ya relativamente alto los que habitualmente se benefician más de este tipo de acción colectiva.

2.1 Los derechos humanos del otro

Afirmada ya la gran importancia integradora de las redes primarias y los grupos de ayuda mutua, al analizar la solidaridad como interés por el «otro», como elemento de integración social más allá de esas redes primarias, hemos de referirnos sobre todo a las organizaciones de solidaridad que articulan el altruismo individual:

— Son grupos centrados en el trabajo de voluntarios, aunque estén apoyados en colaboradores retribuidos.
— Tienen intereses comunes y objetivos concretos para superar las desigualdades sociales y mejorar la calidad de vida de los más afectados por ellas.
— Cuentan con un mínimo de organización y estabilidad, sin ánimo de lucro o beneficio personal.
— Prestan un servicio de solidaridad respetuoso con los derechos y participación de los destinatarios.

Las imaginativas movilizaciones sociales del Movimiento por el 0,7% en 1994 y 1995 han hecho una llamada directa a esa solidaridad, palabra de profundas resonancias, entendida planetariamente. ¿Qué matices encierra la solidaridad? ¿Cómo es percibida por la sociedad española?

La solidaridad de la clase obrera, que acuñó el término, era tanto política como asistencial. Además de la ayuda mutua, su objetivo era superar planteamientos individualistas, proporcionar elementos para un análisis social y coordinar una práctica transformadora de las estructuras injustas que el análisis dejaba al descubierto, en beneficio de toda la sociedad. Esta solidaridad de matriz laica se ha sumado a la tradición secular de la caridad cristiana.

Para cada persona, la solidaridad inicialmente experimentada es la que acompaña en las necesidades de asistencia inmediata. Pero esa **solidaridad social «corta»**, organizada o espontánea, requiere en último término una **solidaridad «larga»** con mayor alcance político, para no confundir caridad y justicia, para no centrarse en la generosidad del que ofrece, sino en los derechos del que recibe, para atacar causas y no sólo síntomas de la necesidad, para no quedarse en mero actor subsidiario, suplente de las carencias del Estado de Bienestar. Es más, incluirá la **solidaridad internacional**, si se percibe la amplitud mundial de los fenómenos de necesidad, exclusión y dualización.

Parece que ha pasado el tiempo de una solidaridad internacional muy filtrada por las afinidades ideológicas –un ejemplo fue la ayuda prestada a Nicaragua–. El relativo éxito de la última campaña del 0,7% o de la ayuda humanitaria a Ruanda y Bosnia indican una sensibilidad universalista sin distinciones por destinatarios[14]. Ya no se dispara sólo con pólvora del rey –con cargo a nuestro presupuesto nacional, de todos y de nadie–. Las campañas puntuales tienen detrás a mucha gente que asume personalmente riesgos y esfuerzos. Éstas son eficaces cuando consiguen que otros muchos identifiquen, al menos en parte, sus indefinidos deseos de cambios y mejoras con esas causas solidarias y llevan su articulación hasta las estructuras.

El desarrollo de las sociedades europeas ha promovido también una evolución más o menos paralela de la solidaridad organizada. En los últimos años, ese fenómeno es visible también en España. Aquí la matriz histórica cristiana es más patente, así como el paso gradual de la solidaridad «corta», a la solidaridad «larga» y del ámbito nacional al internacional que ha acompañado también al desarrollo social general.

España dejó de ser un país receptor de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) en 1983 a petición propia y pasó a contribuir a la Cooperación Internacional con un 0,05% del PIB en ese mismo año (0,35% en 1995). La evolución de dos organizaciones de solidaridad muy significativas, una de matriz cristiana, Cáritas, y otra no confesional, Cruz Roja Española, pueden sintetizar el cambio de enfoque general que queremos resaltar (cuadros 1 y 2).

---

[14] Campo, S. del, *La opinión pública española y la política exterior. Informe INCIPE 1995*, INCIPE, Madrid, 1995, p. 49-53.

Cuadro 1 – Evolución histórica de Cáritas Española

Cáritas nace en 1942 como Secretariado Nacional de Caridad dentro de la Acción Católica, asociación de hombres y mujeres de la Iglesia Católica, con el fin de coordinar y organizar la caridad de la Iglesia Católica en la España de la posguerra. Sus líneas de acción iniciales fueron fundamentalmente asistenciales, de **solidaridad «corta»**: la distribución de ropas y alimentos, con campañas como la «operación colchón» o las cantinas escolares. En 1951, por su gran implantación local, se hace cargo de la distribución del Programa de la Ayuda Social Americana. Hoy diríamos que actuó en el modesto papel de contraparte local de aquel programa de ayuda alimentaria de Cáritas norteamericana y Cáritas internacional. En 1955, cuando ese papel se reconoce oficialmente, el programa llega al 54% de los necesitados españoles. Hasta 1956 se repartieron en total 92.000 toneladas de alimentos –51.800 toneladas de leche, 17.000 de queso–.

Aquello reforzó su estructura e implantación. Pero, para no identificarse sin más con aquel programa, inició un cambio cualitativo desde la asistencia hacia el bienestar integral. En 1957 funda los Centros de Estudios de Sociología Aplicada e inicia FOESSA, para estudiar las causas estructurales de la marginación y la pobreza. Ya no se trata de caridad sino de justicia social. Un buen ejemplo práctico de ese cambio de actitud fue el Plan Nacional de Comunicación Cristiana de Bienes (CCB), que pretendía pasar de la limosna como satisfacción moral subjetiva de la conciencia solidaria a la solución de las necesidades reales. Se cuantifican las necesidades no cubiertas mediante una encuesta sobre 9.200 municipios con 10.000 Cáritas parroquiales y 20.000 voluntarios. Se trata de repartir esa cantidad según los tramos de renta percibida para hallar la asignación con que cada uno estaría moralmente obligado a solucionarlas. Es decir, la satisfacción de necesidades se ve como un derecho que grava a cada miembro de la sociedad hasta su cumplimiento.

Se busca «analizar las consecuencias que pueda tener el Plan de Desarrollo Económico, prever, dentro de lo posible, los problemas del futuro y programar sus soluciones» (Plan CCB, v.I). Sin embargo «los resultados del estudio realizado apenas traspasan la frontera del diagnóstico de la situación. Ello plantea un interrogante: ¿hasta qué punto tareas de esta naturaleza pueden servir de plataforma para concebir, elaborar y ejercitar auténticos planes de desarrollo social y comunitario?» (Plan CCB, v.III).

Se imponía un paso más hacia la **solidaridad «larga»**: actuar sobre las estructuras causantes de la situación diagnosticada. Con las enormes dificultades propias de las grandes instituciones, se preocupa de «la reforma fiscal, la distribución de la renta, el derecho al trabajo, la defensa de los derechos humanos, y en especial los de los sectores marginados y el mismo sistema económico nacional» (Asamblea XXXIII, conclusión 6ª, 1978). A este trabajo de promoción se dedican fondos en la misma proporción que a la asistencia directa.

En los últimos años aquella «coordinadora de la caridad católica», receptora pobre de programas exteriores de ayuda al desarrollo, está embarcada en programas de cooperación Norte-Sur dentro y fuera de España, consciente de la responsabilidad que nos atañe en la pobreza de otros.

Fuente: Elaboración CECS a partir de Gutiérrez Resa, A., *Cáritas Española en la sociedad del bienestar, 1942-1990*, Hacer, Barcelona, 1993, p. 240.

Cuadro 2 – Evolución histórica de Cruz Roja Española

La Cruz Roja se gestó en una batalla. El 24 de junio de 1859 en Solferino los heridos de Napoleón III y de Francisco José quedaban sobre el campo sin atender. El comerciante ginebrino Henry Dunant y los habitantes del pueblecito vecino de Castiglione les atendieron. Su relato de aquellos días conmovió a Europa. Sólo cuatro años más tarde, 1863, un comité de cinco personas (hoy 25) convocó a 16 gobiernos a una conferencia internacional en Ginebra, con el fin de asegurar la protección a la asistencia sanitaria en la guerra bajo los colores de la bandera suiza invertidos. Había nacido el primer Convenio (1864). Los cuatro actuales (1949 y 1977) los firmaron 175 países. En la guerra de 1876 entre Rusia y Turquía, los heridos turcos recelaban del emblema de la cruz y se cambió sobre el terreno por la media luna roja, hoy incluida en el nombre oficial. Cruz Roja Española estuvo presente en ese nacimiento de 1864, con delegados de la Orden Hospitalaria de San Juan de Jerusalén. Una Orden Real declaraba ese año su utilidad pública y aprobaba sus estatutos al año siguiente.

En 1918, Cruz Roja Española creó una red de seis hospitales civiles en un panorama general de carencias sanitarias. Inmersos en las penalidades de la Guerra Civil española, los rectores de Cruz Roja eran conscientes de que su papel superaba la asistencia sanitaria en las batallas. Su presidente escribía a finales de 1938: «No olvido que en su iniciación y también actualmente nuestra Institución era y es auxiliar de la Sanidad Militar [...] pero dadas las múltiples y ricas facetas de actuación, posibles y necesarias, en relación con la vida de la población civil, yo creo que, cada vez más, es preciso orientar el trabajo y ampliar las actividades de Cruz Roja en sentido civil». Se alimentó en ese tiempo a un millón de niños en las escuelas. En la posguerra se repatriaron a los españoles de Rusia e Ifni. Las brigadas locales y regionales estuvieron presentes en incendios como el de Santander, inundaciones, como las de Ribadelago y Levante, accidentes...

Hoy tiene una dedicación profunda a iniciativas de integración social. El lema de su Plan Estratégico 1993-1996 es «Trabajar con los más vulnerables». Con 835 asambleas locales, 600.000 socios, 130.000 voluntarios y 30.000 donantes de sangre, además de su red general de asistencia, atiende las nuevas pobrezas: toxicómanos, refugiados, reclusos..., y coordina en España la aplicación de los programas comunitarios europeos de lucha contra la pobreza. La democratización interna iniciada en 1985 ha mitigado el carácter de institución tutelada desde el Estado que desde el principio tuvo, subrayando su autonomía, hasta elegir democráticamente su presidente en 1990.

Fuente: Elaboración CECS a partir de Clemente, J. C. y Navajo, P., *Trabajando con los más vulnerables*, Cruz Roja Española, Madrid, 1995.

2.2 *La frágil cultura de la solidaridad en España*

Un 63% de la población española reconoce que sus ingresos y su nivel de vida han mejorado bastante en comparación con los de sus padres cuando tenían su edad. Tan sólo un 9% opina lo contrario. Esa mejora es aún mayor si se pregunta por la formación (68%). Vivimos en un país que se considera mayoritariamente de clase media, consciente de un progreso económico y social que ha beneficiado a la mayoría. Aun así, el 72% piensa que si los ingresos se igualaran en España posiblemente les beneficiaría o, en todo caso, se quedarían igual

(21%). Sólo un 4% reconoce que su situación empeoraría[15]. No está, pues, tan clara la posición relativa de cada uno en el conjunto. En lo económico al menos, parece que todos nos sentimos todavía entre los menos beneficiados, en el polo receptor de la solidaridad más que en el donante. Un 62% de los ciudadanos opina que no hay conflictividad entre pobres y ricos, frente a un 23% que piensa lo contrario. Parece baja la conciencia de conflictividad en los grupos tradicionalmente marginados. ¿Es que ya no hay problemas de redistribución, de solidaridad? Se percibe más conflictividad entre ocupados y parados. No obstante, un 40% no ve ese conflicto.

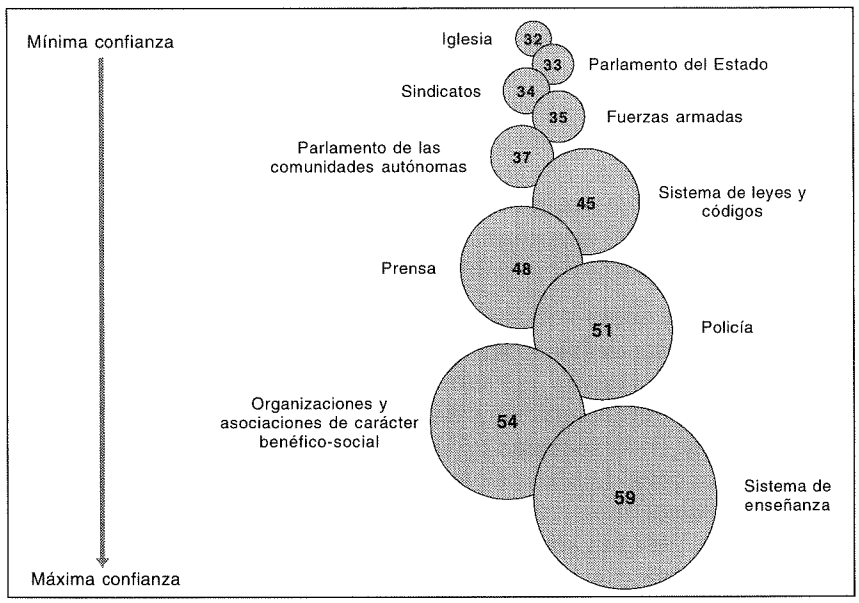
Con todo, la nueva concepción de la solidaridad «larga» e internacional, consciente de los límites del crecimiento económico, de la responsabilidad de nuestra posición relativamente privilegiada y de la globalidad e interdependencia de todas nuestras actuaciones, se va abriendo paso en la sociedad española. A finales de 1994, el 66,2% de los españoles consideraba que, aunque nosotros tengamos problemas, debemos dedicar más recursos para ayudar al desarrollo de los más pobres[16]. En 1987 tan sólo un 49% era de esta opinión. Con motivo de las reuniones internacionales que España acoge, tenemos ocasión de asistir ahora en primera fila a las acciones y contrapropuestas alternativas de las organizaciones voluntarias internacionales, antes tan lejanas. Recordemos las campañas de Greenpeace en nuestras costas o en la reunión del Fondo Monetario Internacional en Madrid. Estas reuniones nos muestran a domicilio algunas posibilidades de participación ciudadana usuales en Europa que nuestra historia reciente no nos permitió aprender. En 1982, cuando la recién fundada Coordinadora de ONGD editó el mapamundi con la proyección de Peters siguiendo una iniciativa del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), firmaron el mapa siete ONGD. En 1995 coordinaba a 88 de un total que rebasa las 150. Hemos aprendido muy rápido. Pero, ¿ha calado en la sociedad? Nuestra aportación de ayuda a Bosnia ha sido superior a la de países más ricos y la confianza y prestigio de las organizaciones de solidaridad supera a la depositada en otras instituciones sociales, con excepción del sistema educativo (gráfico 1).

No olvidemos, sin embargo, el marco general. Esta preocupación por la cohesión y las desigualdades sociales es todavía muy minoritaria. Entre los 15 «temas que preocupan hoy a la gente», «las desigual-

---

[15] Estudio 2.046 del CIS, febrero de 1993.
[16] Estudio 2.122 del CIS, noviembre de 1994.

Gráfico 1 – Nivel de confianza que manifiestan los jóvenes de 15 a 24 años en una serie de instituciones. En porcentaje. 1993



Fuente: Elaboración CECS a partir de Andrés Orizo, F., «Integración en la sociedad», *Jóvenes españoles 94*, Fundación Santa María, Madrid, 1994.

dades sociales» ocupan un puesto bajo, el décimo, detrás del «deterioro de la convivencia ciudadana y la falta de civismo»[17]. Si se pregunta por los objetivos prioritarios de la sociedad española en los próximos años, queda aún peor: el antepenúltimo, seguido –y también resulta revelador– por la inflación y la competitividad de la economía, que cierra la lista de prioridades (gráfico 2).

3. Enfermedades de crecimiento

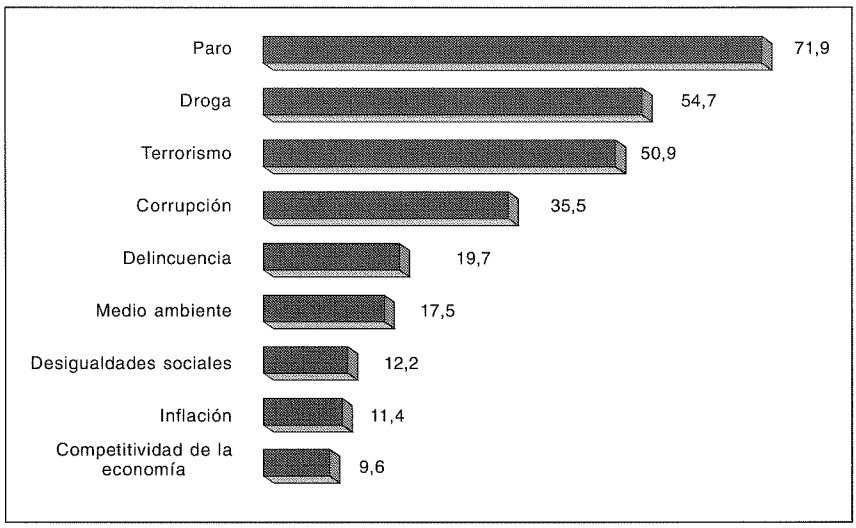
3.1 Dos carencias: la coordinación y la profesionalidad

Existen multitud de organizaciones trabajando con un mismo colectivo de beneficiarios. La efectividad de las acciones está normalmente en función de la capacidad para coordinarla con otras organizaciones y con las Administraciones Públicas.

---

[17] Estudio 2.128 del CIS, diciembre de 1994.

Gráfico 2 – Objetivos prioritarios de la sociedad española. En porcentaje. 1994



Fuente: Elaboración CECS a partir de CIS, Estudio 2.128, *Expectativas 1995*, diciembre 1994.

La coordinación con otras organizaciones agrupa esfuerzos, redistribuye recursos materiales y humanos, evita duplicidades en la intervención, garantiza su eficacia y eficiencia, capacita mejor a los que la ejecutan sobre el terreno y refuerza su impacto de reivindicación ante los poderes públicos. Algunos pasos se han dado en la coordinación de fuerzas en aquellas organizaciones que trabajan con colectivos tradicionales (familia, enfermos, ancianos) y de autoayuda (toxicómanos, SIDA, alcohólicos). La coordinación, sin embargo, apenas existe en el trabajo con nuevos colectivos sociales: mujeres, inmigrantes... El **localismo,** «actuar localmente», que tanto ayuda a la flexibilidad en las prestaciones, dificulta el análisis, la propuesta de soluciones más complejas; «pensar globalmente», a veces, es lo único que puede ser efectivo. La necesaria coordinación supralocal es una tarea muy pesada, que consume demasiados recursos económicos y humanos para asociaciones normalmente muy pequeñas.

La cooperación con las Administraciones Públicas está resultando aún más difícil. En interés propio, éstas deben apoyar y fomentar la participación e iniciativa ciudadana, la formación de tejido social, y son una importante fuente de recursos para las iniciativas sociales, que necesitan demasiado a menudo ese apoyo institucional por su exigua dimensión y escasos recursos propios. Como mediadoras en la

asignación de los recursos de todos, las Administraciones tienen el deber de controlar rigurosamente el uso de esos recursos. Pero está todavía muy viva la experiencia de una Administración centralista y fiscalizadora, más interesada en contabilizar los esfuerzos privados como cumplimiento de sus planes políticos que en una cooperación equitativa. Hasta 1975 las asociaciones ciudadanas carecieron de la más mínima libertad para configurarse. Falta la confianza de años de colaboración y lealtad por ambas partes. No parece equitativo, por ejemplo, que ante un proyecto que presupuesta la financiación de la Administración en un 50%, ésta exija por adelantado el compromiso de ejecutarlo por entero aunque al final sólo financie un 30% o incluso un 20%. Como tampoco parece justo que la otra parte descuente previamente ese previsible recorte e infle presupuestos para poder realizar aquel programa aun con el 50% de lo previsto y presentado. Las instancias públicas necesitarán cada vez más de esa cooperación ciudadana para resolver con agilidad y pocos medios nuevas necesidades. Pero esta cooperación no significa solapamiento ni sustitución, ni es sinónimo de mano de obra gratuita. Habrá que superar años de recelos y desconfianzas mutuas.

La segunda gran carencia es la profesionalidad. La Ley del Voluntariado dedica varios artículos a los derechos y deberes de formación de los miembros de estas asociaciones para desempeñar su tarea. Las organizaciones de solidaridad restringidas a profesionales de un sector indican también la tendencia a una actuación más especializada.

Esta necesidad de conocimientos y métodos adecuados de actuación se concreta en:

— **La profesionalidad de la persona** que asigna parte de su tiempo libre a iniciativas de solidaridad en su campo profesional. Crea una nueva forma de relación y de socialización de conocimientos entre el experto y el beneficiario y una aportación personal específica a la solidaridad. Hecha con el debido respeto a los saberes culturales informales que los beneficiarios poseen, instaura un beneficioso diálogo entre el especialista técnico y los especialistas en su propia necesidad. Unos aprenden a expresar mejor sus necesidades ante el profesional y otros a valorar más la función social última de sus conocimientos, la calidad de vida y el bienestar de los usuarios.

— **El compromiso profesionalizado de prestación de servicios por parte de la organización solidaria**. Aunque muchos servicios sociales de proximidad, como el acompañamiento, la comunicación, etc., no requieran aptitudes muy específicas ni un compromiso muy constante del voluntario, sí implican por parte de la

organización que los promueve un compromiso de prestación continuada, fiable y eficiente con los beneficiarios, los socios financieros, los programas públicos, etc. De ahí los programas de formación que las asociaciones piden a sus miembros como requisito necesario para cumplir adecuadamente los objetivos de cada actuación en su medio concreto.

Sin embargo, el hecho es que muchos voluntarios ofrecen un compromiso limitado en tiempo o actividad y se relacionan con su organización simplemente como mediadora entre su oferta concreta de solidaridad y la demanda que quieren cubrir. No desean una pertenencia o un vínculo mayor con la organización ni quieren asumir personalmente su parte de iniciativa y apoyo a la mínima estructuración necesaria para que la acción sea eficaz. Tras las fervientes proclamaciones, la formación les resulta a muchas personas implicadas en estas iniciativas algo ajeno al servicio que quieren prestar, que exige dedicación de tiempos suplementarios no previstos y es extraña a las motivaciones que les convocaron a la tarea, no siempre coincidentes con las de la organización que les encuadra. Es la interpretación más plausible de los datos disponibles: como media europea, sólo uno de cada tres colaboradores recibe alguna formación en el marco de su actividad altruista y el 85% de éstos considera suficiente la formación que se le ofrece[18].

La evidente necesidad de profesionalidad y dedicación en los servicios de solidaridad cuando éstos alcanzan un mínimo volumen y estabilidad y requieren la contratación laboral de personas o servicios, provoca sospechas sobre la pureza altruista de sus actividades. En una civilización de la imagen, en la que también la solidaridad necesita promocionarse públicamente para obtener sus recursos humanos y económicos, es ciertamente peligroso dar primacía a la gestión. Y al mismo tiempo es la piedra de toque de su actuación. Cuando las actividades de una organización buscan primordialmente asegurar la propia supervivencia o fortalecer su imagen y estructura, esto significa que no están suficientemente centradas en los intereses generales ni en su función mediadora con el mundo de la necesidad, ni ven ahí el sujeto protagonista de la solidaridad. Se identifican, en la práctica, los intereses de la estructura o de los gestores con los fines que convocaron a los miembros.

---

[18] Gaskin, K. y Smith, D., *op. cit.*, p. 45-46.

3.2 *Algunas asignaturas pendientes de la solidaridad organizada*

Las organizaciones de solidaridad han despegado con fuerza en nuestro país desde hace relativamente poco tiempo. Su desarrollo futuro dependerá de la respuesta que se dé a las carencias que se observan:

— Falta investigación y consolidación **jurídica**. Aún nos falta por experimentar la multiplicidad de modelos legales que la Ley apunta, adaptados a las condiciones y objetivos de cada grupo y por eso flexibles, que no uniformicen o mutilen las muchas formas espontáneas en que se articula.

Hay todavía mucho que discutir sobre la diferenciación práctica entre la solidaridad organizada y otras formas de organización *non-profit* o del *tercer sector,* como las asociaciones corporativas, de ocio, de ayuda mutua, de gestión de intereses sectoriales, etc., que requieren tratamientos sociales específicos.

— Falta investigación y consolidación **económica**. Es urgente diferenciar los beneficios legislativos, fiscales y sociales de la solidaridad organizada o del voluntariado más estricto de otras formas de asociación del *tercer sector*, que tanto engloba.

Es muy posible imaginar estructuras financieras que tengan en cuenta las peculiaridades de su actividad en la concesión de créditos, plazos, garantías... Existen en otros países iniciativas de entidades de crédito específicas para el *tercer sector* de la economía social, y entidades de fondos de garantía mutua, para deshacer la imagen que las organizaciones de solidaridad tienen de provisionalidad e insolvencia.

— Falta investigación y diferenciación **laboral**. Las propuestas del *Libro Blanco* de la competitividad y el empleo de J. Delors y las recientes políticas de empleo en la Unión Europea prestan especial atención a los servicios de proximidad, considerados como una gran bolsa de empleo potencial. Es innegable que los agentes de solidaridad –los primeros que detectan y se hacen presentes ante una necesidad social emergente– abren camino a la posible creación posterior de puestos permanentes de trabajo relacionados con esa necesidad. Valgan de ejemplo los jardines de infancia o los educadores de calle.

Por otro lado, es evidente la tendencia de las políticas sociales a diferenciar la garantía pública de un servicio de la gestión de las prestaciones concretas que implica. El sistema de «compra de servicios» tiene muchas ventajas relativas, tanto de eficiencia económica como de

satisfacción de los usuarios. Esto incluye, por ejemplo, la remuneración de los servicios de asistencia sanitaria o social prestados a los mayores en el ámbito de los hogares particulares, sin medicalizar su estado, o a las familias que acogen a menores cuya tutela han asumido los poderes públicos y evitan su ingreso en instituciones especiales.

Pero a largo plazo la inclusión en el mercado laboral de los servicios de solidaridad inmediata puede significar una mercantilización de las relaciones humanas primarias –indeseable desde el punto de vista de la calidad para los beneficiarios del servicio– y crear un mercado secundario de trabajo con peores condiciones laborales para estos trabajadores. Un espejismo de empleos de baja calidad con trabajadores de alguna manera cautivos por lazos familiares o de cercanía.

En otros países ya se ha regulado la posibilidad de actividades de solidaridad por parte de entes jurídicos, no personales, del mundo del mercado o la Administración. Además de posibles prestaciones económicas esporádicas o permanentes de mecenazgo, becas o ayudas, algunos actores del mercado, y en función de su lógica interna, son conscientes de la importancia de subrayar su función social y aprovechar capacidades coyunturalmente excedentes para ofrecer servicios solidarios reales, ayuda y asesoría técnica, tecnológica o de comunicaciones y transporte. No se trata de «altruismo» institucional, sino de producir, con un coste marginal muy bajo tratándose de capacidades excedentes o gastos fijos, beneficios más allá del corto plazo económico o de la imagen publicitaria. Los beneficios que un desarrollo más armónico promete al cuerpo social y también a los mercados. Esta posibilidad no está recogida en la Ley española, que siempre se refiere a personas físicas.

Casos de este tipo serían, por ejemplo, la agencia de publicidad que produce sin ánimo de lucro un anuncio para una organización de solidaridad y los medios de comunicación que lo difunden sin cobrar, el bufete de abogados que acepta sin pasar minuta un porcentaje de casos legales presentados por una asociación de rehabilitación de toxicómanos o el restaurante que concierta con un comedor de emergencia la cesión de alimentos excedentes.

4. Protagonismo creciente y disperso

4.1 La eclosión de las organizaciones de solidaridad

Las organizaciones de solidaridad en España tienen cada vez más fuerza. Es difícil determinar las entidades u organismos que trabajan

en el campo de la solidaridad, los ámbitos y programas en los que están presentes, el número de beneficiarios de su actuación, así como la procedencia de sus fuentes de financiación. Y son aspectos que consideramos esenciales para dibujar, a grandes rasgos, qué suponen las organizaciones de solidaridad en este momento en España.

No es fácil distinguir entre el asociacionismo y la solidaridad social organizada. El Independent Sector, con sede en Washington, estima que 89 millones de adultos, casi la mitad de esa población en Estados Unidos, hizo tareas –indeterminadas– de voluntariado en 1993[19]. La tradición anglosajona de las asociaciones y clubes ciudadanos hace que siete de cada diez norteamericanos sean miembros de alguna y que un 25% pertenezca a más de tres. Pero estas adscripciones, sobre todo fuera de las grandes ciudades, parecen más el precio obligado de un *status* social o corporativo que la expresión de una voluntad desinteresada de mejorar las condiciones sociales.

Ciñéndonos a España, la tabla 2 no discrimina exactamente las organizaciones de solidaridad del resto de asociaciones, ni el nivel de actividad de las adscripciones que manifiestan los encuestados. Ade-

Tabla 2 – Nivel de pertenencia por tipo de asociaciones. En porcentajes. 1994

Tipos de asociaciones	Pertenece actualmente	No ha pertenecido nunca	No pertenece pero ha pertenecido
Asociaciones y organizaciones de carácter benéfico-social, de ayuda a los demás o interesadas por el bienestar social	6,4	45,7	47,9
Sociedades y asociaciones de tipo religioso	7,3	47,6	45,1
Asociaciones y grupos educativos, artísticos o culturales	7,4	50,0	42,6
Sindicatos	4,1	42,6	53,3
Partidos políticos	2,1	46,8	51,1
Organizaciones interesadas por los derechos humanos a nivel nacional e internacional	1,6	48,5	49,9
Asociaciones y grupos ecologistas de conservación de la naturaleza o de protección de los animales	2,1	49,5	48,4
Organizaciones y grupos juveniles (*scouts*, guías, clubes juveniles)	4,3	53,5	42,2
Asociaciones y grupos deportivos	13,6	52,6	33,8
Grupos relacionados con la mujer/grupos feministas	1,0	48,1	50,9
Movimiento pacifista	0,9	48,7	50,4
Sociedades locales o regionales: peñas de fiestas, cofradías	13,3	45,5	41,2

Fuente: Elaboración CECS a partir de CIS, Estudios 2.105 y 2.107.

[19] *The Economist,* 5 de enero de 1996, p. 63.

más del deporte, interesan mucho las pequeñas asociaciones locales. En torno al conjunto de funciones de la solidaridad se asocia un 12% de la población. Está claro que mueven más las ayudas concretas al necesitado que los movimientos sociales de carácter más general: derechos humanos, feminismo, ecología, paz...

Como dato comparativo, una reciente encuesta europea patrocinada por las organizaciones mismas y en la que no está representada la Europa latina, daba como media para 1994 un 27% de personas con alguna actividad de este tipo. Las diferencias eran notables dentro de la Unión Europea, oscilando entre el 38% en Holanda y el 18% en Alemania. Pero, evidentemente, la pregunta se entendía muy ampliamente, sin referencia necesaria a una organización estable, ya que el 15% de los que colaboraban no sabía decir a qué tipo de asociación había prestado su colaboración[20].

Otra encuesta de 1993 estimaba en 600.000 las personas activas en 8.900 asociaciones de voluntariado social en Italia. Un 1% de la población total. Sus criterios eran muy restrictivos: preguntaba por organizaciones de solidaridad social con más de un año de funcionamiento, con una cierta estructura y más de cinco personas activas (pagadas o no) dedicadas a un proyecto definido al servicio de terceros más desfavorecidos[21].

Como se ve, no somos los únicos en saber muy poco de la amplitud del fenómeno de la solidaridad social. Es muy posible que en los cuatro años transcurridos desde los fiables datos de la masiva encuesta del INE (0,8%, unas 250.000 personas en 1991) nuestra realidad se acerque a la italiana: un 1% de personas activas en la solidaridad organizada, unas 400.000, con un círculo dos o tres veces más amplio de socios que apoyan financiera o esporádicamente alguna actividad solidaria organizada. Los datos coinciden con los de la Encuesta Europea de Valores.

A pesar de la poca tradición de asociaciones ciudadanas en España, propiciada por los recelos e impedimentos administrativos vigentes hasta 1975, el Registro Nacional de Asociaciones del Ministerio de Justicia e Interior, sobre un total de 187.741 en 1994, clasificaba 9.653 asociaciones como dedicadas a actividades «filantrópicas», además

---

[20] Gaskin, K. y Smith, D., *op. cit.*, p. 28, 32.

[21] Cursi, G. C. y Graziani, C. (ed), *Il volontariato sociale italiano. Rapporto di ricerca*, Fondazione Italiana per il Volontariato, Roma, 1995, p. 89.

de 3.484 activas consagradas a los disminuidos físicos y psíquicos, 1.092 a los derechos humanos, 1.048 a la asistencia a la mujer y 800 a la protección familiar.

Sin embargo, un registro administrativo no es la mejor manera de acercarse a este mundo de la solidaridad organizada, que se enfrenta diariamente con las insuficiencias del sistema de bienestar y constata la diferencia entre el discurso retórico del sistema o la política y la realidad de los marginados. La Fundación Italiana para el Voluntariado cifraba en un 25% las asociaciones o grupos no incluidos en su encuesta, aunque ya incluía muchas asociaciones de hecho, sin estructura o reconocimiento jurídico alguno (35%). De ellas, el 10% se negaba a inscribirse en cualquier registro. Sin profundizar en los motivos, se puede detectar una relación difícil y ambigua entre las organizaciones de solidaridad y el Estado. Existe desconfianza y recelo.

Ante lo fragmentario de los datos y con el fin de tener criterios objetivos, conscientes de nuestra limitación y de la pérdida de riqueza que supone no abarcar tan amplia y multiforme realidad, el análisis se centra en:

1. Las **fundaciones sociales,** puesto que son las que más se adecuan al campo de acción propio de las organizaciones de solidaridad por su tipología. Por imperativo legal, las fundaciones han de colocarse bajo el protectorado y tutela de un ministerio concreto. Tradicionalmente han sido los Ministerios de Educación y Asuntos Exteriores, a veces simplemente por la antigüedad de su cartera, los que más fundaciones tutelaban. Tras la creación del Ministerio de Asuntos Sociales se transfiere a éste la tutela de las fundaciones sociales de ámbito nacional, y en su caso hacia las comunidades autónomas que han asumido las correspondientes competencias. Ese proceso clarificador no ha concluido, pero hoy es el único organismo que permite analizar con algún criterio uniforme la realidad de las fundaciones sociales españolas.

2. Las **asociaciones de solidaridad social**. Dado su cometido, el Ministerio de Asuntos Sociales parece la fuente natural de datos sobre este colectivo. No es así. Puesto que no existe un organismo específico de seguimiento, hemos de interpretar los parcos datos de clasificación del Registro del Ministerio de Justicia e Interior. Un número significativo de estas organizaciones de ámbito estatal están coordinadas en la Plataforma para la Promoción del Voluntariado en España. Es un organismo que agrupa a las asociaciones que trabajan en el voluntariado social en España, con independencia de la forma jurídica que

éstas adopten. Por su carácter de plataforma no tiene datos pormenorizados, dado que se relaciona con las respectivas federaciones y plataformas regionales o directamente con las asociaciones de ámbito nacional.

Comparando las listas de proyectos presentados al Ministerio de Asuntos Sociales para la convocatoria de asignación de parte de los fondos del 0,52% del IRPF con las listas de los proyectos a los que efectivamente se asignaron, podremos detectar por dónde caminan las sensibilidades prioritarias de las asociaciones que presentan esos proyectos y por dónde las prioridades de la Administración al conceder las ayudas.

3. Las organizaciones inscritas en la **Coordinadora Española de Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo**. Al igual que la citada Plataforma, esta Coordinadora agrupa a un amplio espectro de organizaciones de ámbito nacional, en este caso las que trabajan en la cooperación para el desarrollo.

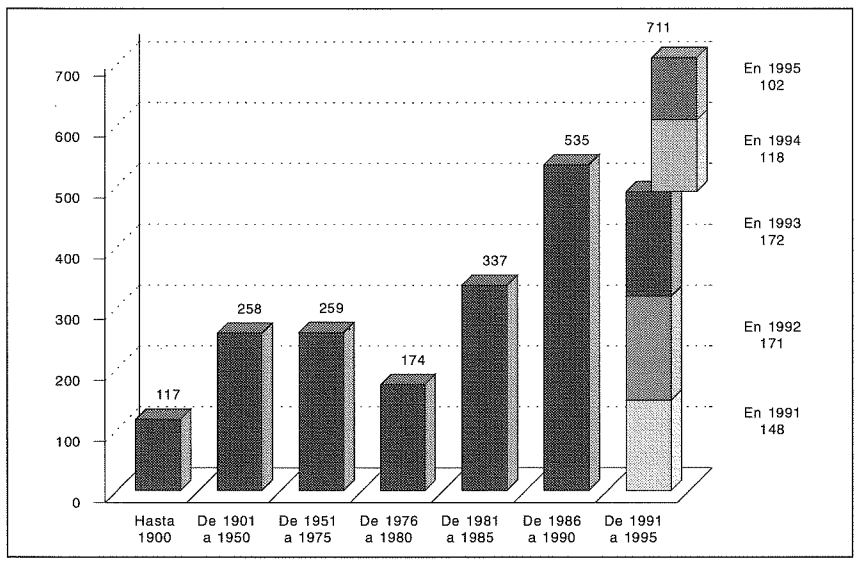
Al analizar estos tres colectivos de organizaciones, uno de los aspectos que más llama la atención es el **aumento** en el número de organizaciones en un período muy exiguo de tiempo. En concreto, a partir de 1980 el ritmo de crecimiento se acelera notablemente hasta comienzos de los noventa.

De la mitad de las 4.586 fundaciones halladas no consta el año de constitución o figura como inmemorial en los registros (2.219, el 48,4%). En aquellas de las que consta el año (2.367), se observa claramente el crecimiento acelerado de las inscripciones desde 1975, aunque el detalle del último quinquenio indica una disminución de nuevas fundaciones en 1994 y 1995 (gráfico 3). La tendencia es similar si nos reducimos a las fundaciones sociales bajo protectorado del Ministerio de Asuntos Sociales, pero con un fuerte repunte en 1995 (gráfico 4). Desde 1975 se multiplican las asociaciones de todo tipo, una vez superadas las trabas anteriores, pero es apreciable la ola de crecimiento en la segunda mitad de los ochenta (gráfico 5). Las ONGD se duplican en ese período (gráfico 6). Los noventa parecen ser años de consolidación tras ese crecimiento acelerado.

Es importante analizar las **causas** que explican este crecimiento:

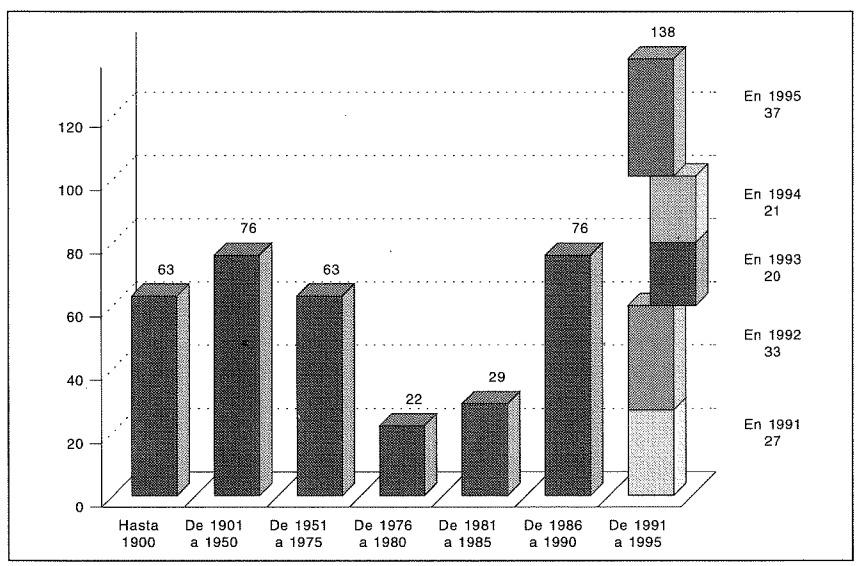
1. Los cambios en el ámbito nacional. Las leyes sobre fundaciones y voluntariado promulgadas fueron precedidas de esfuerzos legislativos de las comunidades autónomas y de reflexiones sobre la propia identidad y la mejor regulación de su realidad por parte de los colec-

Gráfico 3 – Fundaciones existentes en 1995 por año de creación



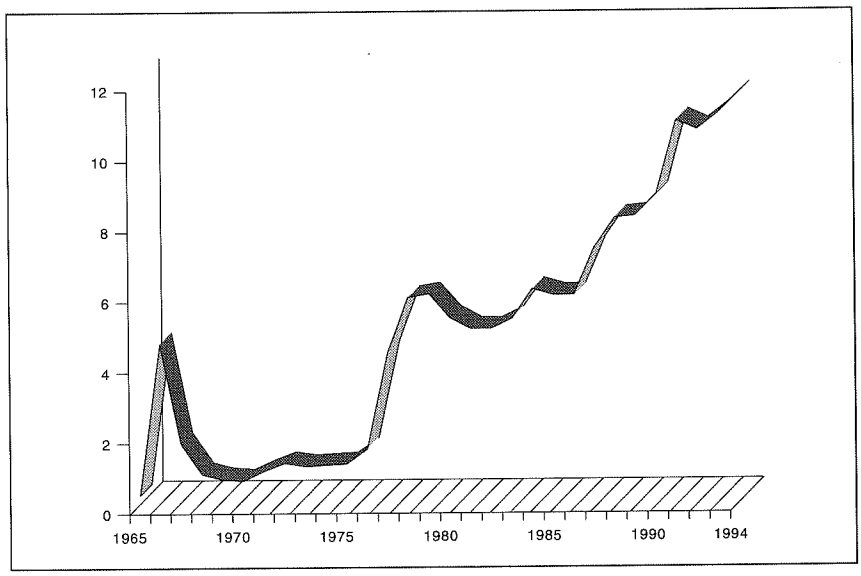
Fuente: Elaboración CECS a partir de datos de los Protectorados de los ministerios y de las comunidades autónomas.

Gráfico 4 – Fundaciones tuteladas por el Ministerio de Asuntos Sociales en 1995 por año de creación



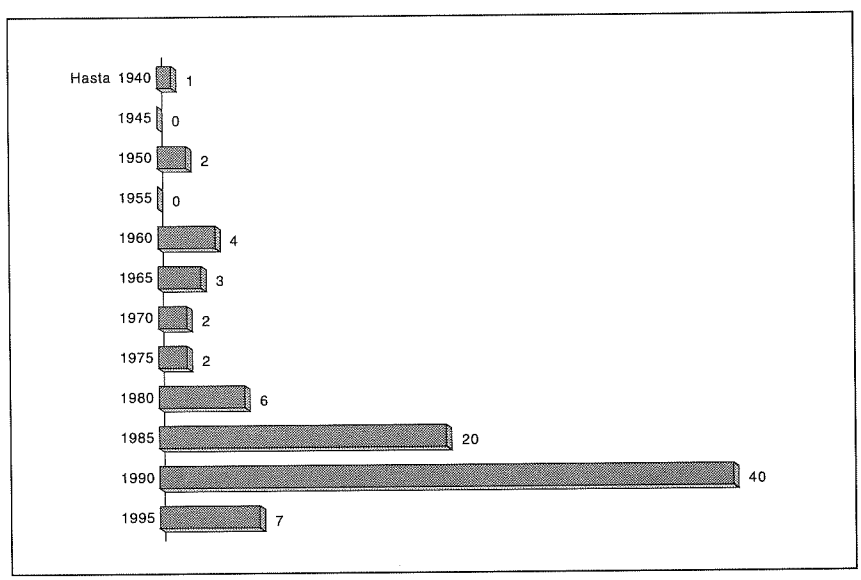
Fuente: Elaboración CECS a partir de datos de los Protectorados de los ministerios y de las comunidades autónomas.

Gráfico 5 – Evolución del número de asociaciones creadas cada año. En miles. 1965-1994



Fuente: Elaboración CECS a partir de Ministerio de Justicia e Interior, *Anuario Estadístico 1994*, 1996.

Gráfico 6 – ONGD integradas en la Coordinadora Española de ONGD por año de creación. 1995



Fuente: Elaboración CECS a partir de datos de la Coordinadora de ONGD y de las propias ONGD.

tivos afectados. En concreto, los esfuerzos de coordinación de las asociaciones españolas de solidaridad han permitido una reflexión y un trabajo más visible y atractivo.

La creación del Ministerio de Asuntos Sociales y la reforma del IRPF han posibilitado una expresión más visible de las necesidades sociales y una mayor transparencia en la asignación de los recursos disponibles. La casilla de asignación del 0,52% en el impuesto cuantificaba por primera vez algunos recursos, explicitaba la función mediadora del ministerio entre la voluntad social de asistir a unas necesidades y aquellos que se prestaban a hacerlo, y legitimaba a los agentes sociales de la solidaridad para pedir cuentas al ministerio de la asignación equitativa de esos fondos, sin paternalismos arbitrarios. Las diferencias con Cáritas por la justificación de esa asignación en 1987 (se le asignaron 63 millones de los 1.500 solicitados), limadas luego con la mediación del Defensor del Pueblo, indican una nueva mentalidad en los agentes sociales: colaboran en las políticas sociales de bienestar con análisis y voz propios, en vez de ser beneficiarios del paternalismo estatal.

Al mismo fin colaboró la reforma del Ministerio de Asuntos Exteriores. La Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) y la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI), creada en 1985, asignan por convocatoria entre las ONGD una parte del 11% de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) que el citado ministerio gestiona: 2.230 millones en 1991, 3.320 en 1992 y 3.100 en 1993, de un total de 119.000 millones de AOD bilateral[22].

El Decreto-Ley 795/1995 de 19 de mayo creaba el Consejo de Cooperación al Desarrollo, pendiente de reglamentar y ya previsto en la Ley de Presupuestos Generales de 1995, dando entrada en él a representantes de las ONGD, sindicatos y patronal. Este organismo revisará las prioridades anuales de la ayuda española y la selección, seguimiento y evaluación de los proyectos. Las ONGD aportan a los proyectos que desarrollan, por otras fuentes de financiación, casi cuatro veces más fondos de los que reciben del Gobierno. El Ministerio de

---

[22] El significado del término AOD queda más claro si se añade que el 60% lo gestiona el Ministerio de Comercio y Turismo y el 23% el Ministerio de Economía y Hacienda, y que el 90% de esta ayuda bilateral está vinculada a créditos de adquisición de bienes y servicios en España. En concepto de AOD multilateral España destinó a la Unión Europea un 76% en 1993 (36.000 millones) como contribución a los programas comunitarios de ayuda. Cfr. Intermón, *op. cit.*, p. 12.

Asuntos Sociales trabaja en la creación de un consejo similar para fijar las prioridades y seleccionar los proyectos de solidaridad en su área.

2. Los cambios en la esfera internacional. Como en casi todos los campos de la llamada «Europa social», la entrada de España en la Unión Europea nos ha resultado especialmente beneficiosa en el ámbito de la solidaridad organizada. Primero, por la creciente coordinación y colaboración con los experimentados movimientos de solidaridad de otros países, especialmente visible entre las ONGD; segundo, por el acceso a las nuevas fuentes comunitarias de financiación de programas sociales. La Unión Europea ha tenido especial cuidado en reservar, sobre todo en los primeros años de la integración, unas amplias cuotas para España, aportando además asesoramiento y contactos internacionales para suplir nuestra relativa bisoñez. Ha alentado mucho el crecimiento de las pequeñas iniciativas locales de base, menos estructuradas e identificables, apoyándose en las organizaciones más grandes con un original sistema de ayudas diseminadas a miniproyectos locales.

Con esta realidad por delante algunos programas muy consolidados de solidaridad, como por ejemplo los promovidos por los institutos religiosos misioneros, han reformado sus estructuras jurídicas para poder optar a estos programas de ayuda comunitaria, aunque también alguna que otra organización haya nacido para solicitar estos fondos y muerto cuando dejó de recibirlos.

4.2 *Sensibilidades diferentes. Los beneficiarios de la acción solidaria*

Es importante analizar las prioridades en las sensibilidades sociales de los españoles, por el apoyo que prestan, por el número de programas dedicados a cada colectivo destinatario y por el crecimiento de organizaciones específicas.

El objetivo de este apartado es esclarecer si los distintos colectivos de organizaciones analizados (fundaciones, asociaciones y ONGD) se centran en un tipo u otro de beneficiario y qué relación se puede establecer entre su acción y la que desde el sector público se realiza. Dicho de otro modo, ¿cuáles son las prioridades y sensibilidades sociales?; ¿coinciden con las prioridades políticas reales de los apoyos económicos?

El análisis de los beneficiarios de las organizaciones de solidaridad nos permite establecer tres grandes colectivos:

— Los sectores sociales tradicionalmente más pobres y desvalidos: enfermos o personas necesitadas de asistencia hospitalaria, minusválidos, niños, personas mayores, etc.

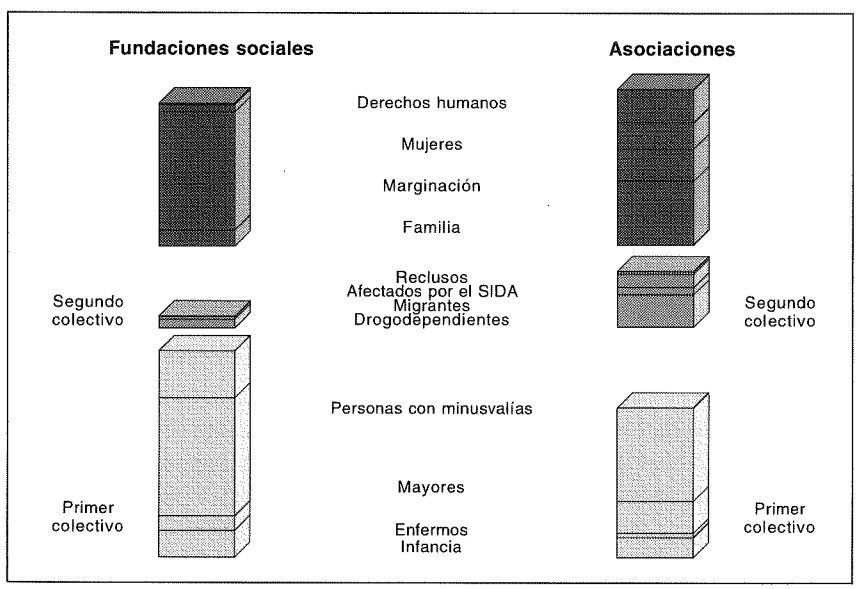
— Los colectivos que las nuevas condiciones sociales han puesto en riesgo de marginación. Son los nuevos pobres: mujeres, familias inestables, drogodependientes, afectados de SIDA, reclusos, minorías étnicas, refugiados e inmigrantes, parados jóvenes o de larga duración...

— Los pueblos o países del Tercer Mundo.

¿Existe una relación entre la forma jurídica de la organización y el colectivo de beneficiarios de la acción social? Parece que sí.

En general, se observa una dedicación más intensa hacia los minusválidos y la tercera edad en todos estos colectivos. En las fundaciones predomina de tal forma que apenas las hay dedicadas a las nuevas pobrezas (gráfico 7).

Gráfico 7 – Proporción de fundaciones sociales y de asociaciones de carácter asistencial por colectivos beneficiarios. 1995



Fuente: Elaboración CECS a partir de datos del Registro Nacional de Asociaciones, Ministerio de Justicia e Interior y de los Protectorados de los ministerios y de las comunidades autónomas.

Las asociaciones y la Plataforma para la Promoción del Voluntariado están también muy dedicadas a la tercer edad y los minusválidos, pero son muy mayoritarias en el terreno de las nuevas pobrezas. Entre 1992 y 1995, se han triplicado las dedicadas a los emigrantes y duplicado los dedicados a los derechos humanos y a las necesidades de la mujer (tabla 3).

Obviamente, las ONGD se sitúan prioritariamente en el Tercer Mundo. En programas de salud, vivienda, infraestructuras y comercio, el destinatario suele ser la población entera de un ámbito territorial; el énfasis en el desarrollo sostenible hace imprescindible un complemento de educación o sensibilización. En los programas más específicos se atienden preferentemente las nuevas pobrezas.

Tabla 3 – Número de asociaciones de carácter asistencial por colectivos beneficiarios y número total de asociaciones. 1992-1995

Colectivos	1992	1994	1995	% variación 92/95
Asistencia sanitaria				
Drogodependientes	707	1.163	1.358	92,08
Servicios sanitarios	318	546	570	79,25
Donación de sangre y órganos	143	174	181	26,57
Defensa de la vida	80	131	146	82,50
Servicios de socorro	260	346	369	41,92
Marginación				
Personas minusválidas	3.125	3.484	3.904	24,93
Personas migrantes	99	234	302	205,05
Personas reclusas	76	103	105	38,16
Infravivienda	69	66	68	–1,45
Derechos humanos	574	1.092	1.252	118,12
Fondo de emergencia social	751	1.095	1.271	69,24
Individuo				
Infancia	464	642	835	79,96
Personas mayores	944	1.307	1.350	43,01
Mujer	501	1.048	1.095	118,56
Programas integrales	1.631	2.486	2.684	64,56
Otros				
Benéficas en general	689	945	1.225	77,79
Artísticas y educativas	545	1.215	1.272	133,39
Total asociaciones	**137.002**	**187.741**	**206.363**	**50,63**

Nota: Cada asociación puede estar inscrita en varias actividades.

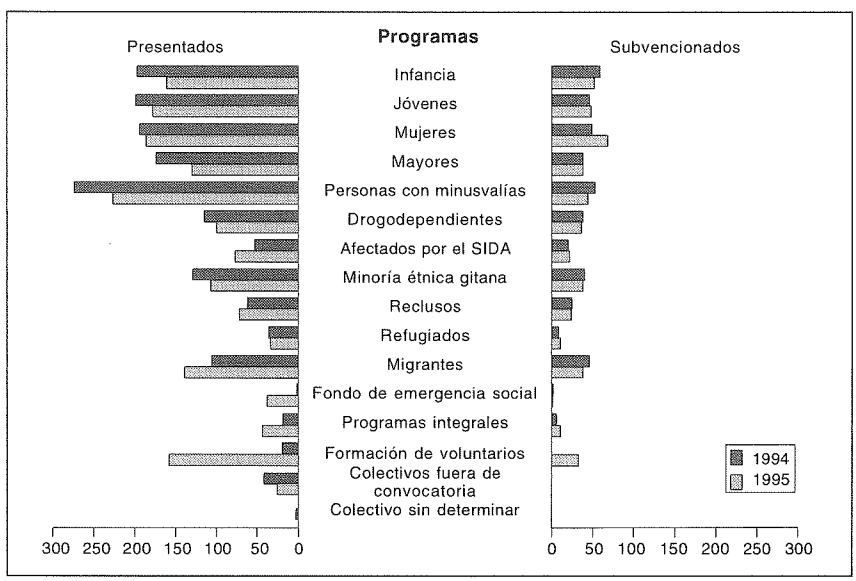
Fuente: Elaboración CECS a partir de datos del Registro de Asociaciones del Ministerio de Justicia e Interior.

El análisis de los programas presentados y aceptados en las convocatorias anuales del Ministerio de Asuntos Sociales para distribuir su parte de los fondos del 0,52% del IRPF que los ciudadanos pueden asignar a fines de interés social nos facilita otro indicador –parcial– de las sensibilidades de las asociaciones solicitantes y de la Administración que asigna esos fondos. No se incluyen, pues, otros fondos de la Administración central, local o autonómica.

Los gráficos 8 a 10 y las tablas 7 y 8 de la sección de Indicadores relacionan los programas presentados y el importe presupuestado con los programas atendidos y el importe efectivamente subvencionado para 1994 y 1995.

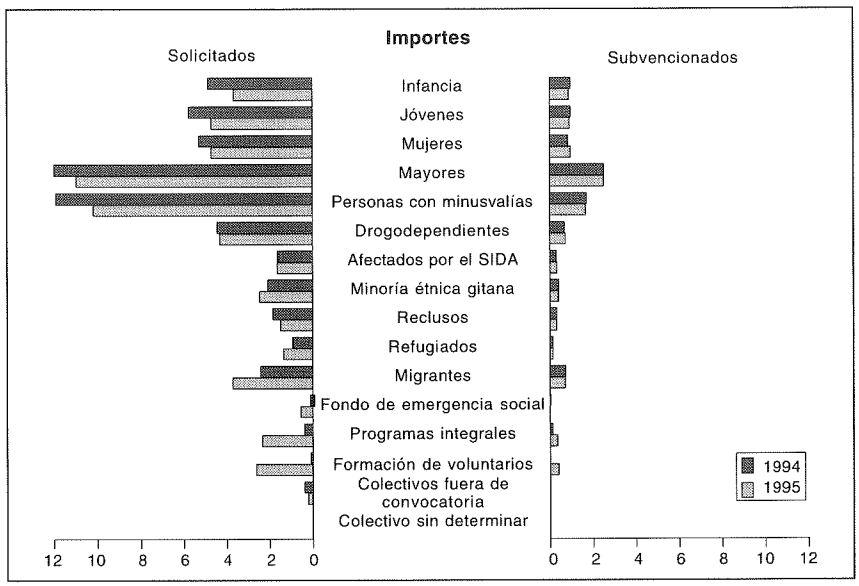
En general, se detecta que la mayor parte de los programas de solidaridad se dirige a áreas tradicionalmente atendidas, entre los que destacan los propuestos para minusválidos. Aunque el porcentaje de programas atendidos y el de subvención a cada programa es inferior a la media, estos programas y los destinados a la tercera edad reciben un 40% de los fondos, seguidos de los orientados al campo de la juventud, la infancia y una creciente atención a la mujer (gráficos 8 a 10). Existe una relación entre los programas presentados y sus impor-

Gráfico 8 – Número de programas presentados y subvencionados por el Ministerio de Asuntos Sociales en la convocatoria de distribución del 0,52% del IRPF por colectivos beneficiarios. 1994-1995



Fuente: Elaboración CECS a partir de datos del Ministerio de Asuntos Sociales.

Gráfico 9 – Importes solicitados y subvencionados por el Ministerio de Asuntos Sociales en la convocatoria de distribución del 0,52% del IRPF por colectivos beneficiarios. En millones de pesetas. 1994-1995

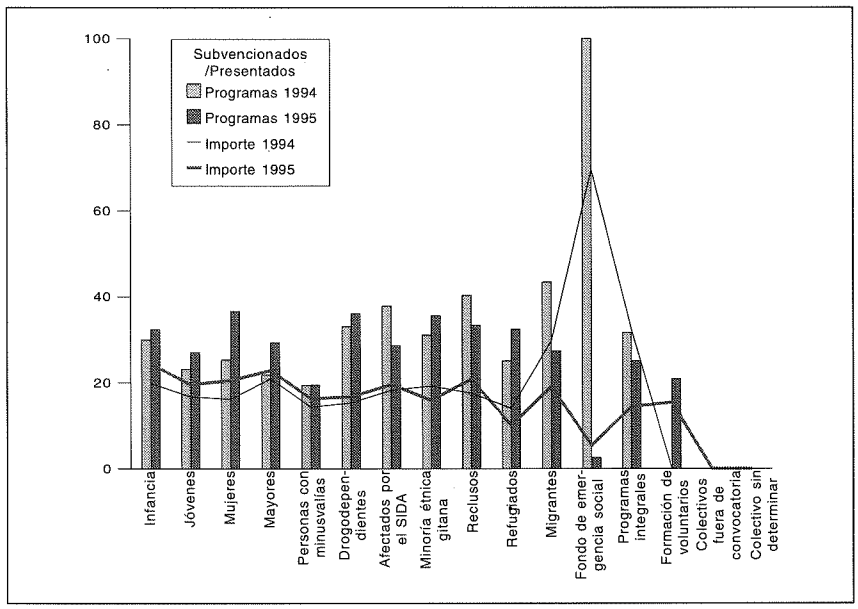


Fuente: Elaboración CECS a partir de datos del Ministerio de Asuntos Sociales.

tes y las áreas que las Administraciones Públicas consideran prioritarias en un momento determinado y para las que hay mayores fondos –y, por tanto, subvenciones– disponibles. El número de programas disminuye donde el porcentaje de subvención es menor. Existe complementariedad en la financiación de las acciones, pero también cabría pensar que se da una relación de dependencia. El caso de los programas del Fondo de emergencia social puede ser ilustrativo (gráfico 10). En 1994 se presentaron y atendieron dos programas con una subvención del 70%, muy superior a la media, probablemente por motivos técnicos, dadas las características especiales de este Fondo. En 1995 se solicitaron subvenciones para 38 programas de este tipo, es decir, las solicitudes se multiplicaron por 20, y solamente se aprobó uno.

Las fundaciones trabajan básicamente con los mismos colectivos que las Administraciones Públicas. Las asociaciones parecen seguir la misma pauta, aunque cabría hacer matizaciones. Repasando la tabla 3, vemos que una buena parte de ellas se dirigen a colectivos a los que apenas se subvencionan proyectos por parte del Ministerio de

Gráfico 10 – Relación porcentual entre los programas e importes presentados y los subvencionados por el Ministerio de Asuntos Sociales en la convocatoria de distribución del 0,52% del IRPF por colectivos beneficiarios. 1994-1995



Fuente: Elaboración CECS a partir de datos del Ministerio de Asuntos Sociales.

Asuntos Sociales. Puede ser debido a que esos proyectos reciben financiación por otros canales (programas de asistencia sanitaria o penitenciaria, por ejemplo, dependientes de otros ministerios o programas locales con financiación también local), pero sobre todo a que las organizaciones de voluntariado actúan como detectoras muy tempranas de los nuevos problemas sociales. Son las primeras en trabajar con los nuevos colectivos de marginación. La Administración dedica un gran esfuerzo a la atención sanitaria de los afectados por el SIDA y los ayuntamientos se implican cada vez más en programas locales con inmigrantes. Pero las iniciativas de inserción social de estos colectivos, o de ex reclusos, siguen siendo mayoritariamente gestionadas por asociaciones o fundaciones.

Un 30% de los programas presentados –a tenor de las prioridades anuales que las bases de cada convocatoria publican– son aceptados y subvencionados con un 20% de media y de una forma relativamente equilibrada. Esto significa también que no hay una discriminación positiva para programas con los nuevos colectivos de marginación:

Tabla 4 – Importe solicitado y condedido por el Ministerio de Asuntos Sociales para la campaña 1994 de distribución del 0,52% del IRPF por comunidades autónomas

Comunidades autónomas	PIB por habitante	Población	Importe solicitado	Importe concedido	Importe solicitado por habitante	Importe concedido por habitante	Concedido/solicitado (%)
Andalucía	1.185.397	7.030.741	7.190.140.243	1.487.598.589	1.022,67	211,58	20,69
Aragón	1.791.228	1.185.251	2.062.613.716	230.751.330	1.740,23	194,69	11,19
Asturias	1.445.947	1.086.714	1.111.492.146	230.600.150	1.022,80	212,20	20,75
Baleares	2.608.786	713.900	1.383.388.967	265.009.443	1.937,79	371,21	19,16
Canarias	1.719.191	1.517.779	2.363.388.295	303.972.305	1.557,14	200,27	12,86
Cantabria	1.512.730	527.740	1.174.192.149	251.449.431	2.224,94	476,46	21,41
Castilla-La Mancha	1.361.180	1.669.967	2.028.747.019	424.888.445	1.214,84	254,43	20,94
Castilla y León	1.490.873	2.547.480	4.264.071.922	740.518.092	1.673,84	290,69	17,37
Cataluña	2.032.941	6.102.220	5.048.831.149	904.020.676	827,38	148,15	17,91
Comunidad Valenciana	1.672.321	3.881.144	2.623.129.225	491.891.915	675,86	126,74	18,75
Extremadura	1.137.167	1.068.140	1.840.860.440	272.480.838	1.723,43	255,10	14,80
Galicia	1.378.470	2.723.208	2.931.516.407	828.244.515	1.076,49	304,14	28,25
Madrid	2.115.731	5.001.977	11.182.018.514	1.781.257.947	2.235,52	356,11	15,93
Murcia	1.345.078	1.061.152	1.757.851.412	330.570.506	1.656,55	311,52	18,81
Navarra	1.935.055	520.914	305.882.813	37.942.890	587,20	72,84	12,40
País Vasco	1.809.566	2.110.593	1.454.754.412	123.444.287	689,26	58,49	8,49
La Rioja	1.807.931	263.785	823.957.931	65.830.066	3.123,60	249,56	7,99
Ceuta y Melilla	1.501.236	125.436	233.628.173	181.541.895	1.862,53	1.447,29	77,71

Fuente: Elaboración CECS a partir de datos del Ministerio de Asuntos Sociales y de Alcaide, J., «Cómo viven la recuperación económica las Autonomías españolas», *Cuadernos de Información Económica*, n. 99, 1995.

positiva para programas con los nuevos colectivos de marginación: minorías étnicas, reclusos, refugiados.

En general, son las comunidades autónomas más desfavorecidas las que más atención reciben de estos fondos, corrigiendo la tendencia contraria en la presentación de programas. Las comunidades autónomas con mayor PIB por habitante son las que más fondos solicitan, quizá por una mayor implantación en ellas de las asociaciones de solidaridad. Pero al asignar subvenciones, el ministerio atiende más a las comunidades autónomas de menor PIB por habitante (tabla 4).

III. INDICADORES

Analizar con detalle la importante aportación que la solidaridad de cada uno de nosotros hace a la integración social del conjunto e incluso al bienestar económico es imposible por falta de datos. No existen siquiera en el campo de la economía social –el más cercano a los usuales indicadores económicos–. Poco se sabe de la aportación al PIB y al bienestar de los servicios de proximidad que prestan las familias y los individuos en las redes primarias de atención a enfermos, ancianos, niños... y, en general, del mucho trabajo no retribuido. De esa carencia de datos participa también la solidaridad organizada. En las escasas encuestas internacionales que desbrozan este nuevo campo no hemos participado y los datos referidos a la Europa del Norte no son aplicables a nuestra realidad, por ser ésta muy diferente. La Comisión Europea promueve una encuesta inicial en Portugal, España, Italia y Grecia sobre una muestra de organizaciones pequeñas, medianas y grandes, locales, regionales y nacionales que próximamente podrá darnos alguna luz.

Lo dicho justifica la presentación de indicadores indirectos. Entre las frecuentes encuestas que se realizan sobre la confianza de los ciudadanos en las instituciones, una de ellas, dirigida a los jóvenes, ha incluido últimamente una pregunta referida a estas organizaciones de la solidaridad, con un resultado alentador para ellas: en un clima de desconfianza generalizada, ya que ninguna institución alcanza un 60% positivo, obtienen un honroso 54%, por detrás sólo del sistema de enseñanza. La confianza en la enseñanza es más valiosa, porque se refiere a un sistema que los jóvenes viven, a diferencia de otras instituciones, por ejemplo, las parlamentarias.

La asignación de colectivos beneficiarios de la actividad de las asociaciones y fundaciones (tabla 6) está tomada de los fines inicialmente declarados por ellas mismas y probablemente no hace justicia a la flexibilidad que luego la práctica impone y más en este campo.

Más expresiva es la clasificación de programas de acción social presentados anualmente al Ministerio de Asuntos Sociales (tablas 7 y 8), ya comentados.

Tabla 5 – Nivel de confianza que manifiestan los jóvenes de 15 a 24 años en una serie de instituciones. 1984-1993

	Mucha	Bastante	**Total**	No mucha	Ninguna	**Total**
Iglesia						
1993	10	22	**32**	39	28	**67**
1989	9	24	**33**	41	26	**67**
1984	8	21	**29**	43	27	**70**
Fuerzas Armadas						
1993	8	27	**35**	40	25	**65**
1989	4	25	**29**	43	27	**70**
1984	7	30	**37**	37	25	**62**
Sistema de enseñanza						
1993	11	48	**59**	34	6	**40**
1989	6	38	**44**	44	12	**56**
1984	5	40	**45**	44	10	**54**
Sistema de leyes y códigos						
1993	8	37	**45**	42	12	**54**
1989	4	34	**38**	46	15	**61**
1984	4	39	**43**	43	12	**55**
Prensa						
1993	8	40	**48**	39	13	**52**
1989	5	38	**43**	44	13	**57**
1984	3	38	**41**	46	11	**57**
Sindicatos						
1993	5	29	**34**	47	18	**65**
1989	3	24	**27**	51	21	**72**
1984	2	24	**26**	53	18	**71**
Organizaciones y asociaciones de carácter benéfico-social						
1993	12	42	**54**	36	9	**45**
Policía						
1993	9	42	**51**	36	12	**48**
1989	6	33	**39**	42	18	**60**
1984	4	36	**40**	40	18	**58**
Parlamento del Estado						
1993	5	28	**33**	47	19	**66**
1989	4	28	**32**	47	21	**68**
1984	4	32	**36**	45	16	**61**
Parlamento de la comunidad autónoma						
1993	6	31	**37**	46	18	**64**
1989	4	28	**32**	46	21	**67**
1984	3	29	**32**	47	18	**65**

Fuente: Andrés Orizo, F., «Integración en la sociedad», *Jóvenes españoles 94*, Fundación Santa María, Madrid, 1994.

Tabla 6 – Número de fundaciones sociales y de asociaciones de carácter asistencial por colectivos beneficiarios. 1995

	Fundaciones sociales	%	Asociaciones	%
Infancia	33	6,89	835	4,64
Enfermos	18	3,76	181	1,01
Personas mayores	146	30,48	1.350	7,51
Personas con minusvalías	58	12,11	3.904	21,70
Familia	20	4,17	2.684	14,92
Marginación	146	30,48	1.339	7,44
Mujer	9	1,88	1.095	6,09
Derechos humanos	2	0,42	1.398	7,77
Drogodependientes	11	2,30	1.358	7,55
Personas inmigrantes	3	0,63	302	1,68
Personas afectadas por el SIDA	0	0,00	570	3,17
Personas reclusas	1	0,21	105	0,58
Juventud	30	6,26	–	–
Otros (1)	2	0,42	2.866	15,93
Total	479	100	17.987	100

Nota: Cada fundación social y cada asociación pueden estar inscritas en varias actividades.
(1) Minoría étnica gitana, actividades artísticas y educativas y benéficas en general.

Fuente: Elaboración CECS a partir de datos del Registro de Asociaciones del Ministerio de Justicia e Interior y de los Protectorados de los ministerios y de las comunidades autónomas.

Tabla 7 – Programas e importes presentados y subvencionados por el Ministerio de Asuntos Sociales en la convocatoria de distribución del 0,52% del IRPF por colectivos beneficiarios. Importes en millones de pesetas. 1994-1995

Colectivo y tipo de programa	Presentados				Subvencionados			
	1994		1995		1994		1995	
	Programas	Importe	Programas	Importe	Programas	Importe	Programas	Importe
Infancia	**197**	**4.855,30**	**161**	**3.659,81**	**59**	**962,47**	**52**	**891,30**
Atención educativa a niños/as de 0 a 3 años	35	1.157,86	0	0,00	15	314,15	0	0,00
Animación del tiempo libre	98	2.395,58	0	0,00	24	295,48	0	0,00
Equipamiento residencial de menores	39	963,82	34	1.073,51	18	342,83	16	331,95
Facilitar la compatibilidad entre la vida familiar y laboral	0	0,00	21	564,53	0	0,00	10	211,11
Promoción de la calidad de vida infantil y familiar	0	0,00	75	1.689,82	0	0,00	26	348,24
Formación de voluntarios	8	90,83	0	0,00	2	10,00	0	0,00
Otros programas	17	247,21	31	331,96	0	0,00	0	0,00
Jóvenes	**199**	**5.746,47**	**178**	**4.703,76**	**46**	**961,45**	**48**	**919,30**
Formación y empleo	79	3.060,59	74	2.161,22	13	321,45	16	247,29
Educación y orientación	29	1.026,55	45	1.215,43	14	400,40	16	423,50
Integración de jóvenes	39	1.035,16	43	1.103,34	12	179,10	16	248,50
Formación de voluntarios	19	222,14	0	0,00	7	60,50	0	0,00
Otros programas	33	402,03	16	223,76	0	0,00	0	0,00
Mujeres	**194**	**5.261,60**	**186**	**4.695,47**	**49**	**847,57**	**68**	**962,36**
Formación y empleo	29	985,08	25	864,98	7	126,48	8	118,92
Inserción laboral	58	1.612,00	69	1.524,67	15	203,04	29	343,83
Integración social	66	1.991,77	68	2.054,60	25	495,05	31	499,62
Formación de voluntarios	5	278,68	0	0,00	2	23,00	0	0,00
Otros programas	36	394,05	24	251,21	0	0,00	0	0,00

Sigue **Tabla 7 – Programas e importes presentados y subvencionados por el Ministerio de Asuntos Sociales en la convocatoria de distribución del 0,52% del IRPF por colectivos beneficiarios. Importes en millones de pesetas. 1994-1995**

Colectivo y tipo de programa	Presentados				Subvencionados			
	1994		1995		1994		1995	
	Programas	Importe	Programas	Importe	Programas	Importe	Programas	Importe
Personas mayores	**174**	**11.968,71**	**130**	**10.960,30**	**38**	**2.503,28**	**38**	**2.498,12**
Atención domiciliaria	39	2.792,33	30	2.251,14	8	1.030,35	10	1.127,36
Promoción y apoyo residencial	60	6.606,76	47	7.035,34	19	1.056,66	20	946,10
Atención gerontológica	28	2.092,47	22	1.202,71	8	389,98	8	424,66
Formación de voluntarios	16	111,38	0	0,00	3	26,30	0	0,00
Otros programas	31	365,76	31	471,11	0	0,00	0	0,00
Personas con minusvalías	**274**	**11.893,42**	**227**	**10.188,19**	**53**	**1.703,62**	**44**	**1.660,85**
Atención domiciliaria	18	1.456,38	16	1.163,39	9	422,61	6	376,99
Promoción y apoyo residencial	57	3.924,03	53	3.842,36	16	682,32	17	709,49
Integración social	131	5.856,58	114	4.590,47	25	581,67	21	574,37
Formación de voluntarios	12	110,42	0	0,00	3	17,03	0	0,00
Otros programas	56	546,00	44	591,97	0	0,00	0	0,00
Drogodependientes	**115**	**4.434,42**	**100**	**4.321,79**	**38**	**677,81**	**36**	**720,45**
Mantenimiento de recursos asistenciales	81	4.195,14	79	4.187,40	35	669,16	36	720,45
Formación de voluntarios	10	77,93	0	0,00	3	8,65	0	0,00
Otros programas	24	161,35	21	134,39	0	0,00	0	0,00
Personas afectadas por el SIDA	**53**	**1.615,64**	**77**	**1.630,49**	**20**	**294,79**	**22**	**318,77**
Creación y mantenimiento de casas de acogida	22	924,80	25	923,34	9	152,00	9	161,49
Ayuda a domicilio	21	611,63	29	475,74	10	139,79	13	157,27
Formación de voluntarios	4	16,29	0	0,00	1	3,00	0	0,00
Otros programas	6	62,91	23	231,41	0	0,00	0	0,00

Sigue **Tabla 7 – Programas e importes presentados y subvencionados por el Ministerio de Asuntos Sociales en la convocatoria de distribución del 0,52% del IRPF por colectivos beneficiarios. Importes en millones de pesetas. 1994-1995**

Colectivo y tipo de programa	Presentados				Subvencionados			
	1994		1995		1994		1995	
	Programas	Importe	Programas	Importe	Programas	Importe	Programas	Importe
Minoría étnica gitana	**129**	**2.080,64**	**107**	**2.462,24**	**40**	**398,40**	**38**	**391,61**
Inserción laboral	52	1.070,17	47	1.233,16	16	189,90	19	215,01
Inserción social	65	953,96	53	1.178,04	23	203,50	19	176,60
Formación de voluntarios	2	17,67	0	0,00	1	5,00	0	0,00
Otros programas	10	38,84	7	51,05	0	0,00	0	0,00
Personas reclusas	**62**	**1.829,55**	**72**	**1.485,25**	**25**	**320,79**	**24**	**308,77**
Rehabilitación de personas privadas de libertad con problemas de drogodependencia	0	0,00	24	539,94	25	320,79	17	195,63
Personas privadas de libertad afectadas de SIDA	0	0,00	14	128,65	0	0,00	3	45,00
Servicios personas reclusas e iniciativas de inserción para ex reclusas	57	1.668,68	32	751,68	0	0,00	4	68,97
Formación de voluntarios	1	4,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
Otros programas	4	156,87	2	64,97	0	0,00	0	0,00
Refugiados	**36**	**925,87**	**34**	**1.347,26**	**9**	**129,82**	**11**	**135,50**
Acogida de refugiados	14	575,44	17	1.047,02	5	112,46	7	107,42
Retorno y desplazamiento	8	190,61	6	196,14	3	11,36	3	21,60
Reagrupamiento familiar	3	29,63	3	36,42	1	6,00	1	6,48
Formación de voluntarios	2	45,97	0	0,00	0	0,00	0	0,00
Otros programas	9	84,21	8	67,68	0	0,00	0	0,00

Sigue **Tabla 7 – Programas e importes presentados y subvencionados por el Ministerio de Asuntos Sociales en la convocatoria de distribución del 0,52% del IRPF por colectivos beneficiarios. Importes en millones de pesetas. 1994-1995**

Colectivo y tipo de programa	Presentados				Subvencionados			
	1994		1995		1994		1995	
	Programas	Importe	Programas	Importe	Programas	Importe	Programas	Importe
Personas migrantes	**106**	**2.418,33**	**139**	**3.717,92**	**46**	**718,96**	**38**	**709,67**
Alojamiento de inmigrantes	0	0,00	12	389,96	0	0,00	9	204,57
Red de información, orientación y apoyo legal	0	0,00	34	1.187,49	0	0,00	10	131,89
Integración social	87	2.310,83	63	1.757,23	40	705,91	19	373,21
Asistencia a retornados	0	0,00	3	139,45	0	0,00	0	0,00
Formación de voluntarios	10	41,10	0	0,00	6	13,05	0	0,00
Otros programas	9	66,40	27	243,78	0	0,00	0	0,00
Fondo de emergencia social	**2**	**111,64**	**38**	**570,89**	**2**	**77,77**	**1**	**30,87**
Programas integrales	**19**	**383,01**	**44**	**2.341,03**	**6**	**123,99**	**11**	**336,92**
Destinados a grupos familiares y a personas en situaciones de exclusión social	18	369,01	22	1.171,27	5	112,45	7	145,92
De intervención en el medio rural	0	0,00	13	1.090,47	0	0,00	4	191,00
Formación de voluntarios	1	14,00	0	0,00	1	11,55	0	0,00
Otros programas	0	0,00	9	79,29	0	0,00	0	0,00
Formación de voluntarios	**20**	**92,71**	**158**	**2.639,49**	**0**	**0,00**	**33**	**406,32**
Colectivos no contemplados en la convocatoria	**42**	**384,70**	**26**	**211,33**	**0**	**0,00**	**0**	**0,00**
Sin determinar colectivo	**3**	**12,90**	**0**	**0,00**	**0**	**0,00**	**0**	**0,00**
Total	**1.625**	**54.014,91**	**1.677**	**54.935,21**	**431**	**9.720,72**	**464**	**10.290,80**

Fuente: Elaboración CECS a partir de datos del Ministerio de Asuntos Sociales.

Tabla 8 – Relación porcentual entre los programas e importes presentados y los subvencionados por el Ministerio de Asuntos Sociales en la convocatoria de distribución del 0,52% del IRPF por colectivos beneficiarios. 1994-1995

Colectivo y tipo de programa	% subvencionado/presentado			
	1994		1995	
	Programa	Importe	Programa	Importe
Infancia	**29,95**	**19,82**	**32,30**	**24,35**
Atención educativa a niños/as de 0 a 3 años	42,86	27,13	0,00	0,00
Animación del tiempo libre	24,49	12,33	0,00	0,00
Equipamiento residencial de menores	46,15	35,57	47,06	30,92
Facilitar la compatibilidad entre la vida familiar y laboral	0,00	0,00	47,62	37,40
Promoción de la calidad de vida infantil y familiar	0,00	0,00	34,67	20,61
Formación de voluntarios	25,00	11,01	0,00	0,00
Otros programas	0,00	0,00	0,00	0,00
Jóvenes	**23,12**	**16,73**	**26,97**	**19,54**
Formación y empleo	16,46	10,50	21,62	11,44
Educación y orientación	48,28	39,00	35,56	34,84
Integración de jóvenes	30,77	17,30	37,21	22,52
Formación de voluntarios	36,84	27,24	0,00	0,00
Otros programas	0,00	0,00	0,00	0,00
Mujeres	**25,26**	**16,11**	**36,56**	**20,50**
Formación y empleo	24,14	12,84	32,00	13,75
Inserción laboral	25,86	12,60	42,03	22,55
Integración social	37,88	24,85	45,59	24,32
Formación de voluntarios	40,00	8,25	0,00	0,00
Otros programas	0,00	0,00	0,00	0,00
Personas mayores	**21,84**	**20,92**	**29,23**	**22,79**
Atención domiciliaria	20,51	36,90	33,33	50,08
Promoción y apoyo residencial	31,67	15,99	42,55	13,45
Atención gerontológica	28,57	18,64	36,36	35,31
Formación voluntarios	18,75	23,61	0,00	0,00
Otros programas	0,00	0,00	0,00	0,00
Personas con minusvalías	**19,34**	**14,32**	**19,38**	**16,30**
Atención domiciliaria	50,00	29,02	37,50	32,40
Promoción y apoyo residencial	28,07	17,39	32,08	18,47
Integración social	19,08	9,93	18,42	12,51
Formación de voluntarios	25,00	15,42	0,00	0,00
Otros programas	0,00	0,00	0,00	0,00

Sigue **Tabla 8 – Relación porcentual entre los programas e importes presentados y los subvencionados por el Ministerio de Asuntos Sociales en la convocatoria de distribución del 0,52% del IRPF por colectivos beneficiarios. 1994-1995**

Colectivo y tipo de programa	% subvencionado/presentado			
	1994		1995	
	Programa	Importe	Programa	Importe
Drogodependientes	**33,04**	**15,29**	**36,00**	**16,67**
Mantenimiento de recursos asistenciales	43,21	15,95	45,57	17,21
Formación de voluntarios	30,00	11,10	0,00	0,00
Otros programas	0,00	0,00	0,00	0,00
Personas afectadas por el SIDA	**37,74**	**18,25**	**28,57**	**19,55**
Creación y mantenimiento de casas de acogida	40,91	16,44	36,00	17,49
Ayuda a domicilio	47,62	22,85	44,83	33,06
Formación de voluntarios	25,00	18,41	0,00	0,00
Otros programas	0,00	0,00	0,00	0,00
Minoría étnica gitana	**31,01**	**19,15**	**35,51**	**15,90**
Inserción laboral	30,77	17,74	40,43	17,44
Inserción social	35,38	21,33	35,85	14,99
Formación de voluntarios	50,00	28,30	0,00	0,00
Otros programas	0,00	0,00	0,00	0,00
Personas reclusas	**40,32**	**17,53**	**33,33**	**20,79**
Rehabilitación de personas privadas de libertad con problemas de drogodependencia	0,00	0,00	70,83	36,23
Personas privadas de libertad afectadas de SIDA	0,00	0,00	21,43	34,98
Servicios para personas reclusas e iniciativas de inserción para ex reclusas	0,00	0,00	12,50	9,18
Formación de voluntarios	0,00	0,00	0,00	0,00
Otros programas	0,00	0,00	0,00	0,00
Refugiados	**25,00**	**14,02**	**32,35**	**10,06**
Acogida de refugiados	35,71	19,54	41,18	10,26
Retorno y desplazamiento	37,50	5,96	50,00	11,01
Reagrupamiento familiar	33,33	20,25	33,33	17,79
Formación de voluntarios	0,00	0,00	0,00	0,00
Otros programas	0,00	0,00	0,00	0,00
Personas migrantes	**43,40**	**29,73**	**27,34**	**19,09**
Alojamiento de inmigrantes	0,00	0,00	75,00	52,46
Red de información, orientación y apoyo legal	0,00	0,00	29,41	11,11
Integración social	45,98	30,55	30,16	21,24
Asistencia a retornados	0,00	0,00	0,00	0,00
Formación de voluntarios	60,00	31,76	0,00	0,00
Otros programas	0,00	0,00	0,00	0,00
Fondo de emergencia social	**100**	**69,66**	**2,63**	**5,41**

Sigue **Tabla 8 – Relación porcentual entre los programas e importes presentados y los subvencionados por el Ministerio de Asuntos Sociales en la convocatoria de distribución del 0,52% del IRPF por colectivos beneficiarios. 1994-1995**

Colectivo y tipo de programa	% subvencionado/presentado			
	1994		1995	
	Programa	Importe	Programa	Importe
Programas integrales	**31,58**	**32,37**	**25,00**	**14,39**
Destinados a grupos familiares y a personas en situaciones de exclusión social	27,78	30,47	31,82	12,46
De intervención en el medio rural	0,00	0,00	30,77	17,52
Formación de voluntarios	100	82,48	0,00	0,00
Otros programas	0,00	0,00	0,00	0,00
Formación de voluntarios	**0,00**	**0,00**	**20,89**	**15,39**
Colectivos no contemplados en la convocatoria	**0,00**	**0,00**	**0,00**	**0,00**
Sin determinar colectivo	**0,00**	**0,00**	**0,00**	**0,00**
Total	**26,52**	**18,00**	**27,67**	**18,73**

Fuente: Elaboración CECS a partir de datos del Ministerio de Asuntos Sociales.

Parte Quinta

TERRITORIO

Capítulo VII

EL PROBLEMA DEL AGUA Y LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

I. TESIS INTERPRETATIVAS

1. Las causas sociales de nuestras sequías

El agua es un recurso natural insustituible para la existencia de la persona y de la naturaleza. Sin agua es imposible la vida y por debajo de determinadas aportaciones hídricas la naturaleza no puede mantener su equilibrio ambiental. Tanto ésta como el propio ser humano peligran a largo plazo si se produce esta situación.

Por otra parte, el agua es también un recurso necesario para la producción y para la viabilidad del desarrollo económico. Ésta fue la causa de que en las primeras etapas de la humanidad las personas se asentaran teniendo en cuenta las disponibilidades de agua. Con el desarrollo de las obras hidráulicas, ya en época de los romanos, la disponibilidad inmediata de agua dejó de ser una limitación insalvable para la actividad económica. Pero, en el momento actual, la sociedad no acepta –con razón– que la única solución a los problemas de agua sean las grandes infraestructuras hidráulicas, cada vez más costosas en términos económicos, sociales y ambientales. Como tampoco acepta que, a finales del siglo XX, la actividad económica y su propio bienestar puedan verse afectados, en amplias zonas del territorio, por restricciones de agua en distintos períodos de tiempo.

La construcción de infraestructuras, sobre todo en la década de los sesenta, ha permitido pasar de unos recursos hídricos medios disponibles de aproximadamente 600 litros por habitante y día a unos recursos medios teóricos de unos 4.200 l/hab/día para consumo potencial. Es decir, las nuevas infraestructuras han permitido multiplicar por siete las disponibilidades de agua. A partir de estas cifras podemos afirmar, en una primera aproximación, que los recursos hídricos totales existentes en España son suficientes.

Sin embargo, esta suficiencia no muestra realmente lo que ocurre en todas las zonas del territorio español ni lo que sucede todos los meses de todos los años. Por varias razones:

— Las precipitaciones se producen de manera irregular en el tiempo y en el espacio. Las precipitaciones medias mensuales varían desde 0 hasta más de 300 l/m^2, según el mes, el año y la cuenca hidrográfica que consideremos.

— La demanda tampoco se distribuye de manera homogénea ni en el tiempo ni en el territorio. Las zonas de regadío, las industriales, las turísticas y las residenciales se concentran en unos espacios muy determinados y su demanda aumenta en el estío, produciendo graves desequilibrios entre oferta y demanda en estas épocas.

— La localización y expansión de estas zonas no ha tenido normalmente en cuenta la disponibilidad de agua ni el coste de acceso a este recurso, ya que la realización de las obras correspondientes se cargaba en la mayor parte de los casos en los presupuestos generales del Estado.

Como resultado de todo esto, junto a una amplia suficiencia para satisfacer las necesidades de la demanda con las aportaciones naturales reguladas en la denominada «España húmeda» (cuencas Norte, Noroeste y, en menor medida, la cabecera del Ebro y del Duero) coexiste un fuerte déficit en la denominada «España seca» (cuencas del Segura, Guadalquivir, Júcar, Canarias, Sur y Baleares). Esta escasez no ha sido óbice para que continúe en ellas la expansión de los regadíos, de la urbanización y de las demandas hídricas del sector terciario, sin asumir los costes generados y con la esperanza de que las Administraciones resuelvan el problema en su momento.

Las «sequías» que se producen en estas zonas de la denominada «España seca» no son sólo un fenómeno climático. La «sequía» causada por la ausencia de precipitaciones puede traducirse en «sequía» provocada por la falta de recursos cuando esa ausencia de precipitaciones no puede ser compensada con «reservas hídricas» preexistentes. Esta situación se produce en aquellos casos en que la demanda corriente ya de por sí agota los recursos normales o medios de la cuenca. En estos casos, la cuenca es tremendamente sensible a los vaivenes del clima. Se pueden producir «sequías», de acuerdo con lo anterior, que no son sólo consecuencia del clima, sino de éste y de la falta de previsión en la actuación social, que permite incrementos de la demanda por encima de las disponibilidades.

Un ejemplo de este carácter conjunto «climático y social» de muchas de las «sequías» padecidas lo tenemos en la sufrida por el sureste peninsular durante el período de 1968-1969, producida por:

— El incremento de la superficie de regadío, como consecuencia de las expectativas creadas por el trasvase Tajo-Segura, aprobado por el Gobierno en septiembre de 1968, pero cuyo proyecto fue hecho público en Murcia en enero de 1967.

— El auge turístico, que originó un notable aumento de la demanda.

— El ligero descenso de las precipitaciones (entre el 80% y el 95% de los valores considerados normales).

La unión de todos estos elementos generó un déficit de la oferta hídrica para satisfacer la demanda y las correspondientes reclamaciones sociales.

Otro ejemplo similar, en el mismo ámbito geográfico, tuvo lugar en los años 1980-1983, en los que la reducción de las precipitaciones (en una de las crisis de precipitaciones más agudas del siglo) coincidió con un importante aumento de los regadíos en las cuencas del Vinalopó y del Bajo Segura.

No obstante, este fenómeno no es exclusivo de la «España seca». Baste recordar las restricciones en el abastecimiento a la población de dos ciudades de la zona húmeda de España –Bilbao y Vitoria– durante 1989, debido a una anómala sequía pluviométrica y a una mala ordenación y planificación hidrológica.

2. Las guerras por un agua subvencionada

En la demanda de agua, los conflictos entre usos aparecen cuando el incremento de las áreas de regadío y las dotaciones unitarias por habitante o la expansión de las áreas residenciales, industriales o turísticas provocan la desaparición del necesario «colchón» de seguridad que garantiza la satisfacción de la demanda bajo condiciones climáticas anómalas. De forma más general, se producen cuando la oferta no cubre la demanda. En algunas cuencas, la simultaneidad de una gran demanda agrícola y el aumento de la demanda urbana –a veces muy notable– ha dado lugar a conflictos por la utilización del recurso hídrico. Éstos se manifiestan con mayor intensidad en situaciones de desabastecimiento en determinadas poblaciones durante la época de estiaje.

Pero estos conflictos son sólo la lucha por un agua cuyo precio es muy inferior a su coste económico; es decir, la lucha por la obtención de subvenciones sin las que ciertas actividades –agrícolas, del sector servicios o industriales– no tendrían viabilidad económica (determinadas explotaciones agrícolas, por ejemplo) o tendrían unos costes de producción muy superiores (producción de energía, ciertas actividades industriales, etc.).

En este sentido, hay que tener en cuenta que, en la actualidad, el 65% de la demanda corresponde al regadío, el 12% al abastecimiento de la población, el 5% a la industria y el 18% es utilizada para otros usos (refrigeración de centrales termoeléctricas, acuicultura, etc.). No se computa, en todo caso, el consumo de agua como fuente de energía hidroeléctrica.

El riego agrícola necesita una dotación media por hectárea de unos 7.800 m^3/año (21.370 l/ha/día; es decir, el equivalente al consumo diario razonable de unas 70 personas). Aunque dicha dotación sufre variaciones en función del clima, los cultivos, los tipos de riego, etc., el medio máximo se sitúa en 30.200 l/ha/día, en Baleares, y el mínimo en 14.000 l/ha/día, en Cataluña. En la práctica, sin embargo, los regantes sobrepasan con frecuencia estas medias.

Podemos señalar que el agua empleada actualmente para el riego permitiría el abastecimiento razonable de unos 220 millones de habitantes. Por otra parte, es evidente que el consumo del 65% del agua no se corresponde con la participación relativa de la agricultura en la producción, en el empleo o en la renta de la población afectada. Si se adoptase una perspectiva exclusivamente economicista, esta situación no sería sostenible y se propugnaría un cambio radical que beneficiara a los sectores productivos secundario y terciario. Sin embargo, un 10% de la población española se vería afectada por esta solución extrema, ya que el notable aumento de su renta familiar se ha debido a la transformación de sus explotaciones de secano en regadío –en algunos cultivos y áreas la productividad por hectárea ha llegado a incrementarse en un 500%– sin la contrapartida del pago del agua según su coste de oportunidad, sobre todo en épocas de sequía.

No parece muy coherente que desde la Administración se haya estado apoyando el incremento de la superficie de regadío en una situación en que era previsible que las disponibilidades de agua sufrieran importantes variaciones en ciertas cuencas. Los regantes tradicionales ciertamente no son proclives al ahorro en el riego[1]. Sus explotaciones, además, son difícilmente expropiables. Tal operación resultaría demasiado costosa, pues tienen sus derechos históricos. Al margen de estos derechos, el regadío se ha incrementado muy sensiblemente en España. Se pretendía incluso seguir incrementándolo. La *Memoria*

[1] Hay que señalar, dentro de las «guerras del agua», anécdotas como la oposición de la Junta de Hacendados de la Huerta de Murcia a que las 200 hectáreas de los nuevos regadíos del Bajo Guadalentín (Sangonera la Seca), establecidos por decreto en 1953, tuvieran acceso a los 55 hm^3 de agua trasvasados del Tajo en el verano de 1995, ya que ello implicaba reducir los aportes a los regadíos tradicionales «de hace más de mil años» y crear un precedente contra «sus derechos históricos».

del Plan Hidrológico Nacional (PHN) aceptaba la creación de 600.000 nuevas hectáreas (un 18% de la superficie actual) y un aumento de los volúmenes de agua de un 14% para el año 2012. Naturalmente, en ningún caso se impone a estos regadíos el coste real del agua obtenida –que cuestionaría absolutamente su viabilidad– ni los costes ambientales que generarían.

No parece que se hayan tenido muy en cuenta en la definición de estas nuevas superficies de regadío ni la reforma de la Política Agraria Común (PAC) de la Unión Europea ni las tendencias a la liberalización de estos mercados tras los acuerdos del GATT. Este olvido puede cuestionar su viabilidad a largo plazo, cuando los nuevos riegos sean operativos. En este sentido, las propuestas de los Planes de Regadío del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación parecen corregir esa insensata dinámica al alza de las superficies de regadío.

Pero si el agua se asignara sólo atendiendo a su eficiencia económica actual, los campos de golf serían la actividad prioritaria. Como consecuencia, ciertos regadíos y actividades productivas no tendrían más remedio que desaparecer y la población afectada tendría que emigrar, con el resultado de una mayor presión sobre el mercado de trabajo.

Por otro lado, lo ilógico de la situación actual ha llevado a que el agua embotellada sea considerada como un sector productivo estratégico para el siglo XXI[2]. La incapacidad de la Administración para asegurar el abastecimiento en épocas de «sequía pluviométrica», la mala calidad del agua «del grifo» y el cambio de hábitos del consumidor, que apuesta por una alimentación más sana, son las bases del fuerte crecimiento y expansión de un sector que vende agua a más de 30.000 pta/m^3.

El compromiso de las Administraciones de satisfacer «todas» las demandas de agua (como se propone en el Plan Hidrológico Nacional, art.2.a) no es la solución para corregir comportamientos incoherentes con la situación económica del país. La única vía razonable es exigir

---

[2] El sector produjo más de 3.200 millones de litros en 1994. Esto representa un crecimiento de más del 8,4% sobre 1993. Estas cifras, teniendo en cuenta exportaciones e importaciones, sitúan el consumo medio en España en unos 0,15 l/hab/día de agua embotellada (en países como Alemania este consumo unitario alcanza los 0,27 l/hab/día). Aunque la tendencia al incremento del consumo de agua embotellada es general, Andalucía, y en particular Sevilla, ha sido la parte del territorio español donde ha aumentado más este tipo de consumo como consecuencia de la sequía actual.

que los nuevos desarrollos de actividades consumidoras de agua (regadío, residencial, industrial, turística, etc.) se estudien y evalúen a la luz de unas directrices generales de ordenación del territorio. Estas nuevas demandas deben, en todo caso, detallar específicamente los recursos hídricos que necesitan, el origen de su obtención y los costes de las infraestructuras y servicios necesarios. Dichos costes deberían ser asumidos por la propia actividad, salvo acuerdo expreso y transparente de alguna Administración sobre su subvención.

En este sentido, cobra interés la propuesta del Gobierno, incluida en la Ley de Acompañamiento de los Presupuestos de 1996 –no aprobada finalmente–, que trata de obligar a que repercuta en el consumidor el coste de las obras hidráulicas, a fin de fomentar el ahorro en los consumos.

3. El agua, condición necesaria para el desarrollo territorial

Históricamente, la construcción de las principales infraestructuras españolas se ha llevado a cabo a través de planes sectoriales –apoyados a su vez en normas y órganos específicos de gestión también de carácter sectorial[3]–, que han considerado sólo marginalmente la incidencia de estas infraestructuras sobre el territorio y el medio ambiente.

La planificación hidrológica, sin embargo, afecta directamente a unas infraestructuras y a unos recursos cuya regulación y distribución producen importantes efectos sobre el modelo de ordenación territorial vigente. Este modelo, que implica la concentración de la actividad y de la población en áreas reducidas del territorio español, es factible sólo si se garantiza la disponibilidad de agua y energía, entre otros factores, en dichas áreas. Pero el coste creciente de esta garantía no puede ser ignorado por los responsables de la planificación territorial española, ya que se añade a otros costes de urbanización, congestión, ambientales, etc., que ponen en cuestión la viabilidad del modelo mismo.

---

[3] Normalmente, los planes de carreteras, ferrocarriles, energía, obras hidráulicas, etc., se han venido elaborando atendiendo sólo a las infraestructuras necesarias para satisfacer la demanda de servicios prevista. No se discute si esa demanda se puede reducir o cambiar –para evitar los denominados efectos externos–, si se producen duplicidades –como en el caso de la oferta de transportes a Sevilla, ya analizada en el informe *España 1994* (CECS)– o ineficiencias cruzadas.

Las áreas con mayores potenciales de desarrollo han llegado a su situación gracias al aporte de determinados recursos de las áreas menos desarrolladas: población, alimentos, energía y, por supuesto, agua. Estos potenciales de desarrollo se ven amenazados si el recurso agua empieza a ser un factor limitante, ya sea en cantidad o en precio[4]. Los poderes públicos, a través de las inversiones correspondientes –pagadas con los impuestos de todos los españoles–, subsanan los «cuellos de botella» que la insuficiencia de recursos –como el agua– puede significar para el modelo de transformación territorial vigente.

Las oscilaciones en el tratamiento del problema hidráulico y su falta de inserción en un modelo territorial a largo plazo –que considere distintas posibilidades de política agrícola, residencial, turística, energética, industrial y ambiental–, hacen que, año tras año, se reproduzcan las condiciones para que aparezcan contradicciones y tensiones entre los distintos territorios. El agua es un recurso que progresivamente será más escaso y que condicionará cada vez más el desarrollo futuro de los distintos espacios. Pero no se debe olvidar que también del agua dependen las posibilidades de frenar un peligroso proceso de contaminación, erosión y desertización que afecta a zonas cada vez más amplias del territorio español.

Las áreas de regadío y turísticas del sur y del este español presentan en la actualidad serios déficit en la satisfacción de sus demandas de agua. Para solventar estas carencias, dichas áreas demandan a los poderes públicos inversiones específicas. Se genera así una dura competencia por la jerarquización de dichas inversiones, que se trasladan de otras infraestructuras a las del agua. La regulación de este recurso se ve, por ello, cada vez más condicionada por factores políticos. La valoración social de su importancia en la conservación del medio ambiente es, por desgracia, todavía pequeña.

Un ejemplo palmario de la situación planteada por una inadecuada política de previsión en el campo de la ordenación del territorio es la isla de Mallorca. La imprevisión ha tenido efectos nefastos en el

---

[4] Es significativo el caso de la Comunidad de Madrid, donde un 67% del consumo de agua está ligado al sector urbano y sólo un 33% a la agricultura. El Plan Integral del Agua de Madrid (1984) señalaba ya que los recursos hídricos podrían constituir un factor limitante para el desarrollo regional, dado que para el año 2006 se agotaban los recursos disponibles y se convertía en ineludible el trasvase desde otras cuencas para asegurar el ritmo de crecimiento en el consumo de agua previsto: 486 hm^3 en 1985, 548 hm^3 en 1989, 675 hm^3 en el año 2000 y 716 hm^3 en el año 2006, límite de los recursos disponibles conocidos.

campo hidráulico, que pueden extenderse a medio plazo al conjunto de España. En 1995, Mallorca fue una de las ciudades que sufrió de forma más grave los problemas relacionados con las disponibilidades de agua. En esta isla, la crónica insuficiencia de la oferta de agua no ha sido impedimento para proyectar un desarrollo urbanístico y turístico que permite triplicar la población actual. Se prima, de hecho, la cantidad frente a la calidad en el desarrollo turístico y no se valora en absoluto el daño ecológico y paisajístico producido.

Pese a los graves problemas que año tras año se reproducen en la isla para lograr el abastecimiento a la población de un agua en condiciones de potabilidad suficiente, el planeamiento urbanístico continúa incrementando el suelo urbanizable. Crecen los desarrollos turísticos, que, evidentemente, no van a poder ser abastecidos con las disponibilidades de agua existentes. Mientras la mayoría de los ayuntamientos de la isla hacen llamadas a la moderación en el consumo de agua, promueven en paralelo la expansión urbanística y turística. A la vez que tienen lugar luchas políticas para culpar a los distintos agentes estatales, regionales o locales por la situación hídrica, los mismos responsables aprueban planes parciales urbanísticos que permitirán un aumento global de la población de dos millones de habitantes y la creación de cerca de 30.000 nuevas plazas turísticas.

En resumen, podemos señalar que el agua no es escasa en el conjunto del territorio español, pero sí lo ha llegado a ser en amplias zonas. Esto se ha debido a la ausencia de una política integral de ordenación del territorio, que racionalizara de forma conjunta los usos del suelo, la gestión de las explotaciones del recurso hídrico y los comportamientos de la demanda. El resultado es que, hoy, el agua es un recurso escaso en épocas de «sequía» en amplias zonas de España. Así lo prueba el hecho de que más de la cuarta parte de la población sufrió restricciones en el verano de 1995. La escasez de agua debería limitar el crecimiento de ciertas actividades en las zonas afectadas. Exige que se racionalicen usos y actividades para que se asegure la disponibilidad del recurso a costes sociales, económicos y ambientales aceptables.

No se puede permitir, a finales del siglo XX, que la ausencia de unas directrices básicas de ordenación del territorio y la ineficiencia en el mantenimiento, explotación y gestión de los recursos disponibles lleven a restricciones de agua que afecten al desarrollo y a los estándares de calidad de vida de la población. Las actividades de los ciudadanos sufren serios perjuicios cuando no pueden tener asegurado un recurso natural básico como el agua a lo largo de toda su jornada.

II. RED DE LOS FENÓMENOS

1. La pertinaz sequía, ¿un problema para la España del siglo XXI?

La «sequía pluviométrica» es la manifestación de una situación climática anómala de difícil definición cuantitativa[5]. Atendiendo a las definiciones existentes y a partir de la evolución de las precipitaciones medias anuales, no se puede decir que haya habido sequías entre 1947 y 1995 en el conjunto de España (tabla 1). Sin embargo, dichas sequías sí se han producido y son definibles en ámbitos y cuencas específicas, como mostramos en la sección de Indicadores. El sur, sureste y levante son, casi siempre, las zonas que presentan una incidencia más negativa de estas carencias hídricas, aunque las cuencas del Guadalquivir, Guadiana y Tajo tampoco escapan a las mismas. En el resto de las cuencas la incidencia es excepcional, pero no inexistente. Ejemplo de estas anomalías es la grave sequía que sufrió el País Vasco en 1989[6]. La no excepcionalidad de estas situaciones tiene importancia, ya que son sequías de más de siete años continuados las que suelen tener efectos catastróficos, sobre todo si no se han tomado las medidas previsoras correspondientes.

La primera observación que hay que hacer al concepto de «sequía» se refiere a su significado. La sequía no tiene la misma repercusión en áreas en las que existe una reserva hídrica derivada de remanentes de la oferta tradicional sobre la demanda que en aquellas otras en que la

---

[5] La sequía ha sido definida de forma muy variada por distintos autores, si bien la aplicación de las correspondientes definiciones, la mayoría de ellas anglosajonas, es discutible para España. La Organización Meteorológica Mundial establece que la sequía se produce cuando durante dos años consecutivos las precipitaciones son inferiores al 60% de las consideradas normales. Esta definición es muy similar a la propugnada por Rafael Heras en su obra *Recursos Hidráulicos* (Colegio de Ingenieros de Caminos, Madrid, 1983), donde propone «más de tres meses consecutivos del período de lluvias con menos del 80% del valor medio mensual, o un valor anual menor del 70% del valor medio anual». Sin embargo, la definición de sequía no se puede considerar de igual manera para todas las cuencas españolas, por ser diversas sus condiciones ambientales y sociales.

[6] Es importante indicar que los efectos más graves de esta sequía se produjeron en el abastecimiento de Bilbao y Vitoria, ciudades fuertemente dependientes de captaciones superficiales (76% del Sistema Zadorra, de la cuenca del Ebro). En ciudades como Pamplona o Santander, con abastecimiento doble, de origen superficial y subterráneo, los problemas fueron menores.

Tabla 1 – Evolución de los datos pluviométricos en la España peninsular. 1947-1995

Años	Lluvia (en mm)	Años	Lluvia (en mm)	Años	Lluvia (en mm)	Años	Lluvia (en mm)	Años	Lluvia (en mm)	Años	Lluvia (en mm)
1947	766	1950	510	1960	970	1970	565	1980	528	1990	522
1948	617	1951	784	1961	728	1971	742	1981	495	1991	565
1949	542	1952	658	1962	732	1972	783	1982	593	1992	659
		1953	535	1963	900	1973	523	1983	593	1993	617
		1954	510	1964	581	1974	576	1984	555	1994	477
		1955	798	1965	688	1975	616	1985	696	1995	582
		1956	694	1966	736	1976	715	1986	568		
		1957	624	1967	575	1977	773	1987	717		
		1958	728	1968	620	1978	706	1988	644		
		1959	872	1969	855	1979	786	1989	771		

Total	32.390 mm
Media	661,02 mm
70 % media	462,71 mm

Distribución de valores: precipitación

mm	Frecuencia
0-500	2
501-550	7
551-600	10
601-650	6
651-700	5
701-750	8
751-800	7
801-850	0
851-900	3
901-950	0
Más de 950	1

Existen dos grupos modales de precipitaciones: de 500 a 600 mm y de 700 a 800 mm, el primero de los cuales cabría identificar como de sequía relativa

Fuente: Elaboración CECS a partir de MOPTMA, *Estadística sobre embalses y producción de energía hidroeléctrica*, varios años. A partir de 1988, datos del Instituto Nacional de Meteorología.

ausencia de dichos remanentes provoca una fuerte dependencia de las variaciones climáticas. La «sequía» producida por la ausencia de precipitaciones se convierte en «sequía hídrica» –es decir, no disponibilidad de recursos– cuando las «reservas hídricas» no pueden compensar esa ausencia de precipitaciones. Esta situación se produce en aquellos casos en que la demanda corriente es superior a los recursos normales o medios de la cuenca.

Por lo tanto, y como ya se ha señalado anteriormente, las «sequías» no son sólo un problema producido por el clima. Al fenómeno climá-

tico se une la falta de previsión en la actuación social, que permite incrementos de la demanda por encima de los niveles necesarios para mantener un «colchón de seguridad» ante fenómenos climatológicos singulares adversos. Tales fenómenos son frecuentes en España, ya que los ciclos pluviométricos se repiten cada tres años como media.

Los efectos de estas «sequías climáticas y sociales» los sufre la población. Durante los años 1980-1983 –la mayor crisis que se había padecido a lo largo del siglo hasta la última[7]–, hubo de ponerse en marcha el Plan «Agua Roja» para solucionar los efectos de la sequía en el abastecimiento a la población. Hasta 707 pueblos y casi tres millones de personas –sobre todo en Badajoz, Sevilla y Toledo– sufrieron problemas de abastecimiento. En 1995 las restricciones afectaron a seis millones de personas, concentradas fundamentalmente en Andalucía (cuatro millones), pero también en el sureste, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Extremadura y Aragón.

En este marco es necesario plantearse si los recursos hídricos aportados de modo natural por las lluvias en España son crecientes o decrecientes en el tiempo. A partir de los datos de la tabla 1, apreciamos que en el período 1947-1995 se produce una tendencia –poco fiable estadísticamente– ligeramente decreciente, con una reducción aproximada de 0,05 mm de precipitación media por año. Esto equivale a una disminución de unos 24 hm^3/año. Es difícil precisar si este proceso responde a un cambio climático desde los años cincuenta a la actualidad, ya que los datos estadísticos no se pueden considerar incontestables ni el grado de ajuste a la tendencia es muy significativo. Sin embargo, las consecuencias del efecto invernadero y el posible avance del clima tropical hacia el trópico de Cáncer, con sus correspondientes consecuencias hidrológicas, ambientales y productivas, parecen un riesgo cada vez más evidente. Por lo tanto, estos fenómenos se deberían considerar específicamente en las directrices de ordenación territorial global que se adopten, tanto en el ámbito estatal como en las distintas cuencas hidrográficas y comunidades autónomas.

En todo caso, la dinámica analizada y las disponibilidades actuales de recursos hídricos[8] muestran que el problema, a medio plazo, se

---

[7] Para un estudio más detallado al respecto, puede consultarse la obra de Olcina, J., *Riesgos climáticos en la Península Ibérica*, Penthalon, Madrid, 1994.

[8] Los recursos hídricos disponibles vienen definidos por la cantidad total de agua que circula superficialmente por los cauces en un año medio. Se obtiene restando a la precipitación anual media la evapotranspiración estimada y el agua que se infiltra y queda retenida en un acuífero relicto (cautivo) o drena directamente al mar.

encuentra más en su aprovechamiento y consumo que en la reducción de su volumen.

La precipitación media anual total en España es de unos 340.000 hm^3 (tabla 2). Sin embargo, no todo ese agua es aprovechable, por distintas circunstancias: irregularidades climáticas espaciales y temporales, condicionantes de la escorrentía, etc. Esto hace que las aportaciones en régimen natural que se pueden aprovechar se reduzcan a unos 114.000 hm^3, aproximadamente un 35% de la precipitación. De estas aportaciones, alrededor de un 17% (20.000 hm^3) son subterráneas, correspondientes a la recarga de acuíferos.

La precipitación producida es muy desigual entre las diferentes cuencas y dentro de zonas distintas de una misma cuenca. Con valores normalmente superiores a la media nacional sólo se encuentran las cuencas Norte, Galicia Costa y Pirineo Oriental («España húmeda»), que con el 14% de la superficie recogen el 39% de las aportaciones hídricas naturales medias; en el otro extremo se hallan Canarias y las cuencas del Júcar, Segura y Sur («España seca»), que representan el 17% del territorio y acumulan el 7% de las aportaciones. Con los recursos disponibles para un «año seco» (tabla 3) y la población actual, no se

Tabla 2 – Pluviometría y recursos hídricos por cuencas. 1947-1994

Cuenca	Superficie (km^2)	Pluviometría media		Recursos hídricos naturales (hm^3/año)	
		mm/año	hm^3/año	Memoria Plan Hidrológico	Avances Planes Hidrológicos Cuencas
Norte	40.894	1.310	53.759	29.584	31.479
Galicia Costa	12.910	1.480	19.038	12.504	12.562
Duero	78.954	640	50.868	15.168	15.168
Tajo	55.645	642	35.698	12.858	12.511
Guadiana	59.672	566	33.818	6.165	6.248
Guadalquivir	63.972	581	37.189	7.771	7.720
Sur	17.969	550	9.904	2.418	2.173
Segura	18.870	380	7.170	1.000	998
Júcar	42.988	545	23.382	4.142	4.147
Ebro	85.399	603	51.495	18.198	19.961
Pirineo Oriental	16.493	747	12.320	2.780	2.772
Baleares	4.834	590	2.852	745	690
Canarias	7.273	361	2.628	965	965
Total	505.873	672	340.121	114.298	117.394

Fuente: Elaboración CECS a partir de MOPT, *Avances de los Planes Hidrológicos*, 1980; MOPTMA, *Memoria del Plan Hidrológico Nacional*, 1993; y de datos del Instituto Nacional de Meteorología.

Tabla 3 – Precipitaciones extremas. 1947-1994

Cuenca	Precipitaciones extremas (mm/año)			Recursos hídricos disponibles en un año seco	
	Año más seco	Distintos ámbitos de la cuenca (irregularidad geográfica)		mm/año	hm^3/año
		Mínimo	Máximo		
Norte y Galicia Costa	1.050	700	2.400	539	22.041
Duero	420	400	1.700	75	5.921
Tajo	369	400	1.700	42	2.337
Guadiana	377	350	1.200	39	2.327
Guadalquivir	303	200	1.300	15	960
Sur	231	200	1.400	4	72
Segura	234	200	1.200	6	113
Júcar	310	300	1.000	25	1.074
Ebro	436	400	1.900	78	6.661
Pirineo Oriental	–	–	–	–	–
Baleares	–	–	–	–	–
Canarias	–	–	–	–	–
Total	443	–	–	87	41.506

Fuente: Elaboración CECS a partir de datos del MOPT, *Avances de los Planes Hidrológicos*, 1980 y del Instituto Nacional de Meteorología.

llegarían a satisfacer las necesidades mínimas de la población (estimadas en unos 85 l/hab/día) en las cuencas del Sur, Segura y Guadalquivir.

Podemos señalar, pues, que la situación actual de las disponibilidades de agua en los distintos territorios no es homogénea. Tampoco lo son las relaciones entre la oferta y la demanda. Esto obliga –como mínimo– a actuaciones de regulación que aseguren caudales de abastecimiento a la población en los años secos. Además, sería conveniente tener en cuenta esta insuficiencia en futuras actuaciones territoriales, aunque ya se prevé en ciertas cuencas.

2. Las infraestructuras actuales y el incremento de los recursos hídricos

Como hemos señalado, las disponibilidades de agua superficial y subterránea dependen de condicionantes naturales y climatológicos cuya tendencia parece apuntar a una reducción de las aportaciones, sobre todo en las cuencas deficitarias. Dichas disponibilidades dependen también de las actuaciones infraestructurales de regulación, de

Tabla 4 – Recursos naturales y disponibles. En hm³/año. 1992

Cuenca o vertiente	Recursos naturales	Recarga de acuíferos	Recursos superficiales	Explotación normal acuíferos	Sobreexplotación de acuíferos	Estimación retornos	Reutilización y desalación	Trasvases	Total recursos disponibles
Norte I	11.235	2.644	5.515	51	–	104	–	–	5.619
Norte II	12.954		1.518		–	29		+3	1.550
Norte III	5.395	331	493		–	83		+157	733
Galicia Costa	12.504		1.302		–	278	–	–	1.580
Duero	15.168	1.875	7.424	373	–	826	–	–	8.623
Tajo	12.858	1.645	6.069	164	–	1.261	–	–320	7.174
Guadiana	6.165	754	2.192	491	280	346	–	+20	3.329
Guadalquivir	6.911	2.085	2.966	425	25	455	–	–	3.542
Guadalete y Barbate	860	230			–	13	–	–	342
Sur	2.418	1.160	685	364	60	5	–	+5	1.119
Segura	1.000	548	659	141	325	138	42	+210	1.515
Júcar	4.142	3.505	1.612	1.315	125	413	32	+85	3.582
Ebro	18.198	2.923	10.518	209	–	3.837	–	–200	14.364
Pirineo Oriental	2.780	1.036	911	397	50	174	–	+40	1.572
España peninsular	112.588	18.736	41.813	3.930	865	7.962	74	0	54.644
Baleares	745	585	29	253	30	48	12	–	372
Canarias	965	700	70	190	160	–	29	–	449
Total	**114.298**	**20.021**	**41.912**	**4.373**	**1.055**	**8.010**	**115**	**0**	**55.465**

Nota: Dentro de los recursos superficiales están incluidos los correspondientes a la regulación hidroeléctrica y dentro de los recursos naturales están incluidos los correspondientes a la recarga de acuíferos.

Fuente: Elaboración CECS a partir de MOPTMA, *Memoria del Plan Hidrológico Nacional*, 1993.

las características de la explotación y uso del agua y de las formas de depuración y reutilización de la misma.

Según datos de la *Memoria del Plan Hidrológico Nacional* (tabla 4) y de otras fuentes, disponemos de unos 46.400 hm^3 de agua gracias a la regulación de los caudales naturales (42.000 hm^3) y a la explotación de los acuíferos (4.400 hm^3 si se evita la sobreexplotación). Si a ellos añadimos unos hipotéticos 8.000 hm^3 de redisposición de retornos (urbanos y de regadío) y 115 hm^3 de reutilización y desalación (en 1992), obtenemos una disponibilidad total de unos 54.500 hm^3.

Estas disponibilidades se deben en gran parte a la realización de embalses, sobre todo en la década de los sesenta (tabla 5). La capacidad de agua almacenada aumentó de los 78 hm^3 de principios de siglo, a los más de 3.600 hm^3 de 1940 y a unos 53.000 hm^3 en la actualidad, incluyendo las obras en realización. Las 1.015 grandes presas construidas en España, con una superficie cercana a los 3.000 km^2, han permitido multiplicar por más de siete los recursos hídricos disponibles. A través de la regulación anual se consigue aprovechar alrededor del 30% de los recursos fluentes y un 10% adicional gracias a la regulación interanual que permiten las grandes presas.

En 1983, el programa de construcción de presas preveía la realización de 92 nuevos embalses, con una capacidad total de 14.500 hm^3, que, unidos a los 43.000 hm^3 construidos, proporcionarían 57.500 hm^3 de capacidad total de almacenaje cuando se terminaran. Como se aprecia en la tabla 6, el 31 de diciembre de 1989 la capacidad de embalse era de 49.241 hm^3 –en el período 1983-1989 había aumentado a razón de 1.000 hm^3/año–. En esa misma fecha existían otros 5.436 hm^3 en construcción y cerca de 23.000 hm^3 más en estudio o proyecto. Se pretendía un incremento final del volumen embalsado de un 57%. Sin embargo, este nuevo volumen tenía fundamentalmente un objetivo hidroeléctrico, ya que el incremento de potencia doblaba el incremento del volumen de embalse. En la cuenca del Segura es, curiosamente, donde mayor incidencia tendría el aumento relativo del uso hidroeléctrico.

La utilización del agua para uso hidroeléctrico produce otras notables paradojas. En principio se supone que la demanda más productiva y sólo parcialmente consuntiva del agua es la hidroeléctrica. Como fuente de producción de energía, reúne además características óptimas desde el punto de vista ambiental, político y social. Sin embargo, es difícil saber en qué medida la regulación con fines hidroeléctricos participa en la satisfacción de la demanda para usos

Tabla 5 – Evolución de la capacidad de los embalses y previsiones. En hm^3. 1900-1994

Año	Cuenca												Total
	Norte	Duero	Tajo	Guadiana	Guadalquivir	Sur	Segura	Júcar	Ebro	Pirineo	Baleares	Canarias	
1900			24	10			38		6				78
1940	35	1.371	341	52	633	41	365	47	729	6			3.620
1950	127	1.626	370	52	1.565	132	365	55	1.323	6			5.621
1960	1.861	2.790	3.285	1.821	2.026	132	877	1.500	3.204	6		5	17.515
1970	3.398	6.499	9.353	4.137	4.392	220	877	1.644	5.982	508		23	37.033
1980	4.228	6.524	10.358	4.205	5.061	601	1.113	2.581	6.237	577	11	90	41.586
1990	4.329	7.452	10.984	7.381	6.346	1.194	1.194	2.864	6.578	697	12	101	49.132
1992	4.354	7.467	11.055	8.543	7.301	1.150	1.115	2.951	6.573	692	12	101	51.314
1993	4.400	7.467	11.123	8.554	7.301	1.150	1.115	2.951	6.573	692	12	101	51.439
1994	4.401	7.535	11.123	8.567	7.302	1.150	1.086	3.289	6.579	692	11	100	51.832
Previsión explotación y construcción a 31-12-89	8.684	12.340	16.346	9.630	10.405	2.021	1.350	4.702	10.463	1.390	60	114	77.503
Incremento previsión sobre 1994	97%	64%	47%	12%	43%	76%	24%	43%	59%	101%	445%	14%	50%

Fuente: Elaboración CECS a partir de datos del MOPTMA, *Anuario Estadístico*, varios años, y del MOPU, *Estadística sobre embalses y producción de energía hidroeléctrica en 1989 y años anteriores*, 1991.

Tabla 6 – Resumen de la capacidad y de la potencia eléctrica de los embalses en explotación, en construcción y en proyecto o estudio, según las diferentes cuencas. A 31 de diciembre de 1989

Cuencas	En explotación		En construcción		En proyecto o estudio		Total		Incremento sobre explotación (%)	
	hm^3	kW	hm^3	kW	hm^3	kW	hm^3	kW	hm^3	kW
Norte	4.341,7	3.751.794	68,5	409.310	4.273,3	4.978.450	8.683,5	9.139.554	100	144
Duero	7.670,3	2.987.136	67,9	595.000	4.602,0	946.080	12.340,2	4.528.216	61	52
Tajo	10.924,3	2.652.537	178,7	0	5.242,8	1.788.833	16.345,8	4.441.370	50	67
Guadiana	7.617,2	208.707	1.304,8	0	708,1	64.975	9.630,1	263.682	26	26
Guadalquivir	6.090,4	525.848	2.716,7	8.500	1.598,3	488.870	10.405,4	1.023.218	71	95
Sur	1.369,3	366.244	0,0	0	651,2	73.000	2.020,5	439.244	48	20
Segura	1.087,9	43.000	15,1	0	246,9	94.974	1.349,9	137.974	24	221
Júcar	2.777,1	1.602.190	532,2	210.000	1.392,7	370.112	4.702,0	1.642.302	69	55
Ebro	6.561,4	2.988.194	467,3	2.800	3.434,0	4.833.496	10.462,7	7.824.490	59	62
Pirineo Oriental	687,5	141.314	83,1	0	619,0	20.500	1.389,6	161.814	102	15
Baleares	11,2	0	0,0	0	48,6	0	59,8	0	434	0
Sta. Cruz de Tenerife	16,8	0	1,8	0	6,8	0	25,4	0	51	0
Las Palmas	86,0	0	0,0	0	2,2	0	88,2	0	3	0
Total	49.241,0	14.726.964	5.436,1	1.225.610	22.825,9	13.649.290	77.503,1	29.601.864	57	101

Fuente: Elaboración CECS a partir de MOPU, *Estadística sobre embalses y producción de energía hidroeléctrica en 1989 y años anteriores*, 1991.

consuntivos. El Plan Hidrológico Nacional (PHN) opta por incorporar todo el potencial procedente de la regulación hidroeléctrica dentro de los recursos disponibles, dada la existencia de usos múltiples y la posibilidad de utilización del caudal aguas abajo, aunque sólo sea como caudal ecológico.

Lo cierto es que existe una clara competencia en la utilización del agua para usos hidroeléctricos. Un porcentaje significativo de la dedicada a este uso puede considerarse consuntivo a efectos prácticos[9]. Así, no hay que olvidar que la hidraulicidad forma parte del «marco estable» definido en el sector eléctrico, lo que quiere decir que el modelo incorpora una corrección del aprovechamiento hidroeléctrico de las aguas en función del año medio. En años secos esta corrección afecta desigualmente a las distintas compañías hidroeléctricas, que tratan de mantener lo más alto posible el volumen de producción de este tipo de energía. Iberdrola –la empresa que tiene concedida la mayor potencia hidroeléctrica– ha planteado reiteradamente la corrección de este aspecto para ser compensada si no se puede obtener la producción energética media. No obstante, hay que tener en cuenta que, en un año relativamente seco como 1994, la producción de energía hidroeléctrica creció en un 11,6%, frente a un aumento del 2,9% en la producción total de energía eléctrica, del 45,0% en la energía autogenerada y del 3,8% en el consumo. Algo muy distinto a lo que sucedió en la sequía pluviométrica de 1981, cuando la producción de energía hidroeléctrica se redujo en un 30%, lo que motivó la realización de un Plan de Emergencia Eléctrica.

Todo esto sucede en un sector con grandes beneficios y con una rentabilidad sobre fondos propios del 9,2% en 1994. También es un sector muy controlado, pero con tarifas superiores a la media europea, pese a que el aumento medio de la tarifa eléctrica fue del 1,48%

---

[9] Los aprovechamientos hidroeléctricos precisan una regulación estacional que aumente el caudal garantizado para satisfacer la demanda de energía eléctrica durante el período crítico, que se produce en el invierno. Es decir, los embalses deben llenarse durante la primavera, mantenerse cargados en el verano y otoño –que son las épocas críticas para los otros usos consuntivos– y vaciarse de diciembre a febrero. Obviamente, este hecho implica una clara competencia, como reconoce explícitamente la *Memoria del Plan Hidrológico* en su apartado 7.6 (p. 212), donde se señala que los desembalses producidos por usos consuntivos están teniendo un coste de oportunidad de hasta 14,55 millones de pesetas por hm^3/año desembalsado en la central de Santa Teresa, en el Duero. O por el propio MOPTMA cuando señala que las pérdidas por coste de oportunidad hidroeléctrico de los desembalses asociados a la sequía han sido de 15.817 millones de pesetas en 1994.

en 1994 y que los costes eléctricos han bajado 10 puntos en términos reales desde 1987.

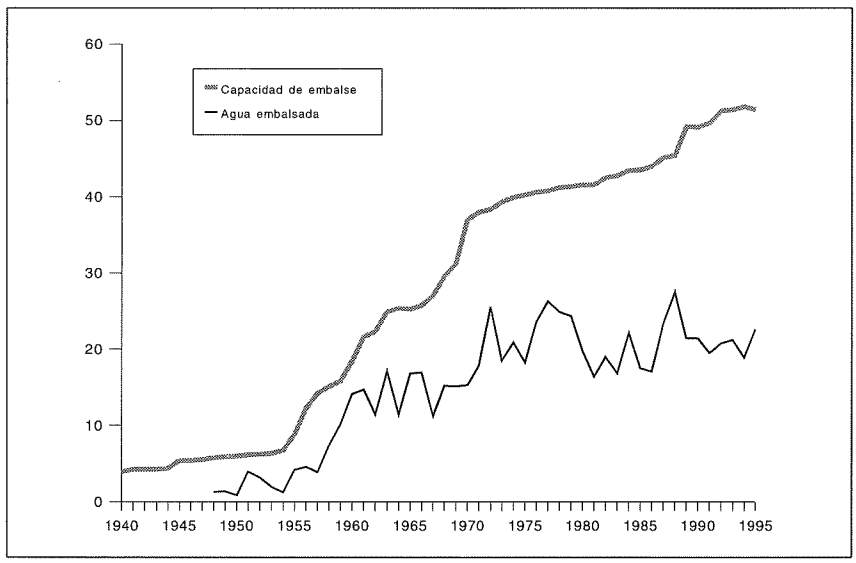
La *Memoria del Plan Hidrológico* señala la posibilidad de duplicar el potencial hidroeléctrico (pasar de 32.000 GWh/año a 64.000 GWh/año), concentrando las actuaciones en las cuencas Norte (36%), Ebro (25%), Tajo (14,4%) y Duero (13,2%), donde son técnicamente más sencillas y eficientes. En concreto, existen 93 proyectos, con una potencia instalada total de 4.643 MW y una producción potencial de 6.315 GWh/año, que las empresas hidroeléctricas consideran interesantes.

Desde la perspectiva del incremento de los recursos hídricos a través de una mayor regulación, hay que señalar que el margen de eficiencia en la ampliación de los recursos internos de cada cuenca –sobre todo en las deficitarias– no parece que sea ya muy amplio. Como apreciamos en el gráfico 1, desde finales de los sesenta a principios de los noventa, la capacidad de los embalses se ha multiplicado por 1,5; pero el incremento medio de agua regulada sólo lo ha hecho por 1,3. Y dado que los tramos más favorables de los cauces ya están utilizados, es lógico que la eficiencia siga tendiendo a disminuir, como media, con la incorporación de nuevos embalses. No obstante, el gráfico 2 nos muestra que, desde 1970, el volumen embalsado al 31 de diciembre de cada año ha sufrido oscilaciones importantes, que varían desde un máximo del 56% (1989) a un mínimo del 36% (1994).

Sin embargo, una comparación de los datos de julio de 1989 –momento en el que se registra el máximo histórico de agua embalsada– con los datos correspondientes de julio de 1995 –mínimo relativo, aunque aún descendió algo más en los meses siguientes–, con la capacidad de embalse y con la media del agua embalsada en los últimos 10 años (tabla 7) nos permite apreciar que dichas oscilaciones afectan de manera muy diversa a unas cuencas y a otras. Así, a dicha fecha de 1995, se producen simultáneamente situaciones particularmente negativas en cuanto a las disponibilidades en las cuencas del Júcar, Segura, Sur y Guadalquivir, y, en menor medida, en las del Guadiana y Tajo; otras que pueden considerarse normales –Norte, Duero y Ebro–; y alguna de manifiesta abundancia relativa –Pirineo Oriental–.

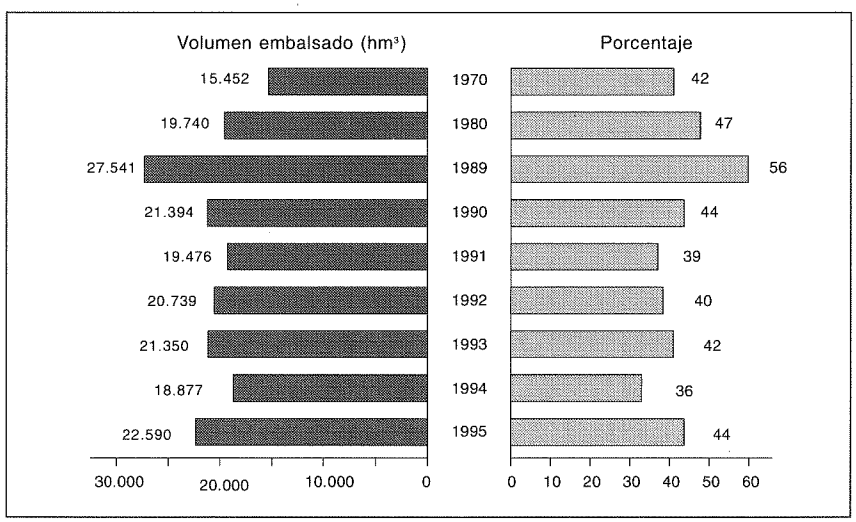
En todo caso, la *Memoria del Plan Hidrológico* prevé un incremento de los recursos por regulación –excluidos los correspondientes a embalses para aprovechamientos hidroeléctricos– de 7.247 hm^3 para el año 2012. Esto representa un incremento del 14,1% sobre los

Gráfico 1 – Evolución de la capacidad de los embalses y del volumen de agua embalsada al final de cada año. En miles de hm³. 1940-1995



Fuente: Elaboración CECS a partir de datos del MOPTMA.

Gráfico 2 – Volumen de agua embalsada a 31 de diciembre y porcentaje respecto a la capacidad total de los embalses. 1970-1995



Fuente: Elaboración CECS a partir de datos del MOPTMA.

Tabla 7 – La situación a julio de 1995 y su comparación relativa respecto al agua embalsada

Cuenca	Agua embalsada julio 1989	Capacidad de referencia (hm^3)	Reservas de agua embalsada (hm^3)		% situación a 7/1995 respecto a		
			Media 10 años	Julio 1995	capacidad referencia	media 10 años	situación 31/7/89
Norte	2.729	4.316	3.368	2.717	63	81	100
Duero	3.148	7.419	4.894	3.577	48	73	114
Tajo	5.371	10.867	6.351	4.294	40	68	80
Guadiana	1.245	8.379	2.374	924	11	39	74
Guadalquivir	1.234	8.062	2.492	795	10	32	64
Sur	363	1.113	479	160	14	33	44
Segura	229	1.078	248	98	9	40	43
Júcar	1.079	2.804	1.072	270	10	25	25
Ebro	3.672	6.383	4.914	3.749	59	76	102
Pirineo Oriental	212	674	427	416	62	97	196
Total	19.282	51.095	26.619	17.000	33	64	88

Fuente: Elaboración CECS a partir de datos del MOPTMA.

47.340 hm^3 de 1992 (tabla 8). Las diferencias con las cifras previstas en 1989, mucho mayores (tablas 5 y 6), son evidentes.

En síntesis, apreciamos la existencia de problemas en determinadas cuencas, como consecuencia del desequilibrio, ya en la actualidad, entre la demanda y la oferta disponible en épocas de sequía. Además, del análisis de la información disponible se deduce que los proyectos de nuevos embalses tienen un objetivo hidroeléctrico más que consuntivo. La *Memoria del Plan Hidrológico* propone reducir los déficit territoriales mediante obras de trasvase entre cuencas. Sin embargo, estos trasvases –a los que nos referimos más adelante– plantean numerosos problemas sociales, económicos y ambientales. Por ello, las decisiones al respecto exigen una reflexión más amplia y unos estudios previos precisos para determinar y evaluar las ventajas y desventajas en cada caso.

3. Descontrol y abuso en la utilización de las aguas subterráneas

Todos los expertos en el área piden un aprovechamiento sostenible de los recursos hidrogeológicos procedentes de las aguas subterráneas. Dicho aprovechamiento implica que las necesidades hídricas

Tabla 8 – Evolución prevista de los recursos disponibles (hm^3/año) superficiales y subterráneos

Plan Hidrológico	1992 (1)	Incrementos propuestos para el año 2012 (hm^3/año)			2012 (2)	Variación 1992/2012 hm^3	%
		Acuíferos	Regulación	Total			
Norte I	5.515	5	67	72	5.550	35	1
Norte II	1.518	9	418	427	1.927	409	27
Norte III	493	9	119	127	613	120	24
Duero	7.797	200	1.137	1.337	9.134	1.337	17
Tajo	6.233	110	295	405	6.638	405	6
Guadiana I	2.592	0	744	744	3.021	429	17
Guadiana II	371	28	471	499	870	499	135
Guadalquivir	3.087	235	525	760	3.747	660	21
Guadalete y Barbate	329	15	129	144	483	154	47
Sur	1.109	105	243	348	1.221	112	10
Segura	1.125	0	0	0	800	–325	–29
Júcar	3.052	150	8	158	2.980	–72	–2
Ebro	10.727	170	2.846	3.016	13.573	2.846	27
Galicia-Costa	1.302	0	0	0	1.302	0	0
Cataluña (cuencas internas)	1.358	40	236	276	1.544	186	14
Baleares	312	10	10	20	295	–17	–5
Canarias	420	0	0	0	333	–87	–21
Total	47.340	1.086	7.247	8.333	54.031	6.691	14,1

(1) Los recursos en 1992 son la suma de los recursos superficiales regulados más los resultantes de la explotación y sobreexplotación de acuíferos recogidos en la tabla 4.
(2) Para el año 2012 se habrán eliminado 982 hm^3/año de acuíferos sobreexplotados, permaneciendo una sobreexplotación de 73 hm^3/año exclusivamente en las Islas Canarias.

Fuente: Elaboración CECS a partir de datos del MOPTMA, *Memoria del Plan Hidrológico Nacional*, 1993.

actuales de estos recursos se exploten racionalmente, sin degradar el medio natural y sin comprometer la posibilidad de que las generaciones futuras puedan utilizar las aguas subterráneas para satisfacer sus demandas. En este sentido, hay que recordar que las aguas subterráneas, cuando no están contaminadas, presentan características muy favorables para su utilización en determinados usos y, en particular, para el abastecimiento urbano.

El *Libro Blanco de las Aguas Subterráneas* –elaborado conjuntamente por la Dirección General de Obras Hidráulicas y la de Calidad de las Aguas (del MOPTMA) y por el Instituto Tecnológico Geominero (del MINER)– es una aproximación a la situación actual de estos recursos y a los principales problemas asociados a éstos. Se

destaca el positivo paso que ha significado que la Ley de Aguas haya extendido el carácter público a las aguas subterráneas, ya que esto hará posible una gestión única e integrada de todo el ciclo hidrológico, que puede contribuir a una utilización más racional de estos recursos.

No obstante, hay que señalar que existen numerosas controversias sobre el volumen total de estos recursos y sobre las posibilidades de su ampliación. Según la *Memoria del Plan Hidrológico Nacional*, en la actualidad se utiliza ya el 80% de los recursos hídricos subterráneos: más de 16.000 hm^3/año, de los 20.000 hm^3/año que representan las aportaciones naturales de recarga, son utilizados directamente o a través de su descarga en los ríos. Por otra parte, los aproximadamente 1.100 hm^3/año que se desaguan al mar no pueden ser explotados sin prever los riesgos de salinización de los acuíferos costeros[10]. La *Memoria* concluye que no cabe esperar grandes aportaciones adicionales del aprovechamiento de estos recursos, aunque son muchas las mejoras posibles en su organización y explotación.

Son numerosas las propuestas que señalan la conveniencia de utilizar los acuíferos subterráneos como reguladores de caudales. Se podrían recargar artificialmente los acuíferos en épocas de lluvias abundantes y se aprovecharía su menor evaporación para una mayor utilización de las aguas subterráneas en épocas de sequía. En todo caso, el límite de los recursos aportables vendrá dado por la diferencia entre los recursos disponibles y los utilizados, incluida la consideración de las recargas naturales.

Con respecto a la mejora de la gestión de estos recursos, hay que tener en cuenta que en la actualidad más de una tercera parte de los pozos no están registrados. Además, existe una utilización de los recursos hídricos que no se corresponde con lo establecido en la Ley de Aguas. Como resultado de esta situación, se desconoce el número de extracciones y su incidencia real sobre los recursos hídricos subterráneos, sobre todo en cuencas deficitarias como las que afectan a Andalucía.

---

[10] La salinización de los acuíferos se produce cuando la presión ejercida por las aguas subterráneas sobre el interfaz de equilibrio entre el agua dulce y el agua salada rompe este equilibrio en favor de la segunda, por disminución del flujo y presión de las aguas dulces. Normalmente, está asociada a excesivas extracciones o a épocas continuadas de sequía.

A esta falta de control se añaden dos hechos importantes:

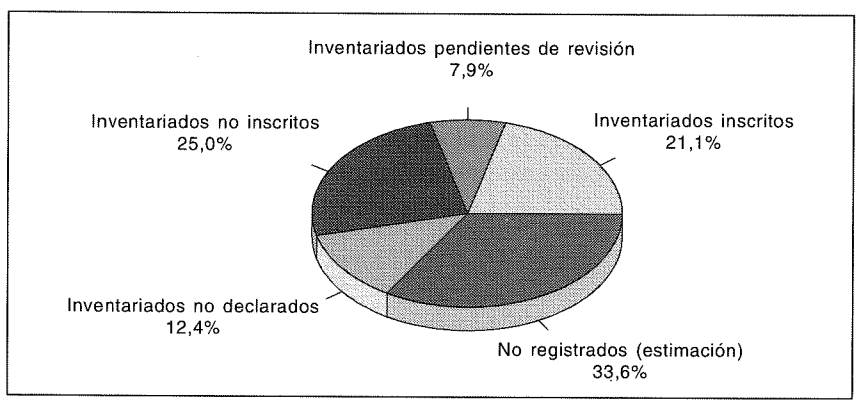
— La ya comentada sobreexplotación de los acuíferos. Sus principales consecuencias son la contaminación, la salinización por intrusión marina, los descensos excesivos del nivel del acuífero, los hundimientos y los problemas ambientales.

— La contaminación difusa de estos recursos por fertilizantes y pesticidas.

La utilización de muchas de las aguas subterráneas disponibles, sobre todo en Baleares, Canarias, Levante, Castilla-La Mancha y sur de España, queda así cuestionada.

El gráfico 3 recoge los datos disponibles sobre los pozos y manantiales en la España peninsular en 1995. Como se puede apreciar, más de una tercera parte de los pozos no están registrados y sólo un 21% del total se encuentra en una situación administrativa correcta. En principio, la Ley de Aguas daba de plazo hasta 1989 para que los propietarios de un pozo lo legalizaran e inscribieran en el Registro Público de Aguas. Como contrapartida, podían mantener su concesión durante 75 años. Sin embargo, la escasa eficacia que caracteriza a la sociedad española en el cumplimiento de las leyes que regulan la función social de la propiedad y el hecho de que su vulneración no suela tener consecuencias cuando están por medio los derechos de propiedad privada han hecho que la respuesta a la ley sea reducida. Naturalmente, la situación no es la misma en todas las cuencas hidrográficas. Mientras que en cuencas como las del Júcar o Segura se ha logrado un notable grado de eficacia en el proceso gracias al interés y al respeto por

Gráfico 3 – Situación de los pozos y manantiales en la España peninsular. 1995



Fuente: Elaboración CECS a partir de datos del MOPTMA.

todo lo referente a la utilización de las aguas, en las cuencas andaluzas (Sur y Guadalquivir) ha habido muchos más problemas.

La utilización de estos recursos hídricos, por tanto, no se corresponde con lo normativamente establecido. Por ello, se desconoce el número real de extracciones y su verdadera incidencia cuantitativa y cualitativa sobre los mismos recursos hídricos subterráneos. El MOPTMA ha puesto en marcha –con notable retraso– el Programa de Actualización de Registros y Catálogos de Aprovechamientos (ARYCA). Gracias a él se piensa que se podrá disponer de la información correctamente actualizada en 1999. Pese al desconocimiento exacto de la situación, el agua subterránea tiende a tener un uso más eficaz que la superficial, ya que el coste de su extracción recae normalmente sobre el usuario, lo que hace que su uso se racionalice más.

Por último, hay que señalar que la propuesta de la *Memoria del Plan Hidrológico Nacional* con respecto a las aguas subterráneas se centra fundamentalmente en el incremento de los recursos disponibles en 1.086 hm^3/año (tabla 8), eliminando 982 hm^3/año de los 1.055 hm^3 de sobreexplotación existentes en 1992. Se produce así una aportación final de 104 hm^3/año. Estas cifras muestran que las posibilidades cuantitativas de este recurso no son muy amplias y que su papel en el abastecimiento a la población (unos 12 millones de habitantes) y en el regadío (del orden de un millón de hectáreas) no se ampliará significativamente. Sin embargo, hay que destacar la importancia estratégica de las aguas subterráneas frente a situaciones hidrológicas extremas, como las sequías, y la necesidad de integrar el uso conjunto de las aguas subterráneas y de las superficiales. Para ello, se debe forzar la recarga artificial de acuíferos en aquellas épocas en que existan recursos superficiales suficientes.

4. Depurar el agua: una vía insuficientemente explotada

La contaminación del agua implica una carga adicional sobre los recursos disponibles que debe aminorarse en la mayor medida posible, porque destruye los recursos utilizables y genera procesos ecológicos cuyos efectos sobre el medio ambiente son cada vez más graves. De ahí la importancia de reducir los problemas derivados de la contaminación hídrica, ya sea ésta puntual –por los residuos (sólidos y líquidos) urbanos e industriales– o difusa –por los fertilizantes, plaguicidas y residuos derivados de la actividad agrícola y ganadera intensiva–.

A principios de la década de los ochenta, se depuraba sólo el 10% de las aguas residuales urbanas. En 1992 esta cifra había aumentado

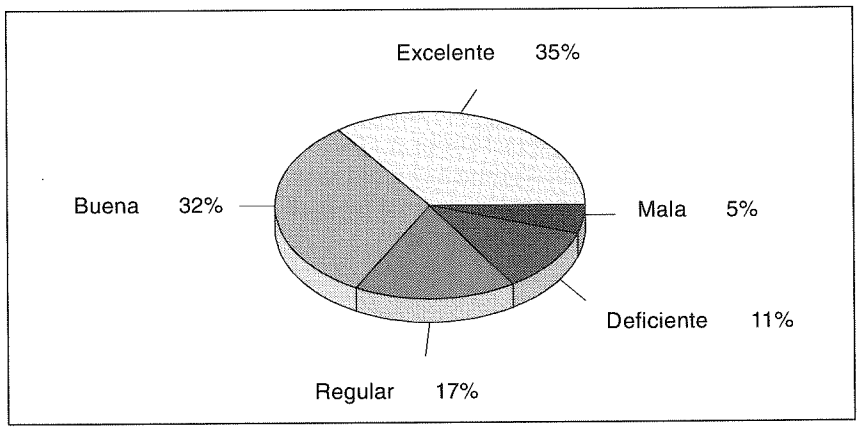
hasta cerca del 60%. Sin embargo, más del 80% de los municipios españoles no realizaba ningún tipo de depuración de sus aguas negras; o, si la realizaba, era inadecuada o insuficiente. Se desconoce cómo depuran y dónde y en qué condiciones realizan el vertido un gran número de industrias localizadas en distintas comunidades autónomas. Y se sabe que el saneamiento y depuración de vertidos de muchos municipios turísticos, que incrementan fuertemente su población en determinadas épocas del año, deja mucho que desear desde el punto de vista cuantitativo y cualitativo. Esta negligencia provoca efectos muy negativos sobre un ambiente que debe ser cuidado con especial interés para mantener las ventajas de la demanda turística.

Tanto los recursos subterráneos como la mayor parte de los cursos fluviales muestran unos niveles de contaminación significativos. Esta contaminación se traslada a los embalses situados a lo largo de su curso y, muy en particular, a los estuarios o espacios litorales de su desembocadura, lo que limita usos potenciales como la pesca o el turismo. A la contaminación puntual producida por las aguas residuales urbanas o por los vertidos sólidos (lixiviados) se une la derivada de la recuperación de agua de riego contaminada por insecticidas y fertilizantes, de muy difícil y costoso tratamiento. Esta situación es especialmente preocupante para la España seca litoral, que se caracteriza por un balance hídrico negativo (sobre todo en períodos de estiaje), por una agricultura intensiva en su demanda de agua y por una fuerte presión turística y urbana. En esta zona se están produciendo procesos irreversibles de nitrificación y salinización en terrenos y acuíferos subterráneos junto, a veces, a graves procesos de contaminación del agua marina de sus costas.

Como primera aproximación al problema se pueden señalar los valores recogidos en la *Memoria del Plan Hidrológico Nacional* sobre el índice de calidad de las aguas de los ríos peninsulares. Dichos valores (gráfico 4), aunque excesivamente optimistas con respecto a lo que sucede en realidad, muestran que más de la cuarta parte de los tramos de nuestros ríos presentan una situación preocupante.

El cumplimiento de la Directiva Europea 91/271, relativa a la depuración de aguas residuales urbanas, ha exigido la puesta en marcha del Plan Nacional de Saneamiento y Depuración de las Aguas Residuales. Su objetivo es conseguir que en el año 2005 todos los municipios con más de 2.000 habitantes hagan una depuración adecuada (secundaria) de sus aguas residuales. Teóricamente, junto al Sistema Automático de Información de Calidad de las Aguas (SAICA), permitirá asegurar la calidad de las aguas y disponer de información en tiempo real de la misma. En la práctica, este Plan presenta problemas evidentes de ges-

Gráfico 4 – Índice de calidad general de los ríos peninsulares



Fuente: MOPTMA, *Memoria del Plan Hidrológico Nacional*, 1993.

tión, que no son en absoluto nuevos en España. Aunque son muchos los municipios a los que se les ha dotado de depuradora, la ausencia de recursos presupuestarios para la gestión y mantenimiento de la misma ha hecho que muchas de ellas quedaran fuera de funcionamiento al poco tiempo. La solución no consiste sólo en financiar la inversión, porque el problema es de índole estructural en los medianos y pequeños municipios. La imposición del canon de depuración de las aguas palia en parte el problema, pero no lo resuelve en su totalidad.

Más grave que la deficiente depuración es la prácticamente nula utilización de las aguas depuradas en muchos municipios del litoral de la España seca, donde los vertidos, más o menos contaminados, se vacían directamente al mar[11]. Esto se debe al bajo coste y a la práctica inexistencia de limitaciones –salvo en períodos de sequía– en la uti-

[11] Por ejemplo, más del 90% del agua reciclada en las depuradoras de la Mancomunidad de Municipios de la Costa del Sol (unos 85.000 m^3/día) es arrojado al mar, pese a la grave situación del litoral malagueño. Sólo cuatro campos de golf (6.000 m^3/día), particulares y ayuntamientos (700 m^3/día) aprovechan estos recursos. Por el contrario, los particulares están pagando a 1.100 pta/m^3 el agua para piscinas y riego de jardines, traído por camiones hasta sus depósitos de regulación.

Un ejemplo distinto es el de Port Aventura, que desde su instalación solicitó la concesión de 3 hm^3/año de las aguas recicladas de la zona para el riego de sus jardines; sin embargo, continúa regando con agua potable en la actualidad, por no haberse concretado la concesión.

Hay que señalar que la conveniente incorporación de las obras necesarias para la reutilización del agua depurada, junto a la realización de las depuradoras en marcha, sigue sin preverse ni siquiera en los municipios litorales de la España seca, donde la escasez de agua es más acuciante.

lización de las aguas limpias. Es significativo que para el riego de muchos jardines o el abastecimiento de ciertas industrias, que podrían utilizar estas aguas, se use agua potable. También podrían beneficiarse de las aguas residuales tratadas amplias áreas de regadío, pero los regantes las rechazan aduciendo derechos históricos que aseguran caudales suficientes de agua limpia a coste muy reducido. De todas formas, hay que tener en cuenta también que el agua reutilizable no sirve para todos los usos y que implica la duplicación de redes y gestiones, con los costes correspondientes.

5. La inagotable oferta de la desalinización

Los recursos procedentes de la desalinización de agua marina son prácticamente ilimitados en relación con las necesidades existentes. Sin embargo, su utilización ha sido absolutamente marginal en España, debido a que el coste de su explotación ha repercutido en gran medida sobre el usuario, lo que no sucede generalmente con los recursos superficiales regulados.

El coste del tratamiento del agua desalada varía, ya que depende del volumen de agua tratada, del tipo de tratamiento, de la cogeneración o no de energía eléctrica, etc. En principio se puede hablar de una gama de precios finales que oscilan entre las 50 y las 200 pta/m^3, con un intervalo de máxima probabilidad en las 120-160 pta/m^3 [12].

[12] Según señala el IRYDA en una publicación realizada en 1988, en la planta desalinizadora por ósmosis inversa construida en 1986 en el municipio de Mazarrón (Murcia) para tratar el agua salobre procedente de un sondeo en el sector Leyva, el coste de inversión ascendió a 18 millones de pesetas y el coste de producción de 0,2 hm^3/año era de 41 pta/m^3, más el coste del agua de alimentación.

Las plantas de desalinización con cogeneración de energía eléctrica se han convertido en 1995 en una actividad atractiva para el sector privado. Se han generalizado las propuestas conjuntas con ayuntamientos a los que se facturaba el agua potable entre 17 y 60 pta/m^3, como consecuencia de los beneficios asociados a que el kwh producido se facturaba al Estado a 10 pta., frente a las 6 pta. del precio de mercado. Y ello como consecuencia de lo establecido en el Decreto de Autoproductores de Energía (de 12 de diciembre de 1994), que obliga a dicha adquisición por parte del Estado para centrales inferiores a los 100 Mw. El Gobierno, a propuesta del Ministerio de Industria y Energía, se ha visto obligado a intervenir en el tema para que se facture el agua al precio que consideran resultante: entre 120 y 200 pta/m^3. Este precio es consecuencia de la evaluación realizada por el CEDEX en febrero de 1995, que señala que el coste de potabilizar agua salada se encuentra entre las 142,5 y 151 pta/m^3, de las cuales el 45% corresponde a costes de amortización y el 55% restante a costes de explotación, aproximadamente. El art. 6 del Real Decreto 1327/1995 de 28 de julio, sobre las instalaciones de desalación de agua marina y salobre, regula las relaciones de las desaladoras productoras de energía al respecto.

Esto implica unos gastos 10 veces superiores al coste estimado en los procesos de amortización de las infraestructuras tradicionales.

Las desaladoras son, no obstante, una solución muy buena para los ayuntamientos litorales con problemas estructurales de agua. El problema de la desalinización es la calidad de los recursos hídricos obtenidos y sus limitaciones de uso, que hacen necesaria la mezcla del agua desalada con recursos superficiales con bajas tasas de salinidad.

Es importante destacar que la *Memoria del Plan Hidrológico Nacional* hace una mínima referencia a este tema. También son escasas las inversiones en este capítulo, ya que se preveía un total de 40.000 millones de pesetas para la desalinización y reutilización de retornos, lo que representa poco más del 1% del total de inversiones en infraestructuras y actividades previstas para el Plan Hidrológico Nacional.

Pero la incidencia potencial del proceso hace que el tema no pueda ser tratado marginalmente. No es coherente que se pongan en marcha más plantas desaladoras de las razonables, sobre todo si tratan de cogenerar energía eléctrica por encima de las necesidades y de los precios lógicos. Tampoco es coherente que no se estudie su interrelación con los trasvases, por ejemplo, ya que podrían ser una alternativa razonable a éstos.

El 28 de julio de 1995 el Consejo de Ministros aprobó un decreto que regula las actividades de desalinización de aguas marinas y salobres y el aprovechamiento del agua resultante. Las competencias para la aprobación de la instalación, que deberá salir a concurso público, corresponden al organismo de cuenca (confederaciones) para instalaciones de menos de 0,5 hm^3/año y al MOPTMA para las construcciones mayores. Se autoriza también la instalación privada o institucional de pequeñas plantas para consumo privado o público, respectivamente.

El 4 de agosto de 1995 el Gobierno aprobó una serie de medidas hidrológicas de emergencia por valor de 43.000 millones, que forzaban al MOPTMA a dedicar 27.000 millones previstos para otras obras a infraestructuras hídricas de urgencia. Entre las actuaciones previstas estaba la de dar vía libre a la instalación de desalinizadoras en todas las capitales de la costa sur y sureste. El objetivo era crear plantas fijas en Alicante, Almería, Ceuta y Cartagena y plantas móviles en Cádiz, Málaga y Sevilla. Simultáneamente se pedía que las Administraciones territoriales (autonómicas y locales) sufragasen los gastos de instalación y funcionamiento de estos proyectos de desalinización, y que los costes repercutieran sobre el usuario.

La desaladora de Ceuta, que producirá hasta 16.000 m^3/día, salió a concurso por la vía de emergencia prevista en la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas. En Sevilla y Cádiz, cuyo abastecimiento se supone que será resuelto por la presa de Melonares y el trasvase Guadiaro-Majaceite, respectivamente, se proponían desaladoras móviles, financiadas por la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir y la Junta de Andalucía y con gastos de explotación a cargo de los ayuntamientos. En Cartagena y Alicante el MOPTMA sacará a concurso la construcción y explotación de las desaladoras por concesión y comprará el agua para incorporarla al Canal del Taibilla. Por último, en Málaga, Almería y la Costa del Sol el MOPTMA proponía que fueran los ayuntamientos los que asumieran la concesión y explotación de las desaladoras, cargando los gastos resultantes sobre los demandantes del agua. Las abundantes precipitaciones de finales de 1995 y comienzos de 1996 han llevado al aplazamiento y reconsideración de algunas de estas actuaciones.

En todo caso, el MOPTMA ha pedido a la Unión Europea que la política ambiental sobre el agua relacione la calidad –hasta ahora el único aspecto que ha preocupado a la Unión Europea, con 17 directivas y distintas regulaciones complementarias al respecto– con la cantidad de agua, y que tenga en cuenta las actuaciones necesarias para incrementar los recursos disponibles en Portugal y en las islas, sur y este de España. Se solicita que los Fondos de Cohesión puedan ser utilizados en la financiación de las desaladoras.

6. El agua es un problema de ordenación del territorio

El agua jugaba un papel fundamental en los primeros asentamientos de la población. Sin embargo, la localización de la población y las disponibilidades de agua pudieron empezar a diferenciarse ya en la época de los romanos, a través de la realización de canalizaciones que hacían posible el traslado de agua para el abastecimiento o el ornato urbano desde distancias considerables. Dicha separación entre población y localización de los recursos hídricos se ha hecho absoluta en la actualidad. Hoy se confía en que la ingeniería resuelva las diferencias entre recursos necesarios y disponibilidades, mediante obras hidráulicas cada vez más caras, tanto en términos económicos como ecológicos.

El problema del agua, por lo tanto, no es independiente del espacio en el que se localiza la población, de dónde y qué tipo de actividad productiva se promueve, de qué ciudades crecen o no y, sobre todo, de qué ciudades se quieren primar en lo que al desarrollo futuro se refiere y con qué coste (económico, social, territorial y ambiental). No todas las ciudades, provincias o comunidades autónomas españolas presentan en la actualidad la misma situación respecto a sus niveles de renta ni respecto a la calidad de vida de sus habitantes; tampoco respecto a las «potencialidades de desarrollo» diferenciales para atraer nuevas inversiones. Así, es obvio que existen territorios con elevados potenciales para el desarrollo futuro: Madrid, País Vasco, Canarias, las provincias y regiones mediterráneas, las encardinadas en el Eje del Ebro, Valladolid, Cádiz-Sevilla-Córdoba y La Coruña-Pontevedra. Entre ellos se encuentran los territorios que presentan los mayores déficit hídricos, que sólo pueden satisfacerse a costa del agua disponible en los espacios que se encuentran en el otro extremo: 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.

Cuando en la década de los ochenta se realizó el proyecto de la región madrileña, se señaló ya que si ésta crecía por encima de los cinco millones de personas no habría agua suficiente. Por lo tanto, sería necesario traer recursos de la cuenca del Duero. En las alegaciones presentadas por la Comunidad de Madrid al Anteproyecto de Plan Hidrológico Nacional y al Plan de la Cuenca del Tajo se señalaba que las aportaciones necesarias (786 hm^3/año para el 2002 y 903 hm^3/año para el 2012) superaban el máximo previsto en ambos planes (entre 719,4 y 779,4 hm^3/año para el año 2002). Más significativo es que se necesitará que todos los recursos del río Alberche se destinen al abastecimiento de la región funcional urbana de Madrid en el año 2012. Además, habrá que prever una reserva adicional de 90 hm^3/año «de donde proceda», junto a los 100 hm^3/año de aportaciones subterráneas.

La ausencia de previsión y la incoherencia en las políticas de ordenación del territorio y su falta de coordinación con la política hidrológica llevan a curiosas paradojas y contradicciones en épocas de sequía como la actual. Se realizan actuaciones de «urgencia» que incrementan ostensiblemente los costes de intervención respecto a los que se hubieran derivado de una correcta previsión. Así, aparece la necesidad de transportar agua de unos espacios a otros a un coste que quintuplica el de la desalinización. Por ejemplo, se transporta agua en

buques desde Huelva a Cádiz[13] o desde Tarragona a Palma de Mallorca, como hace años se hizo desde Galicia a Canarias o desde Andalucía a Ceuta.

Esta misma falta de coherencia se refleja también en el comportamiento de otras Administraciones, como el Ayuntamiento de Palma de Mallorca. Antes de las elecciones municipales, el alcalde de Palma, para cumplir una de sus promesas de la legislatura anterior, ofreció un agua de mayor calidad. En dicha ciudad el agua que se suministraba era poco atractiva para beber y en la mayoría de los hogares era sustituida por agua mineral. Paralelamente, subió el precio del agua, con el argumento de que ésta era de mejor calidad y con la expectativa de que dicho encarecimiento supusiera una reducción del consumo. Lo cierto es que la demanda se mostró insensible al incremento de precio, pero no a la mejora de la calidad; el consumo de agua aumentó en un 7%. Como consecuencia, los embalses, con una capacidad muy reducida para el volumen de la demanda, se agotaron. La situación no mejoró con los recursos trasvasados desde el Ebro, que se retrasaron dos meses por imprevisión en la organización del proceso. Tampoco se alivió con las aportaciones de las lluvias de primavera. El resultado: en agosto han de obtenerse recursos de pozos salinizados, vuelve la mala calidad del agua, el alcalde se ve obligado a reducir nuevamente el precio de este recurso a los niveles previos y, aun así, continúa el grave riesgo de desabastecimiento de la ciudad. El propio bando del alcalde, que se recoge en el cuadro 1, resume la problemática.

A estas circunstancias hay que añadir, además, otras consideraciones. En la isla existen siete campos de golf que se riegan con agua de calidad; por ejemplo, el campo de golf de San Vida, en Palma, se riega con agua que no supera los 300 mgr/l de sales, mientras que las zonas residenciales próximas son abastecidas con agua salobre. Estos campos de golf consumen alrededor de 14.000 m^3/día, cantidad que se corresponde con el consumo de unos 47.000 habitantes. La posibilidad –y la conveniencia– de que los campos de golf se rieguen con aguas depuradas, o al menos con aguas mixtas, muestra el sinsentido de esta situación. Por otra parte, no se puede olvidar que el riego de los campos de golf es la actividad que seguramente obtiene una mayor

[13] El objetivo del transporte de Huelva a Cádiz era trasladar unos 20.000 m^3 de agua cada día hasta un total de 2,4 hm^3. Se utilizaron tres barcos americanos durante 150 días. El coste se repartió entre 1.100 millones aportados por la Junta de Andalucía y los más de 100 millones en obras realizadas en el puerto por el MOPTMA. Sin contar el coste del propio agua: 500 pta/m^3, muy por encima de los costes de desalinización.

Cuadro 1 – Bando del alcalde de Mallorca

La ciudad de Palma ha sufrido históricamente una importante carencia de agua potable, la cual ha obligado durante muchos años al uso de aguas salobres en el abastecimiento a los ciudadanos.

La nueva planta potabilizadora de Son Tugores, las mejoras para reducir las pérdidas en las redes de distribución, la aportación de caudales del acuífero de Sa Marineta y la traída de aguas en barco son inversiones, realizadas en los últimos tres años, que, con la colaboración ciudadana en la racionalización de consumos, han permitido por vez primera en la historia de Palma poder disponer de agua potable de buena calidad.

Junto a estas actuaciones, hay que reseñar las obras que se realizan para la regeneración de aguas depuradas y su uso para el riego de las zonas verdes y calles de la ciudad, así como los proyectos definitivos de construcción de una planta desaladora de agua de mar y el trasvase de caudales de Sa Costera, que garantizarán en el futuro la calidad y cantidad del abastecimiento a la ciudad, independientemente de la pluviometría anual.

Pero todas estas actuaciones no están todavía culminadas, y ante la más absoluta falta de precipitaciones y el aumento de los consumos propio del verano, resulta imprescindible la aportación de agua extraída de pozos salobres para la plena garantía del suministro, con carácter transitorio, hasta la entrada en vigor de las medidas urgentes decididas por el Govern de la Comunidad Autónoma. Ello puede originar una mínima pérdida de calidad del abastecimiento, en ningún modo comparable a los niveles de años anteriores.

La situación actual nos obliga a un nuevo esfuerzo de responsabilidad y solidaridad de todos los ciudadanos para conseguir una reducción del consumo del 15%.

Por ello, se requiere a los ciudadanos para extremar la prudencia en el consumo de agua, poniendo especial atención en evitar las pérdidas de cisternas y grifos, limitando al máximo el riego de jardines, haciéndolo en horas de baja insolación, así como barrer las terrazas en lugar de baldearlas con agua. También debe evitarse el llenado de piscinas y el funcionamiento de sistemas de refrigeración que no dispongan de sistema de recuperación o circuito cerrado.

Se trata, en definitiva, de asumir el compromiso de una mejor administración del bien común que es el agua, en beneficio de todos.

Asimismo, se ordena a los servicios municipales el uso exclusivo del agua no potable para riego de jardines y zonas verdes públicas, y la limpieza de viales, calles, senderos y aceras.

Es preciso extremar el rigor en el cumplimiento de las ordenanzas municipales relativas a la prohibición de lavado de vehículos en la vía pública.

Finalmente se insiste en la revisión de instalaciones y la comunicación a EMAYA o a la Policía Local de cualquier pérdida o uso indebido del agua procedente de la red de abastecimiento.

La conciencia y la solidaridad de todos los ciudadanos permitirán mantener la calidad del suministro.

Palma, 7 de agosto de 1995
Joan Fageda Aubert
Alcalde de Palma

Ajuntament de Palma

productividad económica en la utilización del agua. Consecuentemente, estos usuarios se encuentran en mejores condiciones para aceptar un pago elevado. Se han presentado denuncias contra el campo de golf Rocaviva, en Capdepera, por la adquisición de terrenos con el objetivo de realizar nuevas perforaciones en busca de agua o por las ofertas realizadas a payeses para la obtención de este recurso. El pro-

blema no es el precio del agua, como lo demuestra la muy baja disminución de la demanda ante el incremento de las tarifas en la actividad no agrícola.

Y no son sólo los campos de golf los que intentan adquirir nuevos recursos hídricos. La empresa municipal de agua de Palma, EMAYA, a través de distintas sociedades, lleva a cabo una política de compra de pozos y de sobrantes de agua a agricultores que abandonan sus explotaciones en los municipios de la isla. Éste es el caso de Sencelles, donde las reservas son todavía aceptables, pero también donde parte de su población teme que una sobreexplotación para el desarrollo de otros territorios implique la salinización de los acuíferos y la pérdida de este recurso para su propio desarrollo.

El negocio inmobiliario ligado al crecimiento turístico es una de las actividades prioritarias de la isla. Pese a la evidente carencia de recursos hídricos suficientes, y antes de construir desalinizadoras que puedan paliar el problema de la insuficiencia del abastecimiento, se siguen potenciando desarrollos urbanísticos y turísticos que incrementarán el actual déficit hídrico. Por otra parte, el turismo es la base económica de las Islas Baleares, lo que ha permitido que sea la comunidad autónoma con mayor renta *per cápita*. Y un requisito imprescindible para asegurar la sostenibilidad del desarrollo turístico es disponer de un suministro adecuado de agua y de un sistema de depuración y reciclaje de las aguas residuales que contribuya a no degradar el medio ambiente.

Por otra parte, el recurso de las aguas subterráneas tiene un límite que, si se sobrepasa, conduce a la salinización de los acuíferos y al deterioro irreversible de espacios naturales como albuferas, marismas... Muchos de estos espacios son considerados, por programas u organismos internacionales, nacionales y locales, áreas que deben ser protegidas.

El agua, en fin, es un recurso limitante para el crecimiento poblacional en determinadas áreas, para la implantación de nuevas instalaciones productivas y para la satisfacción de la demanda asociada al riego. En consecuencia, en aquellas áreas donde la demanda de agua se acerque a los niveles actuales de oferta, debería exigirse optar por alguna de estas alternativas:

— Restringir el crecimiento.

— Traspasar consumos de una actividad a otra (básicamente del regadío a los usos urbanos).

— Construir y participar en la financiación de nuevas infraestructuras –normalmente muy costosas– de desalinización, depuración y

reutilización o de trasvase entre cuencas. En este último caso debe estudiarse si el superávit en la cuenca aportante es claro a largo plazo y si los costes totales –incluidos los ambientales– son aceptables.

La evaluación de los efectos globales de cada una de las opciones, desde una perspectiva múltiple, es una necesidad ineludible, previa a la toma de decisión correspondiente.

7. La racionalidad ecológica

El aspecto más grave del problema hidrológico es el ecológico. Desde el punto de vista de los consumos familiares, el abastecimiento es algo relativamente residual. Al precio al que se paga el agua en las ciudades –desde las 30.000 pta/m^3 del agua mineral embotellada a las 30 pta/m^3 como media para el abastecimiento urbano– es viable, y hasta puede ser rentable, la desalinización –como hemos señalado y como se hace en las Islas Canarias o en Murcia en la actualidad– o incluso la importación de agua de Europa –como se ha planteado ya en Cataluña–.

El uso inadecuado del agua origina un importante coste ecológico. Su incorrecta utilización provoca la extensión de los procesos de desertificación –muy directamente ligados a la salinización del suelo–, el incremento del riesgo de incendios y desequilibrios en el nivel freático de las aguas subterráneas. Estos procesos tienen efectos desastrosos, o desconocidos, a largo plazo para la sociedad.

Sin embargo, este tema suele tener un tratamiento secundario, salvo las excepcionales actuaciones de la Secretaría de Estado para el Medio Ambiente y la Vivienda, en los planteamientos oficiales. Un buen ejemplo de esto se observó en el Consejo de Ministros de 14 de julio de 1995, en el que se aprobó la «reducción del caudal ecológico del Tajo». Su objetivo era hacer posible el trasvase de 37 hm^3 al canal Tajo-Segura, incumpliendo la normativa reguladora del trasvase, hecho que ya se había producido en 1994. Se quería así salvar los árboles frutales de Alicante y Murcia. Los principales afectados son unos pantanos que tienen unas reservas inferiores a las necesarias para permitir un trasvase, así como el abastecimiento y el medio ambiente de otras cuencas. Se olvida, ante la perentoriedad de salvar el patrimonio de los agricultores, el coste ambiental del proceso de reducción del caudal ecológico. Este proceso implica asumir la destrucción de los ecosistemas característicos del área de influencia del cauce, con

efectos que, al menos en teoría, pueden ser tan graves o más que los de los incendios forestales. Es de suponer que el Gobierno no busque estos efectos. Tal vez entienda que el definido como «caudal ecológico» no sea más que un caudal elaborado a estima, sin relación con el mantenimiento de los ecosistemas[14]. En todo caso, se demuestra la escasa valoración de la ecología frente al riesgo de existencia de daños patrimoniales ciertos –pérdida de cultivos–.

En el territorio del Ayuntamiento de Daimiel (Ciudad Real) se hallan las conocidas Tablas de Daimiel. Son un espacio natural protegido y actualmente en proceso de irreversible deterioro, como consecuencia de la incompatibilidad entre el uso del agua que allí se hace y la supervivencia de este ecosistema. Se planteó en 1995 la reconversión del proceso de perforación y extensión desordenada de pozos y de cultivos de regadío, origen del problema. La necesidad de corregir esta situación se produce como consecuencia del inexorable agotamiento del acuífero 23 de la cuenca del Guadiana.

En 1973 dicho acuífero 23 permitía la existencia de numerosas lagunas en la zona, producidas por afloramientos naturales del agua. Dicho año se crea el Parque Nacional de las Tablas de Daimiel. Al mismo tiempo, se empieza a autorizar la captación de agua mediante pozos y el regadío en superficies dedicadas a remolacha, maíz o alfalfa. Gracias a estas medidas, se incrementó notablemente la renta de los agricultores de 32 municipios de Ciudad Real, Albacete y Cuenca, con una población total de unos 280.000 habitantes en 1991. Actualmente, existen más de 3.500 pozos en el municipio de Daimiel, de los que una tercera parte son ilegales y algunos han tenido que alcanzar una profundidad superior a los 100 metros para conseguir la extracción de agua, lo que da una idea de la reducción del nivel del acuífero.

En este marco, y tras un detallado estudio de ordenación territorial, se han propuesto cambios en los cultivos de la zona –promover cultivos de secano, como el melón, y el riego por goteo de cultivos como el espárrago–, así como conseguir la reducción del consumo de

---

[14] El Ayuntamiento de Aranjuez elevó una protesta a la Presidencia del Gobierno y amenazó con un recurso ante el Tribunal Supremo y ante la Comisión y Parlamento Europeo contra esta medida, basándose en los riesgos que implica –en su opinión– para la supervivencia del propio municipio. Entre ellos: 1º El grave perjuicio sufrido por las propiedades del Patrimonio del Estado (Palacio y jardines reales de Aranjuez). 2º Los graves daños para las explotaciones agrícolas de la zona. 3º La propia sanidad e higiene de las márgenes del río. 4º El peligro que supone para los ecosistemas naturales del río. Varios ayuntamientos igualmente afectados, entre ellos Toledo, Talavera de la Reina y Noblejas, presentaron también recurso.

agua –tanto urbana como de regadío– y la depuración y reutilización de la misma. Se propone también el desvío de cauces de la cuenca alta del Guadiana para rellenar el acuífero 23, el establecimiento de compensaciones a través de la Junta de Castilla-La Mancha a los regantes que economicen agua y la promoción del turismo rural como fuente alternativa a la agricultura de gran consumo de agua. Estas propuestas han hecho que se creara una Asamblea del Agua –constituida por regantes, sindicatos y representantes de la Universidad–, que se opone a las medidas adoptadas por la Confederación Hidrográfica.

Otro parque nacional, el de Doñana, tampoco escapa a los problemas de las guerras por el uso del agua. Aunque las lluvias de finales de 1995 y principios de 1996 han contribuido a una mejora notable de la situación, la sobreexplotación ilegal del acuífero de Almonte-Marismas está teniendo un efecto muy negativo sobre la vegetación del norte del parque, ya que pone en peligro su futura evolución. Algo similar pasa en las distintas albuferas (como la de Valencia, Alcudia, etc.) o en algunos parques y espacios naturales de la España seca.

También las obras que se realizan para la regulación y explotación del agua perjudican al medio ambiente. Sin embargo, la valoración de estos efectos varía mucho de unos agentes sociales a otros. Un claro ejemplo de este hecho se refleja en la sentencia del otoño de 1995 de la Audiencia Nacional en la que se declara ilegal la presa de Itoiz. En la justificación del fallo se aduce la ausencia de una planificación adecuada –es decir, acorde con lo establecido por la Ley de Aguas[15]– y el fuerte impacto ambiental sobre espacios naturales de la propia presa y de las canteras utilizadas.

En el fondo, esta sentencia no hace más que recoger la creciente preocupación de la población y de los medios de comunicación por la conservación de la naturaleza y su condena de actuaciones administrativas que se consideran poco respetuosas con la letra y con el espíritu de las leyes. Los grupos ecologistas o conservacionistas potencian sustancialmente esta preocupación con su oposición a determinadas obras. Esta inquietud por los impactos ambientales generados por las infraestructuras se observa también en la Dirección General XI de la

---

[15] La Audiencia Nacional señala como justificación principal que los reales decreto ley sobre medidas urgentes para reparar los efectos de la sequía, que se han prodigado en los últimos años para incluir la realización de infraestructuras, y, en particular, el 3/1992 del 22 de mayo, que incluyó 55 proyectos que llevaban varios años en estudio o anteproyecto, entre ellos el de Itoiz, no son habilitantes ni sustitutivos del Plan Hidrológico Nacional.

Comisión Europea, que dispone que las infraestructuras que se construyan en España con soporte financiero de los Fondos Estructurales o de los Fondos de Cohesión europeos deben cumplir los requisitos ambientales de forma más estricta que la asumida por la Secretaría de Estado de Política Territorial y Obras Públicas del MOPTMA. La suma de todos estos factores permite pensar en un futuro mejor desde la óptica ambiental.

Por otra parte, la elevada riqueza relativa medio ambiental del territorio español, la propia asunción del art. 130 del Tratado de la Unión sobre la defensa del medio ambiente como soporte de un «crecimiento sostenible» para Europa –objetivo asumido por todos los países miembros– y el contenido del artículo 45 de la Constitución española deberían ser motivos suficientes para que las Administraciones Públicas valoraran con mayor seriedad los objetivos y contenidos ligados al principio de «desarrollo sostenible».

Dicho principio supone importantes cambios en las actuaciones y comportamientos productivos y sociales. Es necesario modificar las relaciones con el «capital natural» de nuestros espacios y valorar más la gestión ambiental como proceso de mejora de la calidad de vida. «Eficiencia energética» o «eficiencia ambiental» son conceptos fundamentales del «desarrollo sostenible» que hay conseguir incorporar al uso y gestión del ciclo del agua en España. Son conceptos necesarios para el mantenimiento del «capital natural» y están presentes en la preocupación por la protección de los ecosistemas y las especies en vías de extinción. Implican la racionalización del uso de los recursos renovables o no renovables, a fin de asegurar su disponibilidad para generaciones futuras.

8. El Plan Hidrológico: un anteproyecto muy discutible

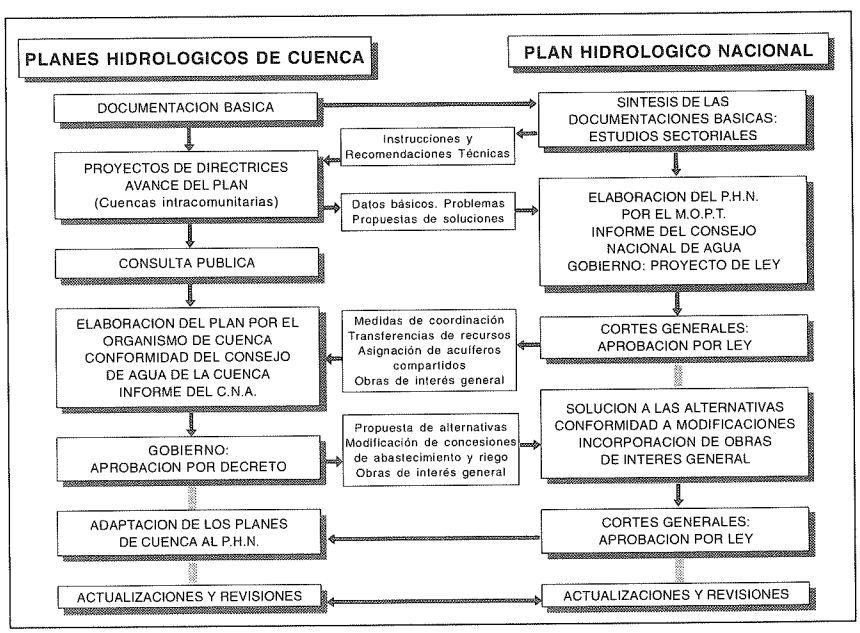
En agosto de 1985 se aprobó la nueva Ley de Aguas (Ley 29/85, de 2 de agosto), que entró en vigor el 1 de enero de 1986. Un aspecto fundamental de su contenido es el carácter público que se confiere a todas las aguas, tanto superficiales como subterráneas, que pasan a configurar un dominio público unitario. Se modifica, en este sentido, la anterior Ley de 1879, que consideraba que las aguas subterráneas eran propiedad privada. Igualmente, la nueva Ley de Aguas (art. 38) introduce la planificación hidrológica para «conseguir la mejor satisfacción de las demandas de agua y equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial, incrementando las disponibilidades del recur-

so, protegiendo su calidad, economizando su empleo y racionalizando sus usos en armonía con el medio ambiente y los demás recursos naturales». Para lograr estos objetivos, la Ley anuncia la realización de los Planes Hidrológicos de Cuenca y del Plan Hidrológico Nacional.

El Plan Hidrológico Nacional (PHN), que se debe aprobar por ley, es la máxima figura prevista en la legislación española para regular y optimizar los usos del agua en España; para su aprobación es precisa la armonización y coordinación de los Planes de Cuenca (cuadro 2). La realización del PHN, atendiendo a la filosofía de la Ley de Aguas, se debería acompañar con la discusión y coordinación de los Planes Urbanísticos y de Ordenación del Territorio, de los Planes Hidrológicos de Cuenca y del Plan Nacional de Regadíos.

Se pretende, según se deduce del análisis del contenido de la Ley de Aguas, que la planificación hidrológica no se oriente hacia objetivos sectoriales, tal como venía ocurriendo hasta su aprobación. A partir de esta Ley se trata de establecer una planificación interrelacionada con los objetivos de ordenación y organización económica y terri-

Cuadro 2 - Relación entre el Plan Hidrológico Nacional y los Planes de Cuenca



Fuente: MOPTMA, *Memoria del Plan Hidrológico Nacional*, 1993.

torial. Con ello se espera que los responsables del agua abandonen la política exclusiva de satisfacer cualquier demanda de agua mediante grandes obras públicas, a cargo de los Presupuestos Generales del Estado, sin considerar los efectos sobre el medio ambiente y el territorio.

Un grave problema para este nuevo modo de planificación es el *lobby* de empresas constructoras. Presionan para conseguir que se proyecten nuevas obras públicas donde utilizar su capacidad productiva, al margen de su utilidad o racionalidad. Su estructura productiva exige, aproximadamente, un billón de pesetas anuales de construcción y las Administraciones deben satisfacer esta necesidad si quieren evitar la recesión económica y el aumento del desempleo. El problema no es disminuir el volumen de obra pública, sino distribuirlo adecuadamente para satisfacer las demandas socialmente justificables.

El enfoque más discutible del PHN, propuesto en abril de 1993, era su excesiva disposición a la satisfacción de todas las demandas –las actuales y las previstas para el futuro, con hipótesis concordantes con sus objetivos de justificar las obras públicas– mediante la realización de nuevas infraestructuras. Entre éstas cobraba una gran importancia la política de trasvases. Se olvidaban otras alternativas de política territorial: el aprovechamiento más racional de los recursos, la potenciación de la reutilización de éstos o la desalinización, como vías que podrían ser socialmente más eficientes. Tampoco se discutía la relación entre producción hidroeléctrica o usos alternativos, aunque en varios apartados de la *Memoria del Plan Hidrológico Nacional* se hace referencia a los «costes de oportunidad» del agua que se pierde para la producción hidroeléctrica como consecuencia de tener que desembalsarla para abastecer a la población o para los riegos de urgencia.

Pese a las insuficiencias anteriores, hay que precisar que en el Anteproyecto del Plan se definen actuaciones en el campo del saneamiento y depuración de aguas residuales, para cumplir las directivas europeas existentes al respecto, y en la reutilización de recursos depurados. Se incluyen también medidas de reforestación, protección de cauces, defensa contra las inundaciones y acciones complementarias contra la desertificación y a favor de la calidad de las aguas.

Un segundo aspecto a considerar es el largo plazo (10 años) transcurrido desde que en 1985 se aprobó la Ley de Aguas hasta 1995, año en que se estaban aprobando los Planes de Cuenca. Sin embargo, previsiblemente el PHN no se podrá aprobar, tanto por motivos técnicos como políticos. Además, es imposible precisar cuándo será factible di-

cha aprobación, porque el Parlamento ha solicitado que se terminen y aprueben primero los Planes de Cuenca y el Plan Nacional de Regadíos. Si este Plan Nacional de Regadíos se realiza de acuerdo con las circunstancias específicas del sector agrícola español y dentro del marco de la Política Agrícola Común de la Unión Europea y de los acuerdos internacionales suscritos, exigirá estudios y reflexiones todavía no desarrollados en los términos precisos. Y ello pese a que, como veremos, el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación presentó al Gobierno un Plan Nacional de Regadíos en octubre de 1995 que modificaba las previsiones realizadas en la *Memoria del Plan Hidrológico Nacional*.

Mientras tanto, el MOPTMA está actuando como si los objetivos del PHN estuvieran aprobados. Se han desarrollado las obras previstas para el período 1993/94 incluidas en el Plan de Obras Hidráulicas aprobado por el Gobierno. Para el período 1994/95 se preparó un Plan Puente que ha sido modificado en parte, debido a las actuaciones de urgencia que ha habido que acometer para asegurar el abastecimiento y paliar los efectos más catastróficos de la sequía de estos últimos años.

En la práctica, la sequía ha servido de justificación para incentivar obras hidráulicas –incluso a costa de relegar otro tipo de infraestructuras–, algunas de las cuales tienen ante sí la espada de Damocles de la sentencia sobre el embalse de Itoiz. No obstante, este proceso está provocando la búsqueda de medidas de autosuficiencia en las cuencas deficitarias, lo que es más necesario y puede ser mucho más efectivo que las grandes obras de trasvase. Igualmente, las desaladoras han entrado a formar parte de las actuaciones ministeriales, abandonando el ostracismo a que prácticamente las había relegado la *Memoria del Plan Hidrológico Nacional* y las inversiones contempladas en el PHN. En última instancia, la asignación de recursos es el indicador que determina las preferencias reales del MOPTMA en el campo de la actuación sobre el ciclo del agua. Y dicha asignación de recursos (tabla 9) muestra que las grandes obras de trasvase y regulación –incluidas las de producción hidroeléctrica– son las que debían absorber los importes más significativos (21%), junto a las de regulación y aprovechamiento de acuíferos (16%), regadío (15%) y defensa contra las inundaciones (14%).

Una mayor racionalización de la dinámica territorial que hiciera disminuir las demandas y unas significativas mejoras en la explotación, gestión y aprovechamiento hidráulico que eliminaran pérdidas e ineficiencias deberían primar sobre las medidas de incremento de

Tabla 9 – Inversiones en infraestructuras y actividades. En miles de millones

Programa	Inversiones	%
Incremento de recursos hidráulicos		
Regulación y aprovechamiento de acuíferos	560	15,56
Desalación y reutilización de retornos	40	1,11
Sistemas de distribución en alta	100	2,78
Regulación y transporte de recursos intercuencas	750	20,83
Saneamiento y depuración		
Participación de la Administración del Estado con el 22% del coste total	325	9,03
Defensa contra las inundaciones	490	13,61
Mejora y protección ambientales	225	6,25
Regadíos de interés general		
Mejora y modernización de regadíos existentes	175	4,86
Nuevas transformaciones	350	9,72
Equipamiento hidroeléctrico de las infraestructuras del Estado	20	0,56
Reposición y conservación	525	14,58
Investigación y desarrollo	40	1,11
Total	3.600	100

Fuente: Elaboración CECS a partir de MOPTMA, *Memoria del Plan Hidrológico Nacional*, 1993.

oferta mediante trasvases –aportaciones externas a las propias cuencas–. Además, deberían añadirse medidas para conseguir un ahorro racional mediante políticas de precio, de educación y de represión de consumos insolidarios, que redujeran los consumos finales y previeran posibles riesgos de insuficiencia de la oferta futura.

En todo caso, es preciso reiterar algunas afirmaciones que contradicen lugares comunes normalmente defendidos desde instancias oficiales. Estas instancias parten de visiones parciales y sectoriales de los problemas, y olvidan su necesaria consideración conjunta, en el campo de la ordenación del territorio.

Así, hay que señalar que la disponibilidad de agua no puede considerarse como un problema de «solidaridad», sino de «coste de oportunidad», en términos políticos y sociales, de la utilización de un recurso económico público. Las directrices que definan el tipo de ordenación del territorio deseado para España y para sus distintas comunidades autónomas deben asumir dicho coste de oportunidad como un elemento adicional del modelo territorial resultante. En este sentido, es preciso definir si el objetivo fundamental es una política hidráulica que ayude a la cohesión social mediante la correción del modelo actual de ocupación del territorio, o si es «la satisfacción de

cualquier tipo de demanda actual o futura» (art. 2.a del Anteproyecto del Plan Hidrológico). Esta última elección, con la tendencia territorial actual, agravará los desequilibrios territoriales y medioambientales y, por tanto, también los costes sociales a medio y largo plazo.

Es innecesario, incoherente e ilógico que la autosuficiencia hidráulica por cuenca se plantee como un principio inamovible de la política territorial o de la hidráulica. Los trasvases pueden tener su justificación en ciertos casos, pero no pueden ser el principal elemento de intervención del PHN. Se pueden conseguir los mismos efectos mediante una adecuada planificación, aprovechamiento, gestión y ordenación de usos y con medidas alternativas de mayor eficiencia ecológica, económica y social. Desgraciadamente, estas alternativas no están determinadas correctamente en el Anteproyecto de Plan Hidrológico Nacional ni en algunos de los Planes de Cuenca que se están elaborando. Tampoco se ha estudiado con detalle qué cuencas no podrían garantizar con seguridad el abastecimiento a la población y a las actividades productivas y qué tipo de costes –económicos, sociales, territoriales y ambientales– se asocian a cada línea de actuación.

La política de grandes obras públicas como método principal de resolución de los conflictos no se puede aceptar sin más, porque es una línea no siempre recomendable ni eficiente. No introducir la evaluación de sus consecuencias ni la de sus alternativas es un flaco favor que se le hace a la sociedad española, y más en el contexto de una imprescindible y urgente mejor asignación de los cada vez más escasos recursos para la inversión.

9. La dimensión política del agua

Los conflictos por el agua hacen su aparición cuando se incrementan las demandas por encima de las disponibilidades medias aseguradas. Tal situación de déficit es fruto de la ampliación de las superficies de regadío, del aumento de la demanda unitaria por habitante o de la expansión de las áreas residenciales, industriales o turísticas.

Ejemplos de los conflictos derivados de esta situación se han ido comentando a lo largo de las páginas anteriores. Sin embargo, estas disputas no aparecen sólo cuando se trata de utilizar el agua disponible, sino también cuando afectan al uso de nuevos recursos. Un ejemplo de los numerosos casos que demuestran este hecho es el de Mála-

ga, donde la oposición de los ayuntamientos del interior logró paralizar judicialmente las prospecciones de aguas subterráneas en el subsuelo de la Sierra de las Nieves. También se rechaza que la sociedad que abastece a Palma de Mallorca adquiera nuevos recursos hídricos. Se teme, en muchos casos con razón, que la pérdida y subordinación de un nuevo recurso –en este caso el hídrico– siga agudizando las desigualdades y el dominio de la gran ciudad sobre el campo y sus habitantes.

9.1 El porqué de las «guerras del agua»

Como se ha señalado, en el fondo lo que se discute es la disponibilidad de un recurso muy subvencionado, cuya utilización actual favorece un modelo territorial de concentración de población y actividad económica en Madrid y en el litoral mediterráneo. No se plantea si existe otro modelo menos agresivo para el medio y menos desequilibrador que la progresiva subordinación de la población y de los recursos a los intereses de las grandes regiones funcionales urbanas. Por otra parte, la opción de las grandes obras, dado su largo período de amortización, obliga a plantearse previamente si los nuevos desarrollos tecnológicos y productivos permitirían un esquema de ordenación territorial diferente, más equilibrado y sostenible a largo plazo.

La situación vivida a lo largo de 1995 no es el resultado de «la mayor sequía histórica», sino consecuencia de la imprevisión política territorial y de una inadecuada planificación hidrológica en la segunda mitad del siglo XX. España ha pasado de ser líder en la preocupación hidrológica a una posición en la que las medidas adoptadas son objeto de amplia crítica y desacuerdo entre los intereses en confluencia. Desde las actuaciones públicas pioneras en materia hidráulica de Joaquín Costa o de Lorenzo Pardo hasta la actualidad, las políticas sobre el ciclo del agua no se han adaptado a las nuevas necesidades sociales.

Y esto no se mitiga con la decisión del Parlamento español de subordinar la realización de un imprescindible Plan Hidrológico marco al diseño previo de los Planes de Cuenca y a la consideración de la política de regadío a largo plazo. Este Plan Hidrológico, además, debería ser contemplado en el seno de un Plan Director de Infraestructuras que considere el marco territorial español en el conjunto de la Unión Europea en un horizonte a largo plazo. Sólo desde la dialéctica de «arriba a abajo» y de «abajo a arriba» es posible una síntesis correcta de la planificación hidráulica. Los Planes de Cuenca y la políti-

ca de regadío se han supeditado excesivamente a unos intereses que no son los del conjunto de la población, con demandas y previsiones realizadas desde una perspectiva demasiado sectorial, en un campo que es básicamente integral, de ordenación del territorio.

La base objetiva de las denominadas «guerras del agua» es la discusión sobre la utilización de un recurso, escaso en algunos territorios, que condiciona las posibilidades y la elección de un modelo u otro de desarrollo territorial. Las decisiones que se adoptan dependen normalmente del poder relativo de negociación de cada comunidad autónoma, ayuntamiento, *lobby* empresarial, etc. Una de las funciones, de gran utilidad social, de las comunidades autónomas y de los ayuntamientos es la defensa de los intereses de los ciudadanos que representan. No hay que olvidar, sin embargo, que el poder relativo de ayuntamientos y comunidades autónomas no es el mismo en todos los casos. La población juega un papel importante en este sentido, y los municipios y regiones menos «desarrolladas» el primer recurso que pierden es, precisamente, el demográfico.

La salida coherente al problema político del uso y disponibilidad de agua requiere un marco político estable que permita un desarrollo coordinado y concertado entre las tres Administraciones (central, autonómica y local) y los distintos agentes sociales (empresarios, sindicatos, partidos, asociaciones ecologistas, etc.). La política hidráulica, como parte potenciadora o limitante de una adecuada ordenación del territorio, debe ser el resultado de un acuerdo político entre todas las instancias implicadas. Este acuerdo debe permitir una planificación con objetivos consensuados de las infraestructuras y usos de los recursos hídricos y de los servicios públicos asociados. Sin olvidar las perspectivas a largo plazo y la conveniencia de su inserción en el marco de un escenario de desarrollo sostenible para todo el conjunto de España.

9.2 *La necesidad de racionalizar el consumo urbano*

Las observaciones anteriores deben ir acompañadas de medidas específicas que mejoren y racionalicen los comportamientos de los usuarios. La satisfacción de la demanda urbana es fundamental, al menos en lo que se refiere al abastecimiento de la población. La *Memoria del Plan Hidrológico Nacional* señala un consumo medio actual de 318 l/hab/día, con valores extremos entre los 395 y 243 l/hab/día, en el Cantábrico y Canarias, respectivamente.

Los valores medios de consumo correspondientes a las cuencas Sur, Júcar, Baleares, Segura y Cataluña (tabla 10) son inaceptables, dada la situación relativa de sus disponibilidades. Todos ellos están por encima de la media nacional y se explican por la extensión en esas zonas de la urbanización en vivienda unifamiliar aislada y en vivienda abierta –ciudad jardín–, que incrementa muy sensiblemente las necesidades de agua para el riego de jardines –con la masiva e irracional plantación de césped– y el llenado de piscinas.

A pesar de este inadecuado incremento unitario del consumo de agua, la *Memoria del Plan Hidrológico Nacional* acepta un aumento del 46% en la demanda de agua para abastecimiento hasta el año 2012. Dado que se prevé un crecimiento demográfico máximo del 20% sobre la población de 1992, el PHN está asumiendo que la demanda media por habitante llegue a 390 l/hab/día. Y admite que el incremento unitario de la demanda puede ser todavía mayor en las citadas cuencas del Segura, Sur, Júcar y Cataluña.

Ante esta situación, una de las alternativas es potenciar el ahorro de agua en el consumo familiar, para que los consumos claramente despilfarradores –400 l/hab/día o superiores– tiendan a ser consumos unitarios aceptables –200 l/hab/día–. En las últimas restricciones de Madrid se han podido apreciar los beneficiosos resultados de estas actuaciones. Son necesarias, en todo caso, campañas de sensibilización de la población, medidas de fuerte encarecimiento de los consumos por encima de los 600 l/familia/día, etc.

Sin embargo, también se requieren actuaciones previas que aseguren la instalación obligatoria de contadores de agua individuales y la eliminación de las grandes pérdidas en las redes de abastecimiento, cuyo volumen se ha llegado a estimar en el 40% del total[16] como media nacional.

9.3 *La necesidad de cambios en el regadío español*

Una segunda línea de intervención, desde la perspectiva de la demanda, es la racionalización de los regadíos y de sus consumos unitarios en España. En este sentido, hay que elogiar el avance que ha sig-

[16] Hay que resaltar que las restricciones tienen sentido no por la ausencia de consumo, pues suelen ser nocturnas, sino por los ahorros ligados a la reducción de las fuertes pérdidas causadas por el mal estado de las conducciones. Los costes de reparación de estas pérdidas en las redes antiguas de muchas de nuestras ciudades son normalmente superiores –y su realización mucho más complicada– a los producidos por la búsqueda y aportación de nuevos recursos hídricos.

Tabla 10 – Balances anuales entre recursos hidráulicos y demandas (hm^3/año). 1992

Plan Hidrológico	Abastecimiento población 1992 y usos industriales servidos desde redes urbanas								Previsión consumo Plan Hidrológico para el año 2012		Demandas industriales independientes de las redes urbanas (hm^3/año)		
	Población total abastecida	Abastecimiento con aguas subterráneas	% población abastecida con aguas subterráneas	Consumo de agua (hm^3/año)	Abastecimiento con aguas subterráneas (hm^3/año)	% consumo aguas subterráneas	Dotación (l/hab/día) Total	Dotación (l/hab/día) Aguas subterráneas	Hm^3/año	% incremento	1992	Previsión 2012	% variación
Norte I	4.599.441	1.050.922	22,85	84	52	7,84	395	136	104	30	65	87	34
Norte II				188					242	29	330	330	6
Norte III				254					296	17	215	215	0
Galicia Costa				137					299	118	80	83	4
Duero	2.246.000	827.762	36,85	214	48	22,43	261	159	331	55	43	47	9
Tajo	6.031.413	460.390	7,63	567	36	6,35	258	214	710	25	184	254	38
Guadiana I	1.641.224	820.612	50,00	114	59	39,33	250	197	120	5	36	43	19
Guadiana II				36					75	108	53	64	21
Guadalquivir	4.681.374	1.648.461	35,21	381	123	25,73	280	204	441	16	130	142	9
Guadalete y Barbate				97					143	47	27	35	30
Sur	1.983.269	1.201.406	60,58	284	115	40,49	392	262	471	66	28	28	0
Segura	1.306.634	72.475	5,55	166	6	3,61	348	227	305	84	19	24	26
Júcar	3.988.482	1.834.600	46,00	559	229	40,97	384	342	901	61	115	151	31
Ebro	2.751.738	640.127	23,26	300	81	27,00	299	347	410	37	324	500	54
Cataluña (cuencas internas)	5.500.000	1.294.686	23,54	676	74	10,95	337	157	1.074	59	308	416	35
Baleares	754.777	411.974	54,58	105	41	39,05	381	277	120	14			
Canarias	1.614.882	1.614.882	100	143	97	67,83	243	165	238	66	7	10	43
Total	37.099.234	11.878.298	32,02	4.305	961	22,32	318	221	6.285	46	1.944	2.429	25

Fuente: Elaboración CECS a partir de MOPTMA, *Memoria del Plan Hidrológico Nacional*, 1993.

nificado la tardía presentación (octubre de 1995) de un primer borrador del Plan Nacional de Regadíos por parte del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Este Plan trata de paliar –a la luz de los contenidos avanzados– la que ha sido, desde nuestra integración en la actual Unión Europea, una incongruente y contradictoria política agraria en muchos campos: potenciación de los regadíos, retirada de tierras de cultivo, sustitución de cultivos, reforestación, etc.

Las disponibilidades hídricas, la preservación ambiental y las demandas de la Política Agrícola Común de la Unión Europea obligaban a plantearse la viabilidad de algunos regadíos españoles ante la globalización económica de los mercados. Al mismo tiempo, había que encontrar posibles soluciones para la agricultura y para la población empleada en la misma.

Entre el *Censo Agrario* de 1962 y el de 1989, la superficie total de las tierras labradas ha disminuido un 16%. Sin embargo, se ha producido un incremento del 25% en las tierras en regadío, que han pasado a representar el 14,3% de la superficie total de tierras labradas en España (tabla 11). Estos datos varían según la fuente utilizada. El Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación eleva estos porcentajes hasta el 15,6% para 1989 y hasta el 16,5%, aproximadamente, en la actuali-

Tabla 11 – Evolución de la superficie puesta en regadío (miles de hectáreas). 1960-1995

Año	Censo Agrario		Anuario MAPA		Anuario MOPTMA y Memoria Plan Hidrológico		Total tierras labradas				% de regadío	
							Censo Agrario		Anuario MAPA		Censo Agrario	Anuario MAPA
	Superf.	Índice	Superf.	Índice	Superf.	Índice	Superf.	Índice	Superf.	Índice		
1960	–	–	–	–	1.128	100	–	–	–	–	–	–
1962	1.860	100	–	–	–	–	19.441	100	–	–	9,6	–
1970	–	–	2.388	100	1.494	132	–	–	21.932	100	–	10,9
1972	2.248	121	2.499	105	–	–	19.488	100	21.169	97	11,5	11,8
1980	–	–	–	–	1.677	149	–	–	–	–	–	–
1982	2.322	125	2.914	122	–	–	18.118	93	20.524	94	12,8	14,2
1989	2.326	125	3.169	133	–	–	16.247	84	20.524	93	14,3	15,6
1992	–	–	3.208	134	3.196	283	–	–	19.947	91	–	16,1
1995 (*)	–	–	3.400	142	–	–	–	–	–	–	–	–

Nota: Hay que señalar la diferencia existente entre los datos que publican el *Censo Agrario* y el *Anuario* del MAPA, siendo ambas investigaciones del mismo ministerio.
(*) Estimaciones.

Fuente: Elaboración CECS a partir de INE, *Censo Agrario*, varios años; MAPA, *Anuario de Estadística Agraria*, varios años; MOPTMA, *Anuario Estadístico*, varios años y MOPTMA, *Memoria del Plan Hidrológico Nacional*, 1993.

dad. Los datos del MOPTMA señalan que, entre 1960 y 1980, se produjo un aumento del 49% en la superficie de regadío, a partir de planes coordinados con la Administración o independientes. En todo caso, actualmente, la superficie de regadío ronda la cifra de 3.400.000 hectáreas, y, según la *Memoria del Plan Hidrológico Nacional*, se pretende aumentar en un 20%, aunque las previsiones primeras apuntaban a un incremento del 100%. Por lo que respecta a los recursos, se proponía un aumento del 14% en los volúmenes previstos para regadío hasta el año 2012 (tabla 12), con incomprensibles incrementos significativos en las cuencas de la «España seca».

Una parte significativa de los regadíos –cerca del 30%– utiliza agua subterránea, cuyos costes de extracción corren por cuenta del agricultor. Así se explica que la dotación media por hectárea en superfi-

Tabla 12 – Utilización del agua en regadíos

Cuenca hidrográfica	Superficies regadas			Consumo de agua actual			Consumo previsto para el año 2012	
	Total (ha)	Regadas con aguas subte. (ha)	Hm^3/año	Dotación m^3/ha/año	% aguas subterráneas	Dotación suministro con agua subte. (m^3/ha/año)	Hm^3	Variación (%)
Norte I	60.500	–	475	7.851	–	–	363	–24
Norte II	9.253	–	73	7.889	–	–	52	–29
Norte III	272	–	2	7.353	–	–	2	0
Galicia Costa	715	–	405	7.880	–	–	405	0
Duero	542.578	145.845	3.508	6.465	9	2.228	4.125	18
Tajo	237.881	36.000	1.947	8.417	7	3.556	2.159	11
Guadiana I	316.087	137.017	2.130	6.738	32	5.196	2.500	17
Guadiana II	16.163	–	101	6.249	–	–	250	148
Guadalquivir	443.024	63.090	2.874	6.487	11	5.262	3.092	8
Guadalete y Barbate	34.199		223	6.520			375	68
Sur	152.477	65.798	827	5.423	42	5.289	945	14
Segura	257.271	119.304	1.736	6.912	25	3.571	1.736	7
Júcar	380.000	198.623	2.402	6.321	50	6.042	2.732	14
Ebro	769.929	54.041	6.820	8.939	2	2.369	8.020	18
Cataluña (cuencas internas)	67.945	44.000	290	4.268	94	8.477	331	14
Baleares	23.948	23.236	275	11.483	93	11.017	280	2
Canarias	39.600	32.507	267	6.742	88	7.260	270	1
Total	3.351.842	919.461	24.355	7.266	18	4.855	27.637	14

Fuente: Elaboración CECS a partir de MOPTMA, *Memoria del Plan Hidrológico Nacional*, 1993.

cies regadas con agua subterránea sea un tercio inferior a la correspondiente a terrenos que se riegan con agua superficial: 4.855 m^3/ha/año frente a 8.210 m^3/ha/año, respectivamente. No obstante, el agua bombeada desde los recursos subterráneos se utiliza en su inmensa mayoría para regadíos (unos 4.500 hm^3/año).

Aunque la dotación media por hectárea es de 7.266 m^3/año, esta cifra presenta grandes variaciones según la cuenca hidrográfica: entre 11.483 m^3/año y 4.268 m^3/año; pero son aún mayores, dentro de algunas cuencas, de unos ámbitos concretos a otros. Estas variaciones dependen del clima, los cultivos, los tipos de riego, etc. En todo caso, los consumos de agua para el regadío son independientes de la existencia de derechos históricos de riego, algunos de notable antigüedad[17], que condicionan excesivamente tanto la expropiación como la introducción de medidas que limiten la disponibilidad de agua o impongan la racionalización de su uso.

Como síntesis, y teniendo en cuenta que las obras de regadío tardan varias décadas[18] desde que se inician los trabajos preparatorios de los embalses, canalizaciones, etc., hasta que las tierras pueden ser finalmente regadas, es necesario ser muy cautos en la evaluación de la conveniencia de este tipo de obras y en la aprobación de las mismas dentro de un esquema de planificación a largo plazo.

Tal es la postura que parece haber asumido el MAPA con su avance de Plan Nacional de Regadíos, en el que propone:

— Congelar durante 10 años la entrada de nuevas superficies en regadío.

— Mejorar cerca de un tercio de la superficie actual (1.176.628 hectáreas), con una inversión total de 742.153 millones de pesetas.

— Examinar las cerca de 430.000 hectáreas de regadío declaradas de interés pero que en este momento no disponen de infraestructuras adecuadas o de agua suficiente.

---

[17] Por ejemplo, las captaciones de agua del Turia se producen a través de las derivaciones de las ocho Acequias Mayores (por la derecha: Quart, Mislata, Favara y Rovella; por la izquierda: Montcada, Tormos, Mestalla y Rascaña), que dependen aún de la distribución de caudales establecida por Jaume I a mediados del siglo XIII, que se basó, a su vez, en la organización de los regadíos musulmanes anteriores a la Reconquista.

[18] Las razones se encuentran tanto en la duración de las obras como en incomprensibles desajustes y descoordinaciones en el proceso de gestión y ejecución. En muchas ocasiones, una vez construido el embalse, las obras secundarias –de mucha menor importancia económica– pierden la prioridad y la urgencia que tenían inicialmente.

Por último, el MAPA revisará también las tarifas del agua, para intentar igualar la situación de los que riegan con agua subterránea a la de los que riegan con agua subvencionada por todos los contribuyentes. Para ello se propone una determinación de las tarifas por superficie y volumen de agua consumido que sea progresiva en función de los consumos unitarios.

Si queremos prevenir los problemas que se producen en las periódicas sequías relativas que caracterizan a la climatología española y evitar las reclamaciones de los agricultores[19] ante las situaciones de necesidad a ellas asociadas, es necesaria una adecuada planificación agrícola que evalúe con rigor las posibilidades y conveniencia de la extensión del regadío en España.

9.4 *La necesidad de reflexión sobre los trasvases propuestos*

En la *Memoria del Plan Hidrológico Nacional*, a partir de la obligación de satisfacer las demandas hídricas previstas, se manifiesta la necesidad de realizar trasvases equilibradores entre cuencas, para asegurar la satisfacción de la demanda en las cuencas deficitarias.

La filosofía implícita en el denominado «Sistema Integrado de Equilibrio Hidráulico Nacional» (SIEHN) tiene muchos defensores, tanto entre los profesionales y empresas constructoras (en la tabla 9 ya se recogía que este concepto representaba el 21% de la inversión total prevista), como en los residentes en las cuencas beneficiadas por estos trasvases (tabla 13). Prevé que en el año 2012 se alcance un volumen anual de 7.323 hm^3 de trasvases entre cuencas, es decir, aproximadamente el 15% de la capacidad de embalse actual y la tercera parte del volumen medio embalsado a final de año.

El SIEHN tiene también claros detractores en los residentes en las cuencas cedentes, que temen quedarse sin un agua que pueden necesitar en un futuro más o menos próximo o que puede hacer peligrar su

[19] Entre las muchas demandas producidas en estos años se pueden citar las correspondientes a Andalucía, donde, por ejemplo, la Asociación Agraria de Jóvenes Agricultores (ASAJA) estima que las pérdidas en la agricultura, por culpa de la sequía, superarán los 330.000 millones de pesetas. Y ello como consecuencia de la reducción de la producción media de todos los cultivos, sobre todo, de los olivares (reducciones previstas del orden del 50%), de los cereales, de las frutas y hortalizas y del algodón. En su opinión, estas pérdidas ponen en cuestión la pervivencia de la agricultura si no son cubiertas por las correspondientes ayudas públicas. Sería interesante evaluar cuál es el coste total de estas situaciones para el erario público.

Tabla 13 – Sistema Integrado de Equilibrio Hidráulico Nacional. Horizonte: año 2012. Trasvases previstos en hm^3/año

Cuenca Origen	Cuenca Destino											Total hm^3/ cesión
	Galicia	Norte	Duero	Ebro	Cataluña (cuencas internas)	Tajo	Júcar	Segura	Guadiana	Guadalquivir	Sur	
Galicia Costa	–	16	–	–	–	–	–	–	–	–	–	16
Norte	–	–	930(*)	200	–	–	–	–	–	–	–	1.130(*)
Duero	–	–	1.050(*)	200	–	850	–	–	–	–	–	2.100(*)
Ebro	–	157	–	–	475	–	1.380	–	–	–	–	2.012
Cataluña (cuencas internas)	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Tajo	–	–	–	–	–	–	730	–	170	–	–	900
Júcar	–	–	–	–	–	–	340	1.205	–	100	–	1.645
Segura	–	–	–	–	–	–	85	–	–	–	105	190
Guadiana	–	–	–	–	–	–	–	–	–	100	–	100
Guadalquivir	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	50	50
Sur	–	–	–	–	–	–	–	–	–	110	–	110
Total recursos previstos (hm^3/año)	0	173	1.050	400	475	850	2.535	1.205	170	310	155	7.323
Saldo cuenca recepción-cesión (hm^3/año)	–16	–27 ó –957	–1.050	–1.612	475	–50	890	1.015	70	260	45	

(*) Como alternativa a trasvasar 930 hm^3/año del Sil y del Nansa a la cabecera del Duero se considera la posibilidad de bombear desde la frontera con Portugal, desde este último río a su cabecera, el mismo caudal. En este último caso se trataría de un trasvase interno.

Fuente: Elaboración CECS a partir de MOPTMA, *Memoria del Plan Hidrológico Nacional,* 1993.

medio ambiente. En todo caso, se debe considerar si la coherencia de una integración entre cuencas, con la que se consiga asegurar el suministro de agua a todas ellas en situaciones singulares, permite y justifica asumir el coste que tiene la integración de cuencas hidráulicas a nivel nacional, a través de los correspondientes trasvases.

La respuesta nos lleva necesariamente a señalar que debe ser la evaluación de las consideraciones sociales, económicas, ambientales e, incluso, internacionales la que debe guiar la decisión, en ningún caso sólo la necesidad de satisfacer unas demandas futuras supuestas. Las infraestructuras públicas deberían examinarse en el marco de una visión integrada, de ordenación del territorio, que considere las numerosas alternativas de actuación que existen –y que se han ido señalando en páginas anteriores– y los efectos de cada una de ellas. Se trataría de lograr un marco territorial coherente con los criterios del desarrollo sostenible, un marco territorial en el que los recursos disponibles se aprovecharan racionalmente y en el que se mantuvieran los necesarios estándares ambientales.

No hay que olvidar que la planificación hidráulica debe relacionarse directamente con la planificación agrícola y con la ordenación del territorio. Parte de los embalses y trasvases previstos no serían necesarios si:

— La localización se guiara por pautas lógicas y se equilibrara la población y la actividad productiva urbana en el territorio. Esto incluye repercutir los costes marginales que implique el abastecimiento en los nuevos usos del suelo: agrícolas, industriales, residenciales, turísticos o del sector servicios, en general.
— Disminuyera el consumo unitario de la población.
— Se racionalizara el uso del agua en la agricultura.

Así, las políticas a desarrollar podrían ser más respetuosas con el medio.

Esta postura no debe interpretarse como una oposición frontal a los trasvases. Aun aplicando las medidas citadas, el Levante –especialmente Alicante y Murcia– presentarían déficit hídricos que difícilmente pueden ser cubiertos si no es mediante aportaciones de otras cuencas. Las abundantes precipitaciones que se produjeron a comienzos de 1996 en la mayor parte de España contribuyeron a que se reactivase de forma vigorosa el tema de los trasvases: con el 15% de los excedentes de agua que el Ebro, Tajo y Duero vertieron al mar en esos días se hubiesen cubierto las necesidades anuales de Levante. Es importante en este contexto no olvidar que se trata de una situación excepcional. Los excedentes han de calcularse a partir de una secuen-

cia larga de tiempo y teniendo en cuenta la posibilidad de prolongados períodos de escasas precipitaciones. Los trasvases –como claramente se demuestra con el trasvase Tajo-Segura– no son en sí mismos una solución definitiva, aunque en algunos casos pueden ser necesarios. Se han de ponderar con rigor y objetividad todos los aspectos –fundamentalmente los ecológicos, económicos y de distribución territorial– implicados y las alternativas de las que se dispone.

III. INDICADORES

1. Cuencas hidrográficas

Como apreciamos en el gráfico 5, las cuencas hidrográficas, que representan al conjunto de espacios que recogen agua de lluvia que desemboca en un mismo río, producen una división de España que no coincide con la división autonómica, salvo en el caso de las Islas Baleares, Islas Canarias y, en parte, Castilla y León. En el resto de los casos, una misma cuenca afecta a varias comunidades autónomas, en mayor o menor medida.

Dado que la cuenca es el espacio lógico para la planificación y gestión hidráulica, la situación descrita obliga a la creación de las confederaciones hidrográficas como organismos que, dependientes del MOPTMA, permitan la participación y coordinación de los distintos agentes y Administraciones implicadas. La Ley de Aguas responsabilizaba a dichas confederaciones hidrográficas de la realización de los Planes de Cuenca, que, en la actualidad, se han terminado ya o están a punto de hacerlo.

2. Pluviometría y recursos hídricos

El gráfico 6 recoge la evolución de la pluviometría en la España peninsular entre 1947 y 1995. Básicamente, destacan los períodos cíclicos de sequía relativa, que se repiten cada tres años como media, y los fuertes desequilibrios entre las precipitaciones en distintas cuencas y en distintos meses del año. Este gráfico ilustra los datos que aparecen en las tablas 1, 2 y 3 de la Red de los Fenómenos.

Observando la evolución de las precipitaciones medias anuales, no se puede decir que hayan existido sequías entre 1947 y 1995 en el conjunto de España. Sin embargo, dichas sequías sí se han producido, y son definibles, en ámbitos y cuencas específicas. Así, es histórica la sequía que afectó al sureste de España entre 1909 y 1914. También fueron secos los años 1921-1923 en el sur y sureste; 1924, en el Ebro; 1925, en la cuenca Norte; 1938/39, en el sureste; 1944/45, en toda España; y 1949/50, en el sur y sureste. En 1953/54, 1964, 1967, 1970,

1973/74, 1980-1983, 1985/86, 1990/91 y 1994/95 encontramos las caracterizadas por una pluviometría inferior a los 600 mm a escala nacional. Destaca la diferencia entre la «España húmeda» (en el norte) y la «España seca» (en el sur, este y en las Islas Canarias, sobre todo, y en las Islas Baleares).

Un análisis más detallado de las precipitaciones por cuencas en el período reciente que va de 1988 hasta 1993 puede verse en las tablas 14, 15 y 16. En la tabla 15 resulta especialmente llamativo el valor 0 como media mínima mensual durante varios años en las cuencas del Sur, Guadalquivir y Guadiana. Esta situación, con toda seguridad, se ha agravado en 1994 y buena parte de 1995.

3. Plan Hidrológico Nacional

Por medio de las tablas 17 y 18 puede hacerse una comparación de los balances anuales previos entre recursos hidráulicos y demandas en 1992 y los previstos para el año 2012. Ambas tablas se han tomado de la *Memoria del Plan Hidrológico Nacional*.

Ya hemos comentado extensamente en la Red de los Fenómenos los aspectos principales del PHN. Aquí interesa destacar algunos datos. En primer lugar, llama la atención el notable aumento –casi un 50%– previsto en la demanda por abastecimiento: 6.285 hm^3 en el 2012 frente a 4.305 en 1992. Igualmente destaca el aumento de los recursos obtenidos a través de la reutilización y la desalación. El importante aumento –un 300%; de 115 hm^3 en 1992 a 346 en el 2012– no debe esconder la escasa entidad de los recursos obtenidos por estos medios y la necesidad de potenciarlos, especialmente en las áreas costeras con grandes déficit (desalación) y en las grandes aglomeraciones urbanas (reutilización). La sequía de estos últimos años ha contribuido a acelerar el proceso de instalación de desaladoras, no sólo para el consumo humano, sino también para el regadío agrícola (por ejemplo, la desaladora de Mazarrón en Murcia). La reutilización de aguas residuales parece seguir un proceso más lento.

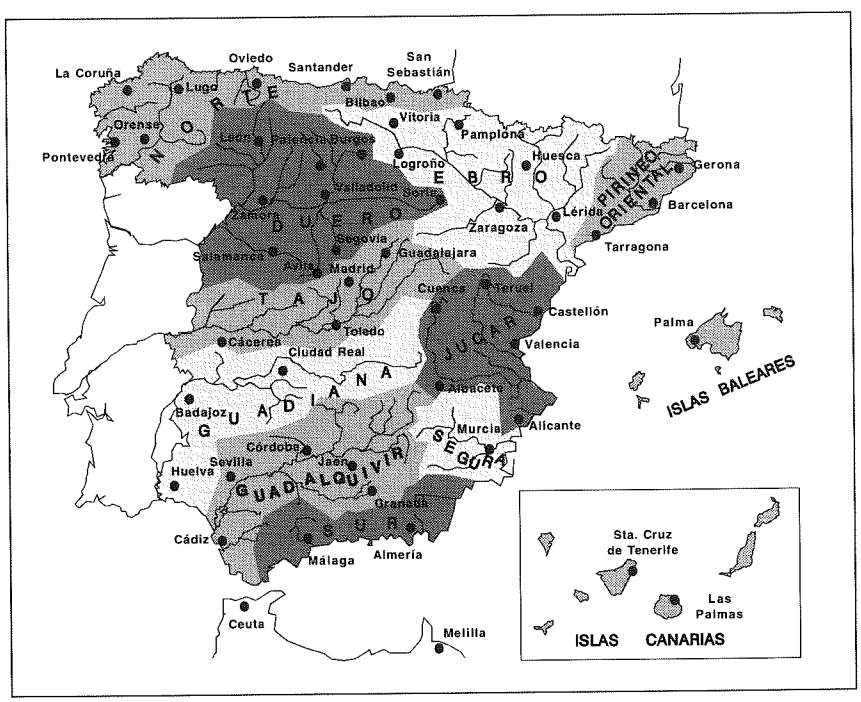
Por último, cabe señalar la importancia de los trasvases previstos desde el Ebro (1.330 hm^3), Duero (900 hm^3) y Norte II (350 hm^3). Son grandes volúmenes, que explican la polémica generada en diversas comunidades autónomas en torno a este tema.

4. Uso hidroeléctrico

En los gráficos 7 y 8 podemos observar la evolución de la potencia eléctrica instalada y de la producción desde 1940 hasta 1995, desagregada en los tres sectores básicos: energía hidráulica, térmica convencional y térmica nuclear.

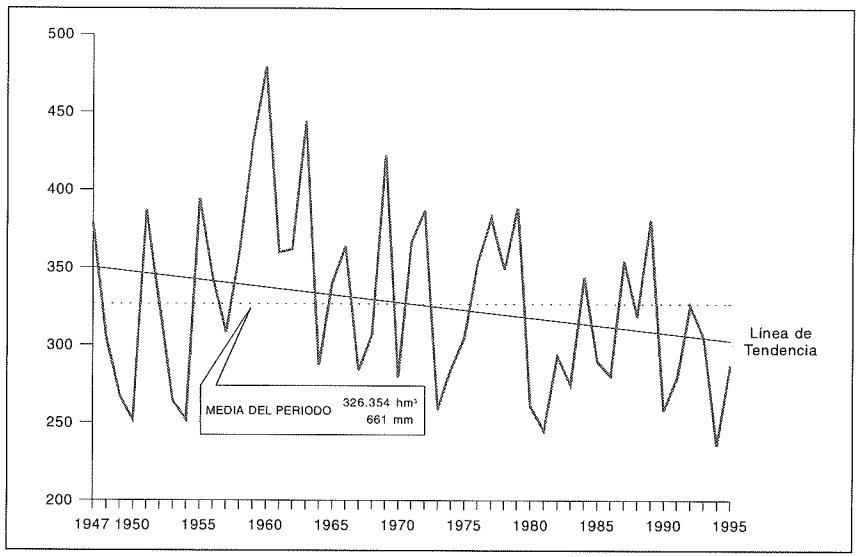
Respecto a la potencia hidráulica instalada (gráfico 7) cabe destacar dos fenómenos: el incremento leve pero sostenido desde el año 1964 y la progresiva pérdida de valor relativo en el total de la potencia instalada. En relación con el primer fenómeno, es interesante ilustrar con datos (tabla 19) lo que ya comentamos en la Red de los Fenómenos: en las cuencas del Guadalquivir y Segura –claramente deficitarias en recursos destinados al abastecimiento urbano e industrial y al regadío– se dan algunos de los mayores aumentos en la construcción de presas destinadas a la producción de energía eléctrica.

Gráfico 5 – Cuencas hidrográficas españolas



Fuente: MOPU, *Estadística sobre embalses y producción de energía hidroeléctrica en 1989 y años anteriores*, 1991.

Gráfico 6 – Evolución de la pluviometría en la España peninsular. En miles de hm^3. 1947-1995



Fuente: Elaboración CECS a partir de MOPTMA, *Estadística sobre embalses y producción de energía hidroeléctrica*, varios años y datos del Instituto Nacional de Meteorología.

Tabla 14 – Precipitación acuosa por cuencas peninsulares. Media en litros por metro cuadrado. 1988-1993

Cuenca o vertiente	Valor medio anual						
	Media 1951-1988	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Norte y Noroeste	1.331	1.203	1.112	1.065	1.212	1.293	1.407
Duero	**622**	**625**	**703**	**468**	**447**	**598**	**600**
Tajo	**668**	**625**	866	**428**	**458**	**650**	**589**
Guadiana	**545**	**529**	**729**	**374**	**383**	**557**	**454**
Guadalquivir	**633**	**486**	777	**415**	**496**	**606**	**426**
Sur	**534**	**434**	1.062	**456**	**498**	**540**	**467**
Levante y Sureste	**463**	**531**	773	**441**	**461**	**464**	**439**
Ebro	**626**	646	**547**	**518**	568	**608**	**546**
Pirineo Oriental	725	**626**	**626**	682	764	683	740
España peninsular	678	644	771	522	565	659	617

Nota: En negrita se recogen los valores inferiores a la media de la España peninsular. En sombreado, valores inferiores al 70% de la media, que definirían años de sequía.

Fuente: Elaboración CECS a partir de datos del Instituto Nacional de Meteorología.

Tabla 15 – Precipitación media mínima mensual por cuencas peninsulares. Media en litros por metro cuadrado. 1988-1993

Cuenca o vertiente	Valor medio mínimo mensual					
	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Norte y Noroeste	25	22	23	16	41	34
Duero	**5**	16	14	**3**	**16**	**6**
Tajo	**0**	**7**	**6**	**3**	**11**	4
Guadiana	**0**	**2**	**2**	**2**	**8**	**1**
Guadalquivir	**0**	**3**	**0**	**3**	**6**	**0**
Sur	**0**	4	**0**	**0**	4	**0**
Levante y Sureste	**2**	**14**	1	12	**14**	**6**
Ebro	12	**11**	**10**	17	30	10
Pirineo Oriental	3	**10**	**2**	15	38	**2**
España peninsular	7	16	12	11	21	10

Nota: En negrita se recogen aquellos valores inferiores a la media del conjunto.

Fuente: Elaboración CECS a partir de datos del Instituto Nacional de Meteorología.

Tabla 16 – Precipitación media máxima mensual por cuencas peninsulares. Media en litros por metro cuadrado. 1988-1993

Cuenca o vertiente	Valor medio máximo mensual					
	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Norte y Noroeste	253	217	225	219	156	235
Duero	124	184	**96**	**93**	**70**	160
Tajo	133	294	**101**	95	88	203
Guadiana	**107**	206	**84**	**75**	**73**	**137**
Guadalquivir	**111**	216	**96**	110	88	**114**
Sur	**89**	302	**100**	112	85	**101**
Levante y Sureste	113	**143**	**94**	**71**	**60**	**102**
Ebro	122	**97**	**89**	**91**	**68**	**100**
Pirineo Oriental	118	**126**	143	132	82	**118**
España peninsular	112	164	107	95	79	139

Nota: En negrita se recogen aquellos valores inferiores a la media del conjunto.

Fuente: Elaboración CECS a partir de datos del Instituto Nacional de Meteorología.

Tabla 17 – Balances anuales previos entre recursos hidráulicos y demandas (hm^3/año). 1992

Plan Hidrológico	Demandas					Recursos						Balance	
	Consuntivas (c)			Otras (a)	Total	Propios			Transferidos (b)		Total	Global	Déficit
	Abaste-cimiento	Indus-trial	Agraria			Disponibles (c)	Retornos	Reutilizados y desalados	Impor-tados	Expor-tados			
Norte I	84	65	475	205	829	5.515	104	–	–	–	5.619	4.790	47
Norte II	188	310	73	111	682	1.518	29	–	3	–	1.550	868	80
Norte III	254	215	2	77	548	493	83	–	157	–	733	185	53
Galicia Costa	137	80	405	171	793	1.302	278	–	–	–	1.580	787	–
Duero	214	43	3.508	337	4.102	7.797	826	–	–	–	8.623	4.521	–
Tajo	567	184	1.947	749	3.447	6.233	1.261	–	–	320	7.174	3.727	30
Guadiana I	114	36	2.130	71	2.351	2.592(1)	341	–	20	(651)**	2.953	602	454
Guadiana II	36	53	101	13	203	371	5	–	(651)**	–	376	173	–
Guadalquivir	381	130	2.874	259	3.644	3.087(2)	455	–	–	–	3.542	–102	146
Guadalete y Barbate	97	27	223	25	372	329	13	–	–	–	342	–30	34
Sur	284	28	827	24	1.163	1.109(3)	5	–	5	–	1.119	–44	151
Segura	166	19	1.626	50	1.861	1.125(4)	138	42	240	30	1.515	–346	671
Júcar	559	115	2.402	471	3.547	3.052(5)	413	32	85	–	3.582	35	587
Ebro	300	324	6.820	4.007	11.451	10.727	3.837	–	–	200	14.364	2.913	470
Cataluña (cuencas internas)	676	308	290	28	1.302	1.358(6)	174	–	40	–	1.572	270	110
Baleares	105	–	275	–	380	312(7)	48	12	–	–	372	–8	38
Canarias	143	7	267	–	417	420(8)	–	29*	–	–	449	32	160
Total	4.305	1.944	24.245	6.598	37.092	47.340	8.010	115	–	–	55.465	18.373	3.031

Notas: (a) Refrigeración, ambientales, acuicultura, etc.; se excluyen las hidroeléctricas. (b) Solamente se incluyen los trasvases existentes actualmente. (c) Recursos garantizados; se incluyen los procedentes de aguas subterráneas.
(*) 10 hm^3 reutilizados y 19 hm^3 desalados. (**) Recursos anuales medios que salen del Guadiana I y entran en el Guadiana II. No se consideran en los balances de este último Plan Hidrológico.
Acuíferos sobreexplotados: (1) 280 hm^3; (2) 25 hm^3; (3) 60 hm^3; (4) 325 hm^3; (5) 125 hm^3; (6) 50 hm^3; (7) 30 hm^3 y (8) 160 hm^3. Total= 1.055 hm^3/año.

Fuente: Elaboración CECS a partir de MOPTMA, *Memoria del Plan Hidrológico Nacional,* 1993.

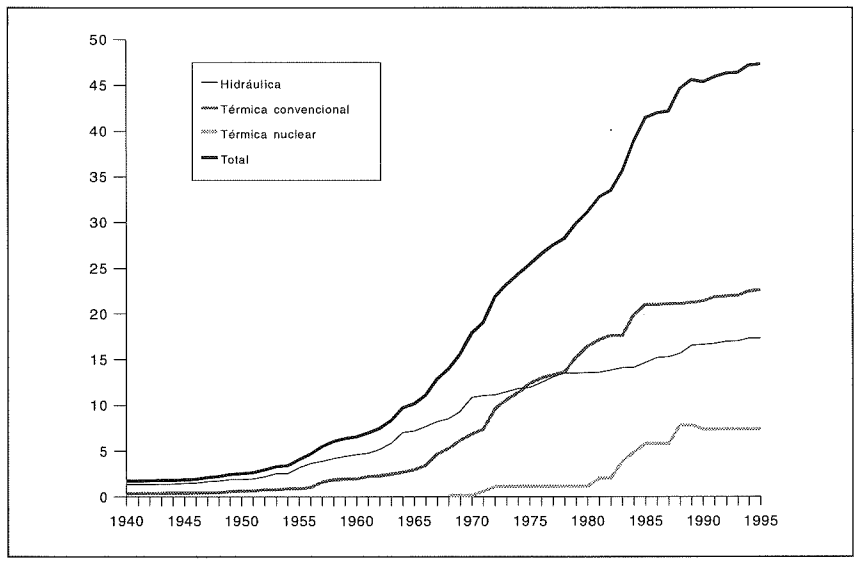
Tabla 18 – Balances anuales previos entre recursos hidráulicos y demandas (hm³/año). Año horizonte 2012

Plan Hidrológico	Demandas					Recursos						Balance		Eliminación déficit (hm³/año)	
	Consuntivas			Otras (a)	Total	Propios			Transferidos (b)		Total	Global	Déficit	Por variación de recursos	Por trasvase
	Abastecimiento	Industrial	Agraria			Disponibles (c)	Retornos	Reutilizados y desalados	Importados	Exportados					
Norte I	109	87	363	197	756	5.550	111	–	16	–	5.677	4.921	37	37	–
Norte II	242	330	52	151	775	1.927	102	–	–	–	2.029	1.254	18	36	–350
Norte III	296	215	2	44	557	613	57	–	157	–	827	270	7	7	–
Duero	331	47	4.125	489	4.992	9.134	1.080	–	–	–	10.214	5.222	–	–	–900
Tajo	710	254	2.159	830	3.953	6.638	1.505	–	–	350	7.793	3.840	–	–	300
Guadiana I	120	43	2.500	221	2.884	3.021	410	–	20	(616)***	3.451	567	185	15	150
Guadiana II	75	64	250	26	415	870	10	–	(616)***	–	880	465	–	–	–100
Guadalquivir	441	142	3.092	446	4.121	3.747	330	–	–	–	4.077	–44	150	75	150
Guadalete y Barbate	143	35	375	64	617	483	24	–	–	–	507	–110	110	–	110
Sur	471	28	945	48	1.492	1.221	10	–	5	–	1.236	–256	256	216	40
Segura	305	24	1.736	80	2.145	800	288	42	270	30	1.370	–775	775	–	775
Júcar	901	151	2.732	498	4.282	2.980	464	80	85	–	3.609	–673	910	105	805
Ebro	410	500	8.020	400	12.937	13.573	4.505	–	–	282	17.796	4.859	570	170	–1.330
Galicia Costa	299	83	405	170	957	1.302	409	–	–	16	1.695	738	–	–	–
Cataluña (cuencas internas)	1.074	416	331	56	1.877	1.544	258	–	125	–	1.927	50	428	78	350
Baleares	120	–	280	–	400	295	48	24*	–	–	367	–33	33	33	–
Canarias	238	10	270	–	518	333(1)	–	200**	–	–	533	15	73	–	–
Total	6.285	2.429	27.637	7.327	3.678	54.031	9.611	346	–	–	63.988	20.310	3.552	772	0

Notas: (a) Refrigeración, ambientales, acuicultura, etc.; se excluyen las hidroeléctricas. (b) Además de los trasvases existentes se incluye el del Oitaven-Louro en el Norte I. (c) Recursos garantizados; se incluyen los procedentes de aguas subterráneas.
(*) 12 hm³ desalados y 12 hm³ reutilizados. (**) 100 hm³ reutilizados y 100 hm³ desalados. (***) Recursos anuales medios que salen del Guadiana I y entran en el Guadiana II. No se consideran en los balances de este último Plan Hidrológico.
Acuíferos sobreexplotados: (1) 73 hm³.

Fuente: Elaboración CECS a partir de MOPTMA, *Memoria del Plan Hidrológico Nacional,* 1993.

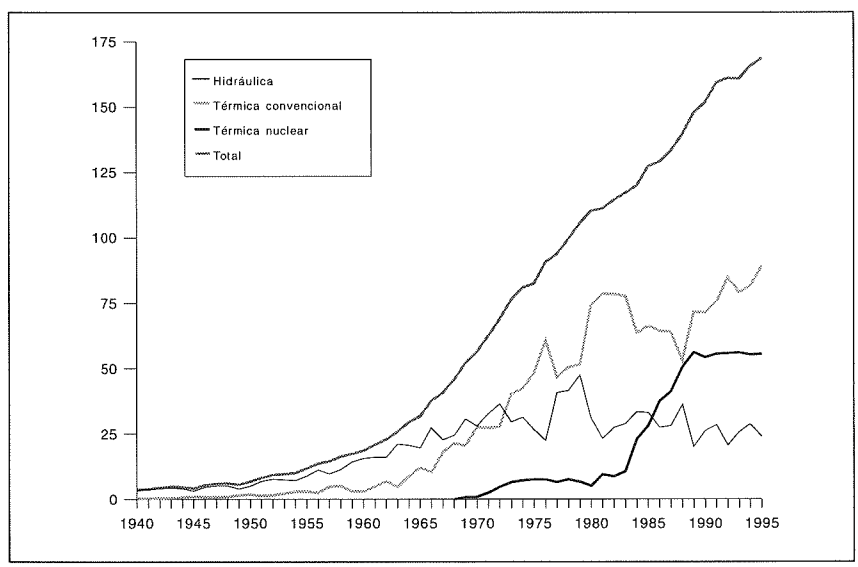
Gráfico 7 – Evolución de la potencia eléctrica instalada. En millones de kW. 1940-1995



Nota: Los datos de 1995 son provisionales.

Fuente: Elaboración CECS a partir de UNESA, *Memoria Estadística Eléctrica 1994*, 1995 y avance de datos de UNESA para 1995.

Gráfico 8 – Evolución de la producción eléctrica. En miles de GWh. 1940-1995



Nota: Los datos de 1995 son provisionales.

Fuente: Elaboración CECS a partir de UNESA, *Memoria Estadística Eléctrica 1994*, 1995 y avance de datos de UNESA para 1995.

Tabla 19 – Potencia hidroeléctrica instalada por cuenca hidrográfica y previsión futura. En miles de kW a 31 de diciembre. 1960-1994

	Norte	Duero	Tajo	Guadiana	Guadalquivir	Sur	Segura	Júcar	Ebro	Pirineo Oriental	Baleares	Canarias	Total	% potencia total instalada
1960	1.308	711	286	40	219	85	73	385	1.392	40	0	0	4.539	70
1970	3.046	2.107	1.877	165	369	84	75	416	2.622	211	0	2	10.975	61
1980	3.625	2.595	2.525	211	579	457	75	490	2.901	222	0	1	13.681	44
1990	3.988	3.414	2.702	216	618	457	75	1.370	3.678	236	0	1	16.755	37
1992	4.018	3.457	2.702	241	620	457	76	1.370	3.678	236	0	1	16.856	36
1993	4.020	3.458	2.702	241	620	457	76	1.370	3.678	236	0	1	16.859	36
1994	4.232	3.458	2.702	241	620	457	76	1.370	3.678	237	0	1	17.072	36
Previsión a 31-12-89 por centrales en estudio	9.140	4.528	4.441	264	1.023	439	138	1.642	7.824	162	0	0	29.602	

Fuente: Elaboración CECS a partir de datos del MOPTMA y UNESA, *Memoria Estadística Eléctrica 1994*, 1995.

Capítulo VIII

TELECOMUNICACIONES: GRANDES INTERESES ECONÓMICOS Y TRANSFORMACIONES SOCIALES

I. TESIS INTERPRETATIVAS

1. Vocación planetaria de las nuevas tecnologías

Los cambios que se están produciendo –y que van a seguir produciéndose– en la sociedad actual son de tal calado que no es posible recogerlos en su integridad en un espacio tan breve como del que aquí disponemos. Por ello, el contenido de este capítulo sólo pretende aproximarnos desde una perspectiva general a las transformaciones que están teniendo lugar, dejando para posteriores trabajos el análisis específico de todos y cada uno de los aspectos e implicaciones aquí referidos.

Cuando se pregunta a la ciudadanía cuál es el fenómeno que caracteriza de forma singular a la sociedad actual, se constata, independientemente del origen del interpelado, una gran unanimidad en las opiniones: se señala el «cambio tecnológico». Esta evolución tecnológica, de características nunca antes vistas, está afectando de forma trascendental a la sociedad tal y como la conocemos, cuestionando toda la estructura de funciones y relaciones existentes hasta el momento presente.

Este cambio se ha evidenciado de forma especialmente relevante en el sector de las telecomunicaciones. Se trata de un ámbito en el que el avance tecnológico ha emergido como la realidad que puede ofrecer a la sociedad servicios y facilidades que hace escasos años eran considerados una utopía, incluso para la gran mayoría de los científicos.

La confluencia en las telecomunicaciones de todos los servicios de voz, imagen, sonido e informática, unida a la interconexión de las redes, está facilitando la universalización de las relaciones. Como estamos observando ya, esta convergencia dará lugar a una cultura global, porque pondrá a disposición de gran parte de los ciudadanos del mundo un inmenso volumen de información. Estamos, pues, ante una nueva sociedad que ha sido bautizada como «sociedad de la información», donde todos y cada uno de sus elementos están unidos entre sí por esas redes que se han llamado «autopistas de la información»[1].

---

[1] Al Gore, vicepresidente de Estados Unidos, introdujo el término «autopistas de la información» para definir las redes de telecomunicaciones que integraban todos los servicios de voz, imagen y datos.

Estamos construyendo, mediante la aplicación masiva de las innovaciones tecnológicas, una nueva ciudad con vocación planetaria y en continuo proceso de expansión. Esta ciudad global y universal se superpone –sin que eso implique su desaparición– a los Estados, a las naciones y a cualquier organización social local existente. Se caracteriza por que sus habitantes actúan de forma interactiva. Conceptos como límites políticos, fronteras, barreras ideológicas y religiosas, etc., pueden quedar en absoluto desuso cuando se tiene capacidad para suministrar cualquier tipo de información a cualquier persona, en cualquier momento y sin ningún tipo de restricciones.

El fenómeno «multimedia» –resultado del desarrollo y convergencia de las tecnologías de las telecomunicaciones con la informática y los sistemas audiovisuales para el entretenimiento– está facilitando un movimiento centralizador, que es controlado por los detentadores de la tecnología. Al mismo tiempo, junto a la diversidad de caminos ofrecidos por las nuevas telecomunicaciones para dirigir y distribuir todo tipo de servicios, este mismo fenómeno multimedia está facilitando la existencia de un movimiento descentralizador o centrífugo. Debido a la reciente modernización de nuestras redes y a nuestra falta de control de la tecnología, este último movimiento es el que debe ser aprovechado por nuestro país para situarnos en esa nueva sociedad.

2. Un nuevo modelo de sociedad ya presente y aún desconocido

La sociedad se enfrenta a nuevos procesos que, siendo deseables en sí mismos por los potenciales de bienestar que encierran, pueden llevar asociados también efectos perversos y peligros no queridos y, desde luego, poco estudiados. El paso de una forma de organización particular a una superior más general –pasar de lo local a lo global lo es– lleva asociado un proceso de homogeneización de las necesidades, tanto nuevas como ya existentes, difundidas a través de las nuevas tecnologías, que también asumen el principio de homogeneidad.

La importancia y profundidad de los cambios a los que estamos asistiendo con la revolución de las telecomunicaciones y la nueva «sociedad global de la información» nos hará preguntarnos si, además de asistir a una revolución tecnológica, no estaremos también ante una revolución social. Esta revolución que, unas veces corriendo paralela

a aquélla y otras confundiéndose, está experimentando una profunda metamorfosis. Y lo que es más preocupante, la transformación que se está produciendo ya para asumir esta evolución tecnológica no se origina de forma natural y desinteresada ni da una información nítida sobre el horizonte hacia el que nos conduce. Por ello, provoca una fuerte sensación de inseguridad en todos los estamentos políticos, académicos y de investigación: no se puede interpretar esta cambiante realidad ni se pueden descifrar todas las incógnitas que quedan por despejar.

La revolución de las telecomunicaciones asociada a la extensión de las «autopistas de la información», además de repercutir beneficiosamente sobre la competitividad, el crecimiento económico y la creación de empleo, puede ayudar a solucionar los problemas más graves de la sociedad actual. Puede contribuir a mejorar las condiciones de vida de la humanidad; al menos, de determinados grupos sociales hoy desfavorecidos. Sin embargo, la incorporación de las nuevas tecnologías, de cualquier tipo de tecnología, no se caracteriza por producir efectos neutrales en las relaciones ya existentes entre los individuos, bien sean de producción, familiares o estrictamente sociales. Por el contrario, surgen nuevas formas de relación que, a corto o medio plazo, provocarán cambios profundos en toda la organización social y generarán un nuevo modelo de sociedad. Que éste sea mejor o peor dependerá del control que ejerzamos sobre el cambio.

El cambio tecnológico en las telecomunicaciones no sólo está permitiendo una sociedad más cómoda y aparentemente más sencilla, y proporcionando soluciones hasta ahora desconocidas. Empieza también a producir efectos derivados, algunos de ellos perniciosos. Esta nueva sociedad puede dar lugar a nuevas y profundas diferencias económicas, sociales y culturales y agravar aún más las ya existentes.

España, al igual que el resto de los países de su entorno, está inmersa en una situación paradójica. Mientras se debate el modelo de «sociedad de la información» que deseamos, asistimos impotentes a la consolidación de esa misma «sociedad de la información». Esta situación podría ser definida como una verdadera «ceremonia de la confusión». La complejidad y las implicaciones que esta coyuntura tiene en todos los ámbitos sociales exigen urgentes respuestas a todas las preguntas e incógnitas que la sociedad española se hace sobre lo que representa la «sociedad de la información» y los cambios que implica.

3. España, dentro del paradigma liberal europeo

Simultáneamente a la revolución tecnológica de las telecomunicaciones, el mundo occidental ha asistido a la consolidación de los principios defendidos por el paradigma liberal, especialmente relevante en el sector de las telecomunicaciones. Conceptos como competencia, redes, infraestructuras, cable, universalización de los servicios, sociedad de la comunicación, teleeducación, teletrabajo, telemedicina, teleasistencia, telecompra, etc., han creado la imagen de un mundo nuevo. La competencia ha pasado a ser considerada como el único mecanismo con capacidad para construir ese mundo mejor que beneficiará a todos los individuos sin exclusiones.

La relevancia del proceso liberalizador iniciado en Europa no reside únicamente en el desarrollo de la «desregulación» del sector en el ámbito europeo. Esta «desregulación» es considerada la herramienta más adecuada de que disponemos para alcanzar mayores cotas de bienestar y competitividad. Pero, además, las autoridades europeas asignan la modernización de las telecomunicaciones únicamente a la iniciativa privada. Tanto en el *Informe Delors* (*Crecimiento, competitividad y empleo. Libro Blanco,* Bruselas, 1993) como en el denominado *Informe Bangemann* (*Europe and the global information society*) se acepta el principio de subsidiariedad del Estado, por el que se deja al mercado y al sector privado la iniciativa para dirigir el proceso.

Las grandes instituciones de los países occidentales han defendido con gran vehemencia la liberalización del sector. Mantienen que todo proceso de desarrollo de la competencia lleva asociado, como parte indisoluble del mismo, el incremento de la inversión y la aparición de nuevas empresas, y por tanto, la creación de nuevos puestos de trabajo.

Sin embargo, las experiencias vividas en un pasado reciente y las que viviremos en un futuro próximo (BT y Mercury en Gran Bretaña, DT en Alemania, etc.) nos muestran que la destrucción de empleo en los operadores establecidos es una constante asociada a la liberalización y que, por los datos de que se dispone, no ha sido compensada con los puestos creados por las nuevas empresas. Se trata, en cualquier caso, de un proceso lógico, ya que si bien el cambio tecnológico ha propiciado la competencia, también favorece la concentración y la rápida sustitución del hombre por las nuevas tecnologías. Es decir, no estamos ante un simple ejercicio de desregulación que, sin cambio tecnológico, sentaría las bases para la creación de empleo y la expansión del sector. Vivimos una realidad distinta que permite la expansión del sector, pero que no asegura la creación neta de empleo.

La competencia y la creación de nuevos puestos de trabajo son los principios sobre los que se basa todo el proceso legislativo desarrollado en los últimos años en el seno de la Unión Europea. La legislación comunitaria de los últimos años en este campo ha estado orientada a introducir la competencia en un sector donde el dominio de los monopolios nacionales ha sido una constante histórica. Las *Poste, Télégraphes, Téléphones* (PTTs) –los monopolios nacionales– han controlado tradicionalmente la producción y suministro de cualquier servicio de telecomunicaciones, incluso ha sido habitual la producción de los propios bienes de equipo en algunos casos[2].

Sin embargo, el modelo español de organización de las telecomunicaciones se ha diferenciado notablemente de los sistemas seguidos en el resto de países europeos. Telefónica[3], el operador de telecomunicaciones de España, ha tenido siempre un carácter de empresa privada. Al no haber dependido de los Presupuestos Generales del Estado, toda su capacidad financiera se ha limitado y fundamentado en el endeudamiento y en las ampliaciones de capital, lo que ha restringido sustancialmente sus posibilidades para invertir y modernizar la red. Esto ha condicionado sus resultados financieros, ya que ha tenido que arrastrar tradicionalmente una fuerte deuda. Frente a esta situación, la posición de otros operadores de países europeos ha sido privilegiada. Gozan actualmente de una salud financiera envidiable, ya que no han necesitado acudir a los mercados de capitales en el pasado.

En cualquier caso, la realidad de las telecomunicaciones en España debe tender a la superación del modelo tradicional del monopolio, público o privado, para alcanzar un mercado liberalizado.

4. Nuevas formas de organización y servicios

La liberalización del sector de las telecomunicaciones, asociada a la posibilidad de construir nuevas infraestructuras que presten servicios diferentes, ha llevado a pensar en la aparición de inversiones millonarias que permitirán a nuestro país ponerse a la altura de cual-

---

[2] En este apartado son especialmente relevantes los casos alemán y francés, que, al amparo de las PTTs respectivas, han construido dos importantes grupos industriales de connotaciones transnacionales. Se trata de los grupos Siemens y Alcatel, respectivamente.

[3] Controlada en un principio por ITT, fue nacionalizada en 1946, pero la participación del Estado nunca sobrepasó el 50% del capital ni modificó su estatuto de empresa privada.

quiera de las naciones más desarrolladas de nuestro entorno. Esto supondría la oportunidad de lograr ventajas competitivas de las que carecemos actualmente. Sin embargo, aun siendo cierto este razonamiento, debería matizarse con algunas realidades y, por lo tanto, tomarse con algunas prevenciones:

— La propensión a la creación de empleo de la inversión, por muy cuantiosa que ésta sea, en un sector tan intensivo en capital, no es tan elevada como en un principio se pudiera pensar, especialmente en la creación de empleos directos[4].

— Las inversiones necesarias para el establecimiento de nuevos servicios no tienen por qué materializarse en puestos de trabajo en el mismo lugar de la prestación de los servicios. Esta situación puede conducir –lo está haciendo de hecho– a la deslocalización no sólo de la industria, sino también de los servicios.

— La tecnología actual, asociada a la fibra óptica[5] –y la que se prevé que pueda aplicarse próximamente–, permite pensar en un incremento considerable de los servicios que una misma infraestructura puede prestar. Por consiguiente, un proceso de inversión acelerado y descontrolado nos puede conducir a una situación de sobreinversión innecesaria en el sector, con graves consecuencias para nuestra economía. Se podría dar la paradoja de que España tuviera las mejores redes de comunicaciones, pero que estuvieran vacías, bien porque no hubiera contenidos, bien porque los contenidos existentes fueran difundidos o transmitidos a través de una única red. Esto contribuiría a que las inversiones multimillonarias previstas tuvieran un elevado coste de oportunidad.

— Las inversiones suelen realizarse, en la mayor parte de los casos, por conglomerados financieros internacionales. Éstos se caracterizan por aportar poca inversión directa y colocar, al mismo tiempo, al país receptor en una situación de dependencia tecnológica y

---

[4] Nuestra dependencia de tecnologías externas es prácticamente total en el campo de la industria suministradora de equipos, si bien las multinacionales más importantes tienen instaladas plantas en nuestro país, así como centros de investigación y desarrollo algunos de ellos, que suministran bienes de equipo al operador principal –en este caso Telefónica– y a la exportación.

[5] La digitalización –técnica de transmisión de la señal muy superior a la tradicional transmisión analógica– y la fibra óptica permiten una capacidad de transporte de señales, comunicaciones, prácticamente ilimitada. Por un cable de fibra óptica se pueden transmitir simultáneamente decenas de miles de comunicaciones telefónicas.

comercial que provoca la transferencia de importantes recursos al exterior.

El elevado riesgo de que alguna o todas las situaciones anteriores se den, si se deja a las fuerzas de mercado determinar la evolución del sector, exige la intervención de los poderes públicos en dos direcciones:

— Los procesos de desregulación en los distintos países deberían ser simétricos, con el fin de evitar la existencia de incentivos ficticios para la localización de las actividades. De este modo, se limitaría la deslocalización de la industria y los servicios y, por lo tanto, del empleo.

— La existencia de recursos limitados en nuestro país y la gran necesidad de inversiones exigen un uso prudente de éstas. España no puede caer en la tentación de realizar grandes inversiones, defendiendo el principio de la libre empresa, en multitud de redes paralelas e incluso innecesarias, creando un exceso de capacidad que no será nunca utilizado ni rentabilizado socialmente. Por ello, es necesaria la intervención de un poder superior que introduzca una cierta racionalidad en un proceso que se revela actualmente caótico.

El cambio tecnológico y la liberalización del sector, con la desaparición de los antiguos monopolios, obliga a preguntarse sobre un nuevo modelo organizativo de las telecomunicaciones. Un modelo que permita garantizar la competencia y alcanzar cotas más altas de bienestar.

La política competitiva es una parte fundamental en la estrategia europea. Se recomienda que la aplicación de la competitividad refleje la realidad de los nuevos y emergentes mercados globales y la velocidad de cambio del nuevo entorno. Esto significa dar entrada a nuevos operadores de redes, así como a nuevos suministradores de servicios. Pero, ¿cómo se debe organizar la transición desde el monopolio hasta la competencia para que, al tiempo que se admiten nuevos operadores, se garantice la supervivencia del operador existente?

La solución adoptada por el Gobierno español se ha desarrollado en varias etapas:

— Se ha permitido la competencia en todos los servicios de valor añadido[6].

---

[6] Excepto la telefonía vocal, la mayoría de los servicios de telecomunicación son considerados «de valor añadido».

— Se ha concedido una segunda licencia para operar en telefonía móvil digital GSM.

— Se ha elaborado el estatuto de un segundo operador universal, que, articulado alrededor de la actual Retevisión, asegure la existencia de un duopolio universal.

— Se ha aprobado la Ley de Telecomunicaciones por Cable, que permitirá la implantación de nuevas redes –y de nuevos operadores– de cable, que competirán con las existentes en el ámbito local, pertenecientes a Telefónica.

— Finalmente, se liberalizará totalmente la telefonía de voz el 1 de enero de 1998.

Los países más avanzados, entre los que se encuentra España, han alcanzado una cierta madurez en la extensión del «servicio universal»[7]. Esta prestación, concebida con una fuerte preocupación social, se ha convertido en un sector productivo con gran capacidad de expansión hacia otros servicios. Hasta fechas recientes, lo prioritario en estos países era la extensión de la red de telefonía y de infraestructuras básicas. Hoy, sin embargo, la inquietud común en todos ellos es la oferta y prestación de la mayor cantidad de servicios a sus clientes, estén donde estén, ya sea dentro o fuera del territorio nacional. El objetivo es que los usuarios se sirvan el mayor tiempo posible de una red que una gran parte del tiempo no se utiliza.

Si descontamos los servicios puros de voz –relacionados hasta el momento presente con el clásico teléfono–, el resto de los servicios tiene un elevado contenido cultural y comercial. Esto, a su vez, les confiere un elevado valor monetario, con precios superiores a los de las propias comunicaciones de voz, y los hace susceptibles de ser interpretados en clave estrictamente económica. Por todo ello, las «autopistas de la información» y la industria multimedia constituyen uno de los sectores emergentes que más atención está atrayendo, tanto de los usuarios como de los fabricantes y proveedores de servicios o contenidos.

Conjuntamente con la paulatina consolidación de nuevos operadores –que tienen o tendrán capacidad para ofrecer servicios existentes actualmente–, la nueva «sociedad de la información» asiste a la aparición de todo tipo de servicios que están empezando a tener un fuerte impacto sobre los comportamientos sociales. Estos nuevos servicios,

---

[7] Se considera «servicio universal» la llegada de la red telefónica a todos los rincones donde puede operar un concesionario; en nuestro caso, Telefónica.

relacionados con el ocio, el entretenimiento, la educación, la asistencia sanitaria, el trabajo o las compras de los particulares, son una realidad que está cambiando nuestro entorno.

Sin embargo, se plantean dos grandes incógnitas que oscurecen la bondad del cambio:

— Por una parte, y en el caso español concretamente, la dependencia de las inversiones extranjeras es especialmente grave, porque puede subordinar nuestros intereses a los de los inversores extranjeros.

— Por otra parte, la preponderancia de las leyes del mercado a la hora de proporcionar estas prestaciones puede dejar a importantes colectivos sociales –normalmente los más débiles– en clara desventaja en el acceso a parte de los servicios básicos, como la sanidad, la educación o incluso el trabajo.

II. RED DE LOS FENÓMENOS

La importancia que el campo de las telecomunicaciones –estrechamente ligado a la información– está teniendo para el desarrollo socioeconómico de la humanidad es creciente. Asistimos a una paulatina globalización de los mercados y homogeneización de los comportamientos, debido a una interconectividad cada vez más eficiente. Este proceso ha hecho que políticos, empresarios e intelectuales se interesen por un sector considerado decisivo para la sociedad del futuro. Este floreciente negocio requiere únicamente un bien –la información– genéricamente intangible, pero susceptible de convertirse en fuente de beneficios económicos y de mejorar sustancialmente el bienestar de quien tenga acceso al mismo.

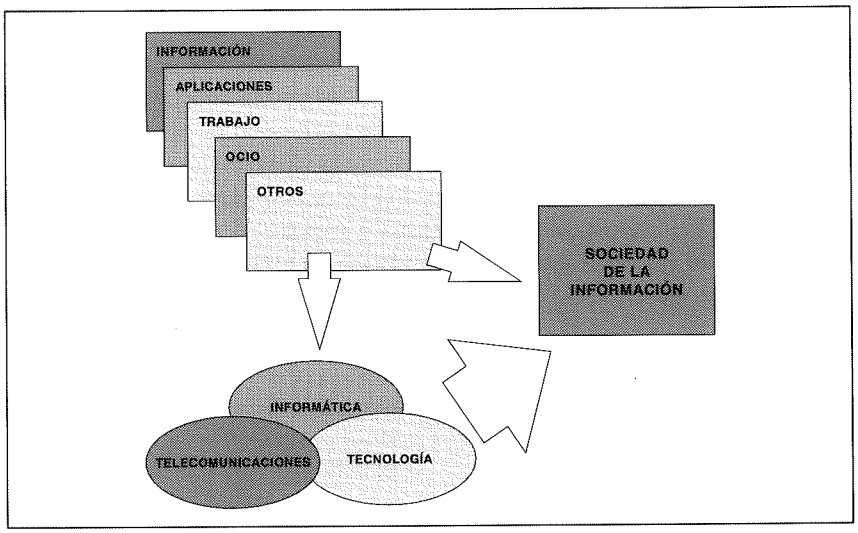
1. Protagonista de la economía mundial

Las telecomunicaciones, por su potencial de creación de riqueza y generación de empleo, se han convertido por expreso deseo de los poderes públicos en el motor de la reactivación económica mundial.

La liberalización del mercado de las telecomunicaciones, la globalización de la actividad económica, la evolución tecnológica, la expansión del cable, de los servicios multimedia y de las telecomunicaciones móviles han servido de detonante para configurar un impetuoso proceso denominado «sociedad de la información» (gráfico 1). Este fenómeno de carácter mundial y total tiene dos referencias básicas: Estados Unidos y la Unión Europea. Ambas, no por casualidad, representan las dos fuerzas políticas y económicas fundamentales que están alimentando y potenciando este proceso, con la esperanza de relanzar la economía mundial y, al mismo tiempo, controlar el proceso que se está desarrollando.

La palabra clave es «información». Las expectativas generadas alrededor de su utilización comercial han estimulado la aparición de un complejo conglomerado de intereses cuyo único objetivo es controlar los nuevos servicios de información y las redes –las llamadas «auto-

Gráfico 1 – La sociedad de la información



Fuente: Elaboración CECS.

pistas de la información»[8]– por las que se distribuirán. Pero, como consecuencia de su estructura imprecisa y ante la falta de datos concluyentes sobre su impacto en un futuro próximo, determinadas fuerzas económicas y políticas que lideran su desarrollo están intentando

[8] Si bien la idea y el nombre de «autopistas de la información» es novedoso, no lo es tanto la realidad y los propósitos que se pretenden definir con ese nombre. Las «autopistas de la información» no se corresponden con ningún nuevo servicio específico y perfectamente determinado; sólo pretenden delimitar algo que ya existe: la interconexión mediante una red universal –las actuales redes de telecomunicaciones– de cualquier usuario, con el objetivo de transmitir todo tipo de información, ya sea en formato de voz, de datos o de imagen.

Lo único novedoso de la idea de las «autopistas de la información» ha sido popularizar y poner a disposición de la sociedad las nuevas tecnologías que permiten la transmisión de información con un grado de fiabilidad, a unas velocidades y con unos costes impensables no hace mucho tiempo. Cualquier ordenador, con precios verdaderamente asequibles en la actualidad, una vez conectado a la red telefónica, puede ser identificado actualmente con un número, a semejanza de los números de teléfono. Puede transmitir o recibir cualquier tipo de información desde otro ordenador o desde un teléfono o fax que se encuentre en el punto más recóndito. La única condición, naturalmente, es que este transmisor o receptor esté también conectado a cualquier red telefónica, ya que todas las redes están enlazadas entre sí. Esa interconexión global es precisamente la que posibilita el que podamos llamar por teléfono automáticamente a cualquier punto del planeta.

instrumentalizar política, económica y socialmente su puesta en escena.

La relevancia que el tratamiento de la información está teniendo, el valor implícito y explícito de la misma, su propio contenido económico, unido a otros tipos de servicios presentes en la propia tecnología –caracterizados también por su elevado valor económico–, hacen de la tecnología el núcleo de la nueva revolución industrial, pues añade nuevas capacidades a la inteligencia humana. Al mismo tiempo, se ha convertido en un recurso que modifica la forma de trabajar (cuadro 1) y el modo de vivir en sociedad.

Cuadro 1 – El contraste entre la naturaleza del trabajo en la sociedad industrial y postindustrial

Características tipo de los roles industriales	Características tipo de los roles postindustriales
ACTIVIDAD FÍSICA	ACTIVIDAD MENTAL
• Actuación sobre objetos materiales (por ejemplo, recogida de fruta, fundición de acero, planchado de ropa, transporte de madera, venta de zapatos).	• Recopilación de información y solución de problemas.
• Roles definidos en términos de una estrecha gama de tareas prescritas y de actividades rutinarias con objetivos y procedimientos especificados claramente.	• Roles definidos por objetivos sin procedimientos especificados y que, por consiguiente, suponen una gama relativamente amplia de tareas no rutinarias.
• El tiempo y el lugar de desempeño del rol están marcados constrictivamente, y fuera de ese espacio y de ese tiempo, el trabajador queda libre de las preocupaciones concernientes al rol.	• El tiempo y lugar de desempeño del rol no están marcados constrictivamente y las personas tienen dificultades para aislar un dominio social (familia o trabajo, p. ej.) de las preocupaciones o requerimientos que emanan de otros dominios.
• Las personas son apéndices de las máquinas. Éstas determinan cómo ha de realizarse el trabajo, cuánto durará y cómo ha de ser el producto final.	• Las personas deciden cómo hacer el trabajo, el tiempo que emplearán en él y cómo será el producto final. Las máquinas son sólo herramientas.
• El desempeño satisfactorio del rol proporciona un sentimiento de realización.	• El desempeño satisfactorio del rol proporciona un sentimiento de superioridad.
• Los aspectos no efímeros del rol se resisten al cambio.	• Los roles son redefinidos frecuentemente y sustancialmente mediante la negociación e incluso el conflicto.
• Bajas tasas de interacción, incluso entre directivos. Es decir, el rol es poco amplio y con límites definidos.	• Altas tasas de interacción. Es decir, el rol es amplio y exigente.
• El servicio es un componente pequeño de la mayoría de los roles.	• El servicio es un componente significativo de muchos roles.

Fuente: *V Informe sociológico sobre la situación social en España*, Fundación FOESSA, Madrid, 1994, p. 2.237.

Todos los países buscan incesantemente la mejora de la capacidad competitiva por imperativos de la propia competencia e independientemente de su posición en el orden internacional. Ello les lleva a una carrera desenfrenada para conquistar nuevos mercados, buscando nuevos productos y soluciones, lo que implica la urgente necesidad de racionalizar y reordenar sus procesos de producción, hasta hoy intensivos en mano de obra. Éste ha sido el cauce que ha orientado y hecho emerger la importancia y difusión de las nuevas tecnologías de la información. La información representa hoy un elemento fundamental de la competitividad de todo el complejo proceso de producción de las sociedades industrializadas (quizá sea mejor decir terciarizadas). Es, en efecto, esencial para la mejor asignación de los recursos del mercado.

El mundo de la información es excesivamente complejo, porque se entremezclan numerosos conceptos, intereses contrapuestos y agentes. En un mismo entorno cohabitan los agentes poseedores de derechos de contenidos informativos, los productores, los editores de aplicaciones y materiales multimedia, los proveedores de servicios multimedia, los operadores de red y los usuarios finales. Por lo tanto, es relativamente sencillo confundir las dos realidades que se están conformando: el continente y el contenido, los servicios y las infraestructuras a través de las cuales se difunden. Esto sucede tanto en los medios de comunicación como en los mensajes que las fuerzas dirigentes hacen llegar a la sociedad. Los servicios están relacionados íntimamente con las demandas y necesidades finales de la sociedad. Las infraestructuras deben ser el canal de transmisión de los servicios y tienen que garantizar su evolución futura. En definitiva, ambos elementos constituyen un *input* estratégico fundamental y básico en el desarrollo económico y social. Así lo han entendido las autoridades de Estados Unidos y de la Unión Europea.

Las nuevas infraestructuras tendrán un papel esencial. Podrán ser determinantes y necesarias para propiciar un desarrollo social y un crecimiento económico más equilibrado entre los distintos grupos sociales. Pero podrán ser también el instrumento que provoque la ruptura definitiva entre las distintas sociedades y la marginación de algunos de sus grupos, que, si fueran excluidos del acceso a estas infraestructuras por carecer de ellas o por su elevado coste, quedarían sujetos al control y explotación de los detentadores de las mismas. La existencia de estas nuevas infraestructuras es, por lo tanto, la condición necesaria, aunque no suficiente, para acceder a un nuevo mundo más solidario y sencillo.

Si sólo los económicamente pudientes pueden utilizar las nuevas tecnologías y los nuevos servicios, se habrá condenado a una parte importante de la sociedad española a no acceder a las fuentes de riqueza del futuro. Esta situación no tendría especial trascendencia para las clases menos favorecidas si los servicios fueran simplemente de ocio y entretenimiento, pero no ocurrirá lo mismo si los servicios están relacionados con la salud, la educación y el trabajo.

La información es un factor esencial para determinar la competitividad de la producción. Por tanto, la existencia de redes que permitan el acceso a los servicios es determinante para facilitar la capacidad de competir en dos direcciones:

— En primer lugar, desde el acceso a la información, porque supone la transformación horizontal de toda actividad productiva.
— En segundo lugar, porque es un elemento fundamental en la investigación científica y en el avance tecnológico.

Estas nuevas infraestructuras –más adecuadas a las exigencias actuales, capaces de difundir todos los nuevos servicios que se están desarrollando y demandando y con unos costes menores– incrementarán las posibilidades de alcanzar un mayor crecimiento económico, que permitirá gestionar un desarrollo sostenido y estable a largo plazo. Esto, en definitiva, contribuirá a la mejora de la calidad de vida de la humanidad y al aumento de su renta.

En cuanto al impacto esperado de los procesos de información, se les ha otorgado especial relevancia a las «autopistas de la información», como redes que van a alterar –lo están haciendo ya de hecho– la localización de la actividad económica. Van a modificar también el emplazamiento de los enclaves industriales, determinado cada vez más por los núcleos de prestación de estos nuevos servicios. Los procesos de información propiciarán un desarrollo industrial más evolucionado y avanzado y generarán importantes procesos de crecimiento económico. Se deposita en ellos la esperanza de una notable creación de empleo, primeramente en la sociedad occidental y derivadamente en el resto de los países. A este respecto, es significativo el continuado ascenso del porcentaje de la fuerza laboral ocupada en el sector información (tabla 1).

Debido a la importancia que para el crecimiento económico y para la sociedad en general van a tener estas redes inteligentes, es necesaria la participación activa de los poderes públicos, bien para potenciar su implantación, bien para regular su utilización. En la Cumbre de Jefes de Estado de la Unión Europea de Corfú (junio de 1994) se pre-

Tabla 1 – Evolución del porcentaje de la población ocupada en el sector información respecto al total de la fuerza laboral en algunos países. 1980-1991

País	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Australia	43,74	41,98	43,75	46,73	–	46,40	47,92	43,27	43,48	43,24	43,44	–
Canadá	–	48,16	48,19	47,23	46,88	52,17	52,61	53,15	54,30	53,91	54,85	55,52
EE.UU.	49,39	49,78	50,04	–	51,80	52,42	52,92	53,50	54,12	54,60	55,05	55,11
España	–	30,14	26,87	27,51	27,76	27,95	28,34	29,00	29,76	31,50	32,92	34,12
Japón	42,10	42,68	43,33	43,77	44,40	44,12	44,38	45,52	46,31	46,85	47,39	48,19
Singapur	41,54	–	43,73	44,98	46,01	44,60	43,19	44,79	44,63	45,75	–	–

Fuente: Elaboración CECS a partir de Matías, G., «Telecomunicaciones en el umbral del infolítico: una introducción prospectiva», *Situación*, n. 2, 1995, p. 18.

sentó el conocido *Informe Bangemann* (*Europe and the global information society*). En él se exponen los objetivos perseguidos y los criterios sobre los que se debe apoyar la política europea de las telecomunicaciones. En este texto se marcan también los principios por los que se deberá regir el tratamiento de la información en el territorio de la Unión Europea a finales del presente milenio.

El *Informe Bangemann* está directamente inspirado en las conclusiones del *Informe Delors* (*Crecimiento, competitividad y empleo. Libro Blanco*) de la Comisión Europea, en el que se hace especial referencia al enorme potencial de creación de empleo que tienen los nuevos servicios asociados a la información y su relación con la producción, el consumo, la cultura y las actividades de ocio.

Desde la perspectiva de la articulación social de la Unión Europea, la única cuestión que no queda resuelta en el *Informe Bangemann* es si la «sociedad de la información» debe ser creada, tutelada y potenciada con criterios estratégicos para toda la organización o, por el contrario, su implantación debe realizarse de forma fragmentada y menos orientada –por lo tanto, menos efectiva– siguiendo las iniciativas individuales de cada uno de los Estados miembros y de sus ciudadanos.

Según sea la elección, la evolución y materialización del problema será totalmente diferente. La interconectividad de las distintas redes europeas dependerá de qué alternativa se elija.

2. El futuro se juega en los contenidos

La posición española es especialmente débil en el campo de las telecomunicaciones. Por ello, necesita una acción decidida y belige-

rante de las autoridades públicas y de los responsables culturales y sociales.

Recientemente, la prensa nacional publicaba que el 93% de los derechos de autor de las películas exhibidas en las salas de cine nacionales correspondía a películas norteamericanas. Algo similar puede ocurrir con los servicios que proporcionen las nuevas redes de comunicaciones, ocasionando un doble efecto:

— Si los contenidos fueran controlados por empresas multinacionales no nacionales –como se puede comprobar ya al consultar Internet[9]–, la identidad cultural autóctona se vería amenazada. Esta situación pondría en peligro la supervivencia de la industria audiovisual española.

— Si las aplicaciones utilizadas fueran controladas por otras sociedades, estaríamos condicionando nuestro desarrollo, ya que no tendríamos control sobre las tecnologías y menos aún sobre el uso que de las mismas podemos realizar.

En consecuencia, es necesaria una doble actuación de los poderes públicos, aunque siempre en el marco de la Unión Europea:

— Se debe potenciar una industria audiovisual y de contenidos de ocio y entretenimiento fuerte y con capacidad económica suficiente para fijar el empleo en nuestro territorio, que defienda los valores culturales y sociales nacionales y que expanda nuestra cultura hacia el exterior.

— Se deben promover las aplicaciones y herramientas realizadas por la industria nacional, para que nuestras empresas se desarrollen en la dirección conveniente para la sociedad española, sin estar supeditadas a intereses externos, no siempre beneficiosos para nuestro país.

Es urgente poner en práctica medidas que permitan alcanzar estos objetivos, porque los operadores no europeos están incrementando sus ofertas de redes y servicios en nuestros mercados. Así, estamos

---

[9] Internet es una red virtual, no real, cuyo soporte son las redes de telecomunicaciones de los países, a la que están conectados millones de ordenadores y en la que se realizan todo tipo de transacciones de información. Actualmente no se tiene información fiable ni del número de ordenadores conectados ni del número de usuarios ni del volumen de las transacciones comerciales que se realizan diariamente. Para conectarse sólo se necesita un ordenador, una línea telefónica y asociarse a un centro servidor, que puede ser privado (cobran una cuota por conexión) o público (universidades, centros de investigación, etc.).

asistiendo a la formación de grandes conglomerados audiovisuales y de telecomunicación (tabla 2) que, si no encuentran oposición, controlarán el proceso de información en poco tiempo. Una forma relativamente sencilla de enfrentarse a las fusiones de los grandes conglomerados no europeos puede ser iniciar dentro de Europa un proceso similar, que permita garantizar la rentabilidad y las obligaciones de servicio público a los consorcios emergentes.

3. Un reto a la cohesión social

La imagen y la palabra, escrita u oral, no conocen fronteras ni limitaciones. Las telecomunicaciones están contribuyendo a que los sistemas de comunicación adquieran otra dimensión, empequeñeciendo polémicas fronterizas locales, aunque éstas sean en sí mismas importantes y relevantes para las zonas afectadas.

Todas las fuerzas sociales y políticas esperan que la «sociedad de la información» tenga una incidencia especial sobre la eficiencia de nuestra organización social y económica. Pero la sociedad habrá fracasado si al final del camino no se ha conseguido reforzar la cohesión de los distintos grupos sociales ni mejorar la calidad de vida de todos los ciudadanos, corrigiendo, desde las instituciones, los problemas de integración que se produzcan.

Existe un sencillo símil que puede aproximarnos a lo que puede acontecer en nuestro país si no se aplican bien estas nuevas tecnologías: el ejemplo de las autopistas. La sociedad española ha asistido a una sensible mejora de su red de autopistas y autovías en los últimos años. Era necesario para mejorar nuestra competitividad y para el bien público. Pero la construcción de estas nuevas vías de comunicación ha significado la marginación de muchas pequeñas comunidades que históricamente han basado su subsistencia en y alrededor de una carretera. La circunvalación de estos «cuellos de botella», que representaban un impedimento para el bien general, ha significado la muerte de una minoría, sin que en la mayoría de los casos se hayan arbitrado medidas para resolver tal situación. Esperemos que no ocurra lo mismo con la utilización masiva de las nuevas tecnologías.

Los usos de la tecnología hacen que cualquier diseño, en teoría neutral, deje de serlo por las aplicaciones que de él se derivan. Tampoco es neutral la implantación y gestión de los cambios que se están produciendo. Dependiendo de cuáles sean los criterios seguidos, el

Tabla 2 – Facturación y distribución de actividades de las 20 primeras empresas multimedia en el mundo. En miles de millones de pesetas y en porcentaje. 1993

Ranking	Empresas	País	Facturación	Programas de difusión radio/televisión (en %)	Música y vídeo (en %)	Prensa/revistas (en %)	Libros (en %)	Informática (en %)	Publicidad (en %)	Otros (en %)
1	Matsushita	Japón	2.893	9,0	28,0	–	–	–	–	63,0
2	Philips	Holanda	1.274	–	12,6	–	–	19	–	68,4
3	Bertelsmann	Alemania	1.105	4,4	25,2	20,6	33,4	–	–	16,4
4	Time Warner	EE.UU.	1.014	–	50,4	49,6	–	–	–	–
5	Sony	Japón	930	8,8	12,3	–	–	–	–	78,9
6	News Corp.	Australia	908	39,7	–	44,2	14,2	–	–	1,9
7	Matra-Hachette	Francia	664	4,5 (*)	–	36,6	11,6	–	–	45,3
8	Havas	Francia	629	0,5	–	–	15,9	–	63,6	20,0
9	Capital Cities/ABC	EE.UU.	594	82,2	–	–	17,8	–	–	–
10	Paramount	EE.UU.	564	65,0	–	–	35,0	–	–	–
11	Times Mirror	EE.UU.	473	12,7	–	87,3	–	–	–	–
12	Walt Disney	EE.UU.	468	43,1	–	–	–	–	–	56,9
13	Fininvest	Italia	466	33,6 (*)	–	16,3	–	–	n.d.	50,1
14	CBS	EE.UU.	447	n.d.	–	–	–	–	–	–
15	Thorn-EMI	Reino Unido	423	1,1	50,4	–	–	–	–	48,5
16	BBC	Reino Unido	374	91,8	2,3	5,9	–	–	–	–
17	Fujisankei (1992)	Japón	296	37,8	16,5	20,5	–	–	–	25,2
18	CLT	Luxemburgo	254	92,0	–	8,0	–	–	–	–
19	Tribune	EE.UU.	249	37,0	–	62,8	–	–	–	–
20	Pearson	Reino Unido	237	2,0	–	20,6	43,8	–	–	33,6

(*) Comprende publicidad.

Fuente: Elaboración CECS a partir de Observatoire Européen de l'Audiovisuel, *Annuaire Statistique. Cinéma, télévision, vidéo et nouveaux médias en Europe. Edition 1994-1995*, Estrasburgo, 1994.

modelo de organización social será diferente. Pueden dar lugar a la aparición de una sociedad irreparable e imperdonablemente dual, que estará dividida entre aquellos grupos que tengan acceso a la nueva tecnología y sus ventajas y los que carezcan de la misma y vean rebajados sus niveles de bienestar.

Y junto al peligro anterior, puede manifestarse otro, cuyas consecuencias son difícilmente evaluables en la actualidad. Se trata de la actitud de rechazo de ciertos individuos hacia la nueva cultura de la información y sus instrumentos, que puede marginar al grupo al que pertenecen. Y aunque esta circunstancia está íntimamente ligada a todo proceso de cambio estructural, debería evitarse en lo posible para que no se produzcan efectos no deseados.

Por todos estos motivos, una de las empresas prioritarias de nuestros dirigentes será preparar a la sociedad española para los cambios que provocará la «sociedad de la información». Cualquier omisión en este sentido no será perdonada jamás por las generaciones futuras. Los cambios legislativos pertinentes, la potenciación de las nuevas y necesarias profesiones –que ya se vislumbran–, el desarrollo de la educación, la formación e información en la nueva cultura, la promoción de todas las nuevas tecnologías, etc., deben ocupar ya un papel principal y urgente en las prioridades de los gobernantes y ser puestas en funcionamiento con la máxima rapidez.

La importancia y la trascendencia que la nueva situación tiene para la sociedad –y en España nos deberíamos concienciar de los riesgos que se corren si no se toman posiciones rápidamente– queda reflejada en el documento elaborado por Gérard Théry, a petición del ex primer ministro francés Édouard Balladur, titulado *Les autoroutes de l'information* (París, 1994).

En el mencionado documento se fijan dos objetivos básicos que el Estado francés debe alcanzar si no desea verse desplazado del entorno internacional en el siglo XXI:

— Todos los ciudadanos franceses, de aquí al año 2015, deben tener acceso a las «autopistas de la información» en sus casas o en sus puestos de trabajo.

— El acceso a las «autopistas de la información» deberá regirse por el criterio de universalización: igualdad de acceso; el mismo criterio que se sigue hoy con el teléfono.

Este doble objetivo es una respuesta al reto de la competitividad para todos los actores económicos y sociales de cualquier país. De su

consolidación depende el desarrollo equilibrado de la sociedad y el acceso de todos sus miembros en términos de igualdad al conocimiento, la educación y la cultura. No se puede tolerar una sociedad a dos velocidades: por un lado, las empresas, las ciudades y los ciudadanos más ricos, con acceso al conocimiento, a la educación, al ocio y al entretenimiento; por otro, los menos ricos y las zonas geográficas de baja densidad de población, excluidos de estos nuevos modos de comunicación.

Este doble objetivo que aparece en el informe francés debería ser tenido en cuenta por las autoridades españolas por dos motivos:

— En primer lugar, por la urgente necesidad de articulación del territorio nacional, de sus gentes y territorios, independientemente del nivel de renta y actividad.

— En segundo lugar, porque debemos vincular nuestro país a un territorio superior, a Europa. Si no se considerara esta realidad, se produciría la desarticulación de nuestras gentes y la separación de nuestro país del núcleo avanzado europeo.

De entre todas las aplicaciones y servicios ofrecidos por los nuevos sistemas de telecomunicación, algunos son especialmente relevantes para la sociedad en general y para la comunidad española en particular. Se ha presentado recientemente en España INFOVIA, un producto que tiene dos características básicas que han de facilitar en poco tiempo a la sociedad española el acceso a las «autopistas de la información»:

— Permite que todos los españoles, independientemente de su localización geográfica, puedan acceder por el mismo precio –la tarifa urbana vigente– a todos los servicios de información, tratamiento de datos, etc., que estén conectados a esta red electrónica. A mediados de enero de 1996 eran ya más de cien las empresas que ofrecían servicios de información y venta a través de INFOVIA, aunque se confiaba en alcanzar en poco tiempo el millar.

— Hace posible el acceso a la mitificada Internet sin necesidad de pagar elevadas cuotas de conexión telefónica. El usuario paga el precio cobrado por un centro servidor de Internet y la conexión telefónica a precios de tarifa urbana. Esperemos que próximamente no sea necesario pagar ni la tarifa de acceso a Internet.

INFOVIA nos aproxima al camino que se debería seguir, pero tendría que acompañarse de otras iniciativas.

3.1 Ayuda a la descentralización administrativa

La Administración española y sus ciudadanos se enfrentan a un doble reto. En primer lugar, el proceso de descentralización de las competencias está produciendo una gran sensación de descoordinación en la comunidad y de crecimiento de las ineficiencias burocráticas. Ha aumentado injustificadamente la complejidad de los trámites administrativos. En segundo lugar, nuestra pertenencia a la Unión Europea –y aún más después del Tratado de la Unión– está trasladando y concentrando en Bruselas de forma creciente gran parte del poder de gestión que anteriormente residía en los distintos niveles de la Administración española.

Es decir, mientras asistimos a la descentralización interna, presenciamos el proceso contrario de concentración europea. Esta aparente contradicción sólo podrá ser superada –y redundar en un incremento del bienestar de los españoles– si se produce una articulación perfecta entre todos los niveles de la Administración. Así se conseguirá que, a los ojos de los ciudadanos, cualquier acto sea único y eficiente, independientemente del lugar geográfico y administrativo donde se produzca. Esta condición sólo podrá cumplirse si todos los niveles de la Administración interconectan sus actos mediante las redes de comunicación.

3.2 Otra forma de trabajar

Con cada nuevo avance tecnológico y su correspondiente aplicación en las telecomunicaciones se incrementan las posibilidades de deslocalización de la producción. Casi nueve millones de ciudadanos pertenecientes a la Unión Europea trabajan en casa; más del 7% del total de la fuerza laboral. Se dan, no obstante, variaciones muy significativas de unos países a otros: en el Reino Unido llega al 22%, mientras en España, Holanda, Francia y Portugal apenas alcanza el 1% (tabla 3). Aunque persisten modelos tradicionales de trabajo en casa, el influjo de las nuevas tecnologías es evidente en la extensión del teletrabajo.

El teletrabajo está asociado a distintas circunstancias. La lucha por la competitividad ha exigido a las empresas limitar o disminuir en la medida de lo posible sus costes estructurales. Y una manera sencilla de reducirlos es la deslocalización de la producción, intentando que los costes recaigan en terceros.

Tabla 3 – Evolución del número de empleados que trabajan en casa y porcentaje sobre el total de la fuerza laboral en los países de la Unión Europea. 1992-1993

	1992		1993	
	Total	%	Total	%
Europa 12	8.625,5	7,4	8.702,8	7,5
Alemania	2.366,0	7,1	2.426,6	7,2
Bélgica	254,7	8,2	238,0	7,7
Dinamarca	230,6	9,8	182,8	7,8
España	94,8	1,0	64,5	0,7
Francia	79,4	0,4	99,7	0,5
Grecia	80,8	4,2	73,7	3,8
Holanda	52,0	0,9	48,3	0,8
Irlanda	61,0	6,9	57,7	6,5
Italia	563,1	3,8	538,2	3,6
Luxemburgo	6,5	4,4	6,5	4,4
Portugal	34,8	1,0	34,9	1,0
Reino Unido	4.801,6	21,6	4.921,9	22,1

Fuente: Eurostat, *Statistics in focus. Population and social conditions*, n. 9, 1995.

La telemática –la fusión entre la informática y las telecomunicaciones– ha venido a solucionar parte de este problema. Cada vez más, una simple línea telefónica, un ordenador y las aplicaciones informáticas correspondientes son suficientes para facilitar esa deslocalización. Y más ahora, cuando ni siquiera es necesario invertir en costosas aplicaciones, ya que existen centros de recursos compartidos a los que se accede para utilizar las herramientas que se necesitan. Esto ha hecho posible una reducción de los costes hasta cotas insospechadas.

Muchas actividades (diseño industrial, gestión, introducción de datos, etc.) pueden ser realizadas por los trabajadores en sus domicilios. Son ocupaciones que no necesitan la presencia física del asalariado –según la concepción clásica– en el centro de trabajo para que la labor se ejecute sin ninguna dificultad y con la misma calidad y rendimiento. De aquí la importancia que en el futuro tendrá la instalación de estas potentes redes que faciliten este tipo de trabajo.

Pero existe una tercera condición que hace especialmente relevante el teletrabajo para nuestro país: la elevada tasa de desempleo que estructuralmente sufrimos y que las predicciones más optimistas no rebajan de los dos dígitos actuales. En estas condiciones, el trabajo en España es un bien escaso. Tenemos una tasa de desempleo su-

Cuadro 2 – Ventajas y desventajas del teletrabajo

VENTAJAS

Para la empresa	**Globales**	**Para el trabajador**
Espacio corporativo	Mejor distribución población	Trabajo *in situ*
Menos absentismo	Ahorro de:	Flexibilidad
Más productividad	– Energía	Autoempleo
Más control	– Infraestructuras	Atención familiar
Menos salarios y cargas	Potenciación tecnológica de futuro	Más salario (en ocasiones)
Acceso a buenos profesionales		Menos problemas laborales

INCONVENIENTES

Para la empresa	**Para el trabajador**
Costes equipamientos	Aislamiento
No control presencial	Inseguridad laboral
Inercia	Menor salario
Cambios organizativos	Menos protecciones sociales
Menos trabajo en equipo	Compaginación con cuidado del hogar

Fuente: Ortiz Chaparro, F., «El mundo del trabajo: de la automatización al teletrabajo», en *Apuntes de la sociedad interactiva. Autopistas inteligentes y negocios multimedia*, Fundesco, Madrid, 1994, p. 155-169.

perior al 22% y somos, comparativamente, el país con más paro de la Unión Europea. La escasez de puestos de trabajo incrementa las contrataciones a tiempo parcial, en algunos casos por pocas horas a la semana. Muchos de estos trabajos están relacionados con el sector servicios y podrían realizarse desde el propio domicilio de los contratados.

Pero el teletrabajo no es sólo un medio para conseguir una disminución del desempleo. Si se aplica masivamente, puede revolucionar las relaciones familiares, los problemas de congestión, las necesidades de inversión en medios de transporte, etc. (cuadro 2).

3.3 Educación e investigación

Las nuevas tecnologías afectarán a la educación en dos aspectos básicos:

— En primer lugar, será necesario modificar el contenido de los planes de estudios imperantes. Dado que la educación es uno de los bienes básicos y fundamentales sobre los que se sustenta el futuro de cualquier comunidad, será preciso acometer urgentemente una radical reestructuración de todos los sistemas educativos (su-

periores, medios y de formación profesional). Se debe fomentar y facilitar la capacidad de adaptación de las generaciones futuras al cambio tecnológico. Sólo así estarán a la altura de la nueva demanda de trabajo, cualitativa y cuantitativamente diferente del modelo actual.

— En segundo lugar, las demandas de educación se abordarán desde un planteamiento diferente. La sociedad no pide ya una educación tradicional, basada en criterios estrictamente formativos (preparación de profesionales y factor básico de reproducción social) y cumplida en períodos y en lugares determinados. La educación se ha convertido en un bien que permite alcanzar un nivel cultural superior independientemente del tiempo, el lugar y la actividad del demandante.

Los límites espaciales y temporales empiezan a desaparecer en relación con la demanda de educación. Aunque la sociedad española solicita una formación permanente a las autoridades educativas, la escasez de recursos económicos impide que los poderes públicos puedan ofrecer este bien a todos los miembros de la sociedad que lo piden. Esto produce un profundo sentimiento de insatisfacción.

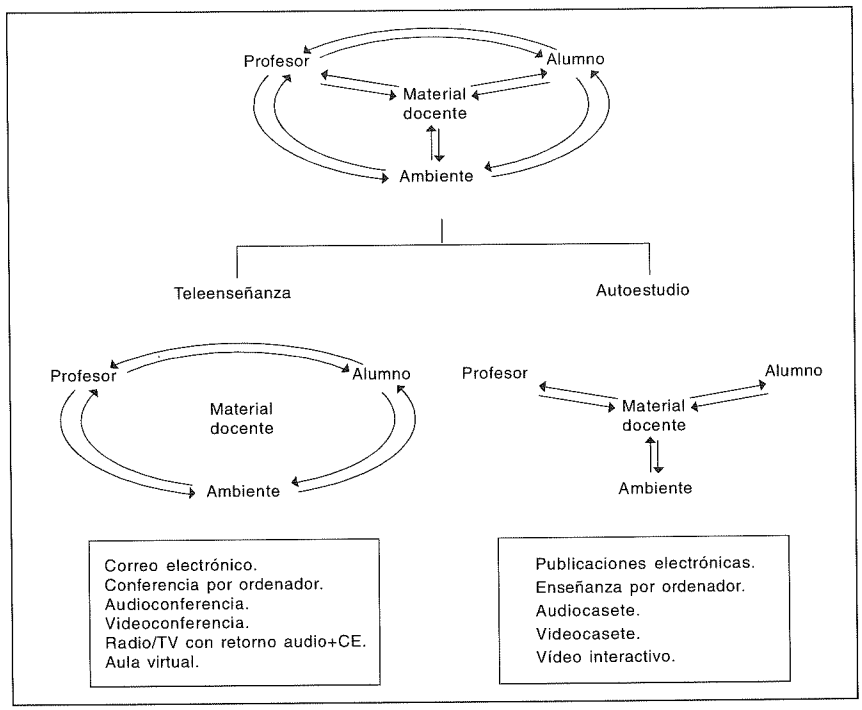
Las telecomunicaciones pueden solucionar este problema. Ya es posible interconectar a los individuos independientemente del tiempo y del lugar geográfico en que se encuentren, sin merma en la calidad de la enseñanza (gráfico 2). De esta forma, los lugares más apartados de nuestra geografía podrán acceder a este bien tan preciado, eliminando la renta y el vivir en la ciudad como factores determinantes para la formación de los individuos.

Por otra parte, y a pesar del enorme esfuerzo realizado en la última década, la investigación sigue siendo uno de los problemas más importantes a los que debe hacer frente la sociedad española. Las telecomunicaciones permitirán que nuestros investigadores puedan estar en contacto –superando la falta de recursos– con los centros de I+D internacionales; así, nuestros programas de investigación podrán estar a la altura de las nuevas condiciones.

3.4 Salud y teleasistencia

Las conquistas de la sociedad española en el campo de la salud han sido importantes en los últimos años, tanto cualitativa como cuantitativamente. Sin embargo, este avance ha adolecido de notables deficiencias que ponen en cuestión el modelo sanitario existente y la pro-

Gráfico 2 – Educación a distancia



Fuente: Pérez Martínez, J., «Experiencias educativas», en *Apuntes de la sociedad interactiva. Autopistas inteligentes y negocios multimedia*, Fundesco, Madrid, 1994, p. 118.

pia asistencia que se presta en la actualidad (un análisis más detallado del Sistema Nacional de Salud español puede consultarse en el capítulo V de este mismo informe).

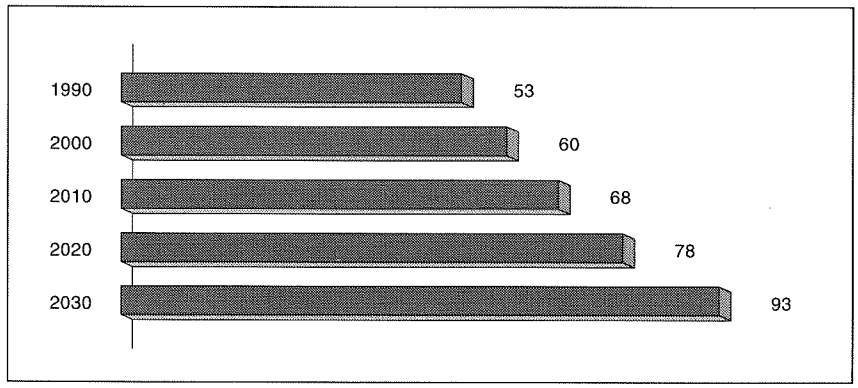
La mejora de la salud y, lo que es más importante, la creciente demanda de la misma, tanto en cantidad como en calidad, están reflejando dos irregularidades básicas:

— Nuestro modelo de asistencia sanitaria genera un importante gasto, que tiende a crecer en función del incremento de los costes de las tecnologías que se aplican.

— Como consecuencia de las mejoras sanitarias, la edad media de nuestra población ha aumentado, lo que ha hecho aflorar el problema de la asistencia a las personas de la tercera edad (gráfico 3).

Una vez más, las telecomunicaciones y sus aplicaciones pueden ayudar a solucionar estos dos problemas.

Gráfico 3 – Evolución estimada de la población de más de 65 años en la Unión Europea. En millones. 1990-2030



Fuente: Elaboración CECS a partir de Banco Mundial, *World Population Projections. 1994-95 Edition*, Washington, 1994.

La telemedicina –practicada con cierto éxito en nuestra flota pesquera del banco sahariano– permite tratar determinados tipos de dolencias a distancia, con lo que se reduce una parte del elevado coste asistencial, y acceder a núcleos aislados que todavía hoy padecen una asistencia deficiente.

La teleasistencia puede aportar soluciones a la humanización de la Sanidad, al permitir la asistencia de los pacientes en sus propios domicilios, al tiempo que rebaja sustancialmente los costes sanitarios de la hospitalización de los enfermos. También puede resolver el problema de millones de personas –2.600.000 en España (tabla 4)– que, al padecer ciertas discapacidades, muchas de ellas relacionadas con la edad, y no tener recursos suficientes, no están atendidas correctamente.

Ancianos, discapacitados y enfermos pueden encontrar soluciones a su soledad y a sus problemas a través de ciertos servicios que, con suma facilidad, pueden ser suministrados a través de los sistemas de telecomunicación.

Se han relatado, de forma concisa, las ventajas que la revolución de las telecomunicaciones puede aportar a nuestro país. Ahora son los poderes públicos los que tienen la responsabilidad de hacer factible que estas soluciones puedan alcanzarse en el menor tiempo posible.

Tabla 4 – Colectivos en España con dificultades de relación. 1994

Tipo de discapacidad que padecen	
Leve o media	2.300.000 personas
Más severa	240.000 personas
Grave o múltiple	60.000 personas
Total colectivo	2.600.000 personas
Por su situación social	
Más de 65 años	65%
No trabaja	73%
Reside en municipios de menos de 10.000 habitantes	32%
Ingresos mensuales familiares inferiores a 90.000 pesetas	53%
No sabe leer ni escribir	18%
Más de un tipo de discapacidad	63%

Fuente: Elaboración CECS a partir de datos de Telefónica.

4. Disyuntivas de las telecomunicaciones en España

En el nuevo entorno del mercado global que se avecina, las «autopistas de la información» son una apuesta política de gran alcance; un reto que persigue aumentar la competitividad de la actividad económica de los países que accedan a ellas y la calidad de vida de sus ciudadanos.

Frente a las características propias de otros países de su entorno, España presenta un elemento diferenciador claro: la debilidad de su industria. En un principio, los niveles de renta *per cápita* alcanzados y el desarrollo producido en los servicios de telecomunicaciones nos permiten afrontar con relativo optimismo el papel que se pueda jugar en la cadena formada por operadores, prestadores de servicios, productores de aplicaciones y consumidores finales. Sin embargo, existen muchas dudas sobre la respuesta que pueda dar la industria.

La industria española se ha mostrado muy renuente a la introducción y empleo de las más modernas tecnologías de telecomunicación y de información en sus procesos productivos. La utilización de redes corporativas RDSI (Redes Digitales de Servicios Integrados, capaces de transmitir imágenes), de redes inteligentes o incluso de la más modesta videoconferencia no se ha generalizado hasta tiempos muy recientes, cuando los gestores de nuestras empresas han comprendido que las inversiones en estas tecnologías proporcionaban una elevada competitividad por el ahorro de costes que suponen.

En estas condiciones es urgente definir una apuesta propia que involucre a todos los agentes. Una vez analizadas las oportunidades que pueden surgir de este nuevo impulso tecnológico, los responsables políticos y económicos deben determinar acciones sectoriales en el campo de la investigación y el desarrollo, la industria y los servicios (cuadro 3).

Desde el punto de vista político, el objetivo del Gobierno español es facilitar la implantación de las «autopistas de la información», promoviendo la constitución de nuevos operadores de red. España ha aceptado plenamente las directrices emanadas de la Comisión Europea que determinan la liberalización de los servicios y las redes, en régimen de monopolio en la mayor parte de los países (tabla 5). Así, el Gobierno español en octubre de 1994 acordó renunciar a los cinco años suplementarios que la Comisión Europea había concedido a España para liberalizar los servicios de telefonía de voz. Con ello, el día 1 de enero de 1998 quedaba establecido como fecha oficial para liberalizar la telefonía vocal básica, incluida la internacional.

Sin embargo, el Gobierno fijaba tres condiciones previas para la desaparición del monopolio de la telefonía de voz y la liberalización de las infraestructuras: la extensión del servicio telefónico a la totalidad del territorio nacional, la adaptación del sistema tarifario vigente a las nuevas reglas de competencia y la definición de las obligaciones de servicio público.

La extensión del servicio telefónico básico a todo el territorio nacional es la única condición que se ha consumado hasta el momento. Su cumplimiento ha sido posible gracias al establecimiento de distintos acuerdos de colaboración entre las distintas Administraciones y Telefónica con el fin de financiar las inversiones necesarias para alcanzar este objetivo.

Cuadro 3 – Especialización de la industria de las telecomunicaciones

	Sector comunicaciones	Sector informático	Sector entretenimiento
Tipo de información	Voz	Datos formato digital	Vídeo y audio
Modalidad de servicio	Comunicación oral	Proceso de datos	Entretenimiento
Tipo de redes	Red telefónica básica y RDSI	Redes de datos	Radiodifusión y redes de TV por cable

Fuente: Elaboración CECS a partir de datos de Telefónica.

Tabla 5 – Operadoras con licencia para proveer infraestructuras de telecomunicación en los distintos países de la Unión Europea. 1994

País	Operador	Regulación	Número de líneas (en miles)
Alemania	DBP Telekom	Monopolio	37.000
Austria	PTV Radio Austria	Monopolio	3.579
Bélgica	Belgacom	Monopolio	4.396
Dinamarca	Tele Denmark	Monopolio	3.030
España	Telefónica	Monopolio	14.254
Finlandia	Telecom Finland	Competencia	747
	48 Compañías locales		–
Francia	France Telecom	Monopolio	31.000
Grecia	OTE	Monopolio	4.744
Holanda	PTT Telecom	Monopolio	7.630
Irlanda	Telecom Eireann	Monopolio	1.150
Italia	Telecom Italia	Monopolio	24.167
Luxemburgo	PT Administración	Monopolio	221
Portugal	Portugal Telecom	Monopolios territoriales	3.300
	CPRM		–
Reino Unido	BT	Competencia	26.500
	Mercury		200
	Kingston Telecom		200
	Operadores de CATV		200
	Otros operadores		Sin relevancia
Suecia	Telia	Competencia	5.972
	Tele 2		0,8

Fuente: Elaboración CECS a partir de datos de Institut de l'Audiovisuel et des Télécommunications en Europe (IDATE).

La modificación del sistema tarifario persigue diversos objetivos:

— Ajustar las tarifas a los costes y evitar las subvenciones cruzadas entre los distintos servicios y personas, permitiendo con ello una convergencia entre nuestros precios y los de nuestros competidores más directos. Como puede apreciarse en la tabla 6, las tarifas de Telefónica (reguladas por el Estado) muestran un claro desequilibrio respecto a la situación de la mayoría de los países: las elevadas tarifas internacionales subvencionan las baratas tarifas urbanas. No habrá que esperar a la liberalización total de 1998 para comprobar las consecuencias disfuncionales de este desequilibrio. Ya se está compitiendo en desventaja en el tráfico internacional por la desviación de llamadas que se realizan a través del denominado *callback*.

Tabla 6 – Tarifas de la telefonía básica en algunos países de la Unión Europea. Evolución temporal por conceptos. En pesetas. 1985-1994

Conceptos	1985	1990	1994
Llamadas internacionales (3 minutos, hora punta)			
Llamada Unión Europea (pta.)			
España	364,7	374,4	330,6
Italia	392,2	370,5	226,2
Reino Unido (BT)	246,4	207,4	190,5
Francia	282,6	220,8	240,4
Alemania	216,2	223,8	290,4
Llamada América (pta.)			
España	971,5	1.131,0	547,2
Italia	1.019,6	944,4	452,5
Reino Unido (BT)	432,9	377,4	268,5
Francia	785,0	453,2	420,7
Alemania	879,2	626,6	503,3
Llamada resto de Europa (pta.)			
España		436,8	427,5
Italia		423,5	226,2
Reino Unido (BT)		280,3	251,1
Francia		453,3	390,6
Alemania		268,6	329,1
Llamada resto del mundo (pta.)			
España		1.357,2	1.026,0
Italia		1.317,6	669,0
Reino Unido (BT)		691,3	571,6
Francia			811,3
Alemania		626,6	793,7
Llamadas nacionales (3 minutos, hora punta, máxima distancia)			
Llamada local (pta.)			
España	2,70	3,90	11,40
Italia	22,41	21,78	30,85
Reino Unido (BT)	20,62	26,80	25,98
Francia	15,70	11,62	15,02
Alemania	14,41	14,92	19,36
Llamada provincial (pta.)			
España		89,70	62,70
Italia	145,65	141,57	133,68
Reino Unido (BT)	62,60	57,55	43,30
Francia	114,69	92,96	120,20
Alemania	57,65	44,76	58,07

Sigue **Tabla 6 – Tarifas de la telefonía básica en algunos países de la Unión Europea. Evolución temporal por conceptos. En pesetas. 1985-1994**

Conceptos	1985	1990	1994
Llamada interprovincial (pta.)			
España	130,62	144,30	159,60
Italia	190,47	185,13	174,81
Reino Unido (BT)	122,09	82,21	43,30
Francia	235,51	127,82	150,24
Alemania	216,19	149,19	174,22
Cuotas Fijas			
Abono mensual línea residencial (pta.)			
España	541	1.000	1.242
Italia	544	550	672
Reino Unido (BT)	1.216	1.067	1.386
Francia	571	529	926
Alemania	1.253	1.297	1.683
Abono mensual línea negocios (pta.)			
España	820	1.000	1.242
Italia	1.251	1.211	1.393
Reino Unido (BT)	1.893	1.728	2.245
Francia	979	1.513	1.956
Alemania	1.253	1.297	1.683

Fuente: Elaboración CECS a partir de datos de Telefónica.

— Facilitar la utilización de las infraestructuras y, con ello, dar una mayor cantidad de servicios genéricos y aplicaciones innovadoras. Esta condición no ha sido totalmente cumplida, aunque ya se han producido importantes avances.

La cuestión de la definición del servicio público y su financiación no ha sido abordada todavía. Esto supone un verdadero «talón de Aquiles» para el proceso de liberalización iniciado, ya que puede ser una barrera infranqueable para que los servicios lleguen a todos los puntos de nuestro territorio.

Todas las decisiones que se tomen para consolidar el proceso liberalizador se deberían meditar en profundidad, pues sus efectos en la sociedad española pueden ser graves. Nuestros dirigentes no pueden caer en la tentación de dejarse llevar por la corriente de los acontecimientos. Deben reflexionar, con tranquilidad, sobre la permanente innovación tecnoindustrial que se está produciendo en los más elementales y cotidianos instrumentos de comunicación que nos rodean.

La Ley Orgánica de las Telecomunicaciones (LOT), de 18 de diciembre de 1987, y la reforma de la LOT, de 3 de diciembre de 1992, constituyen el ordenamiento jurídico básico de nuestras telecomunicaciones y su adaptación a las directivas de la Comisión Europea (88/301/CEE y 90/388/CEE).

En la LOT se reservan al sector público, como servicios de titularidad estatal, los de difusión, los que la ley denomina «servicios finales» (teléfono básico, télex y telegrama) y los servicios portadores que proporcionan la capacidad necesaria para la transmisión de señales entre puntos de determinación de red definidos y que posibilitan la difusión o transmisión de imágenes.

Sin embargo, la nueva realidad exige realizar cambios en dos direcciones: modificar el concepto de servicios básicos y reformar el criterio de la titularidad de las infraestructuras. Estos cambios son necesarios para liberalizar y universalizar tanto los servicios existentes como los nuevos que se están diseñando.

El Gobierno decidió recientemente impulsar el desarrollo del sector español de las telecomunicaciones mediante la constitución de un segundo operador nacional de redes y servicios de telecomunicaciones. A través de este segundo operador se pretende favorecer y elevar el nivel de competencia real y efectiva en este mercado.

En línea con las propuestas anteriores, las tres medidas básicas tomadas, o a punto de ser tomadas, por nuestro Ejecutivo son:

— Concesión de una segunda licencia para operar en la telefonía móvil, modalidad digital (GSM). Airtel, titular de la concesión, ya está operando en el mercado.
— Aprobación de la Ley de Telecomunicaciones por Cable, que liberaliza las infraestructuras de cable.
— Liberalización general de las infraestructuras de telecomunicaciones, otorgando una segunda licencia a un nuevo operador que se estructurará alrededor de Retevisión[10].

En los tres casos, el objetivo es potenciar la competencia con el actual operador, Telefónica, tanto en la creación de infraestructuras como en la oferta de servicios –los tradicionales de voz y otros nue-

---

[10] Retevisión es una sociedad de titularidad pública que controla las infraestructuras a través de las que se distribuyen las señales de las emisoras de televisión, tanto públicas como privadas, en España.

vos–. Esta competencia hará que nuestras telecomunicaciones avancen sustancialmente.

4.1 El modelo de liberalización defendido en España

El modelo de liberalización diseñado para las telecomunicaciones españolas se sustenta en dos principios básicos: la apertura controlada del mercado a otros operadores y la financiación del servicio básico.

Para la liberalización de las infraestructuras, el Gobierno quiere favorecer, en una primera etapa, el establecimiento de un duopolio de telecomunicaciones. Considera que es la estrategia que ha dado mejores resultados en todos los procesos liberalizadores. Este duopolio está a punto de iniciarse con la implantación de un segundo operador local de cable y la previsible y próxima habilitación de un segundo operador universal articulado a partir de Retevisión.

La Ley de Telecomunicaciones por Cable –aprobada por el Congreso de los Diputados el 14 de diciembre de 1995– permitirá la construcción, en cada una de las demarcaciones, de una infraestructura de telecomunicaciones específica para la prestación del servicio por parte de una entidad distinta de Telefónica. Así, al tiempo que se inicia la competencia, se origina un proceso inversor sin precedentes en la historia reciente de nuestro país (tabla 7). Se estima que el sector del cable concentrará un volumen de inversión en torno al medio billón de pesetas. El negocio que moverá puede alcanzar los 160.000 millones de pesetas en seis años.

Este cuantioso volumen de inversión se espera que pueda generar –si se supone un 80% de contenido nacional– 3.100 empleos directos durante cinco años. Los empleos derivados de la operación de la red

Tabla 7 – Inversiones necesarias para la implantación de la televisión por cable. En millones de pesetas. 1995

Penetración	Inversión base (Hogares pasados)	Inversión adicional (Hogares conectados)	Total inversión
10%	275.000	5.500	280.500
20%	275.000	11.000	286.000
30%	275.000	16.500	291.500
40%	275.000	22.000	297.000
50%	275.000	27.500	302.500

Fuente: Goyenechea, V., «El cable y la política industrial en España», *Situación*, n. 2, 1995, p. 161.

se cuantifican en 3.300 empleos fijos estables. No obstante, hay que señalar también que, para afrontar la competencia prevista, Telefónica tendrá que proceder a una reducción de plantilla importante, que algunos autores cifran en unos 12.000 trabajadores.

La aprobación de la Ley de Telecomunicaciones por Cable ha estado acompañada constantemente por la polémica. Los importantes intereses políticos y económicos en juego explican este hecho. Respecto a los primeros, cabe destacar la «amenaza» de numerosos ayuntamientos de convocar concursos para la instalación del cable antes de la aprobación de la Ley o la pugna de las comunidades autónomas por tener un papel relevante en la concesión de las licencias para operar. Respecto a los segundos, baste señalar el interés evidente –manifiesto ya en algunas tomas de posición muy relevantes– de importantes grupos bancarios, eléctricos y de comunicaciones en este sector.

Los contenidos básicos de esta controvertida Ley son:

— Las comunicaciones por cable son calificadas como servicio público y de titularidad estatal.
— Dichas comunicaciones se prestarán por demarcaciones territoriales, para las que se establece una población mínima de 50.000 habitantes y una máxima de dos millones.
— La aprobación de las demarcaciones es competencia de los ayuntamientos.
— La concesión de licencias para operar corresponde a una comisión integrada por la Administración central, las comunidades autónomas y los ayuntamientos.

Para entender la controversia suscitada por esta Ley, hay que tener en cuenta que no se trata de una ley de televisión por cable, sino una ley referida a los servicios de telecomunicaciones por cable. Además de la televisión, se podrá ofrecer al ciudadano otros servicios, como la telecompra, la telebanca, la transmisión de datos informáticos, etc. Pero la verdadera clave de esta cuestión está en el fenómeno de la interactividad que las «autopistas de la información» hacen posible. Y ello no porque dé cabida al fenómeno multimedia o a servicios como el vídeo bajo demanda (VOD), sino porque supone una competencia directa con los operadores tradicionales de telefonía: a partir del 1 de enero de 1998 se podrán ofrecer servicios de telefonía básica (voz) a través de las redes de cable. Y el negocio de las telecomunicaciones sigue dependiendo en gran medida de los servicios de voz.

El segundo operador universal que se desea autorizar utilizaría las infraestructuras de Retevisión, Correos, Hispasat y, previsiblemente,

Airtel. Se espera que la existencia de un duopolio –modelo similar al seguido en el Reino Unido con la creación de Mercury a principios de los años ochenta para competir con British Telecom– facilitará el desarrollo de las telecomunicaciones.

Sin embargo, esta voluntad manifiesta de facilitar la competencia no es condición suficiente para desarrollar una industria nacional de contenidos y equipos. Si observamos el modelo británico –que parece gustar tanto en ciertos círculos de nuestro país–, advertiremos que Mercury se está replegando y las infraestructuras de cable, la mayoría en manos de capital no europeo, sólo han empezado a desarrollar la prestación de servicios de telecomunicación, y exclusivamente en aquellas zonas que se caracterizan por su alta rentabilidad.

En esta idea de facilitar la implantación del duopolio subyace un principio que puede ser especialmente delicado para la existencia de un servicio universal. En la etapa inicial de competencia de las nuevas infraestructuras y servicios, no se pueden imponer exigencias excesivas de servicio universal, ya que podrían impedir el desarrollo de la competencia. La regulación debe mantenerse en el terreno de lo viable y las tecnologías deben sufrir su proceso natural de maduración para poder responder a las nuevas obligaciones.

En lo que hace referencia a la definición y financiación del servicio público universal (básico), al contrario de lo que ocurre cuando se habla de competencia, no sólo no se vislumbra ninguna decisión, sino que ni tan siquiera se está produciendo el debate sobre su contenido y definición. Con ello, se están sentando las bases de un futuro problema entre operadores, sociedad y Administración y, además, se contravienen los acuerdos del Ejecutivo.

El contenido del servicio público universal ya no puede circunscribirse a la telefonía vocal. Por el contrario, tal como se piensa en Francia, debe tener otros contenidos acordes con la nueva realidad. De la definición del contenido de este servicio público universal depende la magnitud de las necesidades de financiación, independientemente del sistema elegido para cubrirlas (mediante tasas de acceso, con la creación de un fondo común o a partir de la imposición a los nuevos operadores de un determinado grado de cobertura que debe ser alcanzado).

No avanzar en esta línea puede hacer presuponer a los nuevos operadores y a la sociedad española en general que las obligaciones del servicio público universal deben estar exclusivamente a cargo del ope-

rador principal o, lo que es peor, que los poderes públicos no intervendrán en este proceso.

5. El Estado, garante de un servicio básico

El principal problema de la previsible entrada de nuevas empresas u organizaciones en el sector de las telecomunicaciones es que éstas operen en sus territorios de origen como monopolios *de facto*. Si esto fuera posible y lo permitieran las autoridades reguladoras, se habrían perdido las ventajas que se le supone a la competencia.

Por otra parte, las autoridades europeas han dejado el proceso de modernización y la extensión de las «autopistas de la información» en manos de la iniciativa privada. En el *Informe Bangemann* se puede leer: «En este sector, la inversión privada debe conducir el proceso [...] El mercado debe decidir los ganadores y los perdedores». También: «El mercado conducirá el proceso [...] La primera tarea de los gobiernos es garantizar las fuerzas competitivas».

No hay que olvidar la conveniencia de introducir más economía en el sector, para conseguir, en lo posible, minimizar los costes de producción. Pero confiar en exclusiva la financiación y desarrollo de la «sociedad de la información» a las fuerzas del mercado y a la inversión privada puede significar el no fortalecimiento de la competencia, la no extensión de los servicios universales y la consolidación de una España dual.

La necesidad de establecer, desarrollar y asegurar el servicio público universal –para el que se debería confeccionar un catálogo de prestaciones y contenidos– exige que las leyes del mercado se ajusten a los intereses de los ciudadanos. Si el servicio público universal entra en el juego de las reglas del mercado, la competencia sólo debería afectar a la mejora del nivel de calidad, pero nunca al precio. De lo contrario, se acabaría imponiendo uno de los principios básicos del mercado: el de «exclusión»; exclusión de todos aquellos que no puedan pagar el precio establecido. Por supuesto, cualquier otro tipo de servicio que no fuera el universal debería regirse por las reglas del mercado.

Si este principio no se defiende, la revolución tecnológica-informativa a la que estamos asistiendo servirá para ahondar aún más las profundas diferencias que existen todavía hoy en las distintas zonas geográficas de este país y, por extensión, entre sus habitantes. Al mismo

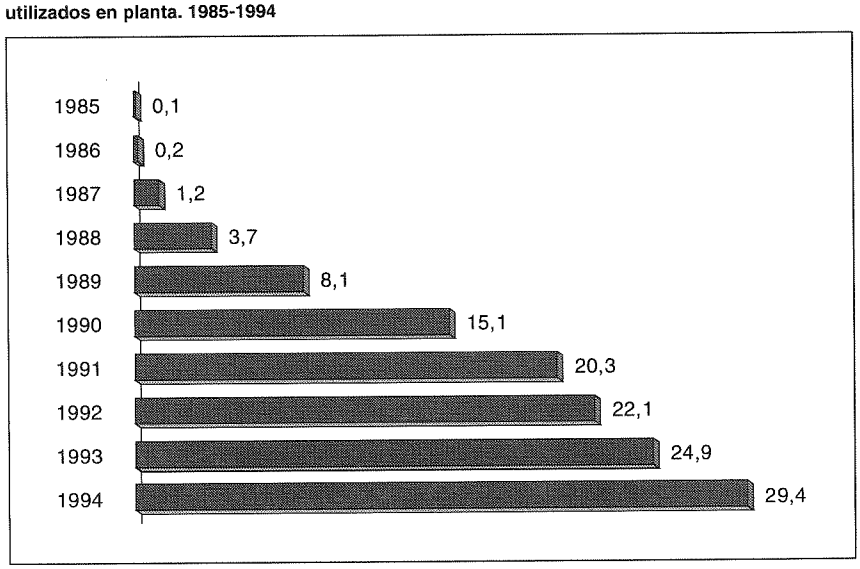
tiempo, facilitará el levantamiento de otras barreras entre colectivos que hoy pertenecen al mismo grupo social. Por lo tanto, es necesario garantizar la igualdad de acceso de los ciudadanos a estos servicios básicos.

Una de las medidas que se deberían tomar necesariamente para garantizar este acceso es que todos los agentes que deseen participar en el mercado asuman obligaciones de servicio público, sin sutiles diferencias en cuanto a su tipología.

En el caso español es necesario hacer una mención especial a la tan deseada televisión por cable. El desarrollo de las nuevas infraestructuras de cable permitirá la utilización y puesta en servicio de las nuevas tecnologías disponibles, que –en contra de la opinión generalizada– ya están instaladas y funcionando en el subsuelo de nuestras ciudades en la mayoría de los casos (gráfico 4).

Se requiere un cierto grado de protección en defensa y desarrollo de la cultura propia, independientemente de los contenidos que los creadores quieran manifestar. Es estrictamente necesario potenciar la creación de una auténtica industria de cine, televisión y entretenimiento si queremos tener un papel relevante en ese nuevo mundo,

Gráfico 4 – Evolución de la instalación de cable de fibra óptica. En miles de kilómetros de cable utilizados en planta. 1985-1994



Fuente: Elaboración CECS a partir de datos de Telefónica.

aprovechando nuestras relaciones con Hispanoamérica y explotando las ventajas que nos ofrece la lengua común.

Nos encontramos ante un sector en el que la liberalización y la participación de la iniciativa privada es imprescindible. El sector público no tiene recursos para invertir en él ni el cambio tecnológico facilita el mantenimiento de los monopolios. Sin embargo, el Estado tiene una función reguladora básica a la que no puede ni debe renunciar. Debe garantizar la competencia, la no exclusión de los ciudadanos y el uso eficiente de los escasos recursos de que disponemos.

III. INDICADORES

Para analizar la situación actual de las telecomunicaciones en España hay que partir de la infraestructura básica de telecomunicaciones que Telefónica ha ido instalando en nuestro país.

La tabla 8 recoge la evolución del número de líneas en servicio desde 1984 hasta 1993 en distintos compañías (muchas de ellas operadores en régimen de monopolio en sus respectivos países). Es precisamente Telefónica la que ha experimentado un mayor aumento relativo (un 61%). No obstante, este dato debe cotejarse con los que aparecen en las tablas 9 y 10. En el período citado, la plantilla de Telefónica se incrementó en un 18%, frente a aumentos más moderados en la mayoría de las otras compañías o incluso descensos tan notables como el de British Telecom (–33%). La correlación de ambas variables da como resultado que la productividad de Telefónica –líneas por empleado– (tabla 10) ocupe un nivel intermedio en Europa, aunque claramente inferior a la de la operadora japonesa y a la media de las operadoras norteamericanas.

El importante aumento de líneas en servicio ha tenido un reflejo inmediato en el porcentaje de hogares españoles que disponen de teléfono y en el número de líneas en servicio por 100 habitantes (gráfico 5). En esta última magnitud, aunque aún nos encontremos claramente por debajo, nuestra situación empieza a equipararse a la de los países de nuestro entorno europeo (gráfico 6). En relación con los aspectos más directamente relacionados con el servicio, cabe destacar como un elemento muy positivo la importante reducción de la lista de espera para la instalación de un teléfono que se ha producido en los últimos años (tabla 11). Todos estos factores han contribuido a que en el período 1988-1994 se haya registrado un aumento global del 24% en el tiempo de utilización del servicio telefónico, al pasar de 37.212 minutos a 46.186.

Es justo resaltar el esfuerzo por universalizar el servicio gracias al Acuerdo de Extensión del Servicio Telefónico Rural entre las Administraciones Públicas y Telefónica, por el que ambas instituciones se hacen cargo de los costes de inversión. A finales de 1994 se consiguió reducir a 106.000 el número de personas que, en el medio rural, no tenían acceso al servicio telefónico básico, cuando en 1988 eran más de un millón.

En relación con la telefonía móvil, ya se ha comentado que en la segunda mitad de 1995 entró en funcionamiento el sistema GSM de telefonía digital, sector en el que por primera vez se introduce un segundo operador –Airtel–, en competencia directa con Telefónica –MoviStar–. Pero el fenómeno más llamativo es el aumento espectacular (129% respecto a 1994) de la telefonía móvil en su conjunto (gráfico 7). Su penetración en España es todavía bastante inferior a la que se registra en algunos países de nuestro entorno, pero se prevé un rápido acercamiento a los niveles medios de dichos países (gráfico 8).

La notable progresión en la instalación de cable de fibra óptica (recogida en el gráfico 4 de la Red de los Fenómenos) se complementa con el alto grado de digitalización de líneas y enlaces alcanzado en los últimos años (gráfico 9). Este considerable esfuerzo de modernización ha hecho que el sector español de las telecomunicaciones sea uno de los más avanzados tecnológicamente, por lo que podrá ofrecer a la sociedad española unas redes y servicios suficientes en los albores del siglo XXI.

Uno de los datos más polémicos en los últimos años en España ha sido el nivel de tarifas aplicado a la telefonía de voz. El gráfico 10 muestra que el aumento de las tarifas de telefonía básica en el período 1982-1994 ha sido claramente inferior al incremento del IPC. En el gráfico 11, se compara la factura mensual media, tanto residencial como de negocios, en algunos países europeos. Llama la atención la escasa cuantía de la factura de negocios de British Telecom. En la tabla 12 se recoge la composición y valor en pesetas de los servicios prestados por línea y mes, según sea o no un cliente residencial. Destaca el importante porcentaje que en el importe de las facturas de clientes residenciales corresponde al alquiler de línea (cuota fija): casi un 34%. Por último, en la tabla 13 aparecen los sistemas de regulación de precios en varios países europeos.

Las tablas 14, 15 y 16 ofrecen datos sobre algunos de los procesos de mayor actualidad en el ámbito de las telecomunicaciones. Los procesos de privatización de los operadores europeos, las alianzas internacionales de las compañías suministradoras de servicios telefónicos y la difusión del cable son aspectos que van a jugar un papel protagonista en el futuro inmediato de este sector.

Tabla 8 – Evolución de las líneas en servicio gestionadas por operadoras de algunos países de la OCDE. En miles. 1984-1993

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	% variación 1984/1993
Telefónica	8.835	9.243	9.689	10.236	10.972	11.797	12.603	13.264	13.792	14.254	61,33
SIP (Italia)	16.521	17.396	18.253	19.106	20.092	21.266	22.350	23.071	23.709	24.167	46,28
British Telecom	20.212	21.261	21.828	22.664	23.740	24.797	25.368	25.595	26.084	26.643	31,82
France Telecom	22.086	23.031	23.911	24.804	25.827	26.942	28.085	29.100	30.100	30.900	39,91
DBT (Alemania)	24.421	25.392	26.189	27.007	27.823	28.848	31.887	3.356	35.400	37.000	51,51
Bell Canadá	6.823	7.092	7.404	7.761	8.092	8.504	8.798	9.024	9.229	9.462	38,68
NTT (Japón)	44.435	45.300	46.772	48.000	49.900	52.000	5.412	558	57.300	58.459	31,56
Media Bell´s (*)	12.729	13.019	13.393	13.785	14.225	14.607	15.009	15.348	15.751	16.232	27,52

(*) Operadoras norteamericanas.

Fuente: Elaboración CECS a partir de datos de Telefónica.

Tabla 9 – Evolución del número de trabajadores de algunas operadoras europeas y del número de empleados en el sector de las telecomunicaciones en sus respectivos países. 1984-1993

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	% variación 1984/1993
Número de empleados en operadoras											
Telefónica	62.817	62.790	63.021	63.311	66.062	71.155	75.350	75.499	74.437	74.340	18,34
SIP (Italia)	77.080	76.929	76.877	78.084	82.280	85.240	87.370	89.475	89.293	87.960	14,12
British Telecom	235.178	235.988	234.397	237.205	244.418	245.665	226.865	210.500	170.700	156.000	–33,95
France Telecom	166.225	165.944	163.389	158.887	156.760	156.455	156.615	156.110	158.864	154.548	–7,02
DBT (Alemania)	191.312	194.394	195.342	196.496	196.657	196.583	212.205	229.000	231.000	231.000	20,75
Número de empleados en el sector de las telecomunicaciones											
España	71.199	72.088	72.271	69.151	71.302	77.592	81.454	83.241	82.236		
Italia	108.782	109.792	110.232	109.680	113.676	116.391	117.986	119.414(*)	118.296(*)	116.000(*)	6,63
Reino Unido	235.178	236.000	235.000	237.200	244.400	245.700	226.900				
Francia	167.130	168.788	165.198	163.389	159.121	157.313	156.814	156.200			
Alemania	191.312	194.394	195.342	196.496	196.657	196.583	212.205	229.000			

(*) Estimaciones.

Fuente: Elaboración CECS a partir de datos de Telefónica.

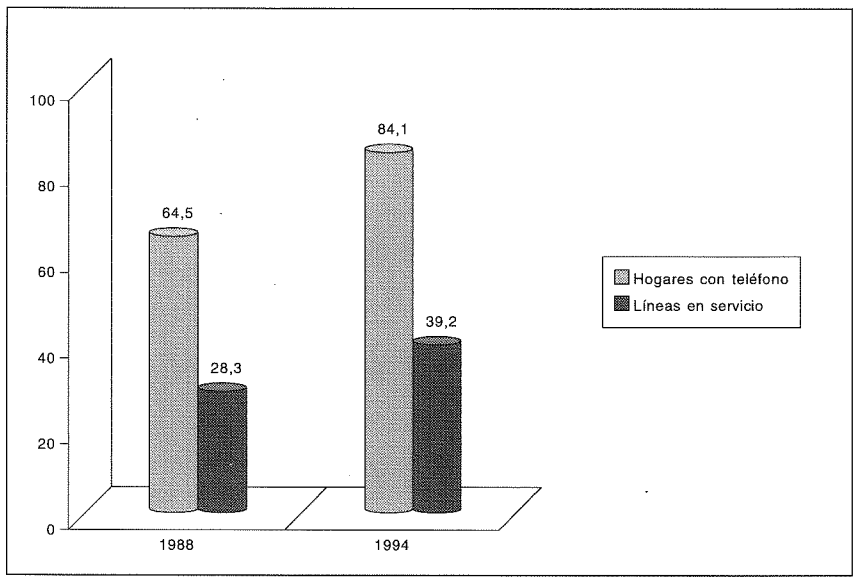
Tabla 10 – Evolución del número de líneas por empleado en operadoras de algunos países de la OCDE. 1984-1993

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	% variación 1984/1993
Telefónica	140,6	147,2	153,7	161,7	166,1	165,8	167,3	175,7	185,3	191,7	36,34
SIP (Italia)	151,9	158,4	165,6	174,2	176,7	182,7	189,4	193,2	200,4	208,3	37,13
British Telecom	89,0	90,1	93,1	95,5	97,1	100,9	111,8	121,6	152,8	170,8	91,91
France Telecom	132,9	138,8	146,3	156,1	164,8	172,2	179,3	186,4	191,9	199,9	50,41
DBT (Alemania)	127,6	130,6	134,1	137,4	141,5	146,7	150,3	146,5	153,2	160,2	25,55
Bell Canadá	133,4	139,4	144,1	144,4	146,8	149,0	155,6	165,2	174,5	185,6	39,13
NTT (Japón)	138,4	145,7	153,4	160,0	174,5	187,7	198,8	209,7	224,9	230,4	66,47
Media Bell's (*)	157,0	166,0	168,4	172,0	177,6	182,9	190,3	206,6	217,5	231,3	47,32

(*) Operadoras norteamericanas.

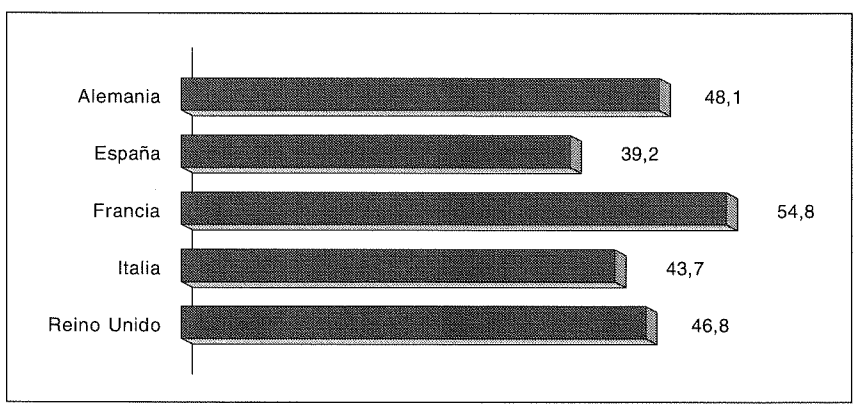
Fuente: Elaboración CECS a partir de datos de Telefónica.

Gráfico 5 – Evolución del porcentaje de hogares con teléfono y de las líneas en servicio por 100 habitantes en España (incluye Ibercom). 1988-1994



Fuente: Elaboración CECS a partir de datos de Telefónica.

Gráfico 6 – Líneas en servicio por 100 habitantes en algunos países europeos. 1994



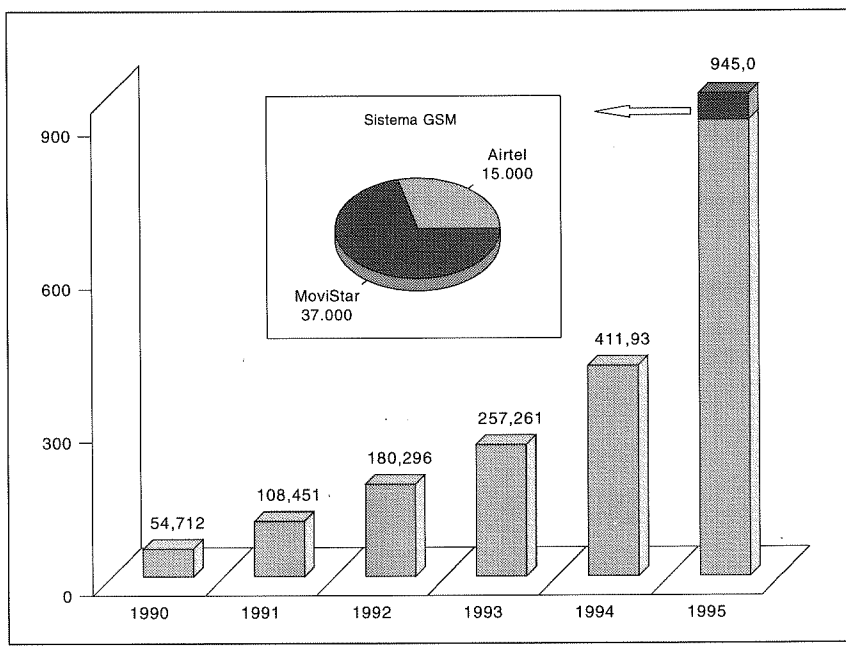
Fuente: Elaboración CECS a partir de datos de Telefónica.

Tabla 11 – Evolución de la lista de espera para la instalacion de un teléfono en algunos países europeos. En miles. 1984-1994

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Telefónica	394	346	439	521	539	503	379	244	120	25	14
SIP (Italia)	602	523	467	407	317	476	390				
British Telecom	234	239	371	290							
France Telecom	184	144	122	105	110	114	110				
DBT (Alemania)	398	293	302	273	286	340	320				

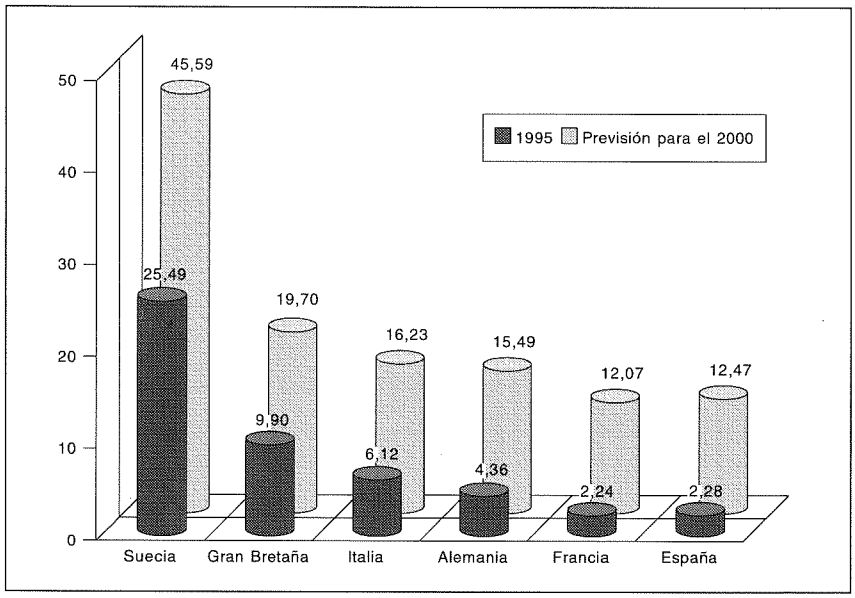
Fuente: Elaboración CECS a partir de datos de Telefónica.

Gráfico 7 – Evolución del número de abonados a la telefonía móvil en España. En miles. 1990-1995



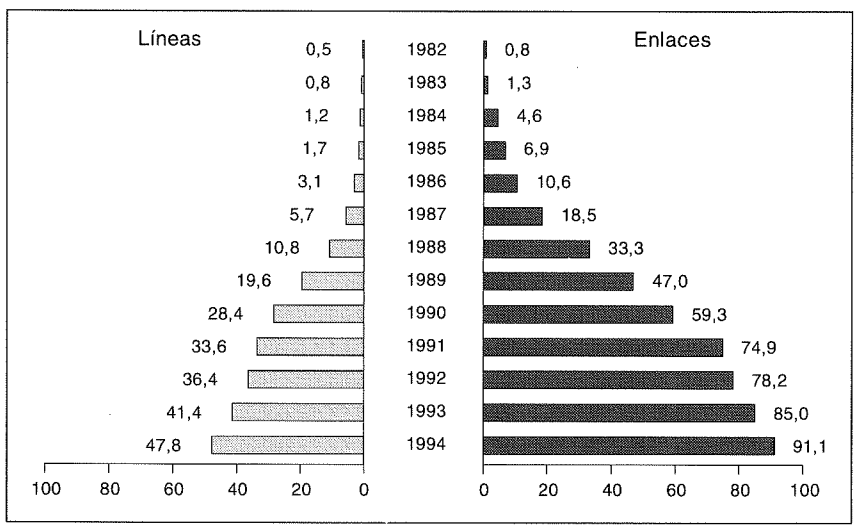
Fuente: Elaboración CECS a partir de *Gaceta de los Negocios*, 26 de enero de 1996.

Gráfico 8 – Número de abonados a la telefonía móvil por cada 100 habitantes en algunos países europeos. 1995



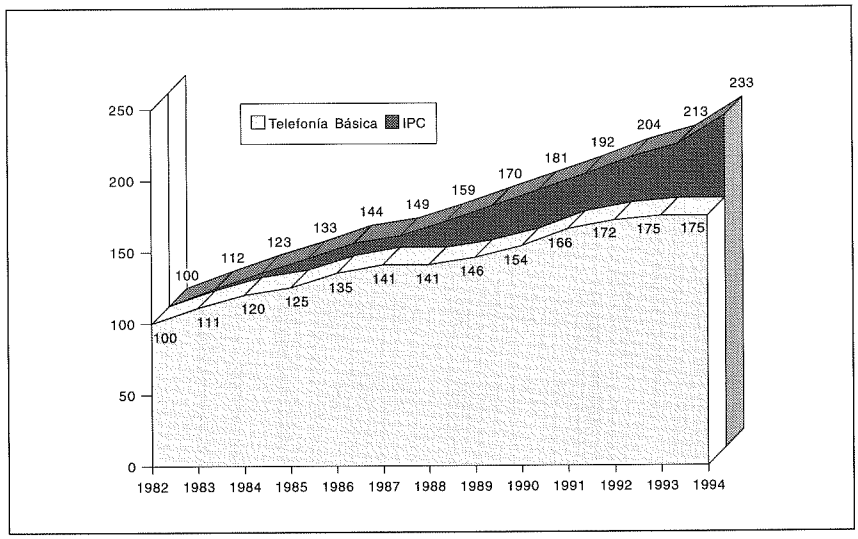
Fuente: Elaboración CECS a partir de *Gaceta de los Negocios*, 26 de enero de 1996.

Gráfico 9 – Evolución de la digitalización de líneas y enlaces. En porcentajes sobre el total. 1982-1994



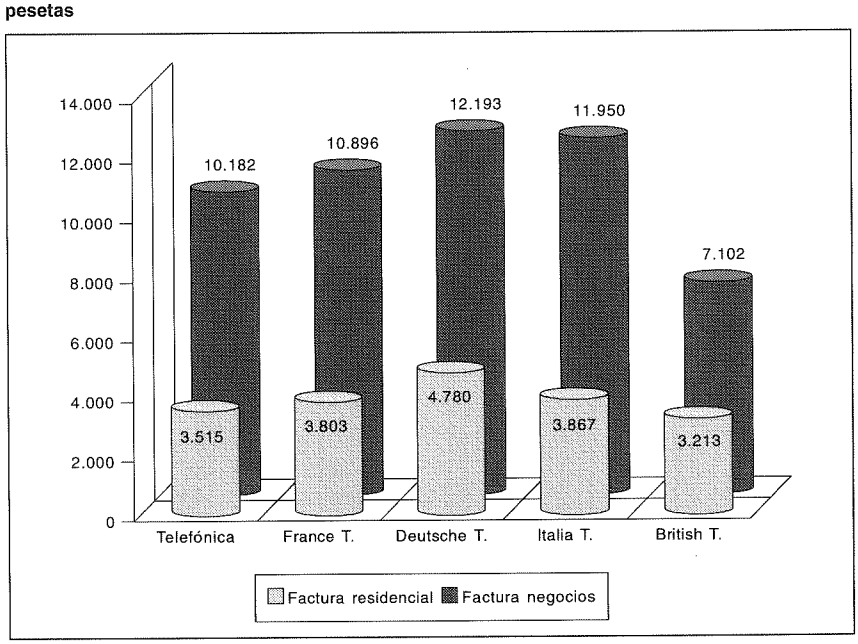
Fuente: Elaboración CECS a partir de datos de Telefónica.

Gráfico 10 – Evolución del IPC y de las tarifas de telefonía básica. En números índice. Base 1982=100. 1982-1994



Fuente: Elaboración CECS a partir de datos de Telefónica.

Gráfico 11 – Factura mensual media residencial y de negocios en algunos países europeos. En pesetas



Fuente: Elaboración CECS a partir de datos de Telefónica.

Tabla 12 – Composición y valor en pesetas de los servicios prestados por línea y mes atendiendo a las características del cliente (1). Cesta de servicios y gasto en 1992

	Servicios que componen la cesta				% variación precios		% variación pagos por servicios prestados por línea					
	Residentes		No residentes		1992-93	1993-94	Residentes			No residentes		
	Pta.	%	Pta.	%			1992-93	1993-94	Total	1992-93	1993-94	Total
Llamadas metropolitanas	588,8	26,4	1.216,8	13,0	5,3	30,7	1,4	8,1	9,5	0,7	4,0	4,7
Llamadas provinciales	420,0	18,9	1.599,3	17,2	6,2	–34,6	1,2	–6,5	–5,4	1,1	–6,0	–4,9
Llamadas nacionales	894,5	40,2	4.807,8	51,6	6,1	–1,1	2,5	–0,4	2,1	3,2	–0,6	2,6
Llamadas internacionales	261,6	11,8	1.523,6	16,4	–1,5	–7,5	–0,2	–0,9	–1,1	–0,2	–1,2	–1,5
Otros	63,3	2,9	168,5	1,8	–	–	–	–	–	–	–	–
Total	**2.228,2**	**100**	**9.316,0**	**100**	–	–	**4,8**	**0,3**	**5,2**	**4,7**	**–3,8**	**0,9**
Alquiler de línea (2)	1.135,0	33,7	1.135,0	10,8	5,7	3,5	1,9	1,2	3,1	0,6	0,4	1,0
Total con alquiler (3)	**3.363,2**	**100**	**10.451,0**	**100**	–	–	**5,1**	**–1,3**	**3,9**	**4,8**	**–2,9**	**1,8**

(1) La cuota de conexión, igual para residentes y no residentes, no ha sido contabilizada por pagarse en una única ocasión. Esta cuota fue de 25.000 pta. en 1992 y 1993, pasando a ser de 21.250 pta. en 1994.

(2) El alquiler de línea es igual para residentes y no residentes. Se ha pasado de las 1.135 pta. mensuales de 1992 a 1.200 en 1993 y 1.242 en 1994.

(3) Recoge las variaciones totales al computar el alquiler de línea. La inclusión de este concepto modifica los porcentajes de participación del resto, aunque en esta tabla no se han recogido.

Fuente: Elaboración CECS a partir de datos de Telefónica.

Tabla 13 – Sistemas de regulación de precios en Europa

País	Tipo cuota		Teléfono móvil	Separación contable en el operador	Contabilidad del operador utilizada para guiar las tarifas
	Fijo	Alquiler			
Austria	DM	DM	DM	–	n.d.
Alemania	DM	DM	No	No	No
Bélgica	PM	PM	PM	Sí	Sí
Dinamarca	PM	PM	PM	Sí	No
España	DM	DM	DM	Sí	Sí
Francia	PM	PM	PM	Sí	Sí
Grecia	PM	–	PM	No	n.d.
Holanda	PM	PM	PM	Sí	Sí
Irlanda	DM	DM	DM	No	Sí
Italia	DM	DM	DM	No	Sí
Portugal	PM	PM	No	No	No
Reino Unido	PM	PM	No	Sí	Sí

Nota: PM=Precio máximo; DM=Decreto Ministerial; n.d.=no hay datos.

Fuente: *Analysys*, 1993.

Tabla 14 – Privatización de las operadoras europeas

País	Venta de capital	Observaciones
Alemania **Deutsche Telekom**	* Primer tramo 25% mediados 1996 * Segundo tramo 25% en 1997 o 1998	* Limitación al 40% de la participación extranjera en la primera parte
Bélgica **Belgacom**	* Tres consorcios internacionales compiten: Ameritech, KNP/PTT Suiza y Bell Atlantic/BT	* Concesión de Belgacom (móviles) a France Telecom
Dinamarca **Tele Denmark**	* En abril de 1994 se vendió el 48,3%	
España **Telefónica**	* En octubre de 1995 se vendió un 12% en manos del Estado	* Sociedad privada desde 1924 * La participación del Estado es del 20%
Francia **France Telecom**		* No se han tomado medidas de privatización
Grecia **OTE**	* Se ha anunciado la venta del 8% de las acciones del Estado	* El partido socialista ha paralizado la venta del 33%
Irlanda **Telecom Eireann**		* En agosto de 1995 se tomó la decisión de vender el 35%
Italia **STET** **Telecom Italia**		* Paralizada la venta de la empresa * Formada con la fusión de Italcable, Telespazio, Intel, Sim y SIP (filial de STET) * Finalización en 1995 de la apertura del capital en la actividad de móviles
Portugal **Portugal Telecom**	* Decisión de privatizar un primer tramo del 28%	* Fusión de las compañías de teléfonos TLP, TDP y Telecom Portugal en julio de 1994, formando Portugal Telecom

Sigue **Tabla 14 – Privatización de las operadoras europeas**

País	Venta de capital	Observaciones
Gran Bretaña **BT**	* Privatización en abril de 1994 * Última venta de acciones en 1993	
Suecia **Telia**	* Acceso del capital privado en 1996	* Transformación de la empresa pública en una sociedad anónima en julio de 1993

Fuente: Elaboración CECS a partir de *Reseaux y Telecoms*, Cep. Grupo Tesis, 1995.

Tabla 15 – Las mayores alianzas de operadoras de teléfonos. 1995

World Partners	Unisource	Concert	Atlas	Cable and Wireless
ATT 40% KDD 24% Singapur Telecom 16% Unisource 20%	PTT Telecom 25% Telia 25% Swiss PTT 25% Telefónica 25% ATT (1)	BT 75% MCI 25%	France Telecom 50% Deutsche Telekom 50% Sprint (3)	Hong Kong Telecom Optus Mercury Tele2
Asociados: Unitel, Hong Kong Telecom, Telstra, Korea Telecom	Acuerdos de distribución con: SITA	Acuerdos de distribución con: NIC (2), Norwegian Telecom, Telecom Finlad, Stentor, Tele Denmark		Con intereses en más de 50 compañías

(1) ATT y Unisource han formado una *joint venture.*
(2) Nippon Information and Communications es una empresa propiedad a partes iguales de NTT e IBM Japón.
(3) Su participación está siendo eliminada.

Fuente: Elaboración CECS a partir de datos de Telecommunications User's Association.

Tabla 16 – Las redes de cable para televisión en la Unión Europea. 1994

País	Número de operadores	% viviendas cableadas	% abonados
Alemania	1	64,6	40,5
Bélgica	38	97,4	95,5
Dinamarca	6.500(*)	73,6	57,3
España	30	8,1	1,1
Francia	16	25,8	6,0
Grecia	–	–	–
Holanda	358	90,3	86,4
Italia	–	–	–
Irlanda	13	> 50,0	40,0
Luxemburgo	120	99,5	81,4
Portugal	1	1,6	0,3
Reino Unido	23	12,6	2,8

(*) Contabilizadas las redes con más de 25 abonados.

Fuente: Elaboración CECS a partir de datos del Institut de l'Audiovisuel et des Télécommunications en Europe (IDATE).

ÍNDICE DE TABLAS Y GRÁFICOS

LA SOCIEDAD ESPAÑOLA DE 1995

Cuadro 1. Características socioeconómicas de la muestra 13

Gráfico 1. Composición profesional, nivel de ingresos y edad de los encuestados 14

Bloque 1. Si es tan amable, señale con una cruz cuáles de las siguientes circunstancias responden mejor a su experiencia personal 16

Bloque 2. Si Ud. tuviera que destacar uno o dos rasgos de su profesión, los que fueron para Ud. más determinantes o los que considera más característicos de la misma, ¿podría señalarlos en la casilla correspondiente de la lista siguiente? 19

Bloque 3. De la siguiente lista de actividades no profesionales, ¿cuáles de ellas responderían mejor a sus preferencias? 22

Bloque 4. Si Ud. tuviera que aconsejar a un/a joven en la elección de su futuro profesional, en cada una de las tres alternativas siguientes, ¿qué le recomendaría? 25

Bloque 5. Cuando tiene que tomar decisiones sobre su trabajo profesional, ¿cuáles de estas razones situaría Ud., según su importancia, en el 1° y 2° lugar? 29

Bloque 6. En orden a mejorar la calidad en su actividad profesional, ¿en qué actitudes pondría mayor empeño? 33

Bloque 7. ¿En qué medida considera rechazables los siguientes comportamientos expresados aquí de forma esquemática? 36

Bloque 8. Más allá de la legalidad, ¿considera Ud. justos o no los siguientes comportamientos expresados aquí de forma esquemática? 41

Bloque 9. De la siguiente lista de criterios considerados como propios de la ética profesional, ¿cuáles destacaría Ud.? 47

Bloque 10. Dada la competitividad creciente típica del mercado, ¿está Ud. de acuerdo en considerar, como se hace comúnmente, valores éticos las siguientes habilidades profesionales? 52

CRECIMIENTO ECONÓMICO Y DESARROLLO SOCIAL

Tabla 1. Variación media interanual de la población activa, ocupada y desempleada. 1964-1995 87

Gráfico 1.	Variación anual del empleo fijo y temporal. En miles. 1990-1995	88
Tabla 2.	Paro total por sexo en los países de la Unión Europea. En miles y porcentajes. 1994	89
Tabla 3.	Parados por circunstancias en las que aceptarían o no un empleo. En porcentajes. 1995	93
Tabla 4.	Distribución de los parados por grupos de edad y circunstancias en las que aceptarían o no un empleo. En porcentajes. 1995	94
Tabla 5.	Distribución de los parados por tiempo de búsqueda de empleo, sexo y situación profesional. En porcentajes. 1995	95
Tabla 6.	Distribución de los parados por tiempo y forma principal de búsqueda de empleo. En porcentajes. 1995	96
Tabla 7.	Distribución de los parados por sexo y edad. En valores absolutos en miles y porcentajes. 1995	97
Tabla 8.	Paro por niveles académicos. Valores absolutos en miles, porcentaje y tasa. 1995	97
Tabla 9.	Parados por sexo y estudios terminados para una actividad o profesión de duración superior a un año. Valores absolutos en miles y porcentajes. 1995	98
Gráfico 2.	Distribución del paro por sectores de actividad. Valores absolutos en miles y porcentajes. 1995	99
Tabla 10.	Parados por parentesco con la persona de referencia. Valores absolutos en miles, porcentaje y tasa. 1995	99
Tabla 11.	Tasa de paro por edad y comunidades autónomas. 1995	100
Gráfico 3.	Porcentaje de la población ocupada que trabaja a tiempo parcial en los países de la Unión Europea. 1994	106
Gráfico 4.	Media semanal de horas trabajadas en los países de la Unión Europea. 1994	107
Tabla 12.	Escolarización en enseñanza formal en la OCDE. En porcentaje respecto a la población asociada (5-29 años). 1992	115
Gráfico 5.	Evolución de la población escolarizada en los distintos niveles del sistema educativo. En millones. 1964-1995	116
Tabla 13.	Población entre 25 y 64 años que ha alcanzado un nivel de estudios igual o superior a la Educación Secundaria en la Unión Europea, Estados Unidos y Canadá. Por grupos de edad y porcentajes. 1992	119

Tabla 14. Población de 25 a 64 años según nivel de formación alcanzada. En porcentajes. 1992 120

Tabla 15. Evolución del nivel de estudios de la población mayor de 16 años y de la población activa. En porcentajes. 1980-1995 122

Gráfico 6. Porcentaje de la población no analfabeta de más de 10 años que no ha cursado ningún tipo de estudios, por comunidades autónomas. 1991 122

Gráfico 7. Evolución de la población de 10 y más años con estudios primarios o secundarios de primer ciclo, según comunidades autónomas. En porcentajes. 1981-1991 124

Gráfico 8. Evolución de la población de 10 y más años con estudios secundarios de segundo ciclo o universitarios, por comunidades autónomas. En porcentajes. 1981-1991 125

Gráfico 9. Evolución de los alumnos matriculados en Educación Secundaria y Enseñanza Universitaria según la actividad laboral del cabeza de familia. En porcentajes. 1981-1991 127

Tabla 16. Evolución del nivel educativo de la población mayor de 16 años por sexo. En porcentajes respecto al total de cada sexo. 1981-1995 129

Tabla 17. Niveles de consideración de la población respecto a los profesores de Educación Secundaria. En porcentajes. Curso 1993/94 131

Tabla 18. Responsabilidad de la familia en relación con la escuela en el desarrollo personal y social de los jóvenes. En porcentajes. Curso 1993/94 133

Tabla 19. Niveles de autonomía de la escuela, según áreas de decisión. En porcentajes. Curso 1993/94 136

Gráfico 10. Niveles de autonomía de la escuela, según áreas de decisión. En porcentajes. Curso 1993/94 137

Tabla 20. Aspectos de la escuela considerados por la población como «esenciales» o «muy importantes». En porcentaje. Curso 1993/94 138

Tabla 21. Prioridades en las materias elegidas por 11 países de la OCDE y por España, según porcentaje de encuestados. Curso 1993/94 142

Tabla 22. Prioridades de cualidades/aptitudes elegidas por 11 países de la OCDE y por España, según porcentaje de los que las declaran «esencial» o «muy importante». Curso 1993/94 143

Tabla 23. Tasas de paro de los jóvenes que terminan su formación en los diferentes niveles del sistema educativo (según las encuestas de seguimiento) y tasas de paro total. 1992 152

Tabla 24. Nivel educativo de los empresarios y trabajadores por cuenta propia. Valores absolutos en miles y porcentajes. 1995 157

Gráfico 11. Evolución del aumento de la productividad por empleado. En números índice. 1970-1992 158

Gráfico 12. Evolución del aumento de la productividad *per cápita*. En números índice. 1970-1992 159

Tabla 25. Evolución del número de empresas por número de asalariados y sectores. En porcentajes. 1990-1995 165

Gráfico 13. Empresas según número de asalariados. En porcentajes. 1990 167

Tabla 26. Empresas según el número de asalariados y sectores. España y CEE. En números absolutos y en porcentajes. 1990 168

Tabla 27. Número de empresas, asalariados, volumen de ventas, ventas por asalariado y exportaciones según el tamaño de la empresa. 1991 169

Tabla 28. Número, ventas, empleados y ventas por empleado de las empresas de más de 500 empleados con una facturación superior a los 10.000 millones de pesetas, por sectores. 1994 170

Tabla 29. Variación del empleo en las empresas españolas según tamaño y sectores de actividad en el período diciembre de 1990-diciembre de 1991. En números absolutos y porcentajes 171

Tabla 30. Distribución de los trabajadores españoles y comunitarios según tamaños y sectores de las empresas donde trabajan. En porcentajes. 1990 172

Gráfico 14. Ubicación y tasa de grandes empresas (más de 500 trabajadores y más de 10.000 millones de pesetas en ventas) por cada 10.000 empresas. 1994 173

Tabla 31. Evolución de los ocupados (en miles) y del PIB (a precios de mercado en millones de pesetas corrientes) por sectores. 1960-1995 196

Tabla 32. Evolución del PIB a precios de mercado y de la formación bruta de capital fijo. En pesetas corrientes y pesetas constantes (millones) de 1986. 1960-1995 198

Tabla 33. Evolución de la deuda y déficit públicos. En millones de pesetas y en porcentaje respecto al PIB. 1970-1995 200

Tabla 34. Evolución del ahorro nacional bruto por sectores. En millones de pesetas corrientes y en porcentaje. 1960-1994 201

Tabla 35. Evolución de la renta *per cápita*. En pesetas corrientes, en pesetas constantes de 1960 y en números índice. 1960-1994 202

Tabla 36. Evolución de la productividad por sectores. En pesetas corrientes. 1960-1995 203

Tabla 37. Evolución de las principales variables del mercado de trabajo en España. Valores absolutos en miles y porcentajes. 1991-1995 204

Tabla 38. Evolución del IPC, del aumento salarial, de la productividad y de la tasa de paso. En números índice. Base 1976=100. 1977-1995 205

Tabla 39. Evolución del alumnado matriculado por clase de enseñanza. Centros públicos y privados. En números absolutos en miles y en números índice. Cursos 1964/65-1995/96 206

Tabla 40. Evolución del nivel de estudios de la población mayor de 10 años por comunidades autónomas. En porcentajes respecto al total de cada comunidad autónoma. 1981-1991 207

Tabla 41. Población de 10 y más años con estudios primarios y secundarios de primer ciclo. Valores absolutos y porcentajes respecto a la población de 10 y más años de cada comunidad autónoma. 1981-1991 208

Tabla 42. Población de 10 y más años con estudios secundarios de segundo ciclo y universitarios. Valores absolutos y porcentajes respecto a la población de 10 y más años de cada comunidad autónoma. 1981-1991 209

Tabla 43. Porcentaje de los encuestados que estimaban que las siguientes materias eran «esenciales» o «muy importantes». Curso 1993/94 210

Tabla 44. Porcentaje de los encuestados que estimaban que las siguientes cualidades eran «esenciales» o «muy importantes». Curso 1993/94 211

Tabla 45. Evolución de la población de 16 y más años según el nivel de estudios. Valores absolutos en miles y porcentajes. 1964-1995 212

Tabla 46. Evolución de la población activa según el nivel de estudios. Valores absolutos en miles y porcentajes. 1964-1995 213

Tabla 47. Evolución de la población ocupada según el nivel de estudios. Valores absolutos en miles y porcentajes. 1964-1995 214

Gráfico 15. Evolución de la población analfabeta de 16 y más años y de la población activa y ocupada correspondiente a dicho grupo. En números índice. 1964-1995 215

Gráfico 16. Evolución de la población sin estudios o con estudios primarios de 16 y más años y de la población activa y ocupada correspondiente a dicho grupo. En números índice. 1964-1995 215

Gráfico 17. Evolución de la población con estudios secundarios de 16 y más años y de la población activa y ocupada correspondiente a dicho grupo. En números índice. 1964-1995 216

Gráfico 18. Evolución de la población con estudios superiores de 16 y más años y de la población activa y ocupada correspondiente a dicho grupo. En números índice. 1964-1995 216

Gráfico 19. *Ranking* de competitividad en el escenario mundial. 1995 217

Tabla 48. Número de empresas, ventas, importaciones, exportaciones, asalariados y ventas por asalariado, por sectores y tamaños. 1991 218

Tabla 49. Media de la productividad por trabajador, por sectores y tamaños de empresas. En millones. 1993 220

Tabla 50. Media de los gastos de I+D sobre ventas, por sectores y tamaños de empresas. En millones. 1993 221

Tabla 51. Participación de capital extranjero en las empresas españolas, por sectores y número de asalariados. En porcentajes y número de empresas. 1993 222

Tabla 52. Número de empresas según su forma jurídica distribuidas por el número de asalariados. Valores absolutos y porcentajes. 1995 223

Tabla 53. Evolución del número de asalariados del sector público y del sector privado. Valores absolutos en miles y porcentajes respecto al total de asalariados. 1977-1995 224

Gráfico 20. Evolución del número de empleadores. En miles. 1977-1995 225

ACTIVIDAD EMPRESARIAL DEL ESTADO: ¿ES URGENTE SU PRIVATIZACIÓN?

Gráfico 1. Estructura sectorial del empleo en las empresas públicas en la Unión Europea y en España. En porcentaje. 1991 234

Tabla 1.	Ocupados del sector público industrial y consumo industrial aparente. En miles, porcentajes sobre el total y tasa de crecimiento anual acumulativa. 1993	236
Tabla 2.	Plantillas de las empresas del sector público. 1991-1992	238
Tabla 3.	Cuenta de pérdidas y ganancias de las empresas estatales no financieras. 1991-1992	240
Tabla 4.	Evolución comparada de la masa salarial bruta en las empresas privadas y públicas. En porcentajes. 1988-1994	242
Tabla 5.	Conflictividad en la negociación colectiva de las empresas públicas y privadas. 1989-1994	244
Tabla 6.	Evolución de la plantilla media por empresa. 1989-1994	245
Gráfico 2.	Evolución de la plantilla media por empresa. En números índice (1989=100). 1989-1994	246
Tabla 7.	Contratación temporal por sectores y por tipos de empresas. 1993-1994	246
Cuadro 1.	Empresas que pertenecen al grupo Instituto Nacional de Industria y porcentaje de participación. 1992	275
Cuadro 2.	Empresas que pertenecen al Instituto Nacional de Hidrocarburos y porcentaje de participación. 1992	277
Cuadro 3.	Empresas que pertenecen a la Dirección General del Patrimonio del Estado y porcentaje de participación. 1992	278
Tabla 8.	Estructura sectorial del empleo en las empresas públicas de la Unión Europea. En porcentaje. 1991	279
Tabla 9.	Clasificación jurídica de las empresas públicas. 1991-1992	280
Tabla 10.	Clasificación de las empresas públicas según la actividad que realizan. 1992	281
Tabla 11.	Empleo en empresas públicas con más de 200 trabajadores. 1989-1994	282
Tabla 12.	Personal fijo, eventual, en regulación de empleo y plantilla media total por sectores productivos no financieros. 1991-1992	282
Tabla 13.	Estructura de la masa salarial bruta para empresas privadas y públicas. En porcentajes. 1989-1994	283
Tabla 14.	Sectores con beneficios, coste medio de personal y subvenciones sobre la cifra de negocios del sector empresarial público no financiero. 1991-1992	284

Tabla 15. Sectores con pérdidas, coste medio de personal y subvenciones sobre la cifra de negocios del sector empresarial público no financiero. 1991-1992 285

Tabla 16. Cuentas de pérdidas y ganancias del grupo Dirección General del Patrimonio del Estado (DGPE). 1991-1992 286

Tabla 17. Cuentas de pérdidas y ganancias del Instituto Nacional de Industria (INI). 1991-1992 287

Tabla 18. Cuentas de pérdidas y ganancias del Instituto Nacional de Hidrocarburos (INH). 1991-1992 288

Tabla 19. Cuentas de pérdidas y ganancias del grupo «Otros». 1991-1992 289

Tabla 20. Resultados financieros por *holdings*. 1991-1992 290

LOS COSTES DE NUESTRO ESTADO DE BIENESTAR

Gráfico 1. Evolución de los ingresos públicos en España, en la Unión Europea y en la OCDE. En porcentaje del PIB. 1980-1994 305

Tabla 1. Evolución de la estructura de ingresos públicos. En porcentaje sobre el total. 1970-1992 305

Gráfico 2. Evolución del gasto público no financiero en España, en la Unión Europea y en la OCDE. En porcentaje del PIB. 1980-1994 306

Tabla 2. Distribución del presupuesto para 1995, por políticas de gasto 307

Tabla 3. Opinión en materia de ingresos y gastos públicos. 1986-1995 309

Tabla 4. Distribución de la renta monetaria disponible. Decilas de individuos. Escala de la OCDE. En pesetas y porcentajes. 1980-1990 313

Gráfico 3. Curva de Lorenz de la renta monetaria disponible en España. 1980-1990 313

Tabla 5. Evolución de la distribución personal de la renta. 1986-1993 314

Tabla 6. Evolución de la pobreza y la desigualdad en algunos países de la OCDE 315

Tabla 7. Efecto redistributivo de las transferencias. En pesetas y porcentajes. 1980-1990 317

Tabla 8. Peso de las cotizaciones sociales en la remuneración de los asalariados en algunos países de la OCDE. En porcentaje del salario bruto. 1991 322

Tabla 9. Tipos de gravamen en el IRPF. OCDE. 1975-1992 334

Tabla 10. Tipos marginales efectivos totales sobre el uso del factor trabajo. OCDE. 1979-1992 335

Tabla 11. Ingresos fiscales totales. En porcentaje del PIB. 1980-1994 345

Tabla 12. Gasto público no financiero de las Administraciones Públicas. En porcentaje del PIB. 1980-1994 346

Tabla 13. Los tipos del IVA en la Unión Europea. En porcentajes. 1995 347

Tabla 14. Evolución de algunos datos significativos de las Administraciones Públicas españolas. En porcentaje del PIB. 1975-1992 347

Tabla 15. Distribución funcional del gasto público. En porcentaje del PIB, a precio de mercado. 1975-1992 348

LA VIVIENDA: ¿NEGOCIO O FACTOR DE BIENESTAR?

Gráfico 1. Evolución del parque de viviendas en alquiler en España. En porcentaje. 1950-1985 362

Tabla 1. Porcentaje de viviendas en alquiler en los países de la Unión Europea 363

Gráfico 2. Evolución del IPC, del alquiler medio mensual y del precio de venta del metro cuadrado de vivienda nueva. En números índice. Base 1985=0. 1985-1994 365

Gráfico 3. Evolución del parque de viviendas en alquiler en España desde la entrada en vigor del «decreto Boyer». En porcentaje. 1985-1994 366

Tabla 2. Viviendas afectadas por actuaciones protegibles. 1989-1995 370

Tabla 3. Distribución de los edificios de nueva planta destinados a vivienda según el número de viviendas por inmueble. Total nacional. 1990-1995 371

Gráfico 4. Estimación del porcentaje de la renta familiar disponible media que habría que destinar a la compra de una vivienda de precio medio en España. En porcentaje. 1985-1995 371

Tabla 4. Evolución de los precios medios de la vivienda en las capitales de provincia. En miles de pesetas por metro cuadrado. 1985-1995 372

Gráfico 5.	Índices de referencia de los préstamos hipotecarios. 1993-1995	373
Gráfico 6.	Ayudas públicas a la vivienda recogidas en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1995. En millones	374
Gráfico 7.	Tipología de los propietarios de viviendas alquiladas	377
Tabla 5.	Hectáreas de suelo urbanizado previstas en el Programa Estratégico de Suelo. 1996-2011	380
Cuadro 1.	Plan de Vivienda y Suelo 1996-1999	382
Gráfico 8.	Parados clasificados según si aceptarían o no un trabajo teniendo que cambiar de residencia. En miles y en porcentaje. 1987-1995	385
Tabla 6.	Hogares con viviendas en alquiler según situación y categoría socioeconómica del sustentador principal. Porcentajes respecto al total de viviendas. 1989-1994	386
Tabla 7.	Convenios del Programa de Viviendas para Estudiantes Desplazados del Ministerio de Asuntos Sociales	389
Tabla 8.	Evolución del número de viviendas terminadas. 1980-1994	390
Gráfico 9.	Evolución de las viviendas terminadas de protección oficial y libres. En porcentaje. 1980-1994	390
Gráfico 10.	Evolución del número de cooperativas de vivienda constituidas y del número de socios. 1985-1995	391
Tabla 9.	Número de viviendas según sus características. 1992-1995	392
Tabla 10.	Evolución de los solteros de 16 a 34 años. En miles. 1988-1995	393
Tabla 11.	Evolución del número de viviendas familiares por el número de personas que la habitan. 1981-1991	394
Gráfico 11.	Evolución de la superficie media útil por vivienda. En metros cuadrados. 1990-1994	395
Tabla 12.	Viviendas clasificadas por su tamaño. En porcentaje. 1981-1994	395
Tabla 13.	Estimación de las necesidades anuales de vivienda en España. 1991-1996	396
Gráfico 12.	Saldo familiar. 1982-2000	397
Tabla 14.	Motivos del último cambio de vivienda en España. 1991	398

Gráfico 13. Estado del parque inmobiliario. En porcentaje. 1990 398

Tabla 15. Viviendas financiadas acumuladas a 1-12-95 y cumplimiento de los objetivos del Plan de Vivienda 1992-1995 403

Tabla 16. Orden de los principales problemas sentidos por los ciudadanos en algunas ciudades europeas 404

Tabla 17. Evolución de los precios medios de la vivienda nueva en capitales de provincia por comunidades autónomas. Miles de pta./m^2 construido. 1985-1995 404

Gráfico 14. Precio medio de viviendas nuevas en las capitales de provincia. Diciembre 1995 405

Tabla 18. Evolución del índice de variación de los precios medios de las viviendas nuevas en las capitales de provincia por comunidades autónomas. 1985-1995 406

Tabla 19. Tipos de ocupación de viviendas por 1.000 habitantes en 1991 407

Tabla 20. Distribución de los hogares según el régimen de tenencia de su vivienda principal por tamaño del municipio. 1985-1993 408

Tabla 21. Necesidades de suelo urbanizado hasta el año 2011 en los municipios urbanos 409

Tabla 22. Necesidades de suelo urbanizado. Áreas urbanas superiores a 50.000 habitantes y municipios superiores a 20.000 habitantes e inferiores a 50.000. Totales agregados por comunidades autónomas 409

LOGROS Y REFORMAS EN EL SISTEMA SANITARIO

Gráfico 1. Evolución del número de hospitales del Sistema Nacional de Salud. 1984-1992 429

Gráfico 2. Indicadores hospitalarios. 1992 431

Gráfico 3. Evolución del gasto público sanitario en asistencia primaria y especializada. En porcentaje. 1982-1990 432

Tabla 1. Evolución de los estudiantes admitidos en Medicina, médicos licenciados y plazas MIR. 1970-1994 438

Tabla 2. Evolución del número de médicos colegiados en España. 1960-1993 439

Gráfico 4. Médicos y odontólogos/estomatólogos por 100.000 habitantes en los países de la Comunidad Económica Europea. 1988-1990 440

Tabla 3.	Evolución de los presupuestos del Fondo de Investigaciones Sanitarias y su distribución. En millones de pesetas. 1987-1992	442
Cuadro 1.	Organización de la atención primaria. 1992-1993	443
Tabla 4.	Infraestructura de atención primaria. 1995	444
Tabla 5.	Evolución de los trasplantes de órganos en España. 1989-1995	446
Cuadro 2.	Organización del sistema de prestación sanitaria pública	452
Tabla 6.	Evolución del número de médicos examinados por convocatoria, de licenciados por año y de la bolsa histórica de desempleo entre los médicos. 1990-1994	460
Tabla 7.	Calendario previsto para la adecuación entre licenciados en Medicina y plazas de formación de posgrado. 1995-2000	461
Gráfico 5.	Evolución del gasto público en Sanidad. En miles de millones de pesetas y porcentaje respecto al PIB. 1965-1994	465
Tabla 8.	Evolución de la distribución de la financiación y de la provisión de Sanidad. En porcentaje. 1960-1990	466
Tabla 9.	Evolución de la distribución de la financiación y de la provisión de los servicios hospitalarios y ambulatorios. En porcentaje. 1980-1985	467
Tabla 10.	Esperanza de vida y mortalidad infantil en los países de la Unión Europea y Estados Unidos. 1991	482
Tabla 11.	Evolución de las tasas de mortalidad infantil, neonatal, posneonatal y perinatal en España. 1960-1992	483
Tabla 12.	Evolución del gasto en Sanidad en los países de la OCDE. En porcentaje del PIB. 1960-1992	484
Tabla 13.	Evolución del gasto sanitario en España. 1982-1991	485
Tabla 14.	Evolución del número de hospitales y camas hospitalarias en funcionamiento según su dependencia. 1984-1992	486
Tabla 15.	Número de hospitales y de camas hospitalarias en España. 1995	487
Gráfico 6.	Camas hospitalarias por cada 1.000 habitantes en los países de la Unión Europea, Estados Unidos y Canadá. 1991	487
Tabla 16.	Actividad hospitalaria. Hospitales públicos y privados. 1992	488
Gráfico 7.	Distribución de los recursos del Fondo de Investigaciones Sanitarias según tipos de investigación. 1989	488

Gráfico 8. Distribución porcentual de los recursos del Fondo de Investigaciones Sanitarias según sus instituciones. 1993 488

Tabla 17. Número de programas financiados por el Fondo de Descuento Complementario y por el Fondo de Investigaciones Sanitarias. 1968-1990 489

ORGANIZACIONES VOLUNTARIAS DE SOLIDARIDAD

Tabla 1. Recursos y afiliación de algunas ONGs españolas. 1994-1995 502

Cuadro 1. Evolución histórica de Cáritas Española 511

Cuadro 2. Evolución histórica de Cruz Roja Española 512

Gráfico 1. Nivel de confianza que manifiestan los jóvenes de 15 a 24 años en una serie de instituciones. En porcentaje. 1993 514

Gráfico 2. Objetivos prioritarios de la sociedad española. En porcentaje. 1994 515

Tabla 2. Nivel de pertenencia por tipo de asociaciones. En porcentajes. 1994 520

Gráfico 3. Fundaciones existentes en 1995 por año de creación 524

Gráfico 4. Fundaciones tuteladas por el Ministerio de Asuntos Sociales en 1995 por año de creación 524

Gráfico 5. Evolución del número de asociaciones creadas cada año. En miles. 1965-1994 525

Gráfico 6. ONGD integradas en la Coordinadora Española de ONGD por año de creación. 1995 525

Gráfico 7. Proporción de fundaciones sociales y de asociaciones de carácter asistencial por colectivos beneficiarios. 1995 528

Tabla 3. Número de asociaciones de carácter asistencial por colectivos beneficiarios y número total de asociaciones. 1992-1995 529

Gráfico 8. Número de programas presentados y subvencionados por el Ministerio de Asuntos Sociales en la convocatoria de distribución del 0,52% del IRPF por colectivos beneficiarios. 1994-1995 530

Gráfico 9. Importes solicitados y subvencionados por el Ministerio de Asuntos Sociales en la convocatoria de distribución del 0,52% del IRPF por colectivos beneficiarios. En millones de pesetas. 1994-1995 531

Gráfico 10. Relación porcentual entre los programas e importes presentados y los subvencionados por el Ministerio de Asuntos Sociales en la convocatoria de distribución del 0,52% del IRPF por colectivos beneficiarios. 1994 y 1995 532

Tabla 4. Importe solicitado y concedido por el Ministerio de Asuntos Sociales para la campaña 1994 de distribución del 0,52% del IRPF por comunidades autónomas 533

Tabla 5. Nivel de confianza que manifiestan los jóvenes de 15 a 24 años en una serie de instituciones. 1984-1993 536

Tabla 6. Número de fundaciones sociales y asociaciones de carácter asistencial por colectivos beneficiarios. 1995 537

Tabla 7. Programas e importes presentados y subvencionados por el Ministerio de Asuntos Sociales en la convocatoria de distribución del 0,52% del IRPF por colectivos beneficiarios. Importes en millones de pesetas. 1994 y 1995 538

Tabla 8. Relación porcentual entre los programas e importes presentados y los subvencionados por el Ministerio de Asuntos Sociales en la convocatoria de distribución del 0,52% del IRPF por colectivos beneficiarios. 1994 y 1995 542

EL PROBLEMA DEL AGUA Y LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

Tabla 1. Evolución de los datos pluviométricos en la España peninsular. 1947-1995 558

Tabla 2. Pluviometría y recursos hídricos por cuencas. 1947-1994 560

Tabla 3. Precipitaciones extremas. 1947-1994 561

Tabla 4. Recursos naturales y disponibles. En hm^3/año. 1992 562

Tabla 5. Evolución de la capacidad de los embalses y previsiones. En hm^3. 1900-1994 564

Tabla 6. Resumen de la capacidad y de la potencia eléctrica de los embalses en explotación, en construcción y en proyecto o estudio, según las diferentes cuencas. A 31 de diciembre de 1989 565

Gráfico 1. Evolución de la capacidad de los embalses y del volumen de agua embalsada al final de cada año. En miles de hm^3. 1940-1995 568

Gráfico 2. Volumen de agua embalsada a 31 de diciembre y porcentaje respecto a la capacidad total de los embalses. 1970-1995 568

Tabla 7.	La situación a julio de 1995 y su comparación relativa respecto al agua embalsada	569
Tabla 8.	Evolución prevista de los recursos disponibles (hm^3/año) superficiales y subterráneos	570
Gráfico 3.	Situación de los pozos y manantiales en la España peninsular. 1995	572
Gráfico 4.	Índice de calidad general de los ríos peninsulares	575
Cuadro 1.	Bando del alcalde de Mallorca	581
Cuadro 2.	Relación entre el Plan Hidrológico Nacional y los Planes de Cuenca	587
Tabla 9.	Inversiones en infraestructuras y actividades. En miles de millones	590
Tabla 10.	Balances anuales entre recursos hidráulicos y demandas (hm^3/año). 1992	595
Tabla 11.	Evolución de la superficie puesta en regadío (miles de hectáreas). 1960-1995	596
Tabla 12.	Utilización del agua en regadíos	597
Tabla 13.	Sistema Integrado de Equilibrio Hidráulico Nacional. Horizonte: año 2012. Trasvases previstos en hm^3/año	600
Gráfico 5.	Cuencas hidrográficas españolas	605
Gráfico 6.	Evolución de la pluviometría en la España peninsular. En miles de hm^3. 1947-1995	606
Tabla 14.	Precipitación acuosa por cuencas peninsulares. Media en litros por metro cuadrado. 1988-1993	606
Tabla 15.	Precipitación media mínima mensual por cuencas peninsulares. Media en litros por metro cuadrado. 1988-1993	607
Tabla 16.	Precipitación media máxima mensual por cuencas peninsulares. Media en litros por metro cuadrado. 1988-1993	607
Tabla 17.	Balances anuales previos entre recursos hidráulicos y demandas (hm^3/año). 1992	608
Tabla 18.	Balances anuales previos entre recursos hidráulicos y demandas (hm^3/año). Año horizonte 2012	609
Gráfico 7.	Evolución de la potencia eléctrica instalada. En millones de kW. 1940-1995	610

Gráfico 8. Evolución de la producción eléctrica. En millones de GWh. 1940-1995 610

Tabla 19. Potencia hidroeléctrica instalada por cuenca hidrográfica y previsión futura. En miles de kW a 31 de diciembre. 1960-1994 611

TELECOMUNICACIONES: GRANDES INTERESES ECONÓMICOS Y TRANSFORMACIONES SOCIALES

Gráfico 1. La sociedad de la información 625

Cuadro 1. El contraste entre la naturaleza del trabajo en la sociedad industrial y posindustrial 626

Tabla 1. Evolución del porcentaje de la población ocupada en el sector información respecto al total de la fuerza laboral en algunos países. 1980-1991 629

Tabla 2. Facturación y distribución de actividades de las 20 primeras empresas multimedia en el mundo. En miles de millones de pesetas y en porcentaje. 1993 632

Tabla 3. Evolución del número de empleados que trabajan en casa y porcentaje sobre el total de la fuerza laboral en los países de la Unión Europea. 1992-1993 636

Cuadro 2. Ventajas y desventajas del teletrabajo 637

Gráfico 2. Educación a distancia 639

Gráfico 3. Evolución estimada de la población de más de 65 años en la Unión Europea. En millones. 1990-2030 640

Tabla 4. Colectivos en España con dificultades de relación. 1994 641

Cuadro 3. Especialización de la industria de las telecomunicaciones 642

Tabla 5. Operadoras con licencia para proveer infraestructuras de telecomunicación en los distintos países de la Unión Europea. 1994 643

Tabla 6. Tarifas de la telefonía básica en algunos países de la Unión Europea. Evolución temporal por conceptos. En pesetas. 1985-1994 644

Tabla 7. Inversiones necesarias para la implantación de la televisión por cable. En millones de pesetas. 1995 647

Gráfico 4. Evolución de la instalación de cable de fibra óptica. En miles de kilómetros de cable utilizados en planta. 1985-1994 651

Tabla 8.	Evolución de las líneas en servicio gestionadas por operadoras de algunos países de la OCDE. En miles. 1984-1993	655
Tabla 9.	Evolución del número de trabajadores de algunas operadoras europeas y del número de empleados en el sector de las telecomunicaciones en sus respectivos países. 1984-1993	656
Tabla 10.	Evolución del número de líneas por empleado en operadoras de algunos países de la OCDE. 1984-1993	657
Gráfico 5.	Evolución del porcentaje de hogares con teléfono y de las líneas en servicio por 100 habitantes en España (incluye Ibercom). 1988-1994	658
Gráfico 6.	Líneas en servicio por 100 habitantes en algunos países europeos. 1994	658
Tabla 11.	Evolución de la lista de espera para la instalación de un teléfono en algunos países europeos. En miles. 1984-1994	659
Gráfico 7.	Evolución del número de abonados a la telefonía móvil en España. En miles. 1990-1995	659
Gráfico 8.	Número de abonados a la telefonía móvil por cada 100 habitantes en algunos países europeos. 1995	660
Gráfico 9.	Evolución de la digitalización de líneas y enlaces. En porcentajes sobre el total. 1982-1994	660
Gráfico 10.	Evolución del IPC y de las tarifas de telefonía básica. En números índice. Base 1982=100. 1982-1994	661
Gráfico 11.	Factura mensual media residencial y de negocios en algunos países europeos. En pesetas	661
Tabla 12.	Composición y valor en pesetas de los servicios prestados por línea y mes atendiendo a las características del cliente. Cesta de servicios y gasto en 1992	662
Tabla 13.	Sistemas de regulación de precios en Europa	663
Tabla 14.	Privatización de las operadoras europeas	663
Tabla 15.	Las mayores alianzas de operadoras de teléfonos. 1995	664
Tabla 16.	Las redes de cable para televisión en la Unión Europea. 1994	664

La crónica mediática durante el año 1995 estuvo absorbida por los escándalos y la crispación política. Los cambios sociales rara vez se dejan utilizar como espectáculo. La pesada carga del desempleo acumulado, los desafíos de la productividad, de la competitividad y del reajuste económico sin recortar el gasto social, señalan el sentido de los cauces profundos de las transformaciones que vive la sociedad española.

Este informe anual no es una simple recopilación de datos estadísticos, como suelen hacer los anuarios; no se limita a reseñar algunos cambios que se producen "en" la sociedad. Es un relato o interpretación de las transformaciones "de" la sociedad. Para conseguirlo tiene que individuar los actores estratégicos, los que concentran más fuerza social, y analizar la interacción de sus estrategias.

La demografía y la tecnología no explican por sí solos el dispar comportamiento del desempleo en España con relación a Europa y a Estados Unidos. No parece que haya que enfrentar crecimiento económico y gasto social. La empresa es el actor estratégico por excelencia de la creación de empleo. De ella hay que ocuparse en el gran debate sobre el empleo.

La privatización de la empresa pública implica renunciar a intervenir en los mercados por el lado de la oferta. En modo alguno puede presentarse como una disminución de la capacidad interventora del Estado.

La Sanidad se ha convertido en una de las piedras de toque del Estado de Bienestar. Tras un período de preocupación por lo cuantitativo, ha llegado el momento de prestar mayor atención a los protagonistas de la atención sanitaria, el médico y el paciente. Se puede racionalizar el gasto sin recortar los derechos.

En el gran debate sobre la gestión del agua, se llama la atención sobre la necesidad de que los desarrollos de actividades consumidoras de agua (regadío, zonas residenciales, industria, turismo) sean estudiados y evaluados a la luz de los principios generales de ordenación del territorio.

Este volumen 3, correspondiente al año 1995, continúa el relato de los dos anteriores. Los datos ofrecidos a lo largo de estos tres años son imprescindibles para progresar en las políticas de consenso. La interpretación de los mismos aspira únicamente a provocar un debate a todas luces necesario.

ISBN 84-8901-903-7

9 788489 019034