5

INFORME ESPAÑA 1997

una interpretación de su realidad social



Fundación Encuentro

INFORME ESPAÑA 1997

5

INFORME ESPAÑA 1997

una interpretación de su realidad social



Fundación Encuentro

© CECS

Edita: **Fundación Encuentro**
Oquendo, 23
28006 Madrid
Tel. (91) 562 44 58 - Fax (91) 562 74 69
E. Mail: correo@fund-encuentro.org

ISBN: 84-89019-05-3
ISSN: 1137-6228
Depósito Legal: M-10920-1998

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



CENTRO DE ESTUDIOS DEL CAMBIO SOCIAL

Patrocinado por la FUNDACIÓN RAMÓN ARECES *y la empresa* IBERDROLA, *la* FUNDACIÓN ENCUENTRO *dirige el Centro de Estudios del Cambio Social (CECS), que agrupa a diversos especialistas dedicados a estudiar en equipo los diversos escenarios de la realidad social española según los métodos de prospectiva.*

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 ofrecer 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 de redacción

José María Martín Patino, Director General • **Agustín Blanco,** Director Adjunto • **Giovanna Bombardieri,** Secretaria • **Antonio Chueca**, responsable del Departamento de Datos • **Luis Fernando Vílchez**, responsable del Equipo de Encuestas CECS • **Javier Ruiz-Ogarrio**, empresario, patrono de la Fundación Encuentro • **José Luis Barbero** • **Teresa Herreros** • **Beatriz Manzanero.**

Colaboran en este Informe: **Florentina Álvarez**, Subdirectora General de Estadísticas Demográficas, INE • **Enrique Badía**, Subdirector de «Cinco Días» • **Quim Brugué**, profesor del Departamento de Ciencia Política y Derecho Público, Universidad Autónoma de Barcelona • **Koldo Echebarría**, Director del Instituto de Dirección y Gestión Pública, ESADE • **Mª Dolores Fiallega**, profesora de Educación Secundaria • **Raquel Gallego**, investigadora del Departamento de Ciencia Política y Derecho Público, Universidad Autónoma de Barcelona • **Ricard Gomá**, profesor del Departamento de Ciencia Política y Derecho Público, Universidad Autónoma de Barcelona • **Elvira González Santamarta**, socióloga, Inem • **Rafael Juárez**, ingeniero agrónomo • **Álvaro Marchesi**, Catedrático de Psicología Evolutiva y de la Educación, Universidad Complutense • **Vidal Maté**, periodista • **Esther Muñoz**, profesora de Educación Secundaria • **Javier Obach**, periodista • **Imma Quintana**, investigadora del Departamento de Ciencia Política y Derecho Público, Universidad Autónoma de Barcelona • **Luis de Sebastián**, Catedrático, Universidad Ramon Llull, ESADE • **Joan Subirats**, Catedrático de Ciencia Política y de la Administración, Universidad Autónoma de Barcelona • **INE** • **CIS** • **Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales** • **Buck Consultants** • **Sofres, A.M.**

ÍNDICE

PARTE PRIMERA: CONSIDERACIONES GENERALES

1.– El tiempo de los jueces XV
1.1.– ¿Se ha politizado la Justicia? XIX
1.2.– «Judicialización de la vida pública» XXII
2.– La hora de la democracia participativa XXV

PARTE SEGUNDA: LA SOCIEDAD ESPAÑOLA DE 1997

I. Lo rural: agonía de un mundo distinto cada vez más cercano 3
1.– Lo rural y lo urbano: ¿contraste o continuidad? 5
1.1.– Una difícil delimitación 6
1.2.– Demografía y geografía de los pequeños núcleos rurales 8
1.3.– Distribución de la población en las provincias 15
1.4.– Un tímido movimiento de reflujo 20
1.5.– Composición de la sociedad rural 22
1.6.– Equipamiento material del hábitat rural 24
2.– La conciencia del cambio en el mundo rural 25
2.1.– El «pueblo» como unidad corporativa 27
2.2.– Los actores y los cambios de rol en el mundo rural 31
2.3.– Prospectiva de la sociedad rural 37

II. Decepción en el mundo del desempleo 45
1.– Datos a la carta 47
1.1.– Datos Inem: paro y contratación 48
1.2.– Datos EPA: paro, empleo, actividad 49
1.3.– Datos de la Seguridad Social 53
2.– Perspectiva cualitativa del empleo 54
2.1.– Se necesitan nuevos hábitos y actitudes en los trabajadores, en los empresarios y en la sociedad 60

III. Preferencias reflejadas en la programación televisiva 63
1.– Consumimos mucha televisión 65
2.– Imagen deformada y deformante de la sociedad 68
2.1.– Un espectáculo de sobresaltos 68
2.2.– La anécdota se hace protagonista 70
2.3.– Mil formas de presencia y participación débil 71
3.– Modas y modos en los programas 73
3.1.– Identificación con nuestras situaciones más domésticas 77
3.2.– Buscando seguridades alternativas en astrólogos y videntes 81
3.3.– Imágenes manipuladas para informar 82

PARTE TERCERA: PRODUCCIÓN Y DESARROLLO

Capítulo I
EL EURO, MITAD RIESGO, MITAD OPORTUNIDAD 91

1.– El reto de fin de siglo 93

1.1.– Sociedades desinformadas 94
1.2.– Un tren que España no puede dejar pasar 97
1.3.– Economistas en contra, políticos a favor 98
2.– La gestación del proyecto 99
2.1.– Una historia sobre todo política 99
2.2.– Todo empezó en La Haya en 1948 101
2.3.– Raymond Barre sugiere la moneda única en 1969 103
2.4.– Los claroscuros del SME 104
2.5.– El pistoletazo de salida 106
3.– Pasos y dudas pendientes 107
3.1.– De 1999 al 2002: la gestión del euro: ¿técnica, política o...? 107
3.2.-: Mayo de 1998: examen de convergencia 113
3.3.– Recelos domésticos en Alemania 117
4.– Impacto en la realidad: el complicado «día después» 120
4.1.– Riesgo y ventura del redondeo 120
4.2.– La continuidad de los contratos: ¿pozo de litigios? 121
4.3.– Armonizar la fiscalidad 124
4.4.– Y del dinero negro, ¿qué? 125
4.5.– Difícil balance de ventajas e inconvenientes 126
4.6.– La difícil convergencia... para después 128
5.– El empleo, ¿ausente? 130
5.1.– España, ¿caso especial? 131
5.2.– Paro fundamentalmente estructural 133
5.3.– En definitiva, hay que competir 134
5.4.– Limitaciones presupuestarias 136
6.– A modo de conclusión 136

Capítulo II
LA INTERNACIONALIZACIÓN DE LAS EMPRESAS ESPAÑOLAS 141

I. Tesis Interpretativas 143
1.– Cambia el campo de juego 143
2.– Protagonista: el factor humano 144
3.– Se necesitan nuevos líderes 146

II. Red de los Fenómenos 148
1.– Competir en un mundo internacionalizado 148
2.– Aprendiendo a vender en otros mercados 153
2.1.– Comercio y turismo tiran de los servicios 154
2.2.– El turismo y la miopía del éxito 155
2.3.– Superando complejos, inercias y desventajas 160
3.– ¿Comercio exterior o simplemente comercio? 176
3.1.– Las características de la globalización relevantes para las empresas 177
3.2.– Inconvenientes y peligros 178
4.– ¿Una competitividad sostenible? 181
4.1.– Infraestructura más sana y consistente 182
4.2.– Mejora insuficiente 185
5.– Competitividad de las PYMES en un contexto de globalización 203
5.1.– Desventajas asociadas al tamaño 204
5.2.– Oportunidades de la globalización 207
5.3.– Estrategia de futuro 208

Capítulo III
DIEZ AÑOS DE POLÍTICA AGRÍCOLA COMÚN 213

I. Tesis Interpretativas 215
1.– Del apoyo en precios a las ayudas directas 215
2.– Bloqueo en la adecuación de las estructuras 217
3.– No todo depende de Bruselas 218
4.– Mayor dependencia de la industria alimentaria y la distribución 220

II. Red de los Fenómenos 221
1.– La PAC proporciona del 30% al 50% de los ingresos directos del sector 221
1.1.– Montañas de excedentes 222
1.2.– Primeros intentos, más bien fallidos, de reducir gastos 223
1.3.– La PAC cambia de vía: una reforma indispensable 223
2.– Se triplicó la renta agraria 225
2.1.– España, receptor neto de los Fondos Comunitarios 225
2.2.– Evolución de las macromagnitudes del sector agrario 227
2.3.– Comercio exterior 236
2.4.– El precio de la tierra 238
3.– Claroscuros en las estructuras agrarias 239
3.1.– Se rejuvenece la población activa agraria 239
3.2.– La dimensión real de las explotaciones es mayor que la registrada 240
3.3.– La mecanización se refuerza y especializa 243
3.4.– Débil organización agraria 245
4.– El diferente impacto de la PAC en nuestros sectores agrarios 247
4.1.– Aceite de oliva: efecto positivo 247
4.2.– Herbáceos: ayudas directas, bajada de precios y eliminación de la intervención 249
4.3.– Leche de vaca: un sector bloqueado por la Unión Europea 250
5.– El sector agrario, la industria y la distribución: reparto de poderes 256
5.1.– Mayor dependencia de la industria y de la distribución 256
5.2.– El sistema agroalimentario español gana competitividad exterior 258
5.3.– La revolución en la distribución comercial no ha concluido 262

PARTE CUARTA: BIENESTAR

Capítulo IV
CON ESTA ADMINISTRACIÓN, ¿PODREMOS SOSTENERNOS EN EUROPA? 269

I. Tesis Interpretativas 271
1.– Un país transformado, una Administración anquilosada 272
2.– El nudo gordiano de nuestro proceso de integración europea 274
3.– Frente al incrementalismo, estrategia: la «repolitización» de la Administración 276
4.– Una nueva relación entre público y privado, entre centro y periferia 279
5.– Sin redefinir responsabilidades no hay gestión pública 281
6.– ¿Por dónde empezar? 283

II. Red de los Fenómenos 285
1.– Las grandes líneas de cambio en las Administraciones Públicas de los países más avanzados 285

1.1.– Contexto económico y político de las actuales reformas administrativas 285
1.2.– La «nueva gestión pública» 289
2.– Modernización de la Administración española: mucha retórica y poco contenido 294
2.1.– Cambio político y continuidad administrativa 295
2.2.– En la Administración central: claridad en el diagnóstico, titubeos en su puesta en práctica 297
2.3.– En las Administraciones autonómicas: los mismos problemas y la misma falta de resultados 312
2.4.– En los Gobiernos locales: muchos cambios sin estrategia clara 316
2.5.– Mala imagen pública de las Administraciones 318
3.– En el reto de la integración europea, la modernización administrativa es necesaria 322
3.1.– Algunos argumentos 323
3.2.– De las élites administrativas a las organizaciones-red 326
3.3.– La credibilidad del Estado en cuestión. Muchas tareas pendientes 331

Capítulo V
POR UN CONSENSO EN LA SANIDAD 335

I. Tesis Interpretativas 337
1.– Ciudadanía y salud: apostar por un nuevo consenso 337
2.– La sociedad, artífice del nuevo consenso 339

II. Red de los Fenómenos 341
1.– La primera reforma giró en torno a la ciudadanía social 342
1.1.– Desarrollo de la sanidad pública y aseguramiento universal 345
1.2.– Se consolida el modelo burocrático en la sanidad 348
2.– La segunda reforma: derechos y obligaciones del ciudadano-cliente 351
2.1.– El Informe Abril como punto de inflexión 353
2.2.– Hacia un mayor equilibrio entre productores y consumidores 356
2.3.– El consumo como problema 366
2.4.– Incierto destino de la segunda reforma 371
3.– Efectos integradores y desintegradores de la ciudadanía autonómica 373
3.1.– La descentralización territorial, un proceso desordenado 374
3.2.– Continuidad e innovación en los modelos autonómicos 379
3.3.– Ciudadanía autonómica y derecho a la salud 383
3.4.– Déficit de coordinación supracomunitaria 387

PROCESOS FORMATIVOS

Capítulo VI
TELEVISIÓN Y FAMILIA 393

I. Tesis Interpretativas 395
1.– De la televisión familiar a la televisión individual 395
2.– Aprender y enseñar a ver la televisión 396
3.– Hacia un modelo de responsabilidad compartida 397

II. Red de los Fenómenos 399
1.– Las pantallas colonizan el hogar 400
2.– Televisión y dinámica familiar 403
3.– Cambios en las dinámicas educativas 409
3.1.– Absortos ante el televisor 410
3.2.– «Hoy los niños ven de todo» 416
3.3.– Padres desbordados 421
4.– Un contenido particular: la publicidad 425
4.1.– La publicidad recrea el mundo y nuestra manera de situarnos en él 426
4.2.– El universo publicitario atrae por igual a grandes y pequeños 430
4.3.– Preocupa la influencia de la publicidad porque afecta al bolsillo 432

Capítulo VII
LA EVALUACIÓN NECESARIA DE LOS CENTROS 435

I. Tesis Interpretativas 437
1.– Necesidad y riesgos de la evaluación 437
2.– La importancia del valor añadido 439
3.– Mejoran los que evalúan 439
4.– Redes de evaluación 440

II. Red de los Fenómenos 442
1.– El marco general de la evaluación 442
2.– Experiencias realizadas en España 443
3.– Tener en cuenta el contexto del centro 445
3.1.– Indicadores 445
3.2.– En los colegios españoles 446
3.3.– Un marco general para la evaluación del contexto 449
4.– Evaluar los procesos del centro 450
4.1.– Los informes Coleman y Jencks 450
4.2.– La investigación de Mortimore 451
4.3.– Evaluar el proyecto curricular 454
4.4.– El grado de participación en la comunidad educativa 457
4.5.– El ejercicio de la dirección 460
4.6.– El clima y la cultura del centro 462
4.7.– Un marco general para evaluar los procesos del centro 465
5.– Evaluar los procesos en el aula 466
5.1.– Estudios sobre los procesos de enseñanza y aprendizaje en el aula 466
5.2.– La metodología didáctica 469
5.3.– Las relaciones en el aula 470
5.4.– La evaluación de los alumnos 472
5.5.– Un marco general para la evaluación de los procesos en el aula 473
6.– Evaluar los resultados del centro 473
6.1.– Los resultados de los alumnos 473
6.2.– La satisfacción de los profesores 476
6.3.– La satisfacción de los padres 478
6.4.– Un marco general para la evaluación de los resultados del centro 479
7.– La experiencia de una red de evaluación de centros de Secundaria 481

PARTE QUINTA: TERRITORIO

Capítulo VIII
VEINTE AÑOS DE AYUNTAMIENTOS DEMOCRÁTICOS: EL RETORNO DE LA POLÍTICA SOCIAL 487

I. Tesis Interpretativas 491
1.- Emergencia de un nuevo localismo 491
1.1.- La proximidad exige respuestas locales 491
1.2.- Capacidad creciente de gobierno local 495
2.- Retornar a la política en el ámbito local 497
2.1.- Gobernar es liderar 498
2.2.- Política e ideología 499
3.- Superar la burocracia de los servicios municipales 502
4.- «Pensar localmente, actuar globalmente» 504

II. Red de los Fenómenos 506
1.- Límites en la nacionalización de la política municipal 506
1.1.- Tensiones entre ámbitos territoriales 506
1.2.- Vaivenes históricos entre lo local y lo nacional 508
1.3.- Protagonismo de los partidos políticos en la vida local 513
1.4.- Vuelta a las agendas locales 517
2.- De la política a la gerencia y de la gerencia a la política 522
2.1.- Reconstrucción histórica del proceso 523
2.2.- Cambios en la tipología de los concejales 528
2.3.- También cambia la organización municipal 534
3.- Revalorización de los mecanismos de participación ante la crisis de la representatividad 538
3.1.- 1979-1987: cuando urgía cimentar los principios de la democracia representativa 538
3.2.- 1987-1997: ¿hacia una democracia más participativa? 546
3.3.- Reflexiones generales sobre experiencias de participación 551
4.- De la expansión burocrática a otras lógicas administrativas 557
4.1.- 1979-1987: crecimiento y burocratización 557
4.2.- 1987-1991: primeras iniciativas de cambio 561
4.3.- 1991-1997: las nuevas iniciativas a examen 564

Índice de tablas y gráficos 567

ANEXO ESTADÍSTICO

1.- Producción y desarrollo 577
2.- Bienestar 637
3.- Territorio 679
A.- Indicadores autonómicos 687

Índice del Anexo Estadístico 775

Parte Primera

CONSIDERACIONES GENERALES

1. El tiempo de los jueces

La democracia no es precisamente un concierto; pero el proceso democrático tiene también sus «tiempos», como la sinfonía clásica. Este que estamos viviendo es el de los jueces. Nada tiene que ver con la lentitud dulce del *adagio*, ni con el *scherzo* vivo y brillante. Lo que vivimos ahora en España se parece quizá al *allegro vivace*, dado que la sucesión acelerada del tiempo juega un papel esencial. Es un hecho evidente que en la escena política española los jueces se han acercado a las candilejas y allí reciben los aplausos y los abucheos más espectaculares. Ésta es sin duda una de las notas que caracterizan ahora a nuestra vida pública, de manera particular durante este año 1997. Y a ella tenemos que referirnos en estas primeras reflexiones del quinto Informe sobre la realidad social española.

Ante todo hay que decir que la democracia española no es una excepción. Al menos las democracias de Italia, Francia y Portugal experimentan lo que ya se ha dado en llamar la «revolución de los jueces». Justicia y democracia responden a un mismo anhelo y brotan del mismo impulso. La tradición bíblica y después los griegos ya pensaban que el monarca tenía que legitimarse por la implantación de la justicia. Desde los orígenes de la democracia la justicia sólo puede lograrse a través de la colegialidad, después de un largo debate. Justicia y democracia pertenecen a la misma andadura del hombre: no se puede herir a una de ellas sin que se duela inmediatamente la otra. La justicia es quizá el único ejemplo de un poder que ha tomado su nombre de una virtud.

Exagera quizá Alain Minc cuando afirma[1] que la trinidad clásica de la democracia representativa, el Estado providencia y las clases medias se sustituye ahora por otra trinidad más sagrada: los jueces, los *media* y la opinión. Sin la intervención de los jueces en la vida política, social y económica no se puede comprender hoy el paisaje político español. En los países

---

[1] Véase Minc, A., *L'ivresse democratique*, Gallimard, París, 1995, p. 77.

del «derecho escrito» como España e Italia, tradicionalmente apegados a la imagen del juez como *bouche de la loi* y, por tanto, menos preparados para las nuevas funciones que los tribunales necesitan asumir, la expansión del poder judicial se ha impuesto en virtud de factores generales que actúan en la mayoría de las sociedades occidentales: la evolución de los sistemas y de las culturas jurídicas, la expansión del Estado providencia y, sobre todo, el desarrollo del papel asignado al tercer poder en una democracia constitucional como es el de garantizar los derechos de los individuos y de las minorías. Todo esto se produce, además, en el contexto histórico de la revolución técnica de los medios de masas; su explosión en nuestro proceso democrático tiene mucho que ver con el protagonismo de la Justicia. Habrá, pues, que superar la visión escandalizada y estrecha de los que contemplan todo esto como una «revuelta» de jueces y periodistas. Pertenece al proceso de maduración de nuestra democracia. Apuntemos algunos de sus rasgos.

«Poder judicial» es la expresión ya de por sí reveladora que encabeza el Título VI de la Constitución. Los Jueces y Magistrados integran ese poder[2]. Y la Constitución encomienda al Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) «la constitución, funcionamiento y gobierno de los Juzgados y Tribunales, así como el estatuto jurídico de los Jueces y Magistrados de carrera, que formarán un Cuerpo único»[3]. Bastan estos textos para demostrar el ascenso y reconocimiento constitucional de la Justicia al nivel de los auténticos poderes del Estado. Los jueces no actúan «desde fuera» del Estado[4]. No constituyen un cuerpo de censores que planean sobre los poderes públicos. Tampoco pueden equipararse a otras instancias morales exteriores al Estado como la prensa, los sindicatos o las iglesias. A ellos corresponde una función pública dentro de los poderes del Estado.

Esta observación parece obvia, pero no es ociosa. Porque proclamada la preeminencia de las Cortes Generales típica de la monarquía parlamentaria[5] y el sometimiento de los jueces al imperio de la ley[6], se atribuye a éstos un control indirecto de la constitucionalidad[7] y directamente se les encomienda la facultad de controlar «la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican»[8]. Pertenecen a los poderes públicos y actúan por derecho propio en la vida pública.

---

[2] Véase Constitución Española, art. 117.1.

[3] *Ibídem*, art. 122.1.

[4] Véase *ibídem*, art. 117.1: «La justicia [...] se administra [...] por Jueces y Magistrados integrantes del poder judicial».

[5] Véase *ibídem*, art. 1.3.

[6] Véase *ibídem*, art. 117.1.

[7] Véase *ibídem*, art. 163 y Ley Orgánica del Poder Judicial, art. 5.3.

[8] Constitución Española, art. 106.1.

Como es lógico, los constituyentes encomendaron también a los jueces el control de los miembros y agentes del poder ejecutivo, un poder «tanto más necesitado de control cuanto inserto en una dinámica de crecimiento imparable»[9]. Nuestra Carta Magna muestra claramente esta voluntad de instaurar un poder judicial independiente y responsable, sometido únicamente al imperio de la ley. Los intentos para lograrlo, de manera especial frente al poder ejecutivo, forman parte ya de las peripecias más significativas de nuestro proceso democrático.

¿Cómo conseguir que los jueces y magistrados sean «independientes» y «responsables», controladores y controlados? En el ejercicio de su función de juzgar, los jueces gozan de plena autonomía respecto a sus superiores jerárquicos. Con mayor razón deberán mostrar esa independencia frente a las autoridades políticas y administrativas. Será, por tanto, ilícito todo tipo de presión que pretenda influir en la sentencia. La Constitución garantiza también a los jueces su condición de «inamovibles». Es requisito indispensable para el ejercicio tanto de su independencia como de su responsabilidad. Será necesario que el poder político no pueda ejercer presión alguna ni siquiera de manera indirecta y, por tanto, habrá que privarle de la posibilidad de llevar a cabo traslados arbitrarios o ascensos injustificados.

No menos esencial que la independencia es la responsabilidad para el ejercicio de la justicia. ¿Ante quién tienen que responder los jueces y magistrados de sus actos? Es evidente que ante la ley. Si es total su independencia, debiera asegurarse también su responsabilidad. El justiciable en democracia debe estar seguro de las garantías que le asisten. El garantismo resulta esencial y se desarrolla en el régimen democrático. Los daños que puede causar, por ejemplo, un juez instructor en la imposición de cautelas que limitan la libertad del justiciable, por muy legitimadas que estén en las leyes, pueden ser irreparables tanto para el presunto culpable como para la justicia misma.

Hay que exigir, pues, al juez responsabilidad profesional: capacidad, experiencia y el debido cumplimiento de las obligaciones que le corresponden como miembro del poder judicial. Dígase otro tanto de la responsabilidad disciplinaria jurisdiccional que abarca las faltas en que puede incurrir en el ejercicio de sus funciones. El abuso de la prisión cautelar, a pesar de los prudentes controles encomendados a los fiscales, constituye una de las cuestiones más oscuras de los grandes procesos político-financieros que hemos tenido que presenciar a lo largo de estos años. La utilización de la cárcel para ablandar los testimonios de los imputados es típicamente inquisitorial y pertenece a la más negra de nuestras tradiciones judiciales.

---

[9] Jiménez Villarejo, J., *Responsabilidad penal y responsabilidad política. El control judicial de la vida pública*. Conferencia pronunciada en Granada, marzo de 1997.

Existe también una responsabilidad que pudiéramos llamar «ideológica». Como reconoce el *Libro Blanco de la Justicia*, «el juez está integrándose cada vez más en la sociedad [...] Es positivo y repercute favorablemente que el juez esté cada día más inmerso en la sociedad en la que vive y que tenga una formación más omnicomprensiva»[10]. Al juez se le pide algo más que ser portavoz de la ley. No puede refugiarse en una especie de «independencia olímpica».

Ahora bien, no puede negarse que la interpretación política del derecho plantea nuevas y gravísimas dificultades para el ejercicio de la justicia. El derecho ciertamente no es neutral, ni cabe un ejercicio de independencia ideológica. El nudo de la cuestión reside en los valores nunca imponibles por los grupos dominantes, sino por los mecanismos que actúan en la conciencia del pueblo. La ley es expresión de la voluntad popular, si ha sido elaborada democráticamente y no impuesta por la clase dominante. Esta nueva manera de entender la jurisprudencia interpela directamente a la responsabilidad del juez. Al mismo tiempo que refuerza su independencia frente al poder político rompe con el anacrónico «modelo burocrático» en el que los nombramientos dependían del poder ejecutivo, teniendo en cuenta los criterios de antigüedad y mérito.

El reconocimiento de la Justicia como uno de los tres grandes poderes del Estado, la extensión de la acción judicial a terrenos de la vida pública antes prácticamente vedados y la particular conciencia política del juez en la interpretación y aplicación de la ley, nos introduce necesariamente en la gran cuestión de la «politización de la justicia», acerca de la cual se ha vertido mucha tinta a partir de los años ochenta y de manera particular a lo largo de 1997. Nunca como en estos meses se había acusado públicamente y con tanto desenfado irresponsable de prevaricación a los tribunales en razón de las tendencias políticas de los miembros que forman parte de ellos. Esta diatriba, escandalosamente utilizada según el color político del que la maneja en el discurso público de los medios de comunicación, tiene que ocupar un espacio en estas Consideraciones Generales. Sin ella no llegaríamos a contemplar todo el cuadro ni a explicar el momento crítico de nuestro proceso democrático.

Conviene dejar muy claro qué entendemos unos y otros por «politización del poder judicial». No creemos que sea justo entretenernos en la llamada «politización de los jueces». Bastaría recordar que nunca han existido jueces ajenos a su propia conciencia, necesariamente orientada en una u otra tendencia política. La abstracción ni es posible ni sería justa.

Cuando hablamos de la politización del poder judicial nos tenemos que referir a la relación que mantiene ese poder del Estado con los otros dos

---

[10] Consejo General del Poder Judicial, *Libro Blanco de la Justicia*, Madrid, 1997, p. 57.

grandes poderes: el ejecutivo y el legislativo. Ahí reside desde siempre el núcleo del problema. Una vez que el poder judicial ha sido reconocido como tal en nuestra Carta Magna y se ha hecho presente en la vida pública española, será necesario que tomemos el pulso a las relaciones que mantiene con los otros poderes del Estado y, lógicamente, también con los otros poderes de la sociedad civil, en especial con los medios de comunicación.

La creación constitucional del CGPJ constituye «una auténtica revolución». Significa, sin duda, un paso decisivo en orden a la separación de poderes, inspirado en el modelo de la Constitución italiana de 1947, artículo 104[11], aunque, en su tenor literal, nuestro artículo 122 se halla bastante alejado de aquél. La novedad de esta separación de poderes, la composición y procedimiento para la elección de los miembros del CGPJ, así como la imprecisión de sus competencias, han ido encadenando los conflictos que suelen invocarse en favor tanto de un proceso de politización de la Justicia como de otro, a nuestro juicio más real, de judicialización de la vida pública.

1.1 ¿Se ha politizado la Justicia?

Amplios sectores de la sociedad desconfían de la independencia de la Justicia. El 43% de los españoles, según el CIS[12], creía en diciembre de 1996 que el grado de independencia de los jueces era «bastante bajo» o «muy bajo». Independencia e imparcialidad no se identifican. Según los estudios encargados por el CGPJ a Demoscopia, la percepción ciudadana sobre la imparcialidad del juez ha experimentado un gran deterioro, ya que en 1988 apostaba por ella un 49% de los encuestados y en 1997 sólo un 40%. Por ello es lógico que a la pregunta sobre si la forma en que se decide un caso depende del juez al que le toque juzgarlo, el 57% responda en sentido afirmativo.

Si, como hace Demoscopia, seguimos preguntando las dependencias de la Justicia, para un 57% existen presiones del Gobierno; para un 58%, de los grupos económicos y sociales; y para un 55%, de los medios de comunicación social. Interesa analizar primero las posibles dependencias del poder político.

---

[11] Preside *Il Consiglio superiore della magistratura* el presidente de la República y son miembros natos del mismo el primer presidente y el fiscal general de la *Corte di cassazione*. Dos tercios corresponden a magistrados, elegidos por todos sus colegas de diversas categorías. El tercio restante es elegido por el Parlamento entre profesores universitarios, juristas o abogados con más de quince años de ejercicio. El nombre mismo del *Consiglio* italiano indica ya un nivel más modesto que su correspondiente español.

[12] CIS, Estudio 2.231, diciembre de 1996.

La presión directa del poder político sobre el juez, fuera de la inevitable de su propia concepción ideológica del derecho, carece de relevancia. Tiene mucha más importancia aquella influencia que es efecto de la estructura misma de la Administración de Justicia. Nos referimos a la dudosa dualidad competencial en el reparto de funciones entre el poder ejecutivo del Estado y el CGPJ. Tanto el Ministerio de Justicia como el CGPJ tienen potestades de gobierno sobre la Administración de Justicia. Incluso a esta dualidad viene a añadirse una tercera: la de aquellos Gobiernos autonómicos con competencias administrativas en la Justicia. Todas las facultades de gobierno no asumidas por el CGPJ han sido transferidas por la norma estatutaria y la Ley General del Poder Judicial a los Ejecutivos autonómicos. Sobre los Juzgados de Paz, en localidades de menos de 7.000 habitantes, las autoridades municipales disfrutan de algunas competencias.

La «imprecisión en el reparto competencial», la «afectación a la independencia judicial», la «disfunción en la gestión» y las «dilaciones e ineficacia» son denunciadas en el *Libro Blanco de la Justicia* aprobado por el CGPJ el 8 de septiembre de 1997. Efectos como el desaprovechamiento de recursos, los conflictos frecuentes y aun la abstención competencial dañan el prestigio y fiabilidad de la Justicia española. Dicho *Libro Blanco* atribuye mayor gravedad al hecho de que «en ocasiones la actual estructura competencial pudiera, siquiera en forma indirecta, atentar al mismo principio de separación o división de poderes, garantía de la independencia judicial»[13]. Y se pronuncia sin ambages «en favor de la asunción por el Consejo General del Poder Judicial de todas las competencias que en materia de jueces y magistrados y de secretarios judiciales mantiene en la actualidad el Ministerio de Justicia, incluyendo expresamente las competencias presupuestarias y las relativas a la Mutualidad General Judicial, a fin de que, en el futuro, consumadas las transferencias a las Comunidades Autónomas, éstas y el Consejo General del Poder Judicial, ejerzan la dirección del servicio público de la Administración de Justicia»[14].

La Constitución pide también en el artículo 117.2 que los jueces sean «inamovibles». Sin esa garantía en vano se les pediría que fuesen «independientes» y «responsables». Por eso en el actual proceso de diferenciación de poderes, la inamovilidad adquiere especial significación. De hecho, el poder político en sede parlamentaria determina la composición del CGPJ, valiéndose de ascensos que si valoraran el único mérito de favorecer la sintonía política de partido serían claramente arbitrarios. Este hecho sitúa al CGPJ en trances de gravísimo descrédito. Las cuatro democracias de Francia, Italia, Portugal y España han adoptado la fórmula de un Consejo Superior para el gobierno de jueces y magistrados. Pero el de España se di-

---

[13] Consejo General del Poder Judicial, *op. cit.*, p. 316.

[14] *Ibídem*, p. 319.

ferencia del de las otras tres en dos rasgos paradójicos entre sí: por una parte, se prefiere el nombre comprometedor de Consejo General del Poder Judicial en vez de Consejo de la Magistratura y, por otra, es el único país de estos cuatro en el que todos los miembros de dicho Consejo son elegidos por las Cortes Generales.

Como es sabido, las Cortes Generales modificaron el sistema de elección de los miembros del CGPJ por Ley Orgánica del 1 de junio de 1985, según la cual «cada una de las Cámaras propondrá por mayoría de tres quintos de sus miembros seis Vocales elegidos entre Jueces y Magistrados de todas las categorías judiciales que se hallen en servicio activo»; los otros ocho serán elegidos igualmente por ambas Cámaras y por la misma mayoría «entre Abogados y otros Juristas de reconocida competencia con más de quince años en el ejercicio de su profesión»[15]. Basta repasar las competencias del CGPJ en materia de nombramientos para comprender la importancia que tiene el hecho político de traducir a este órgano supremo de la Justicia la prevalencia de la mayoría parlamentaria en su funcionamiento ordinario: los jueces mediante Orden; los Magistrados del Tribunal Supremo, Presidentes y Magistrados mediante presentación a Real Decreto, refrendado por el Ministro de Justicia; el Presidente del mismo Consejo, que es a la vez Presidente del Tribunal Supremo, por mayoría de tres quintos; y dos miembros del Tribunal Constitucional por igual mayoría[16].

A los doce años de experiencia, no parece que la nueva forma de elección de los miembros del CGPJ haya ayudado a independizarlo del poder político. Más aún, en circunstancias significativas, cuando entra en juego el nombramiento de Presidentes o Magistrados de Sala que tendrían que intervenir en el conocimiento de causas de contenido político, las crisis han sido manifiestas, debido a la fidelidad del voto partidista de los vocales del CGPJ. La sentencia del Tribunal Constitucional que declaró conforme con la Carta Magna el nuevo procedimiento de elección de los vocales, ya advertía sobre el peligro de que los señores diputados y senadores se dejasen llevar por el sistema de cuotas partidistas, minusvalorando los criterios de independencia e inamovilidad. Ciertamente el nuevo sistema era tan constitucional como el primero, pero exigía a los diputados y senadores un mayor cuidado para su puesta en práctica. No fue así. El Presidente mismo de este órgano supremo del poder judicial fue también consensuado políticamente en las Cámaras e impuesto de hecho a los vocales aun antes de reunirse para la constitución del CGPJ. Incluso la cuota del partido gobernante se reforzó con el peso del Gobierno. Venía así a cumplirse la regla, fácil de probar en el estudio comparado con nuestras democracias vecinas: todo Ejecutivo fuerte –y lo es de manera especial cuando cuenta en las Cámaras

---

[15] Ley Orgánica del Poder Judicial (6/1985), art. 112.

[16] Véase *ibídem*, art. 107.

con mayoría absoluta– no se resiste a dejar de controlar al poder judicial. Los Parlamentos consensuales respetan mejor la independencia de la Administración de Justicia. No faltaron voces socialistas en aquel momento que pedían claramente una mayor politización del poder judicial.

No es de extrañar que los medios de comunicación aireen en extremo toda clase de sospechas cuando el CGPJ tiene que tomar decisiones importantes y que aviven el fuego para presionar al Gobierno sobre determinados candidatos amigos o enemigos, especialmente los que han de intervenir en las causas de la Sala de lo Penal. A pesar de todo, sería injusto afirmar que la Justicia española está politizada. La corrupción de algún juez sigue constituyendo la excepción. Digamos más bien que en el proceso lógico de separación e independencia de los tres poderes clásicos del Estado la experiencia española no ha dado con el sentido y ritmo deseables. Las políticas de consenso, que iniciaron con buen pie la andadura democrática, perdieron vigor con las mayorías absolutas. No es cierto que ahora se haya politizado la Justicia. Por el contrario, arrastramos todavía la tradición absolutista, y después, napoleónica y franquista. Pensamos más bien que no hemos avanzado lo suficiente en el proceso de despolitización. El Ejecutivo ha mantenido con tenacidad creciente la dependencia orgánica de la fiscalía y para ello ha parecido estar dispuesto a servirse de todos los formalismos.

1.2 «Judicialización de la vida pública»

No debe considerarse como «judicialización» sin más la notoriedad alcanzada por algunos jueces. Su intervención en determinados asuntos político-financieros, dentro de un cuerpo de la Administración caracterizado por la discreción, produce un cierto escándalo en la opinión pública. Como decíamos al comienzo de estas reflexiones, se han adelantado al proscenio de la opinión y ahí reciben los más fervientes aplausos por su actitud contra la corrupción y los abucheos más sonoros por aparecer como actores poderosos, sembrando la sospecha de instaurar una especie de «gobierno de los jueces».

En España, como en Francia e Italia, se puede hablar de «revolución en la judicatura». Como veremos, la sociedad mediática no es ajena a este acontecimiento. Pero las causas son más profundas. Todo el mundo sabe que en las democracias latinas, a pesar de la concepción restrictiva del código penal, asistimos a una extensión de lo «ilícito» de fronteras difusas. En el fondo influye la tendencia intervencionista del Estado y el desarrollo de los servicios públicos según un modelo de Estado de Bienestar. Algún autor como Giulio Tremonti se atreve a tildar al Estado de «criminógeno». La extensión del Estado causaría la proliferación de las leyes; la proliferación de las leyes causaría la proliferación de lo ilícito, real y potencial; y la

proliferación de lo ilícito promovería la confusión y después la banalización de los delitos. Una concepción tan pesimista como ésta nos llevaría a la de una vida pública fuertemente judicializada.

Nos parece más acertada otra explicación, según la cual el control judicial vendría a sustituir la falta de control político. Si es verdad que en democracia «la justicia emana del pueblo», allí donde se desconfíe de la política y, por tanto, del consenso, donde la participación esté bajo mínimos, estará ausente el control popular. No hay corruptos sin corruptores. Se pediría a gritos la intervención de los jueces, aunque luego se les criticara por su excesivo protagonismo.

En la vida pública española hemos asistido al debate que se escondía detrás de la dialéctica existente entre «responsabilidad política» y «responsabilidad penal». Dos responsabilidades en realidad distintas que erróneamente se han tratado de confundir o de reducir la una a la otra. No se debió intentar cambiar el principio de oportunidad política por el de legalidad; ni la responsabilidad jerárquica por la culpabilidad personal; ni declararse inocente en lo político por el hecho de no haberse probado judicialmente el delito. Junto a la «presunción de inocencia», que protege al ciudadano del poder judicial, existe la «presunción de desconfianza», que deja al gobernante inerme ante sus electores.

Toda la batería mediática que puede acorazarse en la crítica implacable contra un gobernante político no debería convertirse en artillería procesal. Los medios de comunicación han estado más pendientes de las actuaciones de la Sala Segunda del Tribunal Supremo y de determinados jueces instructores de la Audiencia Nacional que de la acción política propiamente tal. Parece imposible disipar la impresión de dependencia de los tribunales en cuestiones medulares de la vida política. Éste es uno de los aspectos más espectaculares de la llamada «judicialización de la vida política».

Volviendo a la trinidad de Alain Minc, citada al principio de estas Consideraciones, no puede negarse, al menos en las democracias latinas, que los jueces han descubierto una nueva manera de relacionarse con la opinión pública a través de los medios de masas. En realidad, el ejercicio de la justicia en las democracias es de puertas abiertas. El salto es revolucionario porque se apoya en la revolución técnica de los medios, que ha disparado los volúmenes de las audiencias y ha desarrollado la práctica mediático-judicial en diversas formas del llamado periodismo de investigación. La referencia al *Watergate* americano forma parte de una ilusión periodística aderezada con una supuesta ética.

En Francia, durante los años 1970-1975 el Sindicato de la Magistratura defiende a los jueces como actores de la escena pública. «Tenemos que esforzarnos por informar al país y luchar por la existencia de un verdadero poder judicial» (Jean Wolff). Se comenzó a divulgar el concepto nuevo de

la «transparencia» hasta convertirlo en una ideología compartida por jueces y periodistas. «Todo puede ser público en nuestro tiempo: debemos instruir y juzgar bajo el control del público. Entre nosotros y los justiciables existe una barrera que nos permite hacer lo que queremos cuando estamos defendidos. De golpe las gentes han empezado a temer a la justicia y a despreciarla. Si la justicia fuera abierta nos ayudarían los ciudadanos»[17].

En este contexto cultural, las crisis políticas y sociales en Francia, Italia y España han contribuido a reforzar las relaciones entre los jueces y la prensa. El conjunto de la clase política, al parecer inconsciente de esta evolución, prosiguió su rutina de financiación ilícita. Al fin y al cabo eran actividades realizadas por una buena causa. El mismo Charles De Gaulle –afirma Michel Rocard– financió sus campañas de manera ilícita. Los abusos de influencias y la corrupción no parecían tener gran importancia para los partidos. Hasta que la sociedad se va dando cuenta de las presiones del poder político sobre la Justicia para ahogar los asuntos más sucios. La ideología de la transparencia aparece como una fuerza mítica y actúa como un verdadero motor de explosión. El objetivo de una buena causa es conseguir que se esclarezca la verdad y salvaguardar la independencia de la Justicia. Para llegar a este fin existen periodistas para quienes todo vale: traicionar el secreto sumarial, negociar contrapartidas de intercambio de servicios e informaciones con otros periodistas de la investigación, hacer de mediadores con los abogados de la defensa y ponerse a disposición del fiscal o del juez instructor para ayudarle en sus pesquisas con métodos periodísticos vedados al derecho procesal.

¿Significa todo esto el triunfo definitivo de los medios y tendremos que caer de rodillas ante esta arma poderosa que se cree depositaria de las esencias de la Justicia? Nada menos seguro. Tengamos en cuenta la diferencia de los dos escenarios, el mediático y el judicial. El judicial ofrece garantías en los procedimientos, en la escena mediática apenas existen las defensas; el ritmo del tiempo es también diferente: la inmediatez mediática no se concilia con la meticulosidad del proceso judicial; la escena mediática es protagonizada por el personaje acusador y en la judicial el protagonista es el juez, que rodea al justiciable de garantías. El juego a veces se hace violento, dado que los medios pueden desarrollar más fuerza represiva, sin poner en peligro su propia causa informativa.

El esquema es implacable. Los que pregonan estar por la transparencia, la verdad y contra la deshonestidad y la lucha de influencias, tienen todos

---

[17] Declaraciones del juez Pascual a *Le Nouvel Observateur* (24 de julio de 1972). Dominique Charvet, vicepresidenta del Sindicato insistía en lo mismo: «El secreto permite la discreción, es decir, la arbitrariedad. Parece que protege la vida privada del inculpado y la manifestación de la verdad. Pero esto no es más que una parte débil de sus consecuencias. Por el contrario, el secreto expone al juez a todas las tentaciones, intervenciones y presiones» (*Le Nouvel Observateur*, 8 de mayo de 1972).

los derechos y son considerados bienhechores excelentes de la sociedad. Sus víctimas y sus adversarios serían entonces los malvados. Este maniqueísmo es real y pertenece a un esquema eterno.

Este sistema mediático-jurídico ha hecho cambiar las estrategias de la defensa. Lo que más interesa a un abogado es hacer un buen diagnóstico sobre las posibilidades de «mediatizar» el asunto. No importa invertir grandes sumas para ganarse a su favor a la opinión pública. El acusado prefiere echarse en los brazos de los medios y profesar públicamente su fe en la transparencia. Sin embargo, la mayoría de las veces el resultado es una borrasca mediática, dentro de la cual los periodistas no se interesan por el fondo de las explicaciones que podrían defender los derechos de la persona encausada. Por una razón simple: si la acusación prospera, allí hay un negocio, una noticia de interés; si la acusación decepciona, ya no hay asunto.

La persona encausada es instrumentalizada por los medios. Todo lo que esa persona diga puede volverse contra ella, bien porque cae en contradicción y contribuye a aumentar la polémica, bien porque la verdad de lo que puede decir es utilizada para realzar el valor de la acusación, dándole una apariencia de objetividad. El silencio del encausado sería lo más aconsejable. Pero muchas veces la empresa se hace imposible, sobre todo cuando se trata de hombres públicos.

Si los jueces y jurados se dan cuenta de que en torno a ellos se está desarrollando otro proceso paralelo en los medios, el fracaso es probable. Los jueces tomarán como punto de honor marcar sus distancias respecto a lo que dicen los medios. Algunos procesos financieros o jurídicos tienen que proceder aguantando la tormenta mediática.

De este cóctel jurídico-mediático hay que salir como de una atmósfera altamente contaminada. Quizá hayamos tenido que atravesar esta fase del subdesarrollo democrático para darnos cuenta de que la justicia de puertas abiertas debe hacerse con una información crítica ajena a los escándalos y a la crispación política.

«Lo que distingue a los jueces de otros actores políticos no es que ellos estén fuera del sistema, sino que se comprometen con él de manera distinta» (J. W. Peltason, 1968).

2. La hora de la democracia participativa

La democracia representativa está en crisis. España tampoco en esto es una excepción. Abundan las explicaciones. Se denuncia una manera de hacer política distante de los ciudadanos que los hace más pasivos y alejados

del poder. De este modo la democracia se habría convertido en un espectáculo al que se invita a los ciudadanos sólo de tarde en tarde. Los rebeldes de los años sesenta naufragaron precisamente en los arrecifes del simplismo. El «criticismo a toda costa» y la política de la anti-política, de la oposición sistemática, se confunden y se refuerzan mutuamente. La política espectáculo produce hipercríticos, pero no verdaderos participantes. Más bien se cae en el puro negativismo.

Corremos el riesgo de olvidar que el fin de la democracia no puede ser otro que el de un sistema de gobierno. El olvido de la función de gobernar conduce inevitablemente a un mayor desgobierno. Apenas existe un departamento del Gobierno que no esté bloqueado por la exigencia de participación de los grupos sociales afectados. No se puede reformar el mercado laboral ni la política agrícola sin contar con los agentes sociales implicados; imposible reconvertir un sector industrial sin que resuene la protesta en el bloqueo de las carreteras, en la circulación de la ciudad o en los transportes públicos. Topamos con la misma experiencia en las reformas de servicios básicos como la enseñanza o la sanidad. Ni las obras públicas pueden agredir el medio ambiente, ni el servicio militar forzar la ética pacifista. La movilización de la calle no roza más que la zona externa de la participación política. Y si llega a la exasperación activista, podrá ser legítima, pero, llevada a la desmesura, produce frustración y aun desprecio de la política. Nada de todo esto es expresión de lo que aquí entendemos por democracia participativa, situada más bien a caballo entre la democracia representativa y la democracia directa o referendaria.

Participar es tomar parte en lo común, tomar como propio lo de todos. No se queda en la defensa de los intereses particulares, aunque esto sea justo y se deba hacer también de manera legítima. La participación es personal y está en relación inversa al número de participantes: dentro de un grupo de cinco vale una quinta parte; en uno de cien, una centésima; y uno de miles de personas puede quedarse en un simple tumulto. El denominador común mide el peso de la participación. Tampoco debe confundirse con la intensidad que suele llevar al extremismo. En cualquier caso, no se ve cuál es la aportación del extremista a la construcción de la democracia. El extremismo suele ser expresión del maniqueísmo de los que sólo ven negro sobre blanco. Una participación extrema puede culminar en rígido fanatismo, que, de generalizarse, destruye el proceso democrático. La libertad de manifestarse en la calle es claramente legal, pero en nuestro tiempo puede haberse convertido en un simple rito molesto de «rogativas» dirigidas a altísimos señores.

Se insiste también en la corrupción como motivo del desencanto y alimento de la desconfianza frente a los políticos. La política nunca ha sido inmaculada y probablemente no lo será jamás. Ahora se ha llegado a niveles de corrupción sin precedentes. Encontramos una primera razón en el

declive de la ética del servicio público. Una segunda y formidable razón sería debida al hecho de que se mueva tanto dinero en el juego de la política. Los costes de la política son ya excesivos y difíciles de controlar.

La democracia participativa se impone como regeneración de la política. Podríamos también decir como una necesidad de volver a la política real, hoy marginada por una serie de procesos en gran parte independientes de la voluntad de los mismos políticos, tales como la transformación de los partidos, la invasión de la «vídeo-política» y de la civilización tecnológica.

Los partidos políticos «son instrumento fundamental para la participación política»[18]. El formidable aumento de competencias atribuido a estos operadores del sistema político después de la Segunda Guerra Mundial ha ido cambiando la naturaleza de estas instituciones representativas. La mirada desconfiada de los ciudadanos ya no admite que sean organizaciones representativas dedicadas a defender los intereses de los electores. Actúan como instituciones autónomas que protegen ante todo sus propios intereses. Esta perversión no es exclusiva de la democracia española. Basta contemplar la abundante bibliografía de los politólogos latinos y anglosajones que atribuyen a la profunda transformación de los partidos la crisis actual de las democracias parlamentarias. Los partidos se han convertido en maquinarias electorales que consumen cantidades ingentes de medios económicos y técnica publicitaria al servicio del líder. Han dejado de ser el instrumento principal de la participación política.

Manuel García-Pelayo hablaba del *Estado de los partidos*, en el que ya no deciden los elegidos por el pueblo sino los grupos parlamentarios que someten a los diputados a una rígida disciplina de voto partidista. A medida que los partidos se han ido apoderando de la sala de máquinas del Estado su presencia en la cubierta del barco dejó de tener sentido: sus dirigentes y militantes perdieron las conexiones vivas con la sociedad. La distinción ya popularizada entre «fuerzas sociales» y «fuerzas políticas» es ya por sí misma elocuente. Estas «fuerzas parlamentarias» se dejan regir por el pensamiento estratégico; la política deja de existir para convertirse en simple estrategia. Las palabras dejan de ser instrumento de consenso para convertirse en armas de guerra; el adversario político, dentro del hemiciclo, es un enemigo al que sólo hay que dirigirse desde posiciones dominantes. En eso precisamente consiste la estrategia: en disponer las fuerzas y buscar el momento más adecuado para vencer, dado que se ha abandonado ya la idea de poder convencer o consensuar con el otro partido discrepante. El Gobierno organiza sus fuerzas aliadas en orden de batalla frente a la oposición. Y a ésta no le queda otra opción que desgastar o desacreditar al Gobierno. El objetivo final sería la exclusión, la desaparición del adversario en el horizonte electoral.

---

[18] Constitución Española, art. 6.

En España, con todos los matices de tiempos y regiones, apenas ha existido eso que ahora solemos llamar «sociedad civil». Ha prevalecido la fuerza del Estado sobre una sociedad débil. Por gobernar no se entiende otra cosa que mandar. De ahí la necesidad de contar con mayorías parlamentarias estables. Hasta tal punto ha oficiado este concepto de Gobierno en el juego parlamentario que la «gobernación» se ha disfrazado de «gobernabilidad». Cuando el Gobierno perdió la mayoría absoluta en las urnas, sólo interesó la formación de una mayoría parlamentaria por medio de un pacto que en vez de llamarse de «gobernación» buscó la eufonía de la «gobernabilidad». Como si la nave del Estado y los ciudadanos que en ella navegan se volvieran más gobernables por el mero hecho de contar con un Parlamento dominado por el Gobierno y sus socios. En todo caso será el Parlamento el que se ha hecho gobernable y no el ciudadano español, que sigue reducido a su papel de espectador escéptico al contemplar el Congreso, donde los representantes del pueblo apenas parlamentan.

El nexo entre *opinión pública y democracia* es constitutivo. La opinión pública no equivale a la suma de las opiniones individuales. ¿Cómo asegurarse de que las opiniones que están *en* el pueblo sean también opiniones *del* pueblo? ¿Cómo conseguir que la *opinión autónoma del pueblo* prevalezca sobre la *opinión heterónoma* dictada o vertida desde fuera? He aquí otra gran cuestión de la democracia participativa.

La autonomía de las opiniones sobre lo público ha quedado gravemente herida con la explosión de los medios. Es verdad que la pobreza y el analfabetismo siguen condicionando decisivamente la formación de la opinión. Ahora, sin embargo, con los flujos torrenciales de información, han aumentado las dificultades. Nos sentimos inundados de información superficial, de noticias aisladas, desarticuladas, desprovistas de sentido. La pobreza cualitativa de esta mera representación de «microhechos» la mayoría de las veces gira sobre sí misma y no da pie para una verdadera interpretación. No llegamos a comprenderla y terminamos por olvidarla fácilmente. De hecho, con muchas más noticias no mejora el conocimiento. La información no es conocimiento. Se puede estar informado sobre muchas cosas y al mismo tiempo no alcanzar a conocerlas. Se llega con frecuencia incluso a la desinformación, que es la distorsión de la información. No necesita ser conscientemente manipulada, basta la deformación del profesional. La lógica interna empresarial se ve obligada por la competencia a concentrar recursos económicos y a organizar poderosos grupos multimedia. La tendenciosidad antes inevitable, ahora sale reforzada.

El policentrismo favorece y el monopolio de los *media* dificulta de manera determinante la formación de la opinión pública. La libertad de pensamiento requiere que el individuo tenga la posibilidad de expresarse en cualquier órgano de información con el que pueda dialogar o responder a lo que en ese medio ha sido difundido. A nadie se le ocurre pensar que un

simple lector en el espacio de «cartas al director» pueda tener las mismas posibilidades que un columnista. Los intereses económicos de la empresa mediática y la pretendida coherencia de la misma limitan de hecho la libertad de expresión. A falta de esta libertad real para decir la verdad y de respeto a la misma, la libertad de pensamiento se transforma en facilidad para la mentira. No basta que esta libertad fundamental tenga cobertura legal; es necesario además que no nos dejemos invadir por un clima de miedo o terror mediático. La polarización radical y hasta la guerra que hemos vivido durante estos años entre grupos mediáticos potentes corresponde a un gran retroceso real en el ejercicio de las libertades. El líder de opinión que no se alinea en una de las dos trincheras será desatendido y sólo por el hecho de colaborar con uno de los grupos será atacado sin piedad. La guerra mediática es de las peores noticias de nuestro proceso democrático.

Hay que añadir, además, el carácter hegemónico de la televisión. En la «vídeo-política», como gusta de llamarla Giovanni Sartori, se suplanta la reflexión por la imagen. La autoridad se traslada a la visión misma. Introduce un proceso de formación de opinión de sentido contrario al de la prensa. Cuando prevalecía la comunicación lingüística, la formación de opinión era policéntrica y procedía desde abajo. Las fuentes que vertían sus flujos informativos en cascada, según la descripción de Karl Deutsch (1968), mezclaban sus cauces en los pilones de la plaza pública[19]. Las opiniones de cada uno remiten a esos estanques donde actúan los grupos de referencia, las sociedades y corporaciones de intereses comunes y los clubes de opinión. Allí se mezcla, se amasa y se cuece la verdadera opinión pública. En cambio, según esta observación del politólogo italiano, el predominio de la televisión favorece el monocentrismo y el influjo desde arriba. La contribución enriquecedora del policentrismo se hace más ardua y casi imposible.

El medio televisivo acumula, además de su potencia hegemónica de la imagen, otras limitaciones para informar. La radio y la televisión ampliaron masivamente las audiencias. A esta extensión cuantitativa correspondió en la práctica un empobrecimiento cualitativo. Por el hecho de referirse a todo en audiencias masivas, el tiempo pasa a ser un condicionante decisivo. La televisión tiene que contarlo todo medido en minutos y aun segundos. Es necesario seleccionar las imágenes, aquellas y solamente aquellas que despierten el interés de la audiencia.

— Sólo es noticia importante lo que se puede filmar: la mejor imagen es la mejor noticia, corresponda o no con la trama verdadera del hecho. El hombre del periódico puede instruirse sobre unos quince acontecimientos significativos. En los telediarios las noticias se reducen a la mitad y con tiempos de retransmisión que a veces descienden a uno o dos minutos. La restricción es gigantesca.

---

[19] Véase Sartori, G., *DEMOCRAZIA cosa è*, Rizzoli, Milán, 1994, p. 64-ss.

— La imagen que privilegia la televisión es la que «conmueve», la que suscita sentimientos y emociones: asesinatos, violencia, enfrentamientos con armas, terremotos, riadas, incendios y accidentes. Esta prevalencia de la vida emotiva es muy poco favorable a la formación de opinión y a la participación. Una buena imagen es capaz de dar mucha importancia a un subacontecimiento. Existe únicamente porque había allí una cámara que lo grababa.

— La carencia de imágenes sobre los acontecimientos de la vida internacional ha contribuido a emprobrecer notablemente la información en este campo. Se da mucha más importancia a las noticias nacionales que a las internacionales y a las personas que a las cuestiones propiamente políticas.

— La imagen es enemiga de la abstracción y para explicar hay que valerse del discurso abstracto. No tenemos más que ver los esfuerzos de la pantalla cuando quiere informarnos sobre una estadística. La necesidad de «mostrarla» sin poder «explicarla» aumenta hasta el infinito el reduccionismo.

— Podemos comprobar la rapidez de la televisión para llegar al lugar de la protesta, de la manifestación, de la algarada callejera, del bloqueo de líneas férreas y carreteras. Sucede así porque el ataque es espectáculo y la televisión es espectáculo. El mundo real, el que podría interesar para el análisis y la formación de la opinión, no es espectáculo. Se viola así a diario el principio fundamental de toda convivencia, que es escuchar a «la otra parte», normalmente poco apta para el espectáculo.

En conjunto, la «vídeo-política» nos secuestra en un mundo de emociones, de protestas, de simplificaciones y de imágenes arrolladoras. Nos encierra cada vez más en el mundo local o nacional, nos priva de datos para la reflexión y para el diálogo ciudadano. Nada más opuesto al interés que debería despertarse por lo común y por la participación política.

Por último tenemos que contemplar otro proceso que, como el de los partidos y el de los medios de comunicación, está contribuyendo poderosamente al desinterés por la política. Nos referimos a la *relación existente entre la civilización tecnológica y el orden político*. Es evidente que el Estado asume ahora como uno de sus objetivos capitales la promoción del bienestar económico o, con otras palabras, el crecimiento del producto interior bruto. El sistema tecnológico se convierte así en generador de *outputs* transformables en poder político.

La ciencia se ha hecho acreedora de sus medios hasta límites insospechados y, como contrapartida, se ha puesto en manos del Estado. Los recursos del Estado son limitados, mientras que las posibilidades del desarrollo tecnológico son ilimitadas. En estas condiciones es el Estado el que da orden de precedencia y de urgencia a las diferentes ramas de la investigación.

Esta civilización y sociedad tecnológica está dando lugar a un tipo de personalidad política muy distinta a la de los arquetipos tradicionales propuestos desde Platón a Max Weber. No es que se vaya a llegar a la automatización de la política. Un peligro más sutil que el de la mecanización, y tan grave como éste, es el de la utilización de la tecnología política. Como observó Wiener (1969), el político comienza a «intentar manejar la población, no mediante las máquinas, sino utilizando técnicas políticas tan estrechas y tan indiferentes a las posibilidades espirituales como si hubieran sido concebidas mecánicamente»[20]. Karol Kosík lo llamó «político pragmático» y García-Pelayo prefiere proponerlo como «político manipulador». Los rasgos más sobresalientes de este nuevo líder político serían los siguientes:

— Carencia de pensamiento crítico e intento de sustituirlo por una ciencia sistemática falsa, construida con frases hechas, llenas de equívocos y de mistificaciones generalizadas.

— Todo lo reduce al nivel de la técnica, de lo útil y del efecto inmediato. La política es para él un sistema de manipulaciones generales, de utilitarismo y de dominación.

— Es esclavo de lo inmediato, del momento presente y sólo reacciona ante lo inminente. No puede entender más que aquellas cuestiones que caen dentro de su corto horizonte temporal y son susceptibles de ser reducidas a sistemas manipulables.

— Es impotente frente a una realidad que rebasa su horizonte y sus posibilidades. Puede tratar de superar crisis económicas y constitucionales, pero se queda perplejo ante las crisis morales. Más que un político es un tecnócrata de la política.

La tecnocracia es una estructura de poder en la que los técnicos condicionan o determinan las tomas de decisiones. El político justifica sus decisiones por apelación a los expertos técnicos, quienes a su vez se justifican a sí mismos por apelación a las formas científicas de conocimiento. Y contra la autoridad de esa ciencia no hay ya apelación posible.

La virtud de la tecnocracia parecería consistir en la despolitización, es decir, en tratar los problemas no desde el punto de vista del poder, de la distinción entre coincidentes y discrepantes, de la lucha de intereses o de valores metatécnicos, sino desde la pura racionalidad técnica. Esto no quiere decir que el «político manipulador» desprecie al Parlamento o a la opinión pública. Los tiene bien en cuenta. Pero opta por una política cerrada, de pequeños comités, opaca y defendida de la discusión pública.

---

[20] Citado por Manuel García-Pelayo en *Burocracia y tecnocracia*, Alianza, Madrid, 1974, p. 61.

En estas circunstancias hay que preguntarse ¿para qué sirven los políticos?, ¿tienen todavía poder de decisión? En una sociedad cada día más gélida y más mecanizada, el político sirve para mantener la centralidad del hombre y de la comunicación humana a través de la palabra. Se necesita un poder político humanizado, capaz de escuchar el llanto de las gentes. El político es a la vez confesor e intercesor. Es el mediador que interpela a una sociedad inhumana.

Para esto es necesario recuperar la confianza en la política. Y para recuperar esta fe es necesario demostrar que existe la posibilidad de decidir entre varias soluciones, que para cada problema no existe *the best one way*, tal como profesa el determinismo tecnocrático. Gobernar es elegir, porque las soluciones reales para cada asunto son diversas y tienen que ser asumidas por los gobernados. El hecho de que los políticos figuren en los últimos puestos de la escala de credibilidad social prueba la profundidad de la crisis del sistema representativo.

En realidad, desde hace 20 años los políticos no han sido capaces de frenar las calamidades más típicas de nuestro tiempo: el desempleo, la precariedad en el trabajo, la inseguridad, la contaminación y, lo que es más grave, la pérdida de sentido. Es verdad que en determinados campos, como el monetario, el poder de los políticos nacionales se reduce a poco más que a elegir la efigie que ha de figurar en su moneda nacional. Y en un futuro próximo ni eso. Poco pueden hacer para impedir la especulación en el caudal desbordante de los flujos financieros internacionales. Sin embargo, con la mundialización, los problemas cambian de dimensión y no tanto de naturaleza política. No se toma el mismo barco para dar un paseo por la costa que para enfrentarse con la mar brava.

Ninguna nación puede ya hacer frente a muchas situaciones de crisis sólo con sus propias fuerzas nacionales. Habrá que dar con el nivel de decisión pertinente. Como en la política monetaria, habrá que buscar también el lugar propio desde el que se pueda combatir el crimen organizado o la contaminación ambiental. Su nivel de decisión tendrá que ser el internacional o el europeo. Compartir la soberanía no supone tanto una renuncia cuanto una participación en una soberanía más fuerte.

En la vida democrática de los países de nuestro entorno, la experiencia de Romano Prodi en Italia y de Tony Blair en el Reino Unido demuestran que es posible volver a la política. El mensaje de los franceses durante los Gobiernos de Juppé y de Jospin es claro: exigen que los ciudadanos sean consultados, asociados al debate público. Que se dé por terminado el ejercicio lejano y arrogante del poder.

Un sistema, como está sucediendo entre nosotros, donde se decide primero y luego se discute no puede esperar más que el rechazo ciudadano. En nombre de la racionalidad, del deseo del bien hacer, los políticos tec-

nocratizados tienen la tendencia a pensar que todo iría mejor si se les dejara actuar como ellos creen. Pero ése no es el camino de la democracia, sino más bien del despotismo ilustrado. Nuestra vida pública está sembrada de sepulturas de proyectos abortados o mutilados. El proyecto Juppé de reforma de la Seguridad Social en Francia quedará como un ejemplo de libro sobre lo que no es la política.

Es necesario revisar las relaciones entre la sociedad y el Estado y preguntarnos ante todo qué modelo de sociedad tenemos en la cabeza. España salió del aislamiento internacional, elevó el nivel de bienestar; ahora va a entrar en la Unión Monetaria en «primera velocidad» y tiene que competir con los servicios públicos de otros países miembros que nos aventajan en más de una década de modernización. Ahí nos jugamos la credibilidad del Estado.

La rapidez del cambio facilitó que partes sensibles de la Administración y de la sociedad siguieran manteniendo tics más propios de otra época. La cultura política y cívica de los ciudadanos tiene su propio ritmo, a menudo no coincidente con el cambio institucional: son restos de tradiciones estatalistas, rigideces autoritarias y desresponsabilización social. Ahora tenemos que emprender la tarea reconstituyente de la sociedad. Los ciudadanos deben organizarse para participar. La Administración tiene que modernizarse para salir a su encuentro. A esta necesaria renovación de las Administraciones Públicas para una democracia más participativa dedicamos especial atención en este Informe. En el capítulo IV se analizan los principios generales de esta reforma; en el VIII se estudia el caso especial de las Administraciones locales. Los servicios públicos de la salud y de la enseñanza son contemplados con visión de futuro en los capítulos V y VII. Dejamos para ese momento las cuestiones más concretas.

El modelo burocrático weberiano, entendido como organización jerárquico-autoritaria, de delimitación de competencias, de procedimiento formal y escrito en la tramitación y resolución, se ha hecho hoy inservible para la prestación de servicios a los ciudadanos. La opacidad, la rigidez autoritaria, la arbitrariedad y disfuncionalidad, la rutina administrativa y la sumisión dogmática a los criterios de la superioridad son rasgos del rostro más desagradable del Estado. En esas oficinas de tramitación de permisos y de control de la ciudadanía se genera la desconfianza hacia lo público. Organizarlas de manera que parezcan y sean prestadoras de servicios no sólo es necesario para avanzar en la democracia participativa; es el reto en el que nos jugamos la credibilidad del Estado en la convergencia con las Administraciones de la Unión Europea.

La mejora de los servicios públicos no sólo depende de una gestión más eficiente y eficaz por parte de la Administración. Es necesario que la sociedad misma exija su transformación: reclama transparencia democrática, capacidad para satisfacer los deseos y demandas de los ciudadanos. El de-

sinterés por lo público nace de ese malestar del ciudadano consciente de sus derechos que desea ejercer su libertad como cliente y romper el tratamiento de simple administrado.

Seríamos injustos si no reconociéramos en la sociedad española indicios positivos dirigidos hacia la voluntad de participación. Hemos avanzado en el diálogo social. Ha progresado la cultura de la reclamación, superando la protesta informal. En el Informe anterior demostrábamos el avance significativo de la reclamación como «el ejercicio ordenado del derecho que asiste a quien es agredido en sus propios intereses. Lo consideramos como un indicador del progreso de la cultura cívica de la sociedad española [...] Los españoles hemos salido de un largo y oscuro período de relación con las autoridades públicas en el que la resignación y el miedo al enfrentamiento con una autoridad pública dominaban el ánimo de las gentes»[21]. Cuando la Administración actúa en forma de monopolio y no existe otro servicio competitivo, el ciudadano queda reducido a *mero súbdito*. Cuando puede elegir por vía de sustitución dentro del sistema público o acudir a una compañía privada nos hemos convertido en *ciudadanos usuarios*. Pero cuando el servicio público tiene que competir en libre mercado con organizaciones privadas alcanzamos la condición de *ciudadanos clientes*. De este crecimiento de la reclamación ante la Administración Pública podemos pasar también a la del consumidor español ante las empresas privadas. En este punto se ha dado un salto gigante, como demuestran las estadísticas del número de españoles que acuden a las Oficinas Municipales de Información al Consumidor (OMIC).

La democracia participativa constituye uno de nuestros desafíos más urgentes en la convergencia europea. Nadie ha negado que la participación sea la esencia de la micro-democracia y la levadura social que pone en funcionamiento la superestructura del Estado democrático. Se trata de una participación que haga innecesaria la protesta y la movilización callejera. Esta participación de las bases que no llega nunca al nivel del Estado porque no propone algo alternativo a aquello que critica suele quedarse en pura exasperación activista. Toda llamada a participar más es meritoria, pero cuando se infla en exceso, como si todo el espíritu democrático se resolviese en el rito de las manifestaciones, pecamos de infantilismo. El ciudadano no vive para la democracia. Es la democracia la que debe vivir para el ciudadano.

La empresa democrática toma su sentido de la opinión pública. Y para elevar el nivel de la Opinión hay que transformar la información en competencia y poder cognoscitivo. La expresión «capital social» incluye todo esto. No se puede entender el desarrollo sin las organizaciones intermedias

---

[21] Fundación Encuentro. CECS, *Informe España 1996*, Madrid, 1997, p. 26.

y las asociaciones cívicas. El gran expansionismo de la intervención pública del posfranquismo se llevó a cabo sin modificar la debilidad congénita de las relaciones entre los poderes públicos y la sociedad. Es lógico que ahora tengamos que trabajar por una sociedad civil más capaz de asumir responsabilidades, que obligue a los poderes públicos a eliminar mercados protegidos, a modernizar nuestras Administraciones y a reorganizar la Justicia. En esas relaciones tendremos que superar el extraño binomio de dependencia y antiinstitucionalismo y reconsiderar políticas y reglas de juego que no son sostenibles en un futuro próximo.

El bienestar general se refuerza allí donde existe mayor confianza, donde se producen mayores dosis de reciprocidad, donde se generan prácticas portadoras de certidumbre y seguridad para desarrollar los mecanismos de prosperidad económica. Todo esto, a su vez, densifica el tejido asociativo y refuerza la estructura del «capital social».

Parte Segunda

LA SOCIEDAD ESPAÑOLA DE 1997

En los Informes anteriores[1] hemos demostrado nuestro interés por los procesos de exclusión social a que se ve sometida hoy la sociedad española. Entre ellos, el del mundo rural, con una mayor densidad de ancianos y pensionistas, requiere una consideración especial. No se podrá hablar de participación política en el sentido pleno del término con aquellos que conservan poco más que ciertos derechos políticos y sociales como el voto, la pensión de la Seguridad Social o los mínimos derechos humanos. El desempleo es otro de los procesos de exclusión social y económica que vuelve a estas páginas como herida permanente de la sociedad española.

También hemos considerado oportuno abordar el estudio de la televisión desde el punto de vista de su oferta de ocio y de contenidos. Ambos aspectos tienen una influencia muy directa en algunos procesos importantes en la configuración de nuestra sociedad actual: desde el uso del tiempo hasta el modo de procesar la información, pasando por la identificación con determinados modelos de conducta o la percepción afectiva de los acontecimientos. Aquí presentamos una visión más global o transversal, que complementa el estudio que hemos llevado a cabo sobre la influencia de la televisión en la dinámica familiar y en los implícitos educativos que se recoge en el capítulo VI de este mismo Informe.

I. LO RURAL: AGONÍA DE UN MUNDO DISTINTO CADA VEZ MÁS CERCANO

La sociedad rural no está moribunda. Pero no disfruta de buena salud. La cura de adelgazamiento a la que fue sometida por la transformación y el abandono de la actividad agraria provocó el «éxodo rural» masivo que se inició en los años cincuenta y se prolongó hasta la crisis industrial que em-

---

[1] Véase en el *Informe España 1996* «Amenazados por la exclusión» (p. XX-XXXVIII); «¿Amenaza la inmigración nuestro tejido social? (p. 52-73); y «El envejecimiento humano» (p. 321-370). Del Informe *España 1995* pueden verse «Evaluar cualitativamente lo social» (p. XXVI-XXXI) y el capítulo I, «Crecimiento económico y desarrollo social» (p. 61-225), dedicado al desempleo.

pezó a sentirse en la segunda mitad de los años setenta. A partir de entonces la reducción se ha atenuado notablemente. Esta tendencia constante de contracción del mundo rural ha supuesto pérdidas de población que en algunos casos se acercan al 45%. El «éxodo» afectó con dureza a los núcleos de población cuya actividad económica dependía casi en exclusiva del trabajo en el campo. La propiedad de la tierra, en explotaciones básicamente minifundistas, ha sido un factor que ha evitado en algunas zonas una más numerosa emigración por el lógico mayor enraizamiento en la actividad agraria. La emigración afectó de manera especial a la población joven y adulta en edad de trabajar (15-64 años). Más de 10 millones de españoles cambiaron de residencia en menos de tres décadas. El ritmo acelerado de la emigración incrementó los efectos negativos de la misma. El desarraigo inevitable de los emigrantes rurales complicó también el crecimiento de las ciudades y su nueva ordenación.

Nunca, en cambio, llegó a consumarse el divorcio entre lo rural y lo urbano. Aun en las zonas más industrializadas no es difícil encontrar personas que siguen atendiendo sus tierras o su huerta. En algunas regiones está bastante extendida la figura del agricultor a tiempo parcial, personas que compaginan su trabajo en la industria o los servicios con el cultivo de la tierra. Otros muchos emigrantes siguen manteniendo un evidente carácter semirural y alternan el pueblo con la ciudad, sobre todo en los fines de semana y en las vacaciones. Por último, no son pocos los emigrantes que una vez jubilados vuelven definitivamente o durante largas temporadas a su pueblo. La resurrección de la pequeña industria artesana, la revitalización de servicios como la construcción y la hostelería, el acondicionamiento de la vivienda rural y el turismo han contribuido a que lo rural vuelva a atraer a no pocos urbanitas.

Por otra parte, los valores positivos de la vida rural se hacen más atractivos en la vida urbana: la tranquilidad, una vida más sana, el disfrute de la naturaleza, la densidad de las relaciones personales, el menor coste de la vivienda en propiedad y las posibilidades de los nuevos empleos autónomos y del aún incipiente teletrabajo son rayos de luz que podrían despejar el horizonte de este mundo rural que ha vivido 40 años de olvido y postración.

¿Asistimos a un renacimiento o más bien a una reconversión del mundo rural español? ¿Se trata de un fenómeno coyuntural del momento o podemos pensar en un cambio estructural que modificará a la larga y de manera profunda las relaciones entre ambos mundos? En todo caso, emerge una nueva valoración de la vida rural y empezamos a descubrir en ella mejores posibilidades. No asistimos, por tanto, a una muerte lenta; presenciamos la lucha agónica en la que peligran las raíces y determinadas funciones vitales que ha venido ejerciendo lo rural dentro de la sociedad global. Interesan especialmente los cambios cualitativos y a ellos vamos a referirnos en la segunda parte de este estudio. Pero éstos resultarían incompren-

sibles si nuestra reflexión no discurriera antes a través de la perspectiva demográfica. Es menester, pues, enfrentarse antes con los indicadores cuantitativos.

1. Lo rural y lo urbano: ¿contraste o continuidad?

La definición de lo rural o de la ruralidad es una vieja cuestión, aún no resuelta por los geógrafos ni por los sociólogos. G. P. Wibberley (1972) pone el acento en «el uso extensivo del suelo». G. Moss (1980) se fija de tal manera en las relaciones de ambas sociedades que adivina un *continuum* dentro del cual «el mundo rural ha llegado a ser cada vez más urbano en términos sociales y económicos». Dicha visión es real pero incompleta. Los niveles de actividad económica y social, que alcanzan la menor intensidad en el extremo rural y la mayor en el urbano, no son asimilables, ni siquiera con criterios meramente cuantitativos. Hay algo rural específico que no se confunde en modo alguno con la ocupación agrícola y mucho menos con la incultura.

El tamaño del municipio, la densidad de la población, el medio ambiente y la ocupación de sus gentes son indicadores seguros y sirven como tales, pero no agotan la riqueza cualitativa de lo rural. La Comisión Europea subrayaba en 1988 la importancia del «tejido económico y social, que comprende un conjunto de actividades muy diversas [...] y de las funciones vitales» que desempeña el espacio rural, no sólo para los que viven en él, sino también «para toda la sociedad». La OCDE (1994) se aproxima a lo rural a través de tres factores importantes: el tamaño de las unidades territoriales, la extensión geográfica de esas unidades y los criterios que se adopten para establecer los umbrales poblacionales que sirvan para marcar la frontera entre lo rural y lo urbano. Tendremos muy en cuenta estos tres criterios para organizar nuestro análisis. Los tres tienen mucho que ver con la densidad y las formas de interrelación social dentro de la comunidad rural y de ésta con el exterior. Las «funciones vitales» del mundo rural se realizan en ese tejido distinto de la interrelación social.

De manera empírica, tendremos que reconocer con Kayser (1990) que existen unos espacios en los que su población se caracteriza por un modo particular de utilizar el suelo y de concebir la vida social. Son territorios que se distinguen de los otros por su débil densidad de habitantes y de construcciones y en los que dominan los paisajes naturales. El modo de vida de sus habitantes está marcado por su pertenencia a colectividades de tamaño limitado, en las que se produce un estrecho conocimiento personal y fuertes lazos sociales dentro de la comunidad; en cambio, sus relaciones con el exterior son débiles. Su relación con el espacio favorece un entendimiento directo y vivencial del medio ecológico. La identidad cultural es

también específica y se manifiesta en la influencia decisiva de la estructura familiar sobre la actividad de sus gentes y la organización del trabajo. Apuntemos, en fin, la decisiva función mediadora de las personas más notables del pueblo.

1.1 Una difícil delimitación

Ya hemos aludido a la transición demográfica y, en concreto, al «éxodo rural» de hace 40 años. Los expertos en demografía dan mucha importancia no sólo al volumen de las migraciones y a su carácter selectivo, sino también al ritmo de las mismas: el acelerado proceso de los trasvases de población en nuestro país hizo mucho más complejas las situaciones. En una sociedad denunciada ya como invertebrada, el desarraigo de los emigrantes contribuye a que aumente la inseguridad y dificulta la solidaridad.

Para analizar los movimientos internos de población tenemos que servirnos, por su cercanía, de las unidades administrativas del municipio y de la provincia, aunque somos conscientes de todas las imprecisiones que, sobre todo, el concepto de municipio comporta. Los límites administrativos impuestos en el siglo pasado no recogen situaciones homogéneas. Esta apreciación, por lo demás obvia, se irá confirmando a lo largo de este estudio, cuando entremos a examinar la proporción de residentes rurales en cada provincia y los flujos migratorios en los municipios inferiores a 1.000 habitantes.

En determinadas zonas de nuestro país, caracterizadas por un hábitat concentrado, prácticamente coinciden municipio y unidad de población; en otras, con hábitats dispersos, la divergencia es total y en ellas la vida rural más densa se realiza en la unidad poblacional (parroquia, pedanía, caserío, etc.), aunque determinados servicios comunes tengan que organizarse en el ámbito del municipio. Los casos extremos de esta divergencia los encontramos en Pontevedra y Asturias, con una media por municipio de 100 y 87 núcleos pequeños[2], respectivamente. No obstante, la organización vecinal del espacio rural en estas dos provincias no es un caso aislado. Las otras tres provincias gallegas, A Coruña (40), Ourense (40) y Lugo (21) se encuentran en un segundo nivel en lo que se refiere a dispersión del poblamiento en los municipios. En el resto de la cornisa cantábrica –Cantabria (9), Álava (8), Vizcaya (5) y Guipúzcoa (3)– la dispersión se reduce notablemente. Esta nota característica del espacio rural no se extiende a todas las zonas periféricas de la península. Está bien representada en provincias de la costa mediterránea como Murcia (21) y Gerona (5). Aparece en provincias como Almería (8), Córdoba (5) y Cádiz (5). León, con una media de

[2] Véase el indicador A.2.1.9 en el Anexo Estadístico.

7 núcleos por municipio, denuncia la proximidad de su geografía con sus vecinas Galicia y Asturias y su diferencia con el resto de la Comunidad de Castilla y León, en cuyas provincias el número de núcleos de población por municipio no supera los 3 de media. En total, según los datos censales de 1991, en España existen 46.527 unidades o núcleos de población, que se organizan en torno a 8.076 municipios. En nuestro análisis nos interesan especialmente las unidades poblacionales pequeñas y dispersas, por ser los escenarios donde la trama de lo rural tiende a ser más simple y auténtica. La localización de esta geografía demográfica es ya en sí significativa y lo comprobaremos a lo largo de nuestro estudio.

El criterio de los umbrales poblacionales será siempre convencional. Las fronteras del espacio rural no son precisas ni fácilmente detectables. No obstante, este paso sin fronteras de lo rural a lo urbano en modo alguno justifica la teoría del «continuo urbano». Las diferencias y los contrastes son de orden cualitativo. La sociedad rural conserva sus esenciales características en su manera peculiar de reproducción social, de organización laboral, de una estructura familiar dominante en todos los ámbitos. Un mundo rural culto y sano, bien informado y dotado de adecuados medios de transporte y comunicación es más que posible y su recuperación dentro de un futuro próximo se ha hecho urgente y necesaria.

Es injusto y miope considerar lo rural como aquello que queda por urbanizar o como un residuo del retraso social. A través del análisis cualitativo podremos penetrar y distinguir los rasgos esenciales de esa sociedad rural. Con todo, la visión cuantitativa sigue siendo necesaria. Para valorar el peso de la población rural, para localizarla en sus núcleos poblacionales, para examinar su nuevo hábitat, para medir los flujos migratorios de la transición demográfica y estudiar la composición de esa sociedad por edades, sexo, niveles culturales, etc., tenemos que valernos de los indicadores cuantitativos. La organización de los servicios públicos tendrá que tener en cuenta esos indicadores, que servirán también para conocer algunos condicionantes fundamentales de la interrelación interna y externa de los residentes en el medio rural. La transformación de la familia, las causas del desarraigo emergente y del desinterés por lo público tiene características propias en el pueblo y en la aldea más pequeña.

El tamaño del municipio como criterio para distinguir núcleos rurales de núcleos urbanos presenta muchas dificultades en nuestro país, como acabamos de comentar. Algunos sociólogos sitúan en 10.000 habitantes el umbral que separa ambos mundos, pero esta cifra, dependiendo de la zona y hasta dentro de una misma zona, tiene detrás realidades muy distintas. Como consecuencia del alto número de núcleos de población por municipio que antes hemos señalado, en Galicia y la cornisa cantábrica algunos municipios de más de 10.000 habitantes pueden representar a núcleos profundamente rurales y otros a municipios claramente urbanos; el elemento

diferenciador habrá que buscarlo seguramente en el grado de comunicación e industrialización que hayan alcanzado. En la meseta norte se puede afirmar que prácticamente todos los municipios de más de 10.000 responden a una tipología urbana. El carácter rural en esta zona depende en buena medida de la distancia entre los municipios –muchos de ellos de gran extensión– y del alejamiento de las vías de comunicación nacionales. Por otro lado, es conocida la tendencia en Andalucía a la formación de grandes núcleos compactos, que de hecho han impedido la erosión demográfica como lo hacen las raíces de los árboles vetustos en la erosión de la corteza terrestre. Muchas de esas poblaciones de 10.000 y más habitantes mantienen las «virtudes rurales». Influyen en ello factores como el carácter más expansivo de sus gentes y una organización más tupida de interdependencias que facilitan el mantenimiento de lo que aquí entendemos por carácter rural. El INE, sin duda por razones prácticas, adopta como umbral límite de lo rural el municipio de 2.000 habitantes.

La frontera del mundo rural debe trazarse allí donde es posible que siga dominando el conocimiento mutuo y las relaciones familiares entre los vecinos de un entidad poblacional, villa o municipio. Si a esto se añade la debilidad de las relaciones con el mundo urbano, habremos localizado el marco más propicio para detectar la evolución del mundo propiamente rural. Teniendo en cuenta estos factores, nosotros hemos preferido situar nuestro análisis cualitativo del mundo rural en los municipios de menos de 1.000 habitantes. En ellos hemos intentado descubrir los mecanismos de los cambios más profundos que está sufriendo el mundo rural. Entendemos que su marco institucional es más favorable a lo rural. Su misma debilidad demográfica los somete a los grandes impulsos de la movilidad. Nadie se tiene que mover tanto como el habitante de los pueblos pequeños, carentes las más de las veces de servicios públicos fundamentales como la educación o la salud, que lógicamente sólo pueden ser rentables en la comarca, concejo o ayuntamiento de tamaño superior a 1.000 habitantes. Y los cambios cuantitativos que se descubren se mueven en el límite de la incomunicación con el exterior y de la relación vital imprescindible. El dominio de la estructura familiar es absoluto en la unidad de población más pequeña; y esto no sólo para las relaciones personales, sino para la misma organización del trabajo y de la vida social.

1.2 Demografía y geografía de los pequeños núcleos rurales

Dos fenómenos destacan al analizar la evolución de la población en estos municipios[3]. Ese mundo rural de las poblaciones inferiores a 1.000 habitantes se va vaciando a lo largo del siglo y lo hace de manera brusca a par-

[3] Véanse los indicadores 2.1.10 a 2.1.14 en el Anexo Estadístico.

tir de la segunda mitad de éste, concretamente durante los años cincuenta y sesenta. A principios de siglo el 14,8% de los españoles vivía en municipios con menos de 1.000 habitantes; dicho porcentaje se redujo al 8,5% en el censo de 1950 y descendió tres puntos más en el censo de 1970 (5,8%). En los dos decenios siguientes (durante los años setenta y los ochenta) la reducción fue mucho más lenta: un 4,2% en el censo de 1991. Finalmente, según el padrón de 1996 el 4% de los españoles reside en dichos municipios. En consecuencia, a lo largo del siglo el porcentaje de participación de la población residente en municipios de menos de 1.000 habitantes se ha reducido casi 11 puntos respecto a la población total de nuestro país.

La muestra estadística del espacio rural, que hemos delimitado a los tamaños inferiores a 1.000 habitantes, afecta al 60,7% de los municipios españoles actuales, prácticamente el mismo porcentaje que en 1900 (60%). No deja de resultar llamativo que el 4,2% de la población española habite el 60,7% de los municipios, un dato más que elocuente del intenso proceso de concentración urbana y, complementariamente, de profunda debilitación demográfica del hábitat rural.

Vamos a acercarnos a continuación a la geografía de este mundo rural más profundo de los minimunicipios con menos de 1.000 habitantes, allí donde todo el mundo se conoce y donde será más fácil encontrar muestras de los tradicionales estilos de vida rural. Quizá también donde con mayor angustia se lucha ante los nuevos cambios y alternativas.

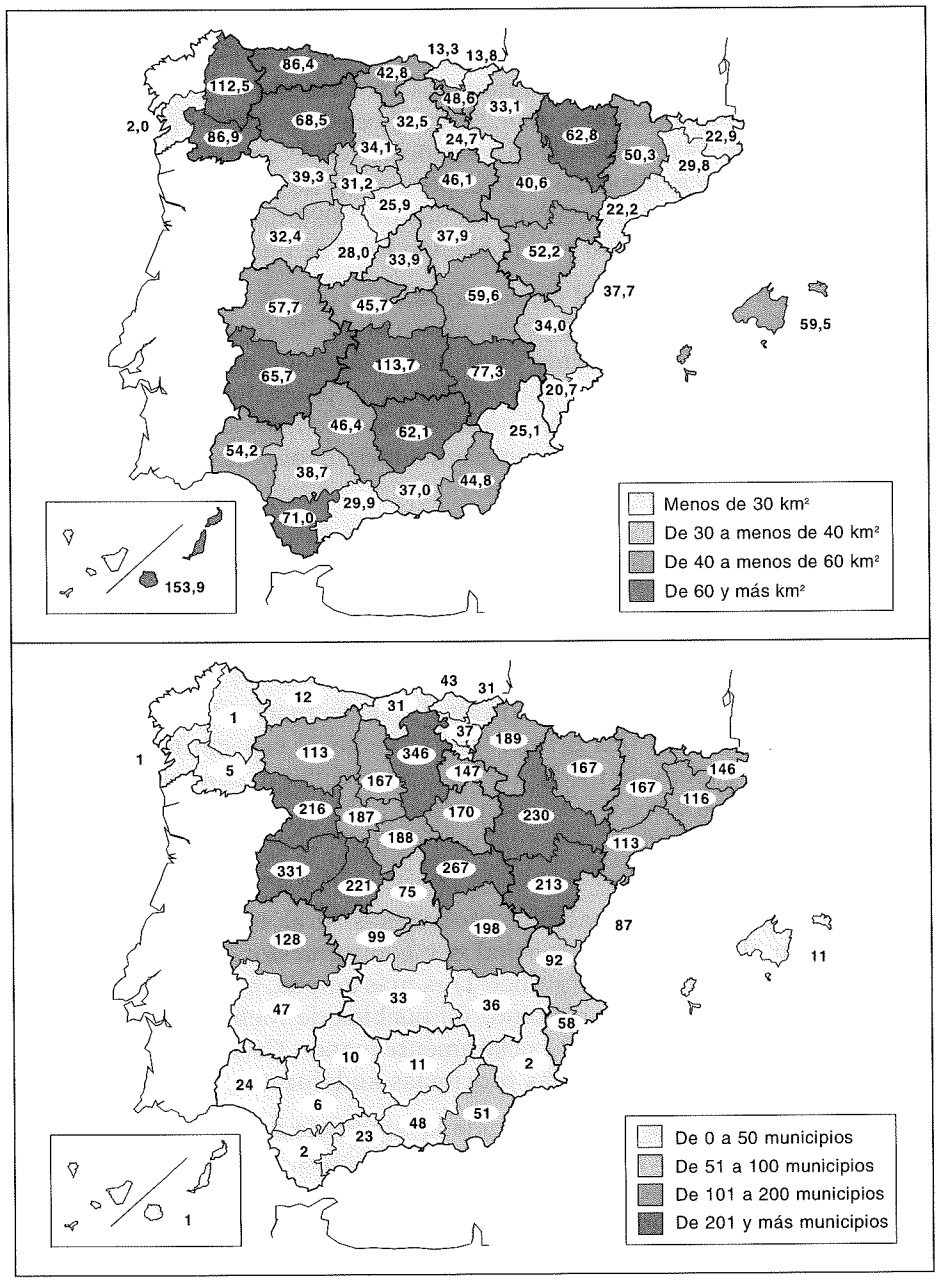
Contemplamos esta realidad a través de cuatro mapas de España divididos en provincias. Los dos primeros se refieren al espacio territorial, en relación con la superficie media de esos municipios y con su número en cada provincia. Los otros dos se basan en la población, considerando el volumen medio de residentes en esos municipios y el porcentaje de esta población rural respecto a la población total de la provincia.

En relación con este espacio territorial más rural, el norte interior y el sur aparecen claramente diferenciados y contrapuestos. Allí donde la superficie media del municipio (gráfico 1) es más amplia, como sucede, en general, en el sur, el número absoluto de pueblos de menos de 1.000 habitantes por provincia (gráfico 2) es claramente menor. Cáceres se acerca más a la meseta norte y Badajoz a las provincias andaluzas.

A su vez, en la meseta norte, donde la superficie media municipal sólo en Soria y León supera los 45 kilómetros cuadrados, el número de pueblos de menos de 1.000 habitantes oscila entre los 331 de Salamanca y los 113 de León. En Aragón sucede otro tanto: bajas superficies medias y alto número de municipios pequeños.

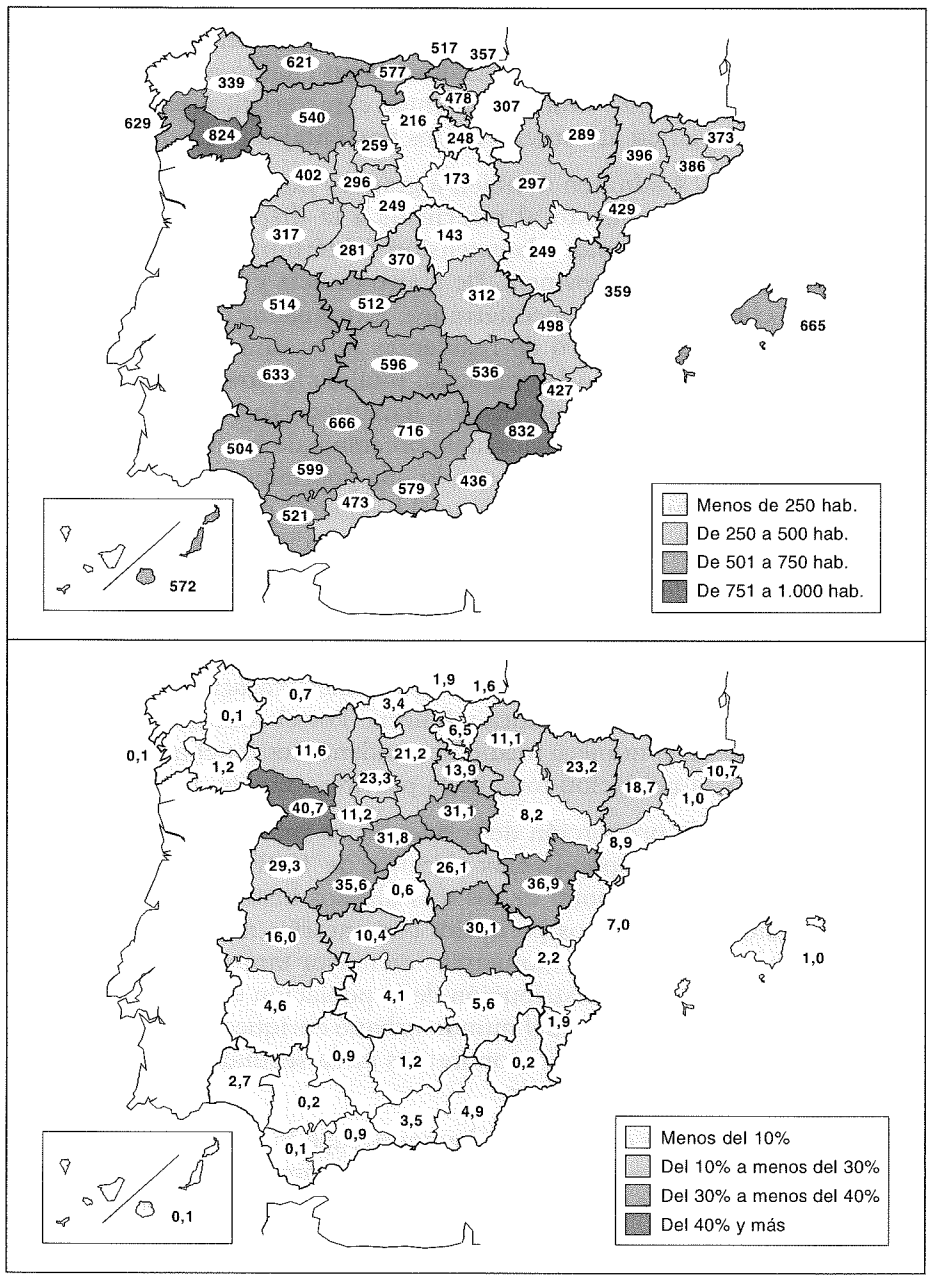
Galicia y Asturias, con la dispersión ya apuntada de pequeños núcleos dentro de un municipio, pueden agruparse también por su número de municipios rurales con Cantabria y el País Vasco. En estas provincias, como

Gráficos 1 y 2 – Superficie media (km²) de los municipios menores de 1.000 habitantes por provincia. 1991



Nota: Se han excluido las provincias de A Coruña y Santa Cruz de Tenerife al no contar con ningún municipio menor de 1.000 habitantes.

Gráficos 3 y 4 – Número medio de habitantes en los municipios menores de 1.000 habitantes y porcentaje de población respecto al total de la provincia. 1991



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Los Municipios CERCA* (CD-ROM), 1995, INE, *Anuario Estadístico 1996,* 1997 y Banesto, *Anuario del mercado español,* Madrid, 1992.

en el norte de Navarra, los núcleos de población pequeños se aprietan entre sí sin que aumente de manera sensible el número de municipios.

Por último, las provincias de la vertiente mediterránea mantienen también algunos rasgos comunes, especialmente en cuanto a la extensión de los municipios. Cataluña y Murcia presentan características especiales, que analizaremos enseguida al contemplar los porcentajes poblacionales.

Los gráficos 3 y 4 admiten también a grandes rasgos las cuatro agrupaciones que hemos propuesto al referirnos a la dispersión de unidades poblacionales por municipio, a la extensión del término municipal y al número de municipios por provincia. De nuevo Galicia y la cornisa cantábrica, esta vez con la vertiente mediterránea, Extremadura y Andalucía convergen en el elevado número de residentes por municipio y mantienen bajos porcentajes respecto a la población total de la provincia. El contraste entre la meseta norte y el sur es muy llamativo. No obstante, hemos de tener en cuenta que la disminución del porcentaje de los residentes en municipios pequeños no se identifica con lo que podríamos considerar densidad rural. En Andalucía concretamente el bloque de municipios de 2.000 a 10.000 habitantes es considerado por todos los sociólogos como rural.

La distribución de la población vuelve a enfrentar al norte interior con el sur español. El elevado número medio de residentes en municipios de menos de 1.000 habitantes y la baja significación de estos pueblos pequeños en el conjunto de la población de la provincia caracterizan –como ya dijimos– a Andalucía, Extremadura y Murcia. Por el contrario, en el norte interior, en general, el número medio de residentes es mucho más bajo y el porcentaje sobre la población total de la provincia mucho más elevado.

Estos datos de la proporción de residentes en municipios de menos de 1.000 habitantes, correspondientes al censo de 1991, conviene situarlos ahora en el contexto temporal de los tres últimos lustros para analizar su ritmo de reducción. Esto nos permitirá compararlos más adelante con la evolución de la población en municipios de mayor tamaño. Una visión general por provincias de la distribución de la población en estos ámbitos[4] y del ritmo actual de absorción del mundo urbano enriquecerá nuestra visión prospectiva y el análisis que propondremos en la segunda parte de los datos obtenidos en nuestra encuesta.

En la parte superior de la tabla 1 hemos agrupado las provincias que según los dos últimos censos y el padrón de 1996 presentan los porcentajes más altos. Casi todas pertenecen al norte interior. En ellas la población que actualmente reside en municipios con menos de 1.000 habitantes supone

[4] Los datos de todas las provincias se recogen en el indicador A.2.1.10 del Anexo Estadístico.

Tabla 1 – Evolución de la población en municipios inferiores a 1.000 habitantes. En porcentaje respecto a la población total de la provincia. 1950-1996

	Censo 1981	Censo 1991	Padrón 1996	Variación 50-81	Variación 81-96
Norte interior					
Zamora	43,39	40,66	40,66	+5,56	–2,73
Teruel	37,78	36,94	35,34	–4,50	–2,44
Ávila	38,87	35,59	35,02	–1,91	–3,85
Segovia	32,95	31,80	30,10	–18,35	–2,85
Soria	33,28	31,05	30,21	–32,86	–3,07
Cuenca	29,88	30,07	29,72	+2,01	–0,16
Salamanca	31,79	29,28	27,74	–6,57	–4,05
Guadalajara	31,36	26,15	25,34	–35,11	–6,02
Palencia	25,04	23,27	22,03	–15,82	–3,01
Huesca	23,80	23,21	23,80	–22,99	0,00
Burgos	22,41	21,16	20,99	–20,49	–1,42
Provincias andaluzas					
Almería	5,99	4,88	4,21	–0,10	–1,78
Cádiz	0,21	0,10	0,10	+0,11	–0,11
Córdoba	0,86	0,88	0,84	+0,75	–0,02
Granada	3,41	3,52	3,43	–1,09	+0,02
Huelva	3,10	2,73	2,40	+1,37	–0,70
Jaén	1,63	1,24	1,30	+1,14	–0,33
Málaga	1,17	0,94	0,92	–0,04	–0,25
Sevilla	0,24	0,22	0,23	–0,08	–0,01

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Poblaciones de Hecho de los Municipios Españoles según los Censos Oficiales de 1900 a 1981*, 1987; INE, *Los municipios CERCA* (CD-ROM), 1995; y datos INE.

más de la quinta parte de la población total de la provincia y en la mitad supera el 30%.

Al analizar su evolución en el período 1950-1981 comprobamos que estas 11 provincias figuran a la cabeza de todas las provincias españolas por la reducción de su porcentaje de población residente en municipios de menos de 1.000 habitantes. Sólo en Zamora y Cuenca dicho porcentaje aumentó en ese período. Las grandes sangrías se produjeron en Guadalajara y Soria, que perdieron más de 10 puntos por decenio, con toda probabilidad por el influjo de la concentración industrial madrileña. La mengua en Huesca, Burgos, Palencia y Segovia osciló entre cinco y siete puntos por decenio. Aunque todas ellas sigan experimentando la seducción de centros de desarrollo como Zaragoza, Valladolid y Madrid, no sorprende que a partir de 1980 el decrecimiento se haya desacelerado notablemente. Algo que no sucede con Ávila, Zamora y Cuenca, en las que el ritmo migratorio parece haber aumentado en los años ochenta.

Hemos colocado en la parte baja de la tabla 1 los datos correspondientes a las provincias andaluzas. Las diferencias respecto a las provincias del norte interior son también muy grandes en su evolución y manifiestan una clara polarización en la estructuración del mundo rural. Durante el período 1950-1981, el porcentaje de habitantes en estos municipios pequeños experimenta un leve crecimiento en Cádiz, Córdoba, Huelva y Jaén. Las menguas en Almería, Málaga y Sevilla no llegan a un punto en los 30 años, sin que se pueda afirmar que se detienen en los tres últimos lustros.

Tanto en el norte interior como en Andalucía este tipo de municipios sigue sometido a la erosión demográfica, más intensa, como es lógico, en el primer bloque.

En la tabla 2 hemos recogido la evolución de ese mundo rural de pequeñas poblaciones en otros dos bloques de provincias que presentan cifras parecidas y que configuran ámbitos de estructuración común: las vertientes mediterránea y atlántica. Observemos el peso de sus porcentajes poblacionales en los municipios de menos de 1.000 habitantes.

Tabla 2 – Evolución de la población en municipios inferiores a 1.000 habitantes. En porcentaje respecto a la población total de la provincia. 1950-1996

	Censo 1981	Censo 1991	Padrón 1996	Variación 50-81	Variación 81-96
Vertiente mediterránea					
Girona	11,98	10,46	9,95	–13,87	–2,03
Barcelona	1,01	0,95	0,92	–2,32	–0,09
Tarragona	9,76	8,90	7,42	–6,01	–2,34
Zaragoza	8,72	8,72	8,06	–8,36	–0,66
Castellón	7,18	6,96	6,85	–4,01	–0,31
Valencia	2,10	2,14	1,93	–1,00	–0,17
Alicante	2,18	1,86	1,68	–2,25	–0,50
Baleares	0,79	0,98	0,86	–0,27	+0,07
Murcia	0,07	0,16	0,15	+0,07	+0,08
Vertiente atlántica					
Pontevedra	0,08	0,07	0,07	–0,02	–0,01
A Coruña	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Ourense	0,44	1,17	1,59	+0,44	+1,15
Lugo	0,11	0,09	0,61	+0,11	+0,50
Asturias	0,58	0,68	0,97	+0,50	+0,39
Cantabria	3,60	3,39	3,23	–1,37	–0,37
Vizcaya	1,57	1,93	2,01	–2,95	+0,44
Guipúzcoa	1,71	1,64	1,76	–2,08	+0,05

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Poblaciones de Hecho de los Municipios Españoles según los Censos Oficiales de 1900 a 1981*, 1987; INE, *Los municipios CERCA* (CD-ROM), 1995; y datos INE.

La evolución en estas provincias refleja, en general, que el porcentaje de población que vive en municipios de menos de 1.000 habitantes ha sufrido muy pocas variaciones desde 1950. Se salen de este esquema en el período 1950-1981 Girona, Zaragoza y Tarragona. En el período 1981-1996 el comportamiento es muy similar al de las provincias andaluzas.

1.3 Distribución de la población en las provincias

Podemos mejorar el conocimiento cuantitativo de la población rural si contemplamos la evolución de toda la escala demográfica de la provincia. Las tablas 3 y 4 nos van a permitir examinar la población de los cuatro bloques de provincias ya propuestos en las tablas 1 y 2 según el tamaño de todos sus municipios y su evolución en la segunda mitad del siglo. Hemos escogido los grupos de población de menos de 2.000, de 2.001 a 10.000, de 10.001 a 50.000 y de más de 50.000, los habitualmente más utilizados en los análisis demográficos.

En las provincias de lo que hemos denominado norte interior (tabla 3) la población residente en municipios mayores de 50.000 habitantes corresponde únicamente a la capital. En cinco de ellas, Teruel, Ávila, Soria, Cuenca y Huesca, no ha llegado todavía a superar ese volumen. De ahí que las poblaciones de entre 10.000 y 50.000 habitantes de esas provincias –generalmente sólo la capital– aumenten considerablemente su porcentaje respecto a la población total: Huesca (36,9 puntos), Soria (24,2), Teruel (21,6), Cuenca (19,1) y Ávila (17,8). La emigración de los pueblos pequeños a otros más grandes, a la capital y a otras provincias se refleja en los porcentajes menguantes de la población residente en los municipios pertenecientes a los dos grupos inferiores, donde, además de la población, disminuye de forma alarmante el número de municipios[5]. En Soria desaparecen 162, en Huesca 151, en Burgos 133, en Guadalajara 120, en Segovia 68, en Zamora 59, en Cuenca 53, en Teruel 46, etc. El total de municipios que pierden su entidad jurídica en estas 11 provincias asciende a 882. Si tenemos en cuenta que en esta segunda mitad de siglo los municipios desaparecidos en toda España fueron 1.131, tendremos que concluir que a estas 11 provincias pertenecía el 78% del total de municipios anulados.

Vayamos ahora a los municipios menores de 2.000 habitantes. El porcentaje medio de residentes en este tipo de municipios registró una reducción de 26 puntos (de 64,8% a 38,7%) entre 1950 y 1991, casi nueve veces superior a la disminución del grupo siguiente (3 puntos). Los 21 puntos que ganan los municipios de más de 50.000 habitantes en la distribución de la población en la media de dichas provincias refleja el intenso proceso de polarización demográfica en esta zona, donde el 95,7% de los municipios tie-

[5] Véase el indicador A.2.1.11 en el Anexo Estadístico.

Tabla 3 – Evolución de la población española por provincias según el tamaño del municipio. En porcentaje. 1950-1991

	Menos de 2.000			De 2.001 a 10.000			De 10.001 a 50.000			Más de 50.000		
	1950	1991	Variación 50/91	1950	1991	Variación 50/91	1950	1991	Variación 50/91	1950	1991	Variación 50/91
Provincias del norte interior												
Zamora	72,5	58,3	–14,2	12,2	4,4	–7,8	15,3	6,8	–8,5	0,0	30,5	30,5
Teruel	68,3	46,5	–21,7	23,8	24,0	0,2	7,9	29,5	21,6	0,0	0,0	0,0
Ávila	61,5	44,2	–17,4	29,5	29,1	–0,4	9,0	26,8	17,8	0,0	0,0	0,0
Segovia	72,0	42,0	–29,9	13,4	20,5	7,1	14,7	0,0	–14,7	0,0	37,5	37,5
Soria	78,1	35,5	–42,6	11,4	29,8	18,4	10,5	34,7	24,2	0,0	0,0	0,0
Cuenca	55,8	44,3	–11,5	36,8	29,3	–7,6	7,4	26,4	19,1	0,0	0,0	0,0
Salamanca	61,9	36,5	–25,4	11,7	7,9	–3,8	6,9	9,1	2,3	19,5	46,4	26,9
Guadalajara	80,7	38,1	–42,5	9,9	10,8	0,8	9,4	7,9	–1,5	0,0	43,2	43,2
Palencia	55,9	30,0	–25,9	26,2	27,2	1,0	17,9	0,0	–17,9	0,0	42,8	42,8
Huesca	64,0	38,1	–25,9	26,9	15,9	–11,0	9,0	46,0	36,9	0,0	0,0	0,0
Burgos	57,5	24,6	–32,9	16,7	10,9	–5,8	7,2	18,9	11,7	18,7	45,6	26,9
Total	**64,8**	**38,7**	**–26,1**	**20,0**	**17,0**	**–3,0**	**10,1**	**17,9**	**7,8**	**5,2**	**26,5**	**21,3**
Provincias andaluzas												
Almería	15,2	9,3	–5,9	37,6	24,0	–13,6	25,8	32,6	6,7	21,4	34,1	12,7
Cádiz	1,0	0,7	–0,3	13,3	7,4	–5,9	40,6	26,6	–14,0	45,1	65,3	20,2
Córdoba	1,8	3,3	1,5	29,2	26,9	–2,3	47,9	29,7	–18,1	21,2	40,1	18,9
Granada	15,4	12,1	–3,3	38,6	28,1	–10,6	26,3	27,6	1,3	19,7	32,3	12,6
Huelva	7,1	5,6	–1,5	57,8	32,5	–25,3	17,9	29,7	11,9	17,3	32,2	14,9
Jaén	2,6	5,8	3,1	41,8	34,9	–6,9	40,6	33,8	–6,8	14,9	25,5	10,5
Málaga	5,1	3,5	–1,6	34,4	10,7	–23,7	23,7	29,5	5,8	36,8	56,3	19,5
Sevilla	1,7	1,4	–0,3	28,5	16,4	–12,0	35,5	32,0	–3,6	34,3	50,2	15,9
Total	**5,3**	**4,3**	**–1,1**	**33,2**	**19,7**	**–13,5**	**33,9**	**30,0**	**–3,9**	**27,5**	**46,0**	**18,4**

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Poblaciones de Hecho de los Municipios Españoles según los Censos Oficiales de 1900 a 1981*, 1987; e INE, *Los municipios CERCA* (CD-ROM), 1995.

ne menos de 2.000 habitantes, exactamente 2.654 del total de 2.774. El ritmo de este proceso polarizador fue, además, extremadamente rápido, con los riesgos que implicaba para la consolidación de nuevas sociedades, tanto por su crecimiento como por su despoblación veloz. Se crearon aglomeraciones improvisadas y se facilitó el desarraigo que ha venido agravando las interrelaciones de la sociedad española. Los polos de desarrollo de Madrid, Valladolid, Zaragoza y País Vasco parecen ser los responsables de los desequilibrios demográficos creados en provincias como Guadalajara, Soria, Huesca, Segovia y Burgos. La concentración de las empresas en las capitales de provincia, sin duda buscando mejores transportes y comunicaciones y mercados más amplios, explican los desplazamientos demográficos intraprovinciales.

Finalmente, la carencia de núcleos intermedios –de 10.001 a 50.000 habitantes– en esta zona agrava notablemente el proceso de erosión en el mundo rural. Las comunicaciones y los servicios públicos fundamentales en esos pueblos cercanos más populosos sujetan en la propia tierra a sus gentes como las raíces de los árboles en las riberas de los cauces impetuosos.

En Andalucía aumenta también la polarización entre los dos grupos extremos, pero de manera diferente al proceso demográfico del norte interior. Ya en 1950 el porcentaje de la población que residía en municipios con menos de 2.000 habitantes (5,3%) era 12 veces inferior al de las provincias del norte interior. La reducción de sólo un punto en dicho porcentaje encubre un importante proceso de pérdida de población en estos municipios, ya que el número de municipios con menos de 2.000 habitantes ha aumentado en 49, 28 de los cuales corresponden a Córdoba y Jaén, las únicas provincias en las cuales el citado porcentaje se incrementó. A mediados de siglo el 67,1% de los andaluces se concentraba en los municipios comprendidos en los dos grupos intermedios. A pesar de la reducción experimentada durante estas cuatro décadas, casi la mitad (49,7%) de la población de la comunidad autónoma continúa residiendo en dichos municipios.

La tendencia a concentrarse en municipios grandes es clara: la mengua más importante (13,5 puntos) se produce en el segundo grupo (2.001-10.000), que pierde nada menos que 91 municipios. El porcentaje de los residentes en las ciudades de más de 50.000 habitantes aumenta 18,4 puntos, prácticamente lo que pierden los dos grupos intermedios (17,4). Tres capitales –Almería, Huelva y Jaén– superan por primera vez el umbral de los 100.000 habitantes. En Cádiz hay siete ciudades con más de 50.000 habitantes, alguna de ellas más populosa que la capital; Málaga y Sevilla tienen tres municipios de ese tamaño y Jaén dos.

En la tabla 4 hemos recogido los datos de los otros dos bloques de provincias, los que hemos denominado vertiente mediterránea y vertiente atlántica. He aquí dos grupos de provincias con bajos porcentajes en el primer grupo de municipios pequeños, como en Andalucía.

En las provincias de la vertiente mediterránea el porcentaje medio de población que reside en municipios de más de 50.000 habitantes es un 53,7%, lo que se explica, en parte, por la presencia de capitales populosas como Barcelona, Murcia y Zaragoza, en las que vive una proporción considerable de la población de la provincia. Álava, con el 76% de la población provincial viviendo en la capital, y Zaragoza, con el 71%, se encuentran a la cabeza en esta clasificación en el contexto de todas las provincias. El porcentaje de población que reside en municipios de menos de 2.000 habitantes y de 2.001 a 10.000 ha registrado un importante retroceso, que se refleja también en la disminución del número de municipios en ambos grupos: 106 y 43, respectivamente. Complementariamente, aumenta el porcentaje

Tabla 4 – Evolución de la población española por provincias según el tamaño del municipio. En porcentaje. 1950-1991

	Menos de 2.000			De 2.001 a 10.000			De 10.001 a 50.000			Más de 50.000		
	1950	1991	Variación 50/91	1950	1991	Variación 50/91	1950	1991	Variación 50/91	1950	1991	Variación 50/91
Provincias de la vertiente mediterránea												
Girona	44,1	17,2	–26,9	37,6	29,1	–8,5	18,3	40,2	21,9	0,0	13,5	13,5
Barcelona	8,1	2,2	–5,8	13,9	9,2	–4,7	9,4	20,4	11,0	68,6	68,1	–0,5
Castellón	24,0	14,3	–9,8	41,0	16,6	–24,5	18,5	39,1	20,6	16,4	30,0	13,6
Valencia	11,1	5,6	–5,5	29,9	17,1	–12,8	21,2	33,9	12,7	37,8	43,4	5,6
Alicante	11,7	4,2	–7,6	33,3	15,1	–18,3	29,7	36,3	6,7	25,2	44,4	19,2
Murcia	1,0	0,9	–0,1	14,7	9,5	–5,3	31,1	35,9	4,8	53,2	53,8	0,6
Baleares	3,7	2,4	–1,3	39,4	21,4	–18,0	24,5	34,3	9,8	32,4	41,9	9,5
Tarragona	31,9	14,9	–17,0	27,9	24,5	–3,4	40,2	23,7	–16,5	0,0	36,9	36,9
Zaragoza	31,6	13,3	–18,3	20,9	10,5	–10,4	5,0	5,2	0,2	42,5	71,0	28,5
Total	**13,7**	**5,3**	**–8,4**	**24,0**	**13,8**	**–10,2**	**18,7**	**27,2**	**8,5**	**43,5**	**53,7**	**10,1**
Provincias de la vertiente atlántica												
Pontevedra	0,3	0,1	–0,3	39,0	19,8	–19,2	40,1	41,4	1,3	20,5	38,8	18,2
A Coruña	0,2	1,4	1,3	46,6	30,3	–16,2	25,4	30,1	4,7	27,9	38,1	10,2
Ourense	2,4	16,6	14,1	83,5	45,2	–38,3	2,2	9,3	7,1	11,9	29,0	17,1
Lugo	1,0	4,4	3,4	56,3	51,5	–4,7	32,2	22,5	–9,7	10,6	21,5	11,0
Asturias	2,6	2,5	–0,1	22,5	12,4	–10,1	37,8	26,2	–11,6	37,1	58,9	21,8
Cantabria	11,4	8,0	–3,4	51,9	24,5	–27,4	11,3	16,7	5,4	25,3	50,8	25,5
Vizcaya	13,0	4,0	–9,0	24,2	13,6	–10,6	22,5	20,8	–1,7	40,3	61,6	21,3
Guipúzcoa	9,8	4,7	–5,1	34,1	17,2	–16,9	25,7	45,0	19,3	30,4	33,2	2,8
Total	**4,1**	**3,9**	**–0,3**	**42,6**	**22,7**	**–19,8**	**26,7**	**28,2**	**1,5**	**26,6**	**45,2**	**18,6**

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Poblaciones de Hecho de los Municipios Españoles según los Censos Oficiales de 1900 a 1981*, 1987; e INE, *Los municipios CERCA* (CD-ROM), 1995.

de población y el número de los municipios encuadrados en los otros dos grupos, especialmente en el de 10.001 a 50.000 habitantes, que pasa de 75 a 166 en los 40 años considerados.

La creación de polígonos industriales y el surgimiento subsiguiente de ciudades dormitorio en el cinturón de las grandes ciudades explican en gran parte este proceso. El caso de Barcelona es paradigmático a este respecto: pierde 58 municipios del primer grupo (menores de 2.000) y gana en el resto, especialmente en el cuarto (más de 50.000), en el que pasa de 5 a 14 municipios. El proceso es parecido en Madrid: pierde 43 municipios menores de 2.000 y crece sensiblemente el número de todos los demás grupos; el de más de 50.000 pasa de estar representado sólo por la capital a contar con otros 11 municipios, en su mayoría en la periferia de la capital. En ambas provincias –y en menor medida en otras áreas metropolitanas como las

de Valencia o Bilbao– se van configurando grandes regiones funcionales urbanas que plantearán nuevos problemas con sus ciudades dormitorio y su déficit en determinados servicios.

En Girona y Tarragona disminuye también sensiblemente el porcentaje de población que reside en los pequeños municipios. En la primera el mayor crecimiento se produce en el grupo de 10.001 a 50.000 habitantes y en la segunda el importante incremento de población en la capital y en Reus, que hace que ambas superen los 50.000 habitantes, contribuye a que se reduzca el porcentaje de población en municipios de 10.001 a 50.000 habitantes.

Las provincias de la denominada vertiente atlántica siguen la misma tendencia polarizante, aunque presentan alguna pequeña diferencia. En concreto, en tres provincias –A Coruña, Ourense y Lugo–, el porcentaje de población que vive en municipios de menos de 2.000 habitantes crece. No obstante, la razón de ese incremento está en el aumento no de la población media en dichos municipios sino de su número, por la pérdida de población en los del siguiente grupo, que son los que registran un mayor descenso. Este mismo proceso, aunque sin incremento en el porcentaje de población, se registra en Cantabria y Asturias.

Los datos de estos dos nuevos grupos de provincias situadas en las dos vertientes, mediterránea y atlántica, nos permiten constatar una tendencia bastante general –sólo el bloque de las provincias andaluzas escapa a ella, ya que la reducción del porcentaje de población afecta también a los municipios de 10.001 a 50.000 habitantes– que establece en 10.000 habitantes el umbral que delimita los municipios que registran crecimientos de porcentaje de población respecto al total de la provincia de aquellos en los que desciende. Este hecho justifica que muchos autores utilicen dicho umbral para establecer la separación entre mundo rural y mundo urbano. La distribución de la población a uno y otro lado de esa frontera guarda proporciones parecidas en la vertiente mediterránea (80,9%), en Andalucía (76%) y en la vertiente atlántica (73,4%). Estos tres bloques de provincias se distancian notablemente de bloque del norte interior, donde el porcentaje de los residentes en municipios de más de 10.000 habitantes representa un 44,4%.

Analizando la misma realidad, pero tomando como referencia los municipios con menos de 10.000 habitantes, los datos resultan más expresivos: comprobamos que el porcentaje de población que vive en este tipo de municipios del norte interior (55,7%) casi triplica al de la vertiente mediterránea (19,1%), supera en más de 29 puntos al de la atlántica y duplica ampliamente al de Andalucía (24%). Y ello a pesar de que el éxodo rural entre 1950 y 1991 contribuyó a que dicho porcentaje se redujera en 29 puntos en el norte interior, frente a descensos de casi 15 puntos en Andalucía, 20 en la vertiente atlántica y cerca de 19 en la vertiente mediterránea.

De 1950 a 1991 el porcentaje de municipios de menos de 10.000 habitantes se mantiene casi constante en el norte interior (de 99,6% a 99,2%) a pesar de 40 años ininterrumpidos de pérdida de población. Estos datos relativos, de aparente sostenimiento, esconden una realidad mucho más dura: como ya señalamos anteriormente, en esa misma zona y en ese mismo período desaparecieron 882 municipios. Estos datos vuelven a contrastar con los de los otros grupos de provincias. En Andalucía el número total de municipios se redujo en 32, en la vertiente atlántica en 22 y en la vertiente mediterránea en 41.

1.4 Un tímido movimiento de reflujo

El proceso de urbanización de la segunda mitad del siglo XX no es específico de España. Es un fenómeno natural asociado al desarrollo, inevitablemente unido a la expulsión de mano de obra del sector agrícola. Los datos cuantitativos descubren tanto el caudal de los flujos migratorios como el ritmo o velocidad de los mismos en los distintos períodos. La localización geográfica de los núcleos poblacionales según su volumen manifiesta la interrelación entre ellos y la nueva estructura creada en cada provincia.

Según los datos del censo de 1991, las provincias de la vertiente mediterránea, junto con Madrid y el País Vasco, son las que han registrado el mayor impacto de la inmigración. Con la excepción de Murcia, que sólo llega a un 10,6% de residentes nacidos en otras provincias, todas esas provincias se sitúan entre los 15 primeros puestos de poblaciones inmigrantes, con porcentajes que oscilan entre el 24% y el 36%. En Andalucía, sólo en Málaga, Almería y Sevilla la inmigración alcanza en torno al 16%. Cádiz, Granada, Córdoba y Jaén se mueven entre 9% y el 11%. En cambio, las provincias agrupadas aquí como norte interior son con gran predominio las mayores productoras de emigrantes: entre el 45% y el 55% de los nacidos en Soria, Teruel, Cuenca, Guadalajara, Ávila, Segovia, Palencia y Zamora residían en 1991 en una provincia distinta a la de su nacimiento; junto con Cáceres, ocupan los nueve primeros puestos de toda España en esta clasificación del impacto de la emigración[6]. Los pueblos pequeños de las provincias emisoras fueron quienes más sufrieron el «éxodo rural». Galicia (con las excepciones de Lugo y Ourense), Asturias y Cantabria ocupan puestos medio-bajos en el impacto tanto de la emigración como de la inmigración.

No basta, sin embargo, afirmar que en España se ha producido un desplazamiento muy importante de gentes del campo y de unas zonas a otras. En el estudio realizado por Rafael Puyol y Arlinda García Coll sobre las mi-

---

[6] Puyol, R. (ed.), *Dinámica de la Población en España*, Editorial Síntesis, Madrid, 1997, p. 180-181.

Tabla 5 – Evolución de las migraciones según los municipios de origen y destino. En porcentaje. 1988-1995

Destino	Origen						Total
	Hasta 10.000	De 10.001 a 20.000	De 20.001 a 50.000	De 50.001 a 100.000	De más de 100.000	Capitales de provincia	
Hasta 10.000	9,4	3,2	3,7	2,0	2,5	10,6	31,4
De 10.001 a 20.000	3,7	1,5	1,6	0,9	1,0	4,6	13,4
De 20.001 a 50.000	3,5	1,6	2,3	1,4	1,1	5,6	15,5
De 50.001 a 100.000	1,7	0,7	1,1	0,6	0,7	2,7	7,6
De más de 100.000	1,6	0,6	0,7	0,6	1,0	2,9	7,4
Capitales de provincia	8,2	2,9	3,3	2,1	2,3	6,1	24,8
Total	28,0	10,6	12,8	7,6	8,5	32,5	100

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Anuario Estadístico*, varios años.

graciones interiores se demuestra que, aunque en los últimos años sigue siendo muy importante el flujo migratorio de los municipios de menos de 10.000 habitantes hacia las capitales de provincia, éste se ve superado por el flujo contrario: el de quienes se van de las capitales de provincia hacia municipios de menos de 10.000 habitantes. En efecto, el 10,6% de las 5.234.561 personas que oficialmente manifestaron haber cambiado de municipio de residencia en el período 1988-1995 pasó de capitales de provincia a municipios menores de 10.000 habitantes, frente a un 8,2% que siguió el camino inverso (tabla 5). Ocupan los puestos primero y tercero entre los porcentajes más altos. El 18,6% de todos los cambios de residencia correspondió a gente que vivía en municipios de menos de 10.000 habitantes y se fue a municipios mayores y el 26,4% correspondió a gente que abandonó capitales de provincia, en su mayor parte hacia municipios más pequeños. Estos datos parecen poner de manifiesto una moderación en los últimos años de la polarización dominante en los períodos anteriores con un claro, aunque débil, índice de retorno al mundo rural. «Si se considera el tamaño de la localidad receptora, se observa el estancamiento o pérdida de atracción de las zonas urbanas frente a una cierta recuperación de los menores de 10.000 habitantes»[7].

Muchas ciudades recibieron grandes oleadas de emigrantes que agravaron los ya difíciles problemas de urbanismo allí donde faltaban medios económicos, suelo, procedimientos políticos y estudios técnicos. La calidad de vida en estas urbes improvisadas ha pasado a ser la preocupación predominante. ¿Volverá el nuevo ciudadano al mundo rural? La concentración industrial ha dejado de ser necesaria o beneficiosa. Habrá que reconstruir el hábitat rural. Éste parece constituir el actual desafío.

[7] *Ibídem*, p. 197.

1.5 Composición de la sociedad rural

La *razón de masculinidad* (*sex ratio*), que mide la relación estadística entre sexos, mantiene en el mundo rural la importancia que se le suele conceder en la población global: difícilmente se pueden programar servicios públicos, típicos del Estado de Bienestar, sin tener en cuenta la relación estadística entre los sexos en cada territorio. Dicha relación se sitúa en España en 96 varones por cada 100 mujeres. Ese pequeño desequilibro, en el que influye la menor vida media de los varones, plantea problemas específicos, especialmente en el campo asistencial. En el mundo rural tiene una mayor significación, ya que persiste el reparto tradicional del trabajo familiar: hombres y mujeres colaboran en el trabajo agrícola y en las labores domésticas en un sentido amplio.

Al referirnos exclusivamente a la población de municipios inferiores a 1.000 habitantes, debemos apuntar –no sin sorpresa– que en este hábitat el porcentaje de hombres (51,2%) supera en 2,4 puntos al de mujeres (48,8%). Si echamos una ojeada a cada provincia[8], volvemos a encontrar en el grupo de provincias con un alto porcentaje de población en este tipo de municipios diferencias significativas favorables a los varones: Burgos (6,3 puntos), Huesca (5,1), Guadalajara (4,7) y Palencia (4). Sin embargo, las mayores divergencias las hallamos en Guipúzcoa (8,1), La Rioja (6,8), Álava (6,3) y Navarra (5,8). En el resto de las provincias la diferencia a favor de los varones es bastante menor. Es muy posible que influya en esta pequeña desproporción, contraria a la de la sociedad global, la presencia de los mayores. Pero esto no casaría con la vida más larga de las mujeres.

La *composición por edad* es ya un factor prioritario al analizar las repercusiones de la evolución demográfica en el conjunto de las políticas educativas, laborales, sanitarias y de gasto público en infraestructuras, así como en la población votante. Si hacemos tres grandes grupos, el de niños y adolescentes, el de los que están en edad de trabajar (15-64) y el de los mayores de 64 años, podemos cotejar la composición por grupos de edades del mundo rural con el global de la población, como hacemos en la tabla 6.

El porcentaje de niños en la población total española es claramente superior al del mundo rural: 6,6 puntos de diferencia. Además, dicho porcentaje en el mundo rural se ha reducido en 4,4 puntos en el decenio de los años ochenta. También existe una diferencia de 4,6 puntos en el grupo de edad laboral en contra del mundo rural. La consecuencia es el aumento considerable de la proporción de personas mayores en este ámbito: los 11,2 puntos que suman las desventajas en los otros dos grupos. El envejeci-

[8] Véase el indicador A.2.1.12 en el Anexo Estadístico.

Tabla 6 – Grupos de edad en los municipios menores de 1.000 habitantes y comparación con la población global. En porcentaje. 1981-1991

Grupos de edad	% del total nacional Censo 1991	Municipios menores de 1.000 hab. Censo 1981	Municipios menores de 1.000 hab. Censo 1991
0-14 años	19,4	17,2	12,8
15-64 años	66,8	62,9	62,2
65 y más	13,8	20,0	25,0

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de datos INE.

miento de la sociedad rural, en el territorio que estamos considerando, es evidente.

Según el censo de 1991, el porcentaje de niños (0-14 años) en municipios menores de 1.000 habitantes se encuentra por debajo del correspondiente al total nacional de ese mismo grupo en las comunidades autónomas de La Rioja (10,4%), Aragón (10,9%), Galicia (11,5%), Castilla y León (11,5%), Asturias (11,8%) y Castilla-La Mancha (12,7%). Y lo supera en Canarias (20,1%), Murcia (18%), Andalucía (16,5%), Madrid (15,8%), Extremadura (15,2%), Cantabria (14,4%), Cataluña (14,2%), Baleares (13,6%), Comunidad Valenciana (13,5) y País Vasco (13,1)[9].

Respecto a la distribución de la *población rural inactiva*[10], lo primero que llama la atención es la desproporción de más de 10 puntos en el porcentaje de *pensionistas* en estos municipios (47,5%) en relación con el conjunto del Estado (37%). Destacan, por elevados, los datos de Asturias (71,2%), Galicia (61,9%), Cantabria (59,4%), Baleares (53,4%), Canarias (53%) y Comunidad Valenciana (52,5%). Aquí coinciden, por un lado, comunidades que han sufrido y siguen sufriendo una grave crisis y reconversión industrial y, por otro, comunidades turísticas a las que se trasladan a residir pensionistas de otros lugares. La *media de estudiantes* en la población inactiva de estos municipios es del 9,4%, mientras la nacional asciende al 17,1%. Dentro de la población inactiva se suele incluir a las personas dedicadas a las «labores del hogar». Esta expresión tiene contenidos distintos en el mundo rural al que nos referimos y no es fácil que los criterios de medición sean precisos. Según las estadísticas, no existe gran diferencia entre la media rural (40,2%) y la de la población global (42,1%).

Por *nivel de estudios*[11], esta población rural se sitúa en condiciones claramente desfavorables respecto a la población nacional. Sólo un 3,7% han realizado estudios de tercer grado, mientras que en el ámbito nacional casi duplican ese porcentaje, 6,9%. La proporción de los que han completado el segundo grado es 11 puntos inferior a la media nacional. Complemen-

[9] Véase el indicador A.2.1.13 en el Anexo Estadístico.
[10] Véase el indicador A.2.1.14 en el Anexo Estadístico.
[11] Véase el indicador A.2.1.15 en el Anexo Estadístico.

tamente, los que no han pasado del primer grado llevan ocho puntos de diferencia sobre los que se han quedado en el mismo nivel en el ámbito nacional. Y los «sin estudios» llegan al 27,8%, frente a un 21,6% en el nivel nacional.

1.6 Equipamiento material del hábitat rural

El mundo rural se caracteriza por una forma más generosa de *aprovechar el suelo*. En los 4.897 municipios de menos de 1.000 habitantes, un 96,4% de los edificios son unifamiliares. Del 3,6% restante, los que tienen dos viviendas llegan al 2,5% y los de tres y más viviendas se quedan en un 1,2%, aunque son pocas las comunidades autónomas que en este último grupo alcanzan el 1%. Los porcentajes de edificios con dos viviendas respecto al total de cada comunidad autónoma son ligeramente superiores a la media en algunos casos como el País Vasco (8,1%), Cataluña (4,9%), Comunidad Valenciana (4,7%) y La Rioja (4,1%). El 35,2% de los edificios de estos municipios ha cumplido ya sus bodas de diamante con el tiempo, es decir, fueron construidos antes de 1920. Los mayores porcentajes de edificios antiguos corresponden a Cantabria (62%), Asturias (61%) y País Vasco (55,8%). Nada menos que el 77,4% del total de edificios en estos municipios está «en buen estado» y alrededor de una quinta parte en «mal estado». Resulta llamativo el caso de Galicia, donde los edificios considerados en «mal estado» suponen el 49,8% del total[12].

La *electricidad* llega al 94,6% de los edificios en estos municipios, aunque el porcentaje medio de edificios privados de esta energía (5,4%) se ve ampliamente superado en las comunidades de Canarias (18,7%), Murcia (17%), Baleares (13,9%) y Asturias (11,4%). Otro tanto se puede decir de los *servicios de agua corriente y saneamiento*: un 95,1% de las casas tiene agua corriente y un 93,9% instalación para las aguas residuales. También aquí se registran grandes disparidades regionales. El 53% de estas viviendas dispone de agua caliente, pero en Canarias y en Murcia dicho porcentaje sólo alcanza el 2,2% y el 0,6%, respectivamente[13].

Después del equipamiento de las viviendas podemos considerar los locales públicos al servicio de la población en estos municipios. En primer lugar, las estadísticas del INE nos aportan datos sobre los *locales sanitarios*[14]. Bajo una expresión tan imprecisa puede encontrarse una habitación utilizada por el médico del municipio, una farmacia, una residencia para la tercera edad o una obra asistencial en manos de religiosas. El caso del ambulatorio puede darse también, aunque no creemos que sea frecuente en

[12] Véanse los indicadores A.2.4.2 y A.2.4.3 en el Anexo Estadístico.
[13] Véase el indicador A.2.4.4 en el Anexo Estadístico.
[14] Véase el indicador A.2.3.8 en el Anexo Estadístico.

estos núcleos de población. Un 72,6% de los municipios con menos de 1.000 habitantes tiene algún local de este tipo. Los porcentajes más bajos se localizan en Cataluña (58,1%) y en Navarra (64,4%). Por encima del 90% se encuentran Andalucía, Asturias, Murcia y Canarias. La distancia y la red de comunicación viaria de los núcleos poblacionales son factores determinantes.

Respecto a los municipios de menos de 1.000 habitantes que disponen de *locales dedicados a la educación*[15], la media llega al 57,7%. Pero existen grandes diferencias, que van desde el 39,4% en Navarra hasta el 92,6% en Extremadura, pasando por porcentajes del 50% en Castilla-La Mancha y Castilla y León. Probablemente se debe al hecho de que en esas comunidades autónomas con menor porcentaje existe un número muy superior de pueblos de menos de 1.000 habitantes.

Algo parecido se puede afirmar de los *locales dedicados a actividades recreativas, culturales y deportivas*[16] en estos municipios. El porcentaje medio del número de estos municipios con este tipo de servicios es del 27,8%. En Castilla y León sólo los tienen el 14,8% y en Cantabria el 19,4%, mientras en Asturias, Baleares, Comunidad Valenciana, Extremadura y el País Vasco superan el 50%.

Las *bibliotecas*[17] de todos estos municipios en toda España llegan a 512. Destacan la Comunidad Valenciana (79), el País Vasco (78), Castilla-La Mancha (77), Aragón (69), Extremadura (64), Castilla y León (46) y Cataluña (37). Como es lógico, sólo hay 20 *salas de cine* entre todos los municipios menores de 1.000 habitantes[18]; 12 de ellas están en Cataluña.

2. La conciencia del cambio en el mundo rural

Los sistemas de actitudes, los comportamientos y los valores predominantes en el mundo rural español son, en definitiva, rasgos cualitativos de difícil identificación a través del volumen de la población, de su evolución demográfica y aun de sus interrelaciones con el mundo urbano. Dentro de ese mundo rural, la unidad «pueblo» concentra hoy la atención de los sociólogos.

El «pueblo» no se identifica con la unidad del territorio y menos con el «término municipal», que puede englobar varios «pueblos» o aldeas. Cuando afirmamos que alguien es «de pueblo» proyectamos sobre él una determinada imagen, con frecuencia peyorativa, relacionada con su modo de

[15] Véase el indicador A.2.2.8 en el Anexo Estadístico.
[16] Véase el indicador A.2.7.6 en el Anexo Estadístico.
[17] Véase el indicador A.2.7.7 en el Anexo Estadístico.
[18] Véase el indicador A.2.7.8 en el Anexo Estadístico.

pensar, de valorar y de relacionarse con los demás. Importa mucho recuperar los valores del concepto pueblo para entrar en el núcleo de lo rural. Tarea hoy tanto más importante cuando comenzamos a estimar el medio ambiente y volvemos «al pueblo» buscando mejores condiciones de tranquilidad, de bienestar y de salud. No son, sin embargo, las condiciones físicas del aire y de la tierra del pueblo sus máximos valores. El pueblo se define a sí mismo frente al exterior por sus gentes, por sus interrelaciones características. Los de un pueblo se sienten diferentes y mantienen con firmeza su peculiaridad frente a los del pueblo vecino. Las costumbres son utilizadas como diferenciación social colectiva. Dentro de la unidad superior de la región, los de un mismo pueblo pleitean por mantener su propio hecho diferencial, compitiendo en el modo peculiar de celebrar sus fiestas, de venerar a sus santos patronos y hasta en modos artesanales de producción. A pesar de las diferencias existentes entre los vecinos de un mismo pueblo, éstos se presentan frente al exterior para determinados efectos como una unidad corporativa.

El equipo de encuestas del CECS ha realizado una dirigida a conocer e interpretar los cambios psicosociales más significativos acaecidos en el mundo rural español tomando como lapso temporal de referencia los últimos 15-20 años.

A partir de los datos de la investigación pretendíamos especificar los estilos de vida preponderantes en el ámbito rural. Cuando hablamos de estilos de vida, nos referimos a formas de ser y actuar determinadas por las actividades desarrolladas, por los centros de interés manifestados y por las opiniones sostenidas. Son, pues, modos de vivir que se caracterizan por las formas de emplear el tiempo, por lo que se considera importante y por lo que piensan de ellos mismos y del mundo que los rodea los que viven en dicho ámbito. Aunque la cuestión de los estilos de vida también es actualmente controvertida, sobre todo por lo que pueda tener de cliché y de estereotipo, nosotros lo utilizamos aquí como concepto operativo en las tres directrices indicadas: empleo del tiempo, intereses y opiniones.

Por último, nos interesa poder llegar a establecer hipótesis explicativas de los datos obtenidos y avanzar pronósticos acerca de la dirección de los cambios en los estilos de vida dibujados en la investigación.

Para alcanzar estos objetivos nos hemos servido de una metodología de carácter mixto, cualitativa y cuantitativa[19]. A través de esta encuesta hemos

[19] Nos hemos centrado en poblaciones entre 500 y 1.000 habitantes. Son pueblos no situados junto a las vías principales de comunicación (carreteras nacionales, etc.). Tenían que estar alejadas al menos 50 km. de la capital o de una ciudad y no desplegar especial atracción por su interés turístico ni ser pueblos dormitorio. Entre las ocupaciones dominan las agrícolas y ganaderas. Dichas características las encontramos en las comunidades autónomas de Andalucía, Galicia, Extremadura, Castilla-La Mancha y Castilla y León.

intentado comprobar hasta qué punto las gentes del mundo rural son conscientes de los cambios a los que se ven sometidas. Ordenamos el material obtenido a través de las entrevistas y de las manifestaciones espontáneas en los grupos en los siguientes capítulos que suscitan especialmente nuestro interés: qué piensan del «pueblo»; cómo ven a sus diversos actores en sus relaciones interpersonales y en sus tareas comunes; y qué visión tienen respecto al futuro de estos pequeños núcleos rurales.

2.1 El «pueblo» como unidad corporativa

Solemos asociar a la categoría de «pueblo» las características de su unidad. ¿Se puede hablar de una entidad homogénea? La comunidad rural tradicional estaba fuertemente jerarquizada. La distancia entre los dos sexos, la autoridad reconocida a la edad y el sometimiento al nivel superior de la profesión es tradicional en nuestra cultura rural. No obstante las diferencias existentes, podemos afirmar que en la tradición rural se actuaba como una cooperativa.

Las costumbres, los usos y las prácticas convencionales tácitamente admitidas –mediante las cuales se reproduce la organización social y se moderan los derechos y obligaciones respecto a la comunidad–, los hábitos y tradiciones típicas son utilizadas como criterio de diferenciación colectiva y para dar dimensión a la unidad «pueblo». Los vecinos solían enfatizar determinadas modalidades propias en el modo de celebrar las fiestas y romerías de un pueblo para distinguirse de los otros vecinos. Hasta en el folclore y el habla, donde lo regional es más determinante que lo local, el pueblo más pequeño presume de diferenciarse de los demás.

Incluso los ayuntamientos económicamente más débiles se esfuerzan por aumentar el presupuesto de las fiestas, especialmente las veraniegas, a las que acuden los hijos del pueblo residentes en la capital o en otra región lejana. Los encuestados reflejan la nostalgia del pasado. «Antes nos divertíamos con cualquier cosa, había fiestas continuamente». Ahora probablemente hay más días de fiesta, más medios y procedimientos, pero hay menos sentido festivo como vínculo interpersonal.

En la técnica de la *fase cualitativa* se formaron 18 grupos de discusión, integrados por hombres y mujeres al 50%, de clase media amplia y con edades comprendidas entre 18 y 60 años.

La técnica de la *fase cuantitativa* fue la entrevista personal mediante cuestionario. Se realizaron 1.000 entrevistas a hombres y mujeres de 18 a 70 años, segmentados por cuotas de sexo, edad y adscripción a la comunidad autónoma. Para un nivel de confianza del 95,5% (2 sigmas) y p=q=50, el error es de ±2 para el conjunto de la muestra y en el supuesto de muestreo aleatorio simple.

«Antes había más familia, se era más familiar y alegre». «Ahora somos peores, hay más envidia, no nos aguantamos tanto». «Cuanto mejor se vive, la gente es peor». «Se vive mucho más independientemente, no hay la unión y la familiaridad que había antes entre los vecinos». El pueblo pequeño va perdiendo, según la percepción de sus habitantes, el carácter de gran familia o familia extensa. ¿No se dejan llevar estas expresiones de una cierta idealización del pasado?

Ahora es perceptible un proceso lento y continuo de desvinculación social, incluso en el interior de la familia. Los del pueblo lamentan que «ahora cada uno va más a lo suyo». Son menos solidarios y generosos con sus convecinos. Los que se marcharon en busca de trabajo o por razón de estudios para mejorar su nivel de vida, vuelven con cierta frecuencia al pueblo y seleccionan, para sus familiares y amigos, las narraciones más favorables de sus experiencias urbanas. El que marchó sigue siendo de la familia, pero no vive el mismo espíritu familiar. Incluso, aunque conserve el derecho a la herencia, no es considerado tan heredero como los que permanecieron trabajando la propiedad familiar.

El individualismo es una de las notas más características de la modernidad. La modernidad en el pueblo es percibida a través de las mejoras sociales en la salud, la educación, las pensiones y el transporte. La radio y la televisión vuelcan sobre estas gentes las mismas cargas masivas de imágenes que pertenecen a una civilización distinta en valores y formas de vida. Sin embargo, la insolidaridad en el mundo rural no es tanto una consecuencia de las mejores condiciones de vida de sus habitantes cuanto la interpretación original que un mundo retraído como el rural hace del exterior. Los sociólogos que estudian el mundo rural hacen notar la oposición entre la «casa» y la «calle» que caracterizó siempre al mundo rural. La posesión de la tierra *pro indiviso*, el apego a la parcela, a la «cortina», al patrimonio familiar, la estima hasta el céntimo de los bienes materiales, las fobias y las envidias han campeado a su gusto en el espacio más rural.

Sin embargo, lo que ahora les invade es algo distinto. Ya no se necesitan tanto los unos a los otros. Con las nuevas posibilidades han ganado en independencia. Ha mejorado la técnica del trabajo agrícola. Ya no necesitan acudir juntos a las tareas del campo. Si antes se echaba una mano, aunque no se solicitara expresamente, ahora hay que pedirlo, sin duda porque esta ayuda ha empezado a ser menos necesaria y frecuente, casi de carácter excepcional.

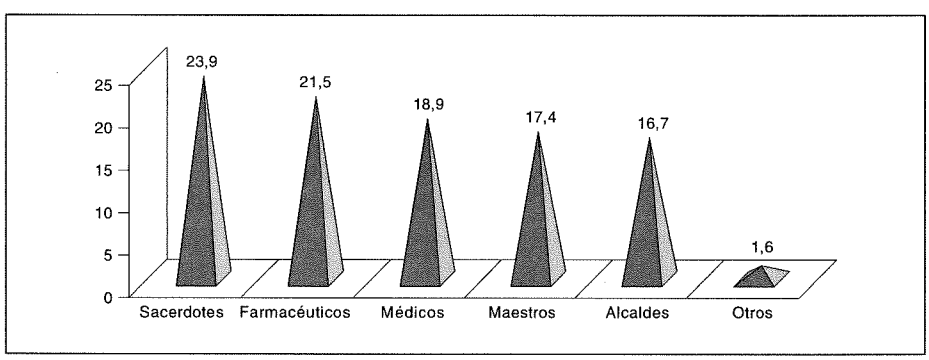
La práctica desaparición de los notables del pueblo, de sus figuras emblemáticas, tiene una importancia máxima. No se trata de ponderar la bondad humana y la vocación de servicio a los demás que podían distinguir al sacerdote, al maestro, al médico, al alcalde o al farmacéutico de hace medio siglo. Ésta sería una discusión estéril. Importa sobre todo el hecho de que ahora en la mayoría de estos pueblos pequeños no residen estos líde-

res naturales. La diferencia cultural que existía entonces y el respeto o admiración que se les profesaba han disminuido en la actualidad por el mero progreso de los vecinos. Ya no se puede mandar ni dirigir como entonces. Es lógico que hayan desaparecido determinados roles sociales ejercidos por dichas personas. Ha cambiado la percepción social que se tenía de ellos. Ahora se les pide únicamente que desempeñen bien su «función», que ejerzan con profesionalidad su tarea. Su figura es funcional y no por necesidad social. Nadie tiene por qué sentirse culpable. En el segmento maduro y mayor de la sociedad es posible que se sienta cierta orfandad. Pero los más jóvenes no han vivido otra situación en substancia distinta de la actual. En el gráfico 5 se ofrecen los resultados ponderados de la valoración jerarquizada que conceden los encuestados a las cinco profesiones citadas.

Las diferencias por sexo, edad y comunidad autónoma no son relevantes. Los sacerdotes son mejor valorados por los mayores. Entre éstos, los más ancianos sitúan mejor al médico que al farmacéutico. Pero, por el número total de votos obtenidos, sería el farmacéutico el más estimado de los dos. Quizá por el simple hecho de que, junto con el alcalde, es el que mantiene mayor presencia en el pueblo pequeño.

Las formas urbanas de vida no van a acabar con los modos de vida rural. Es imposible. Otra cosa es que determinados núcleos de población reduzcan su número de residentes a volúmenes vitales límite, e incluso desaparezcan. La hipótesis prospectiva del «continuo urbano» se fija con preferencia en la creciente intensidad de intercambios entre lo urbano y lo rural. Crecerá la influencia de la ciudad sobre la sociedad rural. Pero esta invasión nunca hará posible el anonimato urbano en el ambiente rural; ni el individualismo y la desagregación social típicamente urbanas podrán asumir las mismas formas en el pueblo, donde todo el mundo se conoce. Los sistemas de educación están ya tan cerca que casi se confunden. La elevación del nivel cultural transformará la familia y los modos de produc-

Gráfico 5 – Valoración de cargos y profesiones. En porcentaje



Fuente: Encuesta Fundación Encuentro. CECS sobre cambios en los estilos de vida en la España rural, 1997.

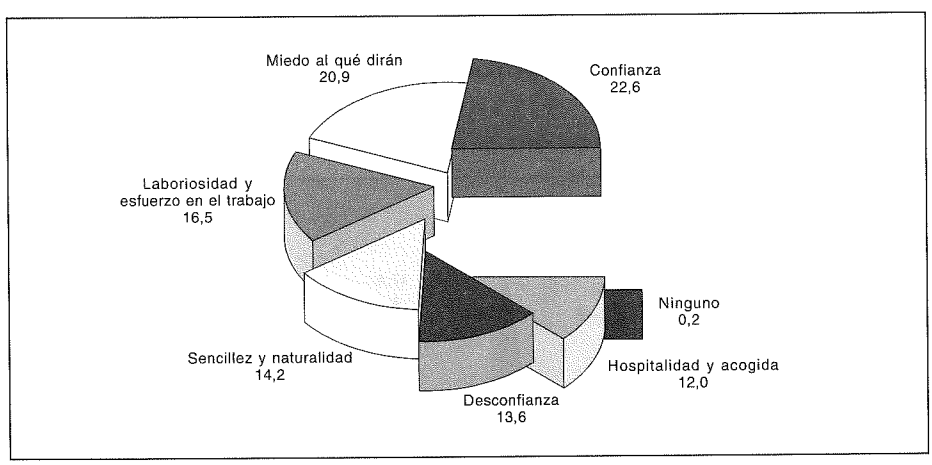
ción, pero la familia rural y la urbana seguirán siendo distintas. La cultura y la técnica no son enemigos de la sociedad. Sus ventajas y sus peligros influirán de manera distinta en cada uno de estos mundos.

Los símbolos de los pueblos cambiarán o podrán vaciarse de contenido. Las instituciones variarán su papel. Lo rural no tendrá connotaciones de incultura, de retraso social y de vejez prematura. El ritmo de este proceso será cada vez más veloz y urge saber asimilarlo. No está lejana la época en que los urbanitas envidiarán los estilos de vida rural y buscarán con frecuencia estos espacios de tranquilidad. Industrializando el campo y elevando el nivel cultural de sus gentes, el minifundio no tendrá que arrastrar en sí mismo la pobreza. Si admitimos la distinción entre civilización y cultura, podríamos sospechar que la convergencia de estos dos mundos se producirá en la civilización: las culturas seguirán siendo distintas.

Cuando se interroga a los «del pueblo» por su propia identidad, por aquellas características que los definen, aparece ciertamente el proceso de desvinculación, pero ninguno de los ítems sobresale con claridad.

Si se les pide que elijan tres conceptos que distingan a las gentes de su pueblo, uno de cada cinco prefiere *la confianza* (gráfico 6), ese grado de relación que casi se confunde con la amistad. Entre los mayores de 46 años esta opinión sobrepasa la cuarta parte. En los grupos de discusión predominaba la expresión «ya no existe la confianza de antes». Sólo el 13,6% se atreve a caracterizar a su pueblo por *la desconfianza*. Los jóvenes (18-30 años) no son tan optimistas y son el único grupo donde la desconfianza supera a su contrario[20]. Estos datos son parejos con los urbanos. Así, mien-

Gráfico 6 – Conceptos que mejor definen la forma de ser de la gente de este pueblo. En porcentaje



Fuente: Encuesta Fundación Encuentro. CECS, 1997.

[20] Véase el indicador 2.8.1 en el Anexo Estadístico.

tras el 31% de la población urbana joven dice que se puede confiar en la mayoría de la gente, un 64,5% opina que «nunca se es lo bastante prudente» en el trato con los demás[21].

El «*miedo al que dirán*» se sitúa en segundo lugar. Es un criterio regulador de conductas propio de las poblaciones pequeñas y, en general, de las comunidades más cercanas al psicogrupo que al sociogrupo. Es una nota que pertenece a la forma de ser de los pueblos. Y aquí, al contrario de lo que ocurría con la confianza, son los más jóvenes –los de 18 a 30–, pero también, aunque menos, los de 31 a 45, quienes más se molestan con este control social. A medida que avanzan los segmentos de edad se ve, en cambio, con más naturalidad.

Los flujos migratorios que hemos analizado en la primera parte de este estudio refuerzan la hipótesis de una cierta estabilidad durante los tres últimos lustros, sobre todo si se comparan los datos estadísticos con los del «éxodo rural» de las tres primeras décadas de la segunda mitad del siglo XX. El equipamiento cultural, sanitario y de infraestructuras es ya más que aceptable en la inmensa mayoría de estas pequeñas poblaciones, como demostramos también en nuestra visión cuantitativa de la primera parte. No obstante, las amenazas de desarraigo, de debilitamiento de los símbolos colectivos y de desvinculación social cuestionan la identidad y supervivencia de estos espacios sociales. Los mecanismos de reproducción social corren graves riesgos. Urge tomar en serio los pronósticos de los distintos escenarios, ya que existen serios argumentos en favor de las funciones vitales que desempeñarán en un futuro próximo ya emergente estos hábitats rurales. Antes de enfrentarnos con el futuro del mundo rural, necesitamos conocer la evolución de los actores sociales, la transformación de la familia como unidad social y las nuevas posibilidades de trabajo.

2.2 *Los actores y los cambios de rol en el mundo rural*

Uno de cada tres encuestados opina que es la **mujer** *la que más ha cambiado*. Todos han cambiado, pero la mujer de manera más singular. Así se ha reflejado en las respuestas de la encuesta[22] y en el análisis del discurso de los grupos de discusión.

La mujer ha cambiado la percepción de sí misma. Ella misma ha generado un autoconcepto y autoestima distintos a los de la mujer tradicional de pueblo. Ya no trabaja, al menos de manera predominante, en el campo. Dispone de medios que facilitan su trabajo en casa: agua corriente, energía eléctrica o gas para cocinar y para lavar. Cuenta, además, con más tiempo

[21] CIS, Estudio n. 2.221, septiembre-octubre 1996, realizado entre jóvenes de 15 a 29 años.
[22] Véase el indicador 2.8.2 en el Anexo Estadístico.

para el ocio, inédito hasta ahora para ellas, que dedica a la radio y la televisión y a las relaciones sociales con la vecindad. La influencia de los medios audiovisuales, que ofrecen a diario modelos distintos y emulables de mujeres, estimula su valoración de la educación y la cultura.

La entrada enérgica de la mujer en el mercado de trabajo ha despertado de manera particular a las jóvenes para dar contenido y finalidad a los estudios, obligatorios ya hasta los 16 años. No disponemos de datos específicos que demuestren el porcentaje de jóvenes que abandonan el mundo rural por razones laborales. El leve desequilibrio a favor de los hombres en la composición de estas sociedades –como vimos anteriormente– no permite suponer que el éxodo rural de la mujer vaya a crecer más que el del hombre. La ocupación del marido en el pueblo suele hacerlas más dependientes del hombre que en el mundo urbano.

El control social de la mujer en las sociedades pequeñas es lógicamente mucho más fuerte. De ahí la interpretación de que «la mujer ha sacado los pies del tiesto». Algunas afirmaciones expuestas en las reuniones confirman esta percepción: «El entrar en un bar y ver a una mujer con un hombre que no sea su marido, tomando una caña o un café, aquí sería horrible, estaría muy mal visto». «Algunas, cuando van a la ciudad al médico, están deseando tomarse un café en el bar solas, porque en el pueblo les da vergüenza; en la ciudad te sientes más libre, no te ve nadie».

Cabe decir, en fin, que la mujer del pueblo ha cambiado su mentalidad, pero no tanto su situación. Sigue siendo el centro de la «casa». La que «da» y «se da», al tiempo que se experimenta poco a sí misma como sujeto de exigencias propias. La independencia casi se reduce, en el presente, al empleo del tiempo libre y a la realización de actividades –en ese tiempo– que hasta hace poco no podía hacer. Veamos cómo expresa la mujer sus percepciones y sentimientos: «Me siento más libre y con más estímulos». «Somos más modernas, no esclavas». «Antes todo consistía en la casa y en los hijos... Ahora salimos y no importa tomar un café sin tu marido». «Hemos salido del papel de modositas». La mujer de pueblo está hoy menos en el campo y más en casa, menos en casa y más en la calle; pasea con su marido o sus amigas, organiza tertulias y reuniones y se divierte sin el hombre.

Las mujeres jóvenes perciben el futuro con más pesimismo. Como jóvenes, les ocurre igual que a los varones: piensan que su futuro no está en el pueblo. Tienen, además, menos oportunidades de trabajo y de realización personal en el pueblo que sus coetáneos varones. Más de las tres cuartas partes de los encuestados se inclinan a pensar que las chicas y los chicos han cambiado por igual. Es su condición de jóvenes más que el sexo el determinante del cambio.

El **hombre** de pueblo ha cambiado también, pero no tanto. Los maridos de las mujeres jóvenes entre 30 y 40 años son más colaboradores en las

tareas domésticas y más comprensivos con la mujer que decide entrar en el mercado laboral u organizar a su manera actividades propias de ocio. Esta evolución del varón es muy relativa. Aun los más jóvenes no demuestran haber aceptado plenamente la igualdad hombre-mujer. En sus casas y familias de origen siguen recibiendo mensajes tradicionales en relación con el papel asignado a cada sexo. Así, tienen como normal no colaborar (o sólo excepcionalmente) en las tareas de la casa, salir solos por la noche con los amigos tras haber «depositado» a las novias en sus casas, sin admitir de buen grado que ellas hicieran lo mismo, etc. Las mujeres más jóvenes de la muestra hablan de esta guisa: «Ése es el problema, que chicos de 20 años son bastante machistas, lo heredan de sus padres... Ellos se van por ahí y si tú quieres irte te piden cuentas de a dónde vas». «El hombre sigue siendo igual de machista: lo que ocurre es que la mujer antes se callaba y ahora replica; habla con quien quiere y le da igual».

Entre los **adultos**, los hombres y mujeres del segmento 31 a 45 años piensan que han cambiado, sobre todo en la forma de educar a sus hijos, sin tabúes, basándose en el diálogo y en la cercanía con ellos. Los que tienen entre 46 y 60 años responden a un perfil más tradicional y machista; han cambiado poco en algunos aspectos y desean que la mujer esté en casa cuando ellos regresan del trabajo. Así lo reflejan expresiones como éstas: «El fin de semana sacamos a la mujer». «Nosotros sí vamos solos al bar, ellas no».

En la vida rural, es más notorio el cambio generacional que el distinguible por el sexo. Es más exacto hablar de los **jóvenes**, sin diferenciar mucho entre chicos y chicas. Tienen contactos más intensos con el mundo urbano por la facilidad que experimentan para trasladarse a cada momento a la ciudad por razón de su trabajo, de estudios o para participar en espectáculos como el fútbol, el cine o la discoteca. No se contentan con los mensajes de autonomía y libertad que contemplan en la televisión. Ellos mismos la viven ahora, aunque tengan que gastarse el dinero en la moto o en el coche para visitar con frecuencia otras poblaciones más o menos cercanas. Les seduce el anonimato con que actúa un grupo de amigos como ejercicio de libertad. Los padres de estos jóvenes opinan que ahora tienen menos responsabilidades que cuando ellos eran de su edad. Antes se comenzaba a trabajar pronto y esto adelantaba la carga de responsabilidad; ahora la inmensa mayoría estudia. Siempre a juicio de los padres, viven en muy buenas condiciones, dedicados sólo a estudiar y a su vida de ocio, para la cual no les faltan medios.

Hay que hacer un grupo especial con los **mayores jubilados**. Centran los cambios experimentados no tanto en lo que afecta a sus personalidades o en las características que definen sus actuaciones o su mundo de valores, cuanto en las condiciones de vida, en los medios de que disponen. Así, bastantes han dejado de trabajar con fuerzas vitales más que suficientes y se

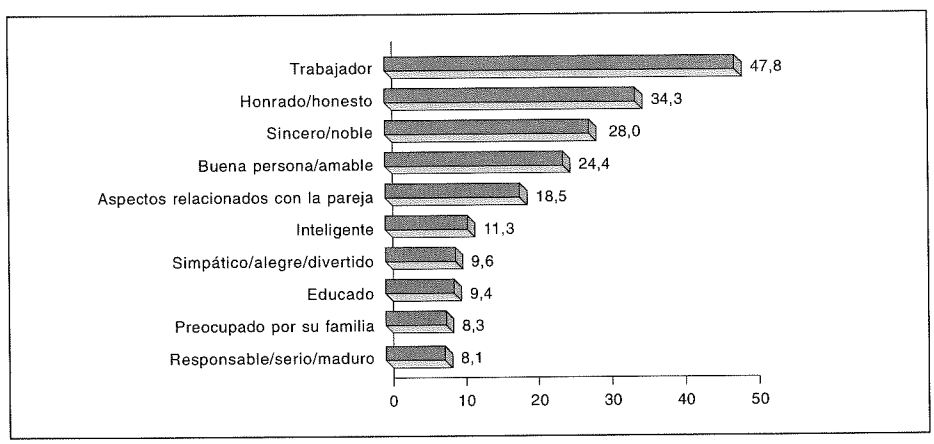
dedican a actividades más cómodas y gratificantes. Muchos siguen cultivando el pequeño huerto. Están mejor atendidos en su salud. Cobran una pensión con la que pueden vivir bien y con la que a veces incluso ayudan a sus hijos y nietos. Tienen tiempo para andar, ir al bar –donde organizan su partida–, aprovechan las ocasiones de viajar con el Inserso, etc. No es extraño que en el pueblo se diga de ellos que «son los que mejor viven».

Los actores del mundo rural siguen manteniendo un perfil propio, cercano y distinto al mismo tiempo al de los urbanitas. Los gráficos 7 y 8 expresan las preferencias de cualidades que nuestros encuestados han diseñado para el hombre y para la mujer. Conviene contemplar los dos gráficos al mismo tiempo para advertir mejor las diferencias.

Salta a la vista la prioridad del *espíritu de trabajo*, en torno al cual gira la vida diaria en un ambiente como el rural donde domina la tranquilidad y el reposo. Decididamente el hombre tiene que ser ante todo trabajador. Los mayores exigen más esta cualidad[23]. Sucede otro tanto con la mujer, aunque, siguiendo el perfil clásico, se anteponga el cariño y la ternura. Los jóvenes valoran menos esta virtud, tanto en el varón como en la mujer. En el mundo rural se trabaja sin horarios. El trabajo es un ingrediente importante de la relación familiar.

Se expresa claramente la preferencia por las cinco cualidades primeras, a las que en el caso de la mujer se une con un porcentaje parecido la sexta, que sea *inteligente y culta*. Resulta curioso que se plantee como un aspecto que se valora más en la mujer que en el hombre. Es una petición especial-

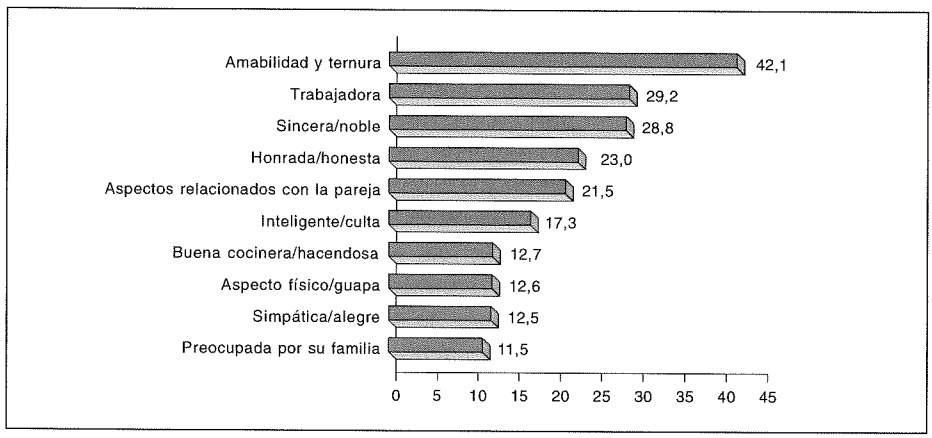
Gráfico 7 – Cualidades importantes en un hombre. En porcentaje



Fuente: Encuesta Fundación Encuentro. CECS, 1997.

[23] Véanse los indicadores 2.8.3 y 2.8.4 en el Anexo Estadístico.

Gráfico 8 – Cualidades importantes en una mujer. En porcentaje



Fuente: Encuesta Fundación Encuentro. CECS, 1997.

mente refrendada por los jóvenes de 18 a 30 años, que lo piden también con más energía que los mayores para el hombre.

Que sean *sinceros y nobles* es condición para ambos sexos, más entre los jóvenes que entre los mayores. La *honradez y la honestidad* entran también dentro de este primer bloque de exigencias prioritarias. Se fijan en esta cualidad con más énfasis los adultos. Los *aspectos relacionados con la pareja* ocupan un puesto similar en ambos sexos, aunque se les concede mayor importancia en el caso de la mujer. Los jóvenes valoran más el *aspecto físico*, la *simpatía* y la *alegría* en la mujer que en el hombre. Los mayores de 61 años son los que en mayor medida estiman que la mujer sea buena ama de casa, *buena cocinera y que sepa hacer de todo*; entre los jóvenes la mención de este aspecto es puramente anecdótica.

En definitiva, el hombre que cumple con las exigencias y expectativas deseables de la población rural es sobre todo el trabajador y honrado. La imagen de la mujer cabalga aún entre lo tradicional y lo moderno. Un nuevo papel y una nueva consideración de ella se va abriendo paso en la sociedad rural. Casi la mitad de los encuestados opina que es el hombre el que ha de mantener a la familia (46,7%), que ellos piensan más en divertirse que las mujeres (44,5%) y que los hombres son inútiles en el cuidado de los niños y de la casa (47,8%)[24], con lo que se resignan a pensar que ése no es su papel.

Pero, al mismo tiempo, la mayoría no está de acuerdo con quienes sostienen que, en caso de divergencia, debe prevalecer la opinión de los hom-

[24] Véase el indicador 2.8.5 en el Anexo Estadístico.

bres por sistema (73,6%), que ellos reducen el amor al sexo (66,5%), que tienden a imponerse por la fuerza (61,8%) o que es importante para la estabilidad de la pareja que el hombre gane más (61,7%). Los hombres se atribuyen a sí mismos una mejor imagen en camino hacia un perfil moderno e igualitario con el otro sexo, mientras las mujeres prácticamente en todos los ítems acentúan la persistencia de la actitud machista. Como era de esperar, los jóvenes elaboran un perfil moderno y los mayores de 61 años tratan de defender la tipología tradicional del varón.

Podemos terminar este apartado con un **ensayo de tipología rural**. Cada uno de los tipos presenta un conjunto de rasgos psicosociales que determina su presente y sus expectativas de futuro, en definitiva, su estilo de vida en la dinámica rural. De la discusión en las reuniones y de las respuestas a la encuesta cuantitativa podríamos deducir los tipos siguientes dentro de los grandes grupos:

— En relación con los *niños*, la socialización a través de la familia, la escuela y el trato con los de la misma edad ha cambiado necesariamente de contenidos. Sus padres pretenden darles una educación moderna que les capacite para responder a los desafíos del mundo actual. Los profesores, lógicamente, vienen con un proyecto pedagógico semejante al que se imparte en la ciudad. La concentración comarcal de los centros escolares favorece una socialización más amplia que desborda las características del pequeño núcleo rural. Es posible que este nuevo marco de su formación mezcle no pocos elementos urbanos con otros rurales impuestos necesariamente por el hábitat y el contexto humano del pueblo. El maestro rural propiamente dicho ha desaparecido. Lamentablemente, ésta es una de las consecuencias de haber confundido lo urbano con la modernidad y del menosprecio que se ha profesado hacia lo rural, como si el hombre de pueblo estuviera condenado al aislamiento y a la incultura. Si se cultivan en el niño los gustos, demandas y aficiones urbanas que le llegan también por la televisión, en vez de ayudarle a descubrir las grandes ventajas del medio ambiente rural y de la interrelación personal en formas de vida mucho más humanas, la pedagogía de la escuela rural no estará bien orientada.

— Entre los *jóvenes* podemos distinguir a los que estudian en la ciudad, los que han terminado sus estudios y aquellos que ya han logrado establecerse en el pueblo. Los que estudian en la ciudad tienen allí su cabeza y su corazón. El pueblo es para ellos lugar de retorno a la familia, a las amistades de la infancia y a los lugares identificados con su niñez. Crecer, para ellos, puede identificarse con abandonar el pueblo en cuanto puedan. Aquellos que han terminado sus estudios y se han reinsertado en el trabajo rural tenderán a divertirse fuera. Es más frecuente que busquen un trabajo mejor en otro lugar y, a ser posible, en el mundo urbano. Lo identifican con su deseo de independencia y libertad. Los jóvenes parados suelen estar

mantenidos por sus padres y viven del patrimonio o negocio familiar. Viven sumidos en la resignación y la frustración.

— Sobre *la mujer*, ya subrayamos anteriormente los cambios importantes que está experimentando. Las chicas tienen, además de los problemas de todos los jóvenes, una mayor dificultad para encontrar trabajo en el pueblo una vez que han terminado sus estudios. Por lo general, se convierten en candidatas a la emigración. La mujer madura (38-50) que ya ha decidido, por matrimonio, trabajo o circunstancias familiares, quedarse en el pueblo, tiene mucho tiempo libre. Tiende a dejar el trabajo del campo. Empieza a preocuparse más de sí misma (cultivo del cuerpo, actividades culturales o formativas). Su gran inquietud es el futuro de sus hijos. Canaliza su insatisfacción personal en la educación de los que todavía requieren su atención. Es la mayoría de las veces la razón y el centro de atracción para reunir a toda la familia, a los hijos que están fuera y a los nietos, aunque sólo sea los fines de semana o durante el verano. Aunque no trabaje fuera de casa –mucho más si lo hace–, ha logrado que el marido cambie, pero todavía su papel principal es el de ama de casa, con muchos de los rasgos tradicionales. Suele asociarse con sus amigas para defender sus derechos y constituye un grupo potencialmente activo y abierto a iniciativas comunes.

— *El hombre adulto y maduro* (35-50) tiene trabajo y está completamente integrado en el pueblo, aunque trabaje fuera, como sucede con frecuencia. Mira el futuro de sus hijos con incertidumbre.

El éxodo rural no sólo ha empobrecido de gentes al pueblo pequeño. Provocó una carencia convertida después en la inquietud del cambio. ¿Hacia dónde camina la sociedad rural española? ¿Vive privada totalmente de horizontes de futuro?

2.3 Prospectiva de la sociedad rural

La sangría demográfica del éxodo rural, la emigración selectiva de población activa, el envejecimiento, la transformación de la ocupación agraria, el aumento de la comunicación por la mejora de los transportes y de la información audiovisual y la invasión masiva de la cultura urbana obligan a cuestionar la pervivencia futura del mundo rural.

Los municipios con menos de 10.000 habitantes perdieron durante las últimas cuatro décadas cerca de cuatro millones de habitantes (3.744.584). Los de más de 10.000 habitantes experimentaron un aumento de 14.498.558. En ese mismo período desaparecieron 1.131 municipios, básicamente rurales. La polarización entre estos dos mundos se hizo a costa de las poblaciones intermedias: municipios entre 1.000 y 2.000 habitantes en el norte interior y entre 2.000 y 10.000 en Andalucía. Esta movilidad demográfica

sin precedentes en nuestra historia moderna, opuesta a la cultura dominante de la propiedad, erosionó especialmente al norte interior, dejando al aire sus raíces más profundas y descubriendo la pobreza de su corteza granítica. Bastarían estos datos para explicar los quebrantos en una sociedad cuya desvertebración ya venía denunciándose desde principios de siglo. Los habitantes de las pequeñas villas y aldeas se ven sumergidos en la más profunda de las incertidumbres.

La seducción y aun la victoria de la ciudad parece de momento incuestionable. No sólo se ha reducido la población rural y se la ha alejado de sus tradicionales ocupaciones productivas; se han minado los mecanismos de su reproducción social y cultural. La prospectiva de este mundo rural por ahora no puede ser más aventurada.

Nuestra encuesta ha sorprendido a los habitantes de los pueblos más aislados en esta situación de perplejidad e incertidumbre. Nos dicen, con razón, que sin trabajo el pueblo no es viable. En los grupos de discusión confirmamos lo que ya es conocido a través de otras fuentes. El cultivo del campo ha dejado de ser rentable para el pequeño agricultor. Se cobra el paro. Se hacen aquí y allá trabajos ocasionales. Las pensiones ayudan a sostener un poder adquisitivo apreciable. El clima se refleja en expresiones como las siguientes: «No hay trabajo para que se queden los jóvenes, no hay tierras en la que bastantes puedan trabajar». «Si no se tienen tierras no se puede quedar uno y si se tienen hay para uno solo». «Antes con cuatro pequeñas parcelas comía una sola familia, ahora no». «Hay varias huertas, vegas, pero están explotadas por cinco o seis señores».

El *paro* ha hecho fuerte mella en los pueblos. Incluso ha cambiado el concepto mismo de trabajo en el campo. Ya no «se vive» del campo; trabajar en el campo es una opción laboral como otra cualquiera y, como tal, vemos que escasea. Por esta razón los más desplazados del pueblo son los jóvenes. Cuando hemos preguntado por el grado de satisfacción, comprobamos que ésta se condiciona a las oportunidades de trabajo o a un medio de subsistencia como son las pensiones.

Sobre el futuro del campo las opiniones[25] se dirigen en los siguientes sentidos:

— Mayoritariamente se opina que irá cada vez a menos (65,2%), porque ya no es rentable trabajarlo (54,1%) y porque si no fuera por las ayudas habría que dedicarse a otra cosa (50,3%). Es preciso buscar actividades alternativas (83,1%).

[25] Véase el indicador 2.8.6 en el Anexo Estadístico.

— No se desecharía el campo como medio de vida en el caso de ser más creativos. Daría para vivir a muchos si los agricultores se agruparan o asociaran (75,7%). Se sigue teniendo fe en las posibilidades del campo, pero no como se hacen las cosas actualmente, sino con la búsqueda de alternativas que parecen no cristalizar en el mundo rural.

— La opinión del conjunto de la población española viene a coincidir con estos datos de nuestra encuesta[26]: sólo el 15% cree que la situación de la agricultura en nuestro país es buena, mientras que el 73% la juzga como regular, mala o muy mala.

— La población general tiene, sin embargo, una visión más optimista del futuro: son más los que piensan que las cosas del campo irán mejor (31%) que los que piensan que irán igual (27%) o peor (18%).

— La idea predominante sobre Europa es positiva, aunque condicionada y lejana[27]. Europa está cada vez más cerca de los pueblos, por las ayudas que éstos reciben, aunque eso no se traduzca de momento en estilos de vida, hábitos y comportamientos europeos. Si comparamos los datos de nuestra encuesta con los de otras realizadas a toda la población, observamos que la percepción y juicio que se tiene sobre nuestra pertenencia a Europa (en lo tocante a la agricultura) es más positivo en los pueblos que en el resto, debido sin duda a que las gentes de éstos están más cercanas a las ayudas de la Unión Europea; el conjunto de la población general se deja llevar por impresiones generales y por la repercusión mediática de ciertos acontecimientos. Mientras que más del 20% de la población española opina que la agricultura (22%) y la ganadería (22%) tendrían mayores problemas si no se perteneciera a la Unión Europea[28], en los pueblos pequeños se duplica (44%) el porcentaje de los que piensan de este modo. La misma encuesta del CIS demuestra que el 23% de la población adulta española piensa que la pertenencia de España a la Unión Europea resulta beneficiosa; en los pueblos ese porcentaje asciende al 59,3%. Incluso la gente de los pueblos prefiere identificarse con Europa (65,8%) que con Iberoamérica (30,8%). Sin embargo, el 71,4% reconoce que el estilo de vida europeo es muy distinto a la forma de vida de los pueblos en España.

De todos modos, de las respuestas de los habitantes de los pueblos se deduce un pesimismo sobre el futuro del agro. Y en esto coinciden los distintos segmentos de edad y en la misma medida los hombres y las mujeres.

Esta incertidumbre es mucho *más inquietante entre los jóvenes*. A través de los métodos cualitativos podemos encontrar matices de interés. Los más jóvenes (de 18 a 25 años) reconocen que la vida en los pueblos es más sana,

---

[26] CIS, Estudio 2.231, diciembre de 1996.
[27] Véase el indicador 2.8.7 en el Anexo Estadístico.
[28] CIS, Estudio 2.231, diciembre de 1996.

pero la encuentran monótona: «Siempre la misma gente, siempre lo mismo. Es una vida aburrida, triste, demasiado tranquila». Es fundamental para estos jóvenes el cambio de ritmo que se produce en el invierno y en el verano. En la época invernal todo se hace «cuesta arriba». En el verano el pueblo cambia, llegan las fiestas, acude más gente, hay más ambiente, aumentan las posibilidades de conocerse y de relacionarse con otros chicos y chicas; en definitiva, hay más vida. Este cambio de ritmo invierno-verano también lo reconocen los otros segmentos de edad, pero son los más jóvenes los que más lo experimentan. Y cuando no hay «vida» en el pueblo hay que buscarla fuera, en las poblaciones vecinas grandes o en la capital, mediante desplazamientos los fines de semana.

En lo referente al trabajo el joven que vive en el pueblo dispone de menos posibilidades: la construcción, la hostelería y el campo. En éste cada vez menos. También es cierto –y así lo apuntan– que en un pueblo se puede estar desempleado, pero no inactivo; siempre hay algo que hacer en el campo, en la ganadería, ayudando a un familiar, etc.

A esta situación los jóvenes responden de diversas maneras:

— Con pasividad. Esto lleva incluso en ciertos casos a no aceptar la escasa, pero existente, oferta: «La gente hoy no quiere trabajar en el campo; quiere algo más. El campo está mal pagado, son muchas horas y es muy esclavo».

— Con sentido de frustración, especialmente por parte de la mujer: «Aquí no tienes posibilidades de abrirte a otras cosas, como no sea en tu casa fregando, limpiando otras casas o en el campo...; no progresas».

— Los más inquietos no acaban de plasmar las iniciativas que se les ocurren, como montar un negocio, pues piensan que el público no responde y el riesgo de fracaso es alto.

— Los más acomodaticios mezclan la resignación con la comodidad: «Somos cómodos y conformistas». «Se opta por la buena vida, sin complicarse la existencia». «No hay trabajo, pero a veces ni se quiere buscar». Los padres sostienen esta situación de los hijos.

— El joven que estudia tiende a irse del pueblo y a buscar trabajo fuera: «Es lógico, una persona que se ha preparado para el futuro lo que quiere es buscar salida y no quiere venirse aquí», dicen los interesados y sus padres.

Cuando se plantea el futuro de los pueblos y el de cada uno personalmente, el sentimiento predominante es la incertidumbre, con dos razones de fondo: se piensa que las nuevas generaciones tendrán menos posibilidades de trabajo y que en la sociedad rural aumentará el predominio de los viejos. Los próximos a la capital o a una población intermedia convertirán al pueblo pequeño en pueblo dormitorio. En una de las reuniones de grupo se hizo este certero diagnóstico de la situación del pueblo, extrapolable

a otros muchos, que recogemos por su expresividad: «En la actualidad la media de edad de este pueblo es de 62 años, el promedio anual de muertes es de 36 y el de nacimientos es de 11. Con lo cual, dentro de 15 años el 75% de sus habitantes serán personas mayores de 65 años».

Las opiniones sobre las posibilidades de desarrollo a corto y medio plazo se dividen prácticamente a partes iguales: el 43% cree que irá a mejor y el 40% piensa que la situación empeorará; el 17% opina que permanecerá prácticamente igual.

Si nos referimos al futuro personal de cada entrevistado, la mayoría se resigna a permanecer con un nivel similar y sólo un 23,1% cree que seguirá en el pueblo pero con mejor nivel de vida (tabla 7).

Esta perspectiva pesimista llevaría a pensar en los pueblos como simples lugares de paso o de situaciones estacionales. Nos resistimos a este pronóstico. Ni la ciudad terminará por engullir a lo rural ni estos pequeños núcleos de población desaparecerán por completo. En una visión de prospectiva tendríamos que ser capaces de deslindar los dos procesos, que, al menos en teoría, no tendrían por qué ir irremediablemente unidos. La modernización necesaria no tiene por qué dar al traste con las virtudes características de la vida rural. La organización social de lo rural nunca podrá ser como la urbana.

La hipótesis de una sociedad mejor informada, más tolerante, con una convivencia densa, que conserve las relaciones familiares y fraternas, sin perder el clima de sosiego y tranquilidad, no es impensable. Los encuestados siguen creyendo que en el pueblo es más fácil encontrar amigos, que si eres del pueblo «eres de confianza». Allí donde todos se conocen y todos se saludan es más difícil hacer lo que quieres. La opinión de los demás influye notablemente en el control social de la conducta, aunque el peso de este factor es distinto según las edades. Los jóvenes actúan de manera más independiente, pero en el fondo les importa la opinión de los otros y se sienten observados. A los mayores la opinión social les influye más que a los jó-

Tabla 7 – ¿Cómo ve Vd. su futuro a medio plazo? En porcentaje

	Total	Sexo		Edad			
		Hombres	Mujeres	De 18 a 30 años	De 31 a 45 años	De 46 a 60 años	De 61 a 70 años
Estar fuera con un nivel superior	19,9	18,9	20,9	48,2	18,8	9,2	2,8
Estar aquí con un nivel similar	53,7	51,6	55,8	24,9	51,2	63,1	76,2
Estar aquí con un nivel mejor	23,1	26,1	20,1	26,1	26,0	26,1	14,1
Estar aquí con un nivel peor	2,6	2,2	3,0	0,8	3,6	1,6	4,4
NS/NC	0,7	1,2	0,2	0,0	0,4	0,0	2,4

Fuente: Encuesta Fundación Encuentro. CECS, 1997.

venes y los problemas se aguantan hasta límites extremos con tal de que no salgan fuera de la «casa». Es una defensa contra la falta de intimidad y contra el hecho de vivir continuamente expuestos a la mirada de los demás. «Una separación en el matrimonio lleva consigo largarse del pueblo». La «casa» sigue siendo territorio y patrimonio de la mujer, con el matiz de que antes debía solicitar permiso para administrar la economía del hogar y hoy puede disponer, «hacer y deshacer», como ellas mismas indican.

Descubrimos una progresiva liberalidad en la educación. Los padres opinan prácticamente igual que los de la ciudad. Hablan de un antes y un después oponiendo el rigor, el miedo, la distancia, el castigo, la autoridad paterna a la cercanía, el diálogo y la negociación afectiva padre-hijo. He aquí las expresiones más frecuentes en los grupos: «Hoy vas a pegar a tu hijo y tienes miedo hasta de que se te vaya de casa». «Son ellos los que nos educan a nosotros». «Intentas darles la libertad que antes tú no tuviste». «Lo que no nos ha gustado, procuramos que no aflore en nuestra forma de educar». «Mandan más que nosotros en casa».

Los padres entrevistados opinan sobre una serie de ítems referentes a la educación de los hijos[29] y éstas son las repuestas más significativas:

— El 76,8% piensa que a la hora de educar hay que llegar a acuerdos.
— La mayoría (73,8%) opina que los maestros hoy día están bien formados, aunque el 60,3% sólo se relaciona con ellos cuando hay problemas.
— Casi todos (83,4%) afirman que hay que preparar por igual a los hombres y a las mujeres.

La educación tiende de momento a expulsar de los pueblos a los matrimonios jóvenes que desean perfeccionar la educación de los hijos. Curiosamente, el 54% de los encuestados opina que en los pueblos el ambiente es más favorable para la educación de los hijos, subrayando la importancia de la corresponsabilidad de la familia y la escuela en la educación (57,7%), de ordinario más intensa en el mundo rural. Una vez terminados los estudios obligatorios es lógico que las familias tengan que solucionar el problema de residencia de los hijos en la ciudad. Creemos que un buen colegio en zona rural, aunque sea en la capital de la comarca, ofrece mejores condiciones para las enseñanzas posobligatorias. Las enseñanzas básicas requieren, además de un buen nivel pedagógico del profesorado, un contexto global favorable caracterizado por una serie de circunstancias más educadoras de la personalidad responsable que son más fáciles de reunir en el pueblo que en la urbe anónima.

---

[29] Véase el indicador 2.8.8 en el Anexo Estadístico.

Tanto en la cooperación del colegio con la familia como en los criterios educativos dominantes en la familia del mundo urbano, que fueron objeto de un estudio especial en nuestro Informe correspondiente a 1996[30], las opiniones expresadas ahora por nuestros encuestados del mundo rural se aproximan mucho a las obtenidas entonces. Las preocupaciones de los padres del ámbito rural respecto a la formación de sus hijos pueden resumirse en las siguientes expresiones clave: primacía de los afectos sobre las exigencias metodológicas y disciplinares; el diálogo en vez del «ordeno y mando»; preparar para competir más que para el desarrollo de la persona; la necesidad sentida del aprendizaje continuo para ejercer de padres; búsqueda de una educación diferente a la recibida; la mujer como principal educadora hasta la adolescencia y, en general, un tipo de padres indulgentes. Esta convergencia es prueba de una sociedad rural abierta, anhelante de progreso y del cambio exigido por las nuevas demandas de la sociedad global. No sería correcto conceder a estas demandas la categoría de mundo urbano. Sencillamente pertenecen a las exigencias naturales de un mundo que comienza a descubrir a su manera la modernización. Los niños que viven en los pueblos no son psicológicamente urbanos. Sus padres han descubierto las ventajas culturales de lo urbano y quieren mantener las del mundo rural. En modo alguno hay que identificar lo urbano con el progreso económico y la cultura, aunque la historia particular española de hecho los haya identificado.

Para abundar en esta misma sensación «progresista», basta citar algunas opiniones de nuestros encuestados rurales[31]: están mayoritariamente a favor de los métodos anticonceptivos (75,8%); de las relaciones prematrimoniales (59,4%); de los matrimonios mixtos con otras razas (75%), aunque esta hipótesis no asuste aún por su lejanía. Están mayoritariamente en contra del aborto (65,8%) y de la legalización de las drogas (83,9%). Incluso se pronuncian a favor de la reducción de la jornada laboral (67,7%), ellos que apenas viven la civilización de los horarios de trabajo.

Todo esto demuestra que el mundo rural está abierto a los mensajes que proceden del mundo urbano. Sin embargo, no está demostrado que estas opiniones sean características de la ciudad aunque procedan de ella. Otros mensajes más propios del mundo rural, aunque sean originarios del urbano, acreditan su vigencia: vivir con los padres hasta casarse (74%), pues la emancipación prematura en el pueblo es prácticamente imposible. Las mujeres del pueblo reflejan posturas más «conservadoras» y «tradicionales» que los hombres; únicamente los segmentos jóvenes femeninos (de 18 a 30 años) manifiestan actitudes más «progresistas».

---

[30] Fundación Encuentro. CECS, *Informe España 1996*, Madrid, 1997, p. 219-266.

[31] Véase el indicador 2.8.9 en el Anexo Estadístico.

Tampoco las creencias religiosas pueden invocarse como frontera entre el mundo urbano y el rural. Una gran mayoría de las gentes del pueblo (70,7%) no cifra su catolicismo en la práctica dominical de la misa: dan más importancia a la manera de ser (67,5%)[32]. Creer o no creer es considerado como un asunto personal y privado (85,9%), algo que verdaderamente sorprende dado el ambiente de control social en el que se produce esta opinión. La fiesta principal del pueblo se reduce a una costumbre, a un hecho social, una exhibición de «vestidos y bien parecer», como se reconocía en los grupos de discusión. Añadamos que la religión en los pueblos ha dejado de ser «cosa de mujeres». Las diferencias de porcentajes en las respuestas, según edad y sexo, no son significativas.

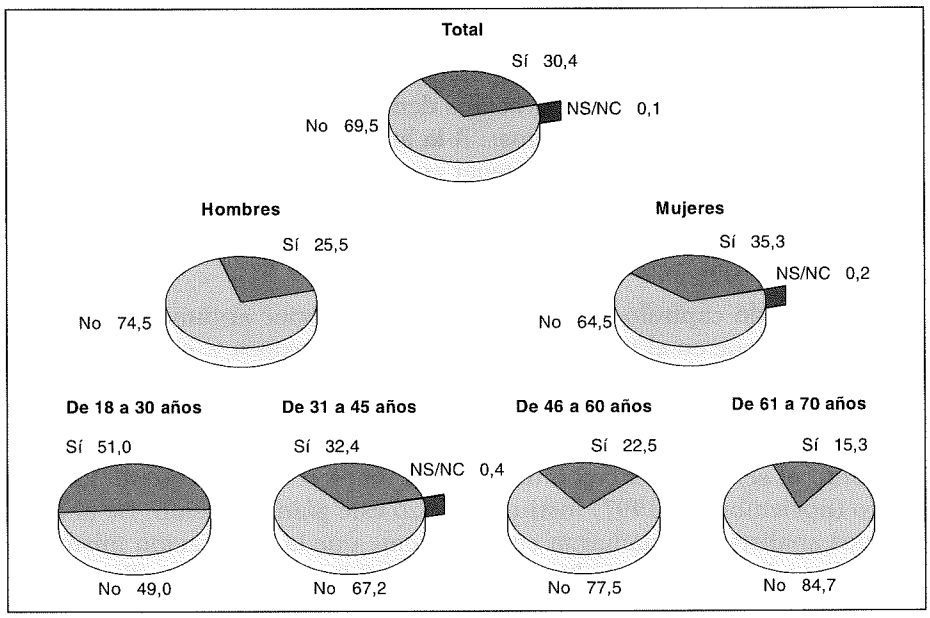
El pueblo sigue definiéndose por sus «fiestas y tradiciones», por «la manera de ser de su gente», por el «sitio a donde se vuelve de vacaciones»[33]... Anhelado y casi idealizado por los hombres de la ciudad, está, en cambio, lastrado por el abandono de las Administraciones, que no se han tomado en serio el alto número de viejos, jubilados y parados concentrado en el mundo rural. Este abandono habitual sólo se interrumpe durante la campaña electoral de los partidos. Es lógico que los hijos del pueblo vuelvan a él los días de sus fiestas patronales, aunque los políticos sólo se acuerden de la utilidad de sus electores.

Como podemos ver en el gráfico 9, los hombres y mujeres rurales siguen optando en su mayoría (69,5%) por el pueblo a pesar de las ventajas que le ofrece la ciudad con su anonimato, el ejercicio de la libertad, las oportunidades de encontrar trabajo, los sueldos, las posibilidades de formación y diversión. Las prisas, el estrés y la inseguridad ciudadana, la contaminación, el coste de la vida y el tráfico les disuaden. También la violencia de los incultos golpea al pueblo, pero su rechazo en la sociedad rural es mucho más tajante que en la ciudad[34].

Vamos a terminar este estudio sobre el mundo rural español, cuyos rasgos negativos no aparecen consustanciales, con una referencia al futuro de la sociedad global. La llamada sociedad posindustrial anda en busca del mundo rural. Al menos ha dejado de necesitar a la ciudad para sus logros y conquistas. Comienza a independizarse de la localización de la producción, la carencia de servicios y prestaciones sociales se ha convertido en urgencia política, el aumento del tiempo para el ocio creativo es una demanda general, la localización residencial se flexibiliza, puede elegirse cada vez más el lugar de residencia. Mientras en la época industrial los procesos demográficos y económicos eran de concentración, ahora son de dispersión. El trabajador ya no necesita vivir al lado de la factoría. Por el contrario, molesta el bagaje de ese mundo y comienza a desconcentrarse la empresa en pequeñas unidades que no tienen por qué estar ubicadas en el mismo sitio.

[32] Véase el indicador 2.8.10 en el Anexo Estadístico.
[33] Véase el indicador 2.8.11 en el Anexo Estadístico.
[34] Véanse los indicadores 2.8.12 y 2.8.13 en el Anexo Estadístico.

Gráfico 9 – Si usted pudiera, ¿viviría en la ciudad? En porcentaje



Fuente: Encuesta Fundación Encuentro. CECS, 1997.

El espacio rural, que perdió sus funciones productivas, adquiere ahora un creciente papel como espacio para la reproducción de la sociedad global. Es el espacio por excelencia para el desarrollo del ocio creativo y el espacio que conserva la calidad ambiental perdida en las sociedades urbanizadas[35]. Sin duda tendrá que ser la sociedad misma, antes que los políticos, la que descubra las posibilidades del mundo rural en la modernización de la sociedad global en España.

II. DECEPCIÓN EN EL MUNDO DEL DESEMPLEO

Al final de 1997, del denominado por el Gobierno como «año del empleo», asistimos, como en ejercicios anteriores, al debate de las cifras, que, con mucha frecuencia, esconde o anula el de los hechos. En nuestro *Informe España 1996* dedicamos un extenso capítulo a analizar con detenimiento las variables a nuestro juicio fundamentales del empleo en nuestro contexto social y económico. En efecto, una serie de tendencias están trans-

[35] Véase la ponencia de Luis Alfonso Camero Rioja, «El mundo rural español en la década de los noventa: ¿renacimiento o reconversión?», en *Documentación Social*, n. 87, 1992, p. 14 ss.

formando ya de hecho la mayoría de los ámbitos de nuestra vida: globalización, competencia internacional, creciente densidad de conocimientos en los productos y en los procesos, exigencias de una calidad cada vez mayor, terciarización de todos los sectores, preocupación por un desarrollo sostenible, cambios profundos en los procesos demográficos, creciente dualización social en algunos países avanzados... A la luz de estos factores hay que analizar las cifras del empleo para obtener conclusiones ajustadas a la realidad, que nos permitan plantear estrategias de futuro y no estar continuamente pendientes de unos datos siempre sometidos a una controversia la mayoría de las veces estéril.

En el citado capítulo de nuestro Informe anterior argumentábamos la necesidad de que en el proceso de construcción europea y, en concreto, de la Unión Monetaria, en fidelidad al Tratado de Maastricht, se considerara explícitamente el empleo como un factor fundamental. La moneda única alcanzará legitimidad y aceptación social en la medida en que sea un instrumento al servicio del crecimiento y del empleo. La Cumbre de Luxemburgo (noviembre de 1997) institucionalizó este planteamiento. De ahí que algunos analistas proclamaran enfáticamente que la celebración misma de la cumbre y los resultados obtenidos suponían la entrada de la «Europa social» en el proceso de la Unión Monetaria: un paso determinante en el proceso de creación de un verdadero espacio común europeo.

Sin restar valor –sobre todo simbólico– a dicha cumbre europea, debe admitirse que muchas de las propuestas de actuación son medidas ya habituales en numerosos países, conocidas como «políticas activas de empleo» y de apoyo a colectivos específicos con grandes dificultades para integrarse o mantenerse en el mercado laboral. Por otro lado, resulta paradójico que se establezcan unos criterios cuantitativos destinados a ser revisados cada año. Aunque su incumplimiento no tenga otra repercusión que la moral o de imagen para los países que incurran en él, se aplica al empleo un simple planteamiento técnico o puramente cuantitativo. Como si del control de determinadas magnitudes económicas, apoyado por medidas fiscales, fuera a surgir inexorablemente el empleo como el resultado de una ecuación perfecta. Este reduccionismo económico del empleo creemos que está en la base de una comprensión defectuosa, que lastra desde su origen el planteamiento de estrategias adecuadas para afrontar globalmente el problema del paro. Se quiere someter el empleo al automatismo de las cifras y las fórmulas; se lo quiere reducir a una variable macroeconómica cuando el verdadero motor del empleo se encuentra más en las actitudes y en las capacidades de las personas.

En general, los Gobiernos –también el español– tienden a pensar que el aumento o la reducción del empleo es el resultado de una determinada política económica. Se suelen presentar como protagonistas de los éxitos y como víctimas de los fracasos. El lenguaje político electoral está lleno de

expresiones como «nos comprometemos a crear X puestos de trabajo» o «las medidas adoptadas permitirán la creación de X nuevos empleos». Esta visión mecanicista, aparte de la discutible rentabilidad política que pueda tener, provoca un planteamiento simplista del problema y dificulta la movilización de todos los actores y procesos involucrados. Una verdadera preocupación por el empleo exige la puesta en marcha de medidas cuyos resultados no son inmediatos. La perspectiva básica es conseguir que se creen empleos sostenibles en el mercado y ayudar a que se mantengan aquellos que, respondiendo a una verdadera necesidad social, no puedan alcanzar el umbral de la rentabilidad económica. Para ello –y nos remitimos de nuevo a lo que dijimos el año pasado–, determinadas medidas económicas y laborales que aseguren un crecimiento económico sostenible y sano y una estructuración de nuestro mercado laboral coherente con la de los países de nuestro entorno son necesarias, pero no suficientes. Entre otras cosas, es cada vez más imprescindible una labor de pedagogía social que permita situar a la sociedad y a los individuos en el centro del debate, tanto para retomar los valores sociales y personales del empleo como para exigirles un mayor protagonismo y responsabilidad en la solución de los problemas.

La primera dificultad para entrar en el debate riguroso y profundo sobre el empleo se presenta a la hora de hacer un retrato de su realidad numérica. Mes tras mes, trimestre tras trimestre, asistimos en los medios de comunicación a la ceremonia de la publicación de los datos de paro, empleo y contratación. Este año se ha incorporado como un invitado habitual el correspondiente a la afiliación a la Seguridad Social. Esta proliferación de datos y fuentes, con grandes divergencias entre ellas, es campo abonado para un debate de formalidades en el que todos los contendientes pueden esgrimir datos a favor de sus tesis. Los puntos de vista dependen más de su situación de Gobierno u oposición que de verdaderas diferencias en sus planteamientos del problema.

1. Datos a la carta

A esta diversidad de fuentes y datos se une el hecho habitual de mezclarlas y hasta de caer en cálculos erróneos[36]. Es importante no olvidar que

[36] No son sólo los políticos los que habitualmente mezclan y comparan datos de fuentes diversas, normalmente según su conveniencia. Con frecuencia en los medios de comunicación se calcula la variación anual del paro registrado comparando los datos a 31 de diciembre del último año con la media de los años anteriores, con lo cual, dadas las variaciones estacionales significativas que se producen en la contratación en nuestro país, sesgan claramente a la baja la reducción del paro. Lo lógico si se quiere ver la evolución anual sería comparar las cifras correspondientes a 31 de diciembre, lo que permite hacer comparaciones más homogéneas también con otros índices o tasas como el crecimiento del PIB, IPC...

cada una de ellas mide cosas distintas y en todas hay salvedades que matizan, a veces de manera considerable, los datos absolutos que se aportan. Son datos cuyo mayor valor reside precisamente en su carácter relativo, de referencia, que permite seguir las tendencias de la evolución de la variable considerada. Por último, hay que decir que no tiene sentido establecer una jerarquía de valor y validez entre ellas y mucho menos descalificar la fiabilidad de los datos de una a partir de los datos de otra.

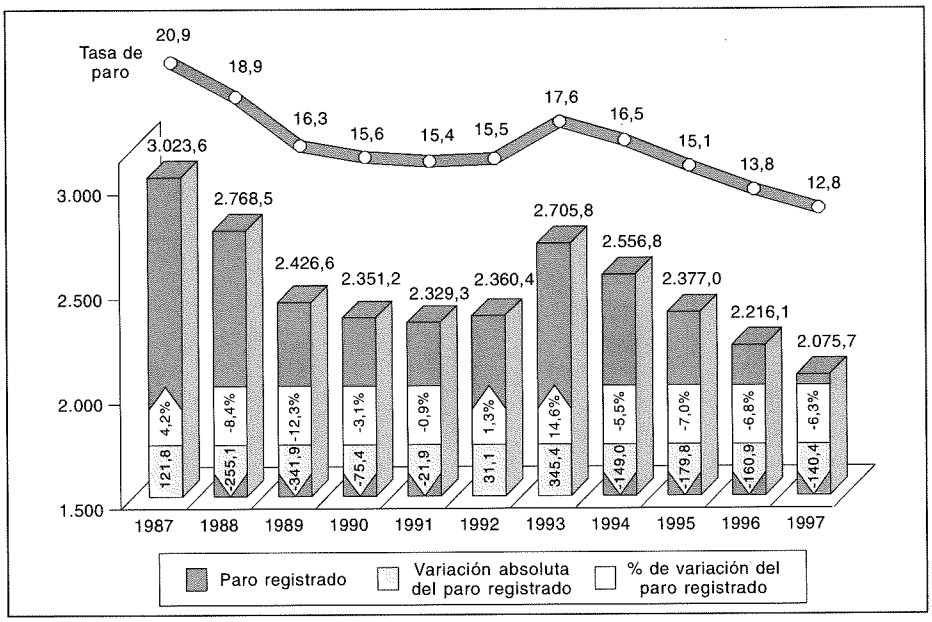
1.1 Datos Inem: paro y contratación

El número de parados registrados en el Inem disminuyó en 140.433 entre el 31 de diciembre de 1996 y el 31 de diciembre de 1997 (gráfico 10). Este descenso ha permitido que el número de parados registrados en las oficinas del Inem se redujese hasta 2.075.659 –la cifra más baja desde 1981– y que la tasa de paro registrado se situase en un 12,8%. La evidente bondad de estos datos queda matizada por el hecho de que la reducción ha sido inferior a la registrada en los tres años anteriores, con tasas de crecimiento del PIB más bajas que la correspondiente al último año.

El año terminó con 10.093.565 contratos registrados, de los cuales 707.481 fueron indefinidos. Estas cifras suponen aumentos del 16,9% y del 99,6%, respectivamente, en relación con las del año anterior. El incremento numérico de contratos indefinidos es achacable casi en su totalidad a la reforma laboral pactada entre los sindicatos y los empresarios en abril de 1997 que entró en vigor en el mes de mayo. De esos contratos indefinidos 286.051 eran contratos temporales previos que se transformaron en indefinidos y 126.308 fueron nuevos contratos indefinidos acogidos a la regulación pactada en dicha reforma. A lo largo de la segunda mitad del año ha sido constante la aparición de noticias en la prensa económica acerca de la política de conversión de contratos temporales en fijos seguida por algunas grandes empresas, justificada las más de las veces por un discurso donde se resaltaba el valor de la estabilidad del empleo en la productividad del trabajo por encima de otros aspectos como las importantes subvenciones económicas asociadas a dicha conversión, a lo que hay que sumar el menor coste de despido de los nuevos contratos indefinidos. La estabilidad en el empleo no se define exclusivamente por el tipo de contrato. El valor concedido a la estabilidad laboral habrá que demostrarlo por medio de otras estrategias empresariales y en condiciones menos favorables para el empleo que las actuales.

Por otro lado, la conjunción del aumento del número de contratos y de la contratación indefinida implica que la duración media de los contratos temporales se ha reducido, o lo que es lo mismo, ha aumentado la rotación en los puestos de trabajo y, en consecuencia, el riesgo de mayor precariedad laboral. El 57% de los contratos firmados en 1997 tuvieron una dura-

Gráfico 10 – Evolución del paro registrado. En miles. 1987-1997



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, *Boletín de Estadísticas Laborales*, varios números; e INE, *Encuesta de Población Activa*, varios números.

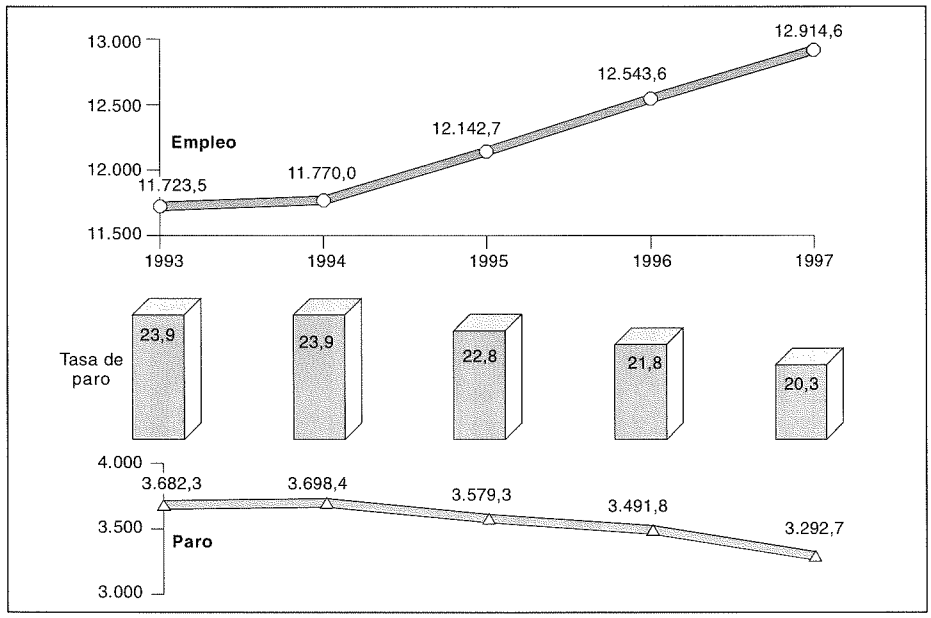
ción igual o inferior a seis meses frente al 56% en 1996; los de duración igual o inferior a un mes pasaron del 29% al 31%. Seguimos, por tanto, hablando de un mercado claramente segmentado que amenaza con dualizar peligrosamente nuestra sociedad.

1.2 Datos EPA: paro, empleo, actividad

Respecto a los datos de la EPA, al final de 1997 había en España 12.914.600 ocupados, lo que representa un aumento de 371.000 respecto a los 12.543.600 que había al final de 1996 (gráfico 11). Esto supone un incremento muy importante del empleo –casi 1.000 empleados más al día–, aunque algo inferior al de 1996. El número de parados de la EPA se redujo en 199.100 en 1997 (de 3.491.800 a 3.292.700), lo que deja la tasa de desempleo en un 20,3% de la población activa.

Para medir la capacidad de generación de empleo de la economía española hay que comparar la evolución del número de empleados –o la evolución del número de afiliados a la Seguridad Social– con la evolución del crecimiento del PIB. El mayor crecimiento económico registrado en 1997 respecto a años anteriores no se ha traducido en una mayor creación de

Gráfico 11 – Evolución del empleo y del paro en la Encuesta de Población Activa. En miles. 1993-1997



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Encuesta de Población Activa,* varios números.

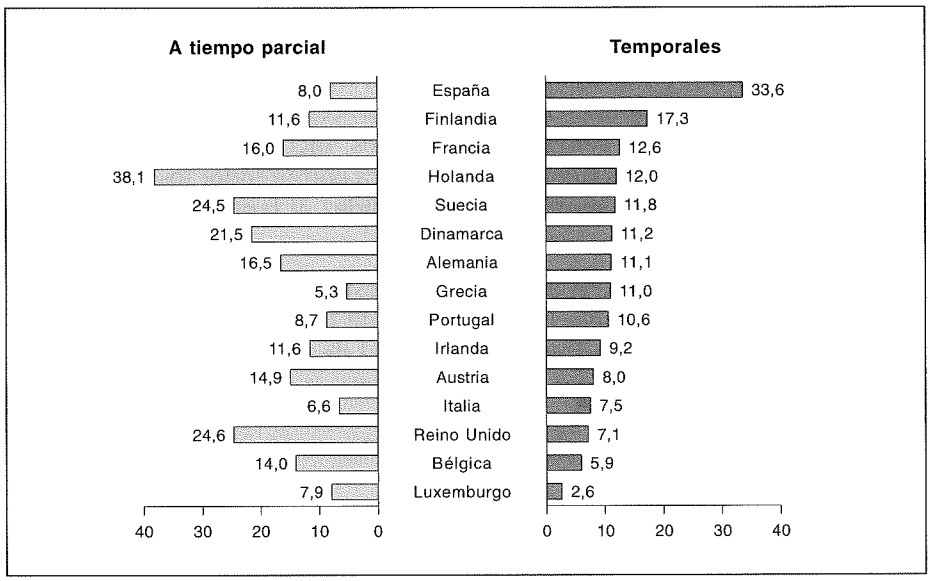
empleo, lo que no deja de ser un dato incómodo para los que creen que el crecimiento económico por sí mismo solucionará el problema de empleo que sufre nuestro país y Europa entera.

La tasa de temporalidad, a pesar del aumento de la contratación indefinida, sigue por encima del 33% –se ha reducido en apenas un punto–, lo que, como vimos en el Informe del año pasado, nos sitúa muy lejos del resto de los países de la Unión Europea (gráfico 12). El aumento de la contratación indefinida aún no ha tenido un impacto significativo sobre la reducción de la temporalidad en el empleo en nuestro país.

Continúa el lento incremento de los empleados a tiempo parcial. Según los datos de la EPA del cuarto trimestre de 1997, son 1.032.300, lo que significa un 8% de la población ocupada. En el cuarto trimestre de 1996 eran 950.200, un 7,6%. Este exiguo porcentaje contrasta con el de países como Holanda y Reino Unido, donde parecen haber entendido la potenciación de este tipo de contratos como alternativa a la reducción legal de la jornada de trabajo.

En nuestro país los contratos a tiempo parcial tienen mala prensa, puesto que se los considera contratos precarios, aun más que los temporales, con los cuales a veces se los confunde. Esta confusión o identificación es perfectamente explicable, ya que el 75% de los contratos parciales firmados

Gráfico 12 – Tasa de ocupados a tiempo parcial y temporales en los países de la Unión Europea. 1997



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Comisión Europea, *L'emploi en Europe 1997*, Luxemburgo, 1997.

en 1997 fueron contratos temporales. En un país con un número tan alto de parados, resulta paradójico que no encuentren receptividad a sus demandas en las empresas aquellas personas partidarias de trabajar menos porque valoran más la ganancia en ocio o en atención a la familia que el dinero de más que obtienen trabajando a tiempo completo. Por no hablar de los casos cada vez más frecuentes en muchos empleos de jornadas habituales muy por encima de la jornada legal establecida y sin aumento de salario o del uso abusivo de horas extras.

Al hablar de empleo y paro con frecuencia se olvida la población activa, cuando ésta es una variable fundamental para calcular las tasas correspondientes. Pero más allá de este valor como variable numérica es importante destacar su significado social: se define como activa a aquella persona en edad de trabajar (16-64 años) y que desea hacerlo.

La importancia estadística de este dato deriva de su utilización para calcular la tasa de paro, tanto la del registrado (Inem) como la del encuestado (EPA). Por ello puede darse el caso, bastante frecuente en nuestro país en los últimos años, de que aumentos del número de ocupados no se traduzcan en descensos de la tasa de paro, debido a un incremento mayor de la población activa. Sería deseable, en consecuencia, que los análisis cuantitativos del empleo/paro tuvieran mucho más en cuenta este factor que refleja mejor que las tasas de empleo y paro el aspecto social del trabajo. Des-

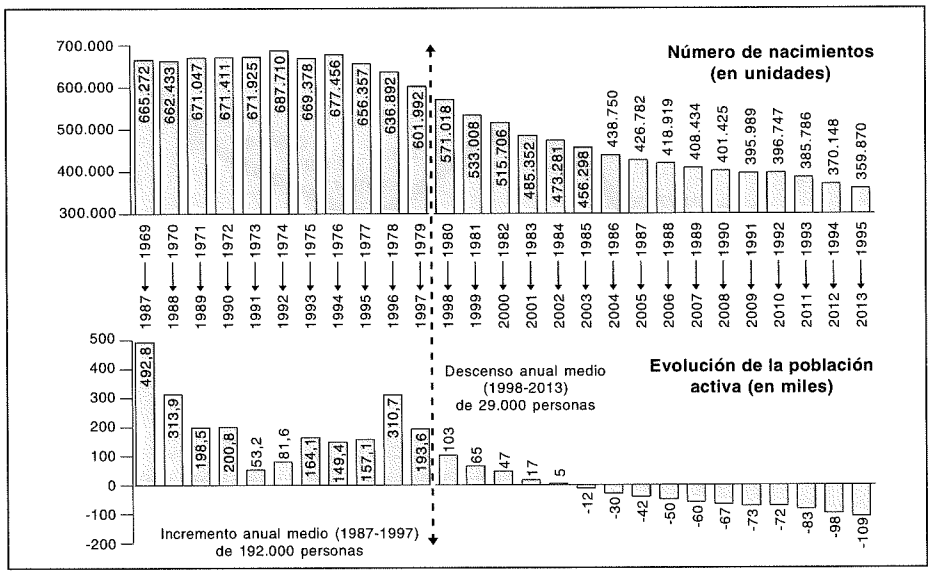
de este punto de vista, los datos sobre la población activa informan de la actitud general de una sociedad hacia el trabajo, de los ciclos de ánimo o desánimo acerca de las posibilidades de que la estructura económica de un país posibilite a sus ciudadanos encontrar un trabajo y de que uno mismo pueda lograrlo y de la influencia de algunos procesos sociodemográficos en curso: menor presión de generaciones jóvenes, incorporación de la mujer madura... Todos son datos fundamentales para comprender los procesos laborales, ya que permiten «enfocar» y dar nitidez al fenómeno que pretendemos analizar.

Según los datos de la EPA del cuarto trimestre de 1997, por primera vez la tasa de actividad española (el porcentaje de las personas que manifiestan trabajar o querer hacerlo respecto al total de personas en edad de trabajar –16-64 años–) ha alcanzado el 62,3%. Esta evolución positiva no puede hacernos olvidar, sin embargo, que dicha tasa es claramente inferior a la media de los países europeos (67,7%), en algunos de los cuales supera el 80%.

La evolución de la población activa puede ser un elemento mucho más decisivo en la evolución del empleo y del paro en los próximos años. El análisis que exponemos a continuación, tomado del artículo publicado por José A. Vega en el diario económico *Cinco Días* el 1 de diciembre de 1997, justifica esta afirmación. La importante creación de empleo registrada a finales de los ochenta no se vio reflejada en toda su intensidad en la tasa de paro, ya que en ese mismo período aumentó de manera muy considerable la población activa. En este incremento tuvo mucho que ver la incorporación al mercado de trabajo de las cohortes de población nacidas en los años del denominado *baby boom*. Como puede apreciarse en el gráfico 13, el número anual de nacimientos entre 1969 y 1979 superó, en algunos casos ampliamente, los 600.000. Desde entonces el descenso ha sido continuado y significativo, hasta los cerca de 360.000 nacimientos correspondientes a 1995.

Dichas cohortes constituyen el principal factor de aumento de la población activa de nuestro país, aunque no podemos olvidar la incorporación a la población activa de otros colectivos, como el de las mujeres que deciden entrar por primera vez o volver al mercado de trabajo después de ocuparse en exclusiva de las tareas domésticas y de crianza de sus hijos. Entre 1987 y 1997 la población activa aumentó anualmente como media en 192.000 personas; las previsiones para el período 1998-2013 apuntan a un descenso medio de 29.000 personas por año. Las actuales tasas de paro juvenil por encima del 40% pueden reducirse a la mitad, si no cambian los procesos y las condiciones que regulan el abandono de la actividad laboral. Una disminución semejante llevaría consigo una reducción de aproximadamente siete puntos en la tasa de paro general si se mantienen las actuales tasas medias de creación de empleo.

Gráfico 13 – Evolución del número de nacimientos y estimación de su incorporación al mercado laboral a los 18 años. 1969-1995



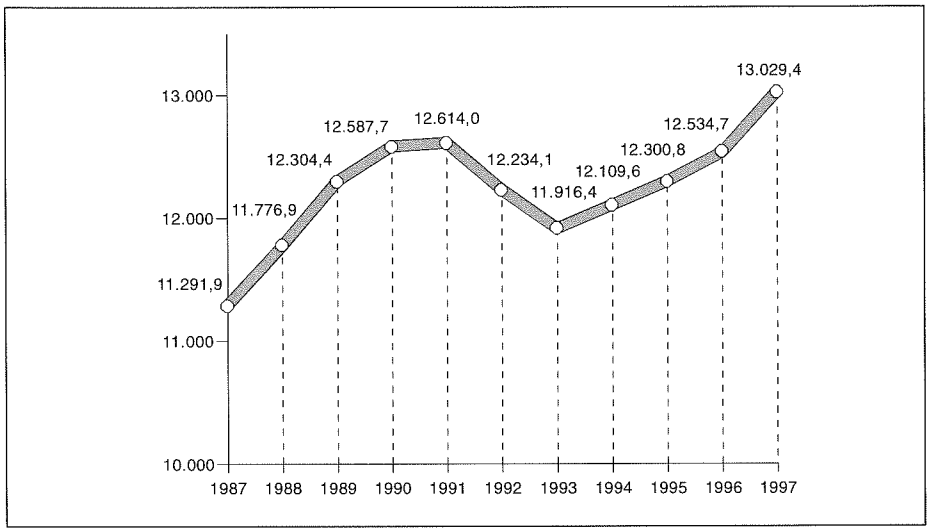
Fuente: *Cinco Días*, 1 de diciembre de 1997.

Podría pensarse entonces que es mejor esperar a que la misma demografía ayude a arreglar lo que un día «estropeó». Sin contar con factores como la inmigración, que pueden alterar sustancialmente los cálculos referentes a la población activa, una actitud semejante sería repetir el ya tradicional y viejo esquema social y político de no analizar el fondo de los problemas y recurrir al parche para salir del paso y cumplir con la estadística.

1.3 Datos de la Seguridad Social

Estos datos han adquirido mayor protagonismo del habitual en el debate sobre el empleo porque se ha registrado un aumento muy notable de los afiliados a la Seguridad Social. A finales de 1997 había 13.029.400 afiliados a la Seguridad Social (gráfico 14) –entre los cuales no se encuentran los más de un millón de funcionarios públicos–. Esta cifra supone un aumento de 494.700 (un 3,95%) respecto a los datos de finales de 1996 y supera ampliamente los datos de empleo que recoge la EPA. Esta divergencia se atribuye a la regularización de muchos puestos de trabajo de la economía sumergida. Estas cifras son volátiles. Lo demuestra el hecho de que en el mes de diciembre la afiliación se redujo en 146.582 trabajadores. Este dato, lejos de ser producto de la coyuntura económica, es el reflejo claro de un comportamiento empresarial habitual en ciertos sectores como la construcción o los servicios, en los que, aduciendo frecuentemente razones cli-

Gráfico 14 – Evolución del número de afiliados a la Seguridad Social. En miles. 1987-1997



Nota: Datos a 31 de diciembre de cada año.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, *Boletín de Estadísticas Laborales*, varios números.

matológicas, se suspenden contratos que se renuevan a partir de mediados de enero.

En el discurso público sobre el empleo es bastante frecuente afrontar el problema del paro en actitud de espera, presos del hechizo de los números (crecimiento del PIB, inflación, costes salariales), con la cortedad de una mirada retrospectiva que no va más allá de la comparación con los datos del mismo mes de un año o dos antes, o si acaso con los períodos de Gobiernos anteriores. Se echa de menos una visión más prospectiva, estratégica, de futuro. Y ésa no se puede hacer basándose únicamente en un análisis de los datos de crecimiento, empleo, paro, inflación, costes. Como ya dijimos el año pasado, son necesarios, pero no suficientes. Hay que tener en cuenta la evolución de las demandas, de las necesidades y de las tendencias, tanto en el ámbito social como en el económico. Es necesario, en consecuencia, pasar de un enfoque cuantitativo a otro cualitativo en el análisis del empleo, para centrar nuestros esfuerzos en los que podemos denominar aspectos estructurales del empleo.

2. Perspectiva cualitativa del empleo

No podemos analizar con profundidad y con una visión estratégica el tema del empleo si no tenemos en cuenta dos hechos que están configu-

rando la economía y la sociedad actual: la globalización y el imparable y acelerado desarrollo tecnológico. El tema de la globalización y su influencia en la organización de la actividad económica y productiva lo abordamos en el capítulo II de este mismo Informe. En el desarrollo tecnológico, un factor diferencial respecto a lo que ocurría en otras épocas, además de su aceleración constante, es su aplicación cada vez más inmediata a los procesos y a los productos. Sus repercusiones en el empleo son enormes. Las nuevas tecnologías se caracterizan por «su carácter radical, polivalente y sesgado hacia el ahorro de mano de obra poco cualificada. Un conjunto de rasgos que, interpretados en clave económica, significan transformaciones sustantivas en los procesos de producción (en especial, por la intensificación de los requerimientos de mano de obra con nuevas habilidades y mayores niveles de formación), modificaciones en la composición de lo producido y cambios de importancia en la estructura interna de las empresas hacia sistemas organizativos y métodos de gestión más flexibles y participativos que fomenten la creatividad de los trabajadores»[37].

Uno de los resultados de este proceso es que la densidad de conocimientos presente en cada producto y en cada servicio –en cada empleo, por lo tanto–, ha aumentado de manera considerable en los últimos años y crecerá mucho más en los venideros. Lo más fácil es pensar que eso sólo es cierto para aquellos trabajos en los que hay un contacto directo con instrumentos informáticos o con máquinas que incorporan nuevos avances tecnológicos. Esta visión miope no llega a ser consciente de que las mejoras tecnológicas están presentes incluso en los instrumentos y procesos más aparentemente sencillos, de y en los cuales no se obtiene el rendimiento adecuado por un manifiesto déficit de comprensión y de capacidad de adaptación. Es verdad que muchas personas siguen haciendo exactamente lo mismo con un procesador de textos avanzado que lo que hacían con una máquina de escribir. Pero no es menos cierto que esas personas difícilmente puedan encontrar acomodo en otra empresa si pierden su puesto de trabajo.

En este contexto la formación adquiere un valor fundamental. Como podemos apreciar en la tabla 8, dejando a un lado los analfabetos, que constituyen un colectivo muy exiguo, el nivel de estudios aparece como un factor claramente discriminante en relación con las situaciones de actividad, empleo y paro. Los datos de 1997 confirman un crecimiento de la tasa de actividad y ocupación mayor entre las personas con estudios medios o superiores.

En palabras de Andreu Mas-Colell, «las innovaciones tecnológicas condenan a la obsolescencia a muchas capacitaciones profesionales. Si la formación de base es poco flexible (lo cual es inevitable si ésta es poca), el

---

[37] Martín, C., «El mercado de trabajo español en perspectiva europea: un panorama», *Papeles de Economía Española*, n. 72, 1997, p. 17.

Tabla 8 – Evolución de las tasas de actividad, ocupación y paro por nivel de estudios. 1993-1997

	1993	1994	1995	1996	1997
Tasa de actividad	**49,10**	**48,82**	**49,14**	**49,78**	**49,99**
Analfabetos	10,78	10,51	10,10	9,41	9,85
Sin estudios	24,95	23,11	22,39	22,11	20,59
Primarios	45,52	44,32	43,83	42,97	42,11
Medios	61,46	61,08	60,77	61,45	61,97
Superiores	74,72	75,32	75,61	76,07	76,88
Tasa de ocupación	**37,37**	**37,15**	**37,95**	**38,94**	**39,84**
Analfabetos	7,57	7,11	6,70	6,68	6,66
Sin estudios	19,04	17,49	17,08	17,05	15,60
Primarios	35,91	34,97	35,04	34,75	34,59
Medios	44,29	44,28	45,08	46,26	48,03
Superiores	62,54	62,56	62,76	63,81	65,03
Tasa de paro	**23,90**	**23,91**	**22,77**	**21,78**	**20,32**
Analfabetos	29,79	32,39	33,62	29,01	32,41
Sin estudios	23,67	24,31	23,71	22,90	24,25
Primarios	21,10	21,09	20,07	19,13	17,85
Medios	27,93	27,50	25,82	24,72	22,50
Superiores	16,30	16,95	16,99	16,11	15,41

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Encuesta de Población Activa*, varios números.

efecto es que sectores importantes de trabajadores quedan marginados con cada revolución tecnológica»[38]. En este ámbito los datos y las estrategias políticas no parecen invitar al optimismo. La comparación con otros países europeos en lo que denominamos «nivel cultural de la mano de obra» es muy significativa: en 1996, en la Unión Europea el 35% de los ocupados de 25 a 59 años tenía solamente estudios básicos y el 41% estudios secundarios; en España dichos porcentajes eran el 58% y 17%, respectivamente. En ocupados con estudios universitarios España superaba la media de la Unión Europea. Según los datos del Inem, el 35% –casi 900.000– de los demandantes de empleo afirmaron que su nivel de estudios se reducía a la escolarización, es decir, no estaban en posesión de ningún título académico, ni siquiera el de EGB o estudios de primaria. En consecuencia, una de las grandes debilidades del mercado laboral español es la escasa y poco cualificada formación básica de nuestra mano de obra.

Una educación básica de calidad es un factor primordial de adaptabilidad y éxito en la realización de un trabajo en mayor medida que otros ni-

[38] Mas-Colell, A., «Observaciones escépticas sobre el reparto del trabajo», *El País*, 13 de octubre de 1997.

veles más altos. En un estudio llevado a cabo por un grupo de destacados empresarios, sindicalistas, educadores y estudiosos norteamericanos, recogido por Javier Díaz Malledo en su libro *La educación y el mercado de trabajo,* se afirma que las destrezas necesarias para desarrollar la mayor parte de las tareas laborales son «la capacidad de leer, escribir, razonar y calcular correctamente; el entendimiento de la organización social y económica del país; un conocimiento de los principios básicos de las ciencias físicas y biológicas; experiencias de actividades cooperativas y de resolución de conflictos en el seno de grupos humanos, así como la posesión de actitudes y hábitos personales que contribuyen a modelar a un ciudadano en el que pueda confiarse y que sea responsable, adaptable e informado»[39].

Todo esto pone de manifiesto la necesidad de insistir en la potenciación y mejora de nuestro sistema educativo. El mayor esfuerzo se ha de realizar en la Educación Primaria y Secundaria, la cual debe comprender no sólo una serie de conocimiento básicos y específicos, sino también el «desarrollo de las capacidades genéricas, los saberes tácitos y los hábitos propios de una cultura de la libertad y la iniciativa individual, la aceptación del riesgo y la capacidad de trabajo en equipo»[40]. No se trata sólo de aumentar los recursos para equipararnos a la media de los países de nuestro entorno, sino de desarrollar, perfeccionar y aplicar regularmente sistemas integrados de evaluación de los centros que permitan un seguimiento tanto de la calidad de la enseñanza como de la efectividad de las medidas adoptadas a partir de los resultados obtenidos en las sucesivas evaluaciones. En el capítulo VII del presente Informe se propone una metodología ya experimentada para poner en marcha un proceso integrado de evaluación de los centros. En este ámbito educativo, el Gobierno tiene una responsabilidad ineludible. Hay que demostrar con hechos que la educación no se considera un gasto sino una inversión y que es la base de una sociedad próspera, responsable y solidaria.

La mejora de la formación básica ha de ir acompañada de una mejora de la formación permanente, tanto para solventar en la medida de lo posible el déficit formativo de una gran parte de la población activa española de más edad como para hacer frente a la acelerada obsolescencia de las cualificaciones que conlleva el rápido desarrollo tecnológico. La formación no se acaba nunca; hemos de estar continuamente aprendiendo para poder responder a las exigencias laborales que se nos plantean. En este necesario proceso de formación permanente los protagonismos se desplazan y ya no son –o al menos no deberían ser– las Administraciones Públicas las únicas

---

[39] Díaz Malledo, J. *La educación y el mercado de trabajo*, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1997, p. 15-16.

[40] Pérez Díaz, V., *El largo plazo y el 'lado blando' de las políticas de empleo*, ASP Research Paper 11(a)/1995, p. 6.

ni principales encargadas de garantizar la oferta de este tipo de formación. El relevo han de tomarlo los empresarios y los propios trabajadores.

Tampoco en este ámbito los datos son especialmente positivos. Por lo que se refiere a las actitudes, los directivos de las grandes empresas españolas –según un estudio realizado por el IESE y Burson-Marsteller (cuadro 1)– consideran que la mejora de los recursos humanos es el segundo factor más difícil de conseguir para alcanzar el éxito empresarial, tan sólo por detrás de precios y costes competitivos. Sorprende que los recursos humanos no aparecen como uno de los factores clave del éxito empresarial.

A partir de estas opiniones quizá sea más fácil entender el déficit formador de la empresa española: sólo el 26% pone al día los conocimientos de sus empleados; en España se destina a este tipo de formación el 1% de la masa salarial (400.000 millones). Estos datos contrastan con los de los países europeos, donde el 57% de las empresas ofrece formación a sus empleados, porcentaje que se eleva al 80% en países como Dinamarca, Alemania o el Reino Unido; la media del coste salarial que se destina a este fin es el 1,6% y en países como Alemania o Francia supera el 2%. En Alemania el tiempo destinado a formación equivale al 9% de la jornada de trabajo de los ocupados, mientras que en España no llega al 1%. Parece que los empresarios de nuestro país no acaban de entender el gasto de formación de sus trabajadores como una inversión. Lo consideran un coste añadido que resta competitividad a sus productos al incidir directamente en el precio final de los mismos. Esta actitud refleja una pobre visión de futuro, ya que incrementa de manera considerable las dificultades para conseguir aumentos de productividad y para poner en marcha procesos de calidad total. Además, influye decisivamente en la desmotivación de los empleados, un elemento importante tanto para obtener mejores resultados económicos como para lograr la legitimación social de la empresa.

Además de este claro déficit de formación por parte de las empresas, resulta igualmente preocupante la evolución de la oferta que éstas hacen de puestos de trabajo altamente cualificados. Como podemos comprobar en la

Cuadro 1 – Opiniones de los directivos de las grandes empresas acerca de los factores de éxito empresarial

Factores clave del éxito empresarial	Factores más difíciles de conseguir
1. Precios y costes competitivos	1. Precios y costes competitivos
2. Calidad de producto	2. Mejora de los recursos humanos
3. Posicionamiento claro y diferenciado	3. Posicionamiento claro y diferenciado
4. Calidad de servicio	4. Calidad de producto
5. Buena imagen de marca	5. Calidad de servicio

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de IESE/Burson-Marsteller, *La gestión empresarial en los años 90. Resultados del sondeo 1997*, Madrid, 1997.

tabla 9, en el período 1987-1997 los puestos de trabajo que han experimentado un aumento mayor son aquellos que exigirían mano de obra de formación muy cualificada. Sin embargo, si nos fijamos en los datos correspondientes a 1997, el grupo que más aumenta en cifras absolutas es el de puestos de trabajo que exigirían expertos no necesariamente con estudios cualificados (211.400), muy por encima de los que exigirían mano de obra muy cualificada (82.500).

La importancia de este dato radica en que todos los estudios internacionales coinciden en afirmar que los productos con mayor contenido tecnológico y, en consecuencia, con mayores exigencias de personal cualificado, son –y lo serán aún más en el futuro– los que experimentarán un mayor crecimiento en su demanda. El déficit de productos de alta tecnología en nuestro país es grande. En este sentido, resulta significativo que las empresas españolas sigan invirtiendo tan poco en I+D –tres veces menos que las alemanas, francesas y británicas–, ámbito en el que están englobados muchos puestos de trabajo de alta cualificación.

Con frecuencia se piensa que esto sólo concierne a los sectores punta, en los que están encuadradas unas pocas y generalmente grandes empresas muy emblemáticas en campos como las telecomunicaciones, la construcción aeronáutica, los productos farmacéuticos, etc. Sin embargo, los modos de producción cada vez más descentralizados o disgregados suponen una difusión hacia las empresas subcontratadas –a veces PYMEs de no más de 20 trabajadores– de las exigencias de trabajo con útiles y tecnologías de alto nivel.

Tabla 9 – Evolución de los puestos de trabajo por nivel de cualificación. En miles. 1987-1997

	Exigirían mano de obra de formación muy cualificada	Exigirían expertos no necesariamente con estudios cualificados	No requieren mano de obra cualificada
1987	1.821,7	8.113,9	1.658,3
1988	1.772,8	8.327,7	1.819,1
1989	1.977,4	8.555,4	1.875,4
1990	2.071,6	8.650,9	1.897,3
1991	2.146,2	8.572,2	1.840,5
1992	2.065,8	8.305,8	1.774,3
1993	2.128,4	7.928,8	1.666,3
1994	2.133,7	7.950,1	1.686,3
1995	2.287,1	8.112,0	1.743,6
1996	2.451,4	8.299,8	1.792,4
1997	2.533,9	8.511,2	1.869,7
% de variación 87/97	39,1	4,9	12,7

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Encuesta de Población Activa*, varios números.

A partir de los datos que acabamos de comentar cabe preguntarse si las empresas españolas están haciendo un esfuerzo suficiente de adaptación a las nuevas demandas y si están adoptando decisiones estratégicas destinadas a competir en los sectores con mayores perspectivas de crecimiento. El significativo aumento de las exportaciones españolas en los últimos años y el incremento de nuestra participación en el comercio mundial de productos de alta tecnología no deben ocultar la importancia de factores puramente coyunturales en el primer caso y la enorme diferencia que aún nos separa de los países más desarrollados en el segundo.

Las empresas españolas siguen presentando graves déficit organizativos en los ámbitos clave que aportan valor añadido a los productos y a los servicios. Uno de los efectos de la globalización es que los utillajes más modernos ya están al alcance de casi todas las empresas y, por tanto, se pueden conseguir buenos resultados en cualquier parte del mundo. En consecuencia, el elemento diferenciador básico va a ser el valor añadido que aportan el diseño, la tecnología, la marca, etc.; en una palabra, la innovación. En todos estos aspectos los factores fundamentales son el conocimiento y la creatividad. Se revaloriza así la importancia de los recursos humanos en la empresa. Por lo tanto, el futuro de las empresas y del empleo está en buena medida en relación con la inversión en formación.

2.1 Se necesitan nuevos hábitos y actitudes en los trabajadores, en los empresarios y en la sociedad

La mitad de los oficios que se ejercerán dentro de 10 años todavía no existen y bastantes de los actuales habrán desaparecido o se habrán transformado; las actividades que los definen y las capacitaciones y perfiles que dichas actividades exigen cambian continuamente. En este contexto cada vez tiene menos sentido prepararse para «ser» algo. La polivalencia y la flexibilidad emergen como cualidades imprescindibles en la perspectiva de una historia laboral caracterizada por el cambio. Se empieza a hablar por ello de un nuevo paradigma de transversalidad en la formación, para responder no sólo a esos cambios a lo largo de la vida laboral, sino a las demandas cada vez más multidisciplinares de los nuevos empleos. La creciente capacidad de intermediación que se exige a los nuevos empleados supone tener un mínimo de conocimientos y experiencia en ámbitos muy diversos.

Las capacidades y las competencias constituyen el verdadero activo del trabajador. Éste no puede dejar que se queden obsoletas pensando que es responsabilidad del Estado o de las empresas proveer los medios para ir actualizándolas. La iniciativa personal en este ámbito es fundamental y necesaria. Hay que profesionalizar las propias capacidades, competencias y conocimientos y no actuar a remolque de situaciones laborales difíciles.

La creciente densidad de conocimientos, informaciones y actividades presentes en los productos y en los procesos explica en buena medida el éxito de las estrategias de producción desagregada, donde, lejos de debilitarse, se fortalecen las relaciones de cooperación y trabajo en común. Lo mismo ocurre con el trabajo de cada persona. La imagen del artesano que realiza o controla cada uno de los pasos en la fabricación de un producto es cada vez más residual. Va siendo progresivamente sustituida por el trabajo en continua interrelación de múltiples personas que buscan alcanzar un objetivo previamente definido. El resultado del trabajo en equipo es superior a la suma de los conocimientos y capacidades de los integrantes del grupo. Por ello aprender a trabajar en equipo, con lo que tiene por otro lado de recuperación de ciertos aspectos sociales del trabajo, es básico para el éxito laboral.

Estas actitudes son también necesarias entre los empresarios. Es a ellos a quienes corresponde, a partir de un análisis del contexto, plantear las líneas estratégicas o las opciones básicas que van a definir el modo de actuar de su empresa y seleccionar aquellos factores que consideran fundamentales para el éxito.

La flexibilidad para adaptarse a las demandas de una sociedad y de una economía en constante cambio es un aspecto definitorio del verdadero empresario. En castellano hemos desvirtuado el sentido de la palabra negocio. Así, no es raro oír que ser empresario es un auténtico negocio. Más allá del rendimiento económico, lo que refleja la expresión es la imagen de una persona que vive de las rentas sin demasiadas preocupaciones, más cercana en consecuencia a lo que podríamos denominar una clase ociosa. La realidad empresarial española durante muchos años justificaba en buena medida esta imagen. Afortunadamente, la situación está cambiando y la clase empresarial española responde cada vez más a la imagen original del negocio –*nego otium*–, la de alguien que no se acomoda, que busca constantemente la mejora y el desarrollo de su empresa, atento para adaptarse a las necesidades y demandas del entorno. La extensión de esta verdadera actitud emprendedora provocaría no sólo un aumento de la riqueza económica de nuestro país, sino también de su riqueza social, tanto por el aumento del empleo que se produciría como por el valor de referencia que adquiriría dicha actitud.

El Gobierno español parece convencido de que las medidas de política fiscal y laboral son los factores determinantes de la evolución del empleo. Que los empresarios, gracias a los resultados de determinadas políticas económicas y fiscales, obtengan mayores beneficios y encuentren más facilidades para invertir y para contratar y despedir no significa que automáticamente éstos empiecen a crear empleo. Los empresarios no se lanzan a contratar porque tengan más o menos subvenciones o medidas fiscales de apoyo o porque se flexibilice más la regulación laboral. Por supuesto que

son factores que influyen o incentivan, pero no son la causa primera ni primordial de la decisión de contratar, de crear empleo. Esa decisión depende mucho más del proyecto empresarial, de la iniciativa. En este sentido, lo criticable no es que los empresarios no creen empleo, sino que no intenten ampliar sus mercados, que no inviertan en I+D, en formación, en innovación. Para Luis de Sebastián[41], uno de los elementos diferenciadores del modelo norteamericano respecto al europeo en lo que a creación de empleo se refiere es la apuesta de las empresas norteamericanas por estrategias de expansión e innovación.

Muchas empresas carecen de capacidad y medios para desarrollar una adecuada estrategia formativa de sus trabajadores, para llevar a cabo actividades de I+D o para expandirse o acceder a otros mercados. La solución a estas carencias pasa por la puesta en marcha y el fortalecimiento de procesos de colaboración interempresarial. Los diferentes *clusters* organizados en el País Vasco y en la Comunidad Valenciana constituyen un buen ejemplo de sensibilidad empresarial hacia la necesidad de colaborar con otras empresas para mejorar y para crecer.

Pero la iniciativa, la innovación, el planteamiento no inmediatista de la actividad laboral o empresarial, la capacidad de trabajo en equipo, la aceptación de la propia responsabilidad, esto es, todas las actitudes que deben conformar una nueva cultura del trabajo y de la empresa que nos permita hacer frente a las demandas de la realidad en la que vivimos, no se improvisan de la noche a la mañana, no se alcanzan como resultado de la aplicación de políticas, medidas o decretos; no se consolidarán si la sociedad no las hace suyas. Para ello es necesario, por una parte, que cada vez más personas conozcan mejor la realidad en la que estamos insertos, lo cual requiere que, mediante la formación, se las provea de los instrumentos necesarios para captarla, y, por otra, que dichas actitudes se conviertan en valores sociales ampliamente compartidos.

No deberíamos caer en la tentación de contraponer o presentar como contradictorios e incompatibles los conceptos de sociedad emprendedora y sociedad solidaria. Una sociedad que no valora la cohesión social está condenada a su destrucción, pero también lo está aquella que no valora y apoya las actitudes creativas e innovadoras. Es el tema repetido del equilibrio entre libertad e igualdad o, en la reformulación de Anthony Giddens acerca del Estado de Bienestar, entre riesgo y seguridad: «La meta es un nuevo equilibrio entre el riesgo y la seguridad. Lo cual significa no la modernización sino la superación del Estado de Bienestar. La reconversión de un sistema de respuestas pasivas al riesgo en uno que inste a la gente a tomar de-

[41] Sebastián, L. de, «¿Dos modelos que generan pobreza y marginación?», *El País*, 25 de septiembre de 1997.

cisiones activas de inversión en sus vidas. [...] Hay que dar a la gente los recursos tanto materiales como psicológicos para hacer frente a los riesgos»[42]. La extensión de estas actitudes también forma parte de lo que denominamos desarrollo social. Como siempre, lo difícil es concretar y hacer operativas en la realidad cotidiana de las personas esas ideas sin poner en peligro los logros alcanzados y, sobre todo, sin que los más débiles vuelvan a ser los más desfavorecidos. También aquí está presente la tentación de caer en un planteamiento de técnica social: la provisión de recursos no es suficiente para cambiar actitudes, ni siquiera aptitudes. El *statu quo* tampoco es la solución.

No debemos abandonar los principios sociales inspiradores del Estado de Bienestar pero sí preguntarnos cómo deben concretarse en un contexto actual que presenta una serie de rasgos nuevos. Parafraseando el título de la célebre obra de Francis Fukuyama, el Estado de Bienestar keynesiano no es el final de la Historia, como tampoco parece que lo vaya a ser su «interpretación» en clave neoliberal ahora dominante en muchos países. Seguiremos avanzando en la búsqueda de estados de equilibrio que sólo existirán en la mente de aquellos que los tipifiquen. Porque la sociedad siempre está cambiando.

III. PREFERENCIAS REFLEJADAS EN LA PROGRAMACIÓN TELEVISIVA

«Al preguntar una profesora norteamericana a un colega suyo si veía mucha televisión, éste respondía sincera y sorprendentemente: 'No la suficiente'. Aunque pueda chocar tal actitud ante la denostada programación televisiva, se debe tener en cuenta que para cualquier persona que pretenda reflexionar o intentar comprender los avatares de nuestro tiempo, la televisión debe tomarse como objeto central de estudio para el seguimiento de la cultura actual»[43]. Por sus especiales características ha logrado en pocas décadas identificarse con algunos de los rasgos que más generalizadamente califican nuestra actual sociedad; dicho con mayor precisión, la sociedad hace de la televisión su reflejo:

— La televisión como entretenimiento es el capítulo principal en el uso de nuestro tiempo libre en la **sociedad del ocio**. Cada español estuvo ante la televisión 209 minutos diarios como media en 1997, según datos de So-

---

[42] Palabras textuales de Anthony Giddens recogidas en el artículo «En el centro radical (¿dónde?)», *Cinco Días*, 5 de noviembre de 1997.

[43] Pérez Jiménez, J. C., *Imago Mundi. La cultura audiovisual*, Fundesco, 1996, p. 181.

fres. Tres horas y media de televisión cada día es un promedio alto y en aumento, pero similar al de los demás países europeos. El último informe FOESSA incorpora un estilo catódico de ocio para diferenciarlo como característico entre muchos jóvenes y personas de mayor edad[44].

— La imagen, componente esencial de la televisión, es un vehículo privilegiado de comunicación en nuestra **civilización de la imagen**. Su audiencia media en cada momento fue superior a los cinco millones de espectadores en 1996, sumando horas, programas y cadenas, y rebasa ampliamente la difusión de toda la prensa diaria (4.180.000 lectores). De cada tres telespectadores, dos oyen además la radio y sólo uno lee la prensa. Mediante la televisión nos hacemos la ilusión de presenciar desde la intimidad de nuestros hogares el gran espectáculo del mundo. En el proceso de socialización, junto con la familia, la escuela, el trabajo, los amigos está presente la televisión como canal de asimilación de estilos de vida. En el capítulo VI de este mismo Informe hemos analizado con detenimiento, a partir de una encuesta cuantitativa y cualitativa, esta dimensión de la televisión como instrumento importante de socialización y educación de niños y jóvenes.

— Esta aplastante preferencia social por la televisión respecto al resto de los medios de comunicación implica, además, que para muchas personas la imagen televisada sea también canal preferente de información, en una sociedad descrita como **sociedad del conocimiento**. Más allá del pequeño ámbito que abarca nuestra actividad cotidiana y del que tenemos experiencia directa, la noticia del mundo exterior nos llega a través de los medios de comunicación, y en especial de las imágenes que sirve la televisión. El uso personal de las redes que hacen del mundo una aldea global a través de viajes, cartas y conversaciones telefónicas es para la mayoría muy limitado. Nuestra mayor vinculación diaria a esas redes globales se establece a través de la pequeña pantalla. Incluso nuestra interpretación y globalización de ese pequeño ámbito del que tenemos experiencia directa depende en buena parte de esas imágenes.

Por todo ello es pertinente que en esta parte del Informe, dedicada a detectar cambios en nuestros estilos de vida y culturales nos preguntemos cómo y con qué nos entretenemos ante la televisión, y cómo modifica este hábito los procesos de percepción de la realidad y de conocimiento.

La innegable relevancia social que otorgamos a la televisión como producto de comunicación y consumo masivo hay que matizarla con una dosis de modestia. Aunque algunos profesionales del medio parezcan creerlo, no gobierna nuestras vidas ni nuestro tiempo. Sólo uno de cada tres españoles ha visto los programas con mayor audiencia puntual de cada año. Ese programa anual que más españoles ha convocado ante la pantalla ha sido

---

[44] Fundación FOESSA, *V Informe sociológico sobre la situación social en España*, Madrid, 1994, p. 2.037.

de 1993 a 1997 un partido de fútbol, a excepción de 1995. En ese año el interés que batió las marcas de audiencia se concentró en el episodio culminante de *Farmacia de guardia*, emitido el Día de los Inocentes, con una audiencia media del 31%. Pero dicho de otra manera: no interesó a dos de cada tres posibles espectadores.

Aun resituada así en sus justos términos, la oferta de televisión es socialmente relevante. Refleja en su conjunto la interpretación que de la sociedad española hacen en su trabajo diario los hombres y mujeres que elaboran y programan los contenidos televisivos. Como cualquier otra actividad económica cuyos ingresos dependen de la aceptación del público, las televisiones dedican especial atención a conocer a sus espectadores. Los ingresos de la cadena están en función de la audiencia lograda por cada programa. La composición social, nuestras actitudes y tendencias se someten a un análisis riguroso y permanentemente actualizado. Antes de incluir un programa en la parrilla, se le aplica previamente todo el refinado instrumental de la investigación de mercado para verificar su previsible aceptación por los segmentos concretos de público a que va dirigido. Los programas de producción propia se modifican en sus contenidos, horarios y personajes según la reacción de la audiencia, analizada minuto a minuto. Pocas actividades económicas tienen un conocimiento tan pormenorizado, continuo y rápido de las preferencias de sus clientes. Por eso puede resultar interesante analizar la oferta fruto de ese conocimiento y los matices que pone de relieve en aspectos importantes de nuestra convivencia, como son las formas mayoritarias de entretenimiento e información.

1. Consumimos mucha televisión

Comparando algunas variables sociodemográficas de los espectadores de televisión con la población española en su conjunto, se aprecian algunas diferencias significativas (tabla 10). La primera es que, contra el tópico de que los pequeños «se pasan el día pegados a la tele», resulta que los niños de 10 a 15 años, por ejemplo, son el 8% de la población y suman sólo el 6,3% de la audiencia media. En todos los grupos de edad hasta los 44 años se repite esta divergencia negativa; el resultado se invierte a partir de los 45 años y desde los 65 años la diferencia de casi siete puntos es significativa. Son los mayores quienes ven, como media, más televisión, algo previsible por el mayor tiempo disponible.

Aunque sin una proyección del todo concluyente, el entorno social del individuo y sus posibilidades de comunicación parecen tener cierta relación con el consumo de televisión. El mayor consumo aparece ligado a factores que denotan un déficit de comunicación y mayor soledad. De alguna manera cumple un papel de comunicación vicaria. Una diferencia signifi-

Tabla 10 – Perfil de la audiencia de televisión. En porcentaje. 1996

	Distribución de la población	Distribución de la audiencia	Diferencia en el % entre la audiencia y la población
Edad			
De 4 a 9 años	6,5	4,6	–1,9
De 10 a 12 años	3,7	2,9	–0,8
De 13 a 15 años	4,3	3,4	–0,9
De 16 a 19 años	6,7	5,2	–1,5
De 20 a 24 años	8,7	6,6	–2,1
De 25 a 29 años	8,5	7,0	–1,5
De 30 a 34 años	8,2	7,4	–0,8
De 35 a 44 años	14,2	13,8	–0,4
De 45 a 54 años	12,1	12,6	0,5
De 55 a 64 años	10,9	13,6	2,7
De 65 años y más	16,2	22,9	6,7
***Rol* familiar**			
Amas de casa	31,1	37,9	6,8
Cabeza de familia	25,9	26,9	1,0
Otros individuos	43,0	35,2	–7,8
Sexo			
Hombres	49,0	45,7	–3,3
Mujeres	51,0	54,3	3,3
Clase social			
Alta y media-alta	20,0	16,8	–3,2
Media	42,2	41,3	–0,9
Media-baja y baja	37,8	41,9	4,1
Hábitat			
Menos de 10.000 habitantes	24,9	24,7	–0,2
De 10.000 a menos de 50.000 habitantes	22,5	23,0	0,5
De 50.000 a menos de 200.000 habitantes	22,3	23,0	0,7
De 200.000 a menos de 500.000 habitantes	10,4	9,9	–0,5
De 500.000 y más habitantes	19,9	19,4	–0,5
Tamaño del hogar			
De 1 o 2 personas	17,6	23,0	5,4
De 3 o 4 personas	46,9	45,0	–1,9
De 5 o más personas	35,5	13,4	–22,1

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Sofres A.M., *Anuario de Audiencias de Televisión 1996*, Madrid, 1997.

cativa, que confirmaría esta interpretación, es que quienes viven en hogares pequeños, de una o dos personas, consumen más televisión que los que tienen una familia numerosa. Aquéllos representan el 17,6% de la pobla-

ción, pero son el 23% de la audiencia media; luego veremos que, en tiempo, significa una hora y media más diaria de televisión.

Las mujeres, por término medio, ven más televisión que los hombres. Tienen a su favor una diferencia demográfica de dos puntos, pero en el porcentaje de audiencia se adelantan casi nueve puntos. El consumo de las amas de casa, por su mayor presencia en el hogar, explica parte de esa diferencia, como en el caso de las personas mayores. Lo cual no se puede interpretar como mayor interés. Puesto que el televisor representa una «ventana» más al mundo exterior, como las demás de la casa no tiene por qué estar cerrada mientras nos ocupamos en otras cosas. Muchas veces no se ve la televisión, se atiende con una atención difusa, no intensiva. El predominio de la palabra o la tertulia en muchos programas facilita esta simultaneidad con otras tareas.

Tabla 11 – Evolución de los hábitos de consumo de televisión. Consumo medio diario en minutos. 1993-1996

	1993	1994	1995	1996
Total	204	210	211	214
Sexo (mayores de 16 años)				
Hombres	197	206	205	207
Mujeres	223	232	232	238
Edad				
De 4 a 12 años	168	160	160	159
De 13 a 24 años	157	164	161	166
De 25 a 44 años	181	190	192	195
De 45 a 64 años	243	247	242	244
De 65 y más años	294	300	297	302
Clase social				
Alta y media-alta	168	176	179	180
Media	205	206	209	210
Media-baja y baja	220	233	229	238
Tamaño del hogar				
De 1 o 2 personas	279	278	275	280
De 3 o 4 personas	205	202	203	206
De 5 o más personas	177	184	189	193
Hábitat				
Menos de 50.000 habitantes	202	211	212	215
De 50.000 a 500.000 habitantes	203	211	210	216
Más de 500.000 habitantes	212	206	209	209

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Fundesco, *Comunicación social 1996/ Tendencias. Poder, democracia y medios de comunicación*, Madrid, 1996; y Sofres A.M., *Anuario de Audiencias de Televisión 1996*, Madrid, 1997.

De la misma manera que vemos casi una hora menos de televisión como media en los meses típicos de vacaciones, julio y agosto, porque aunque aumenta nuestro tiempo disponible, diversificamos más nuestro ocio, con el nivel de vida también aumentan y se diversifican las alternativas cotidianas de entretenimiento y desciende el consumo de televisión. Midiendo el consumo en media anual de minutos diarios ante el televisor (tabla 11), las clases más bajas suman una hora más diaria y queda más patente la diferencia por edades: los más mayores ven cinco horas de televisión frente a las dos y media de los adolescentes.

Hay diferencias persistentes en el tiempo entre las comunidades autónomas. Media hora menos diaria en el País Vasco y Galicia que en Cataluña, según Sofres. No parece que dependa de la mayor oferta de canales; habrá que atribuirlo a variables en los estilos de vida.

2. Imagen deformada y deformante de la sociedad

2.1 Un espectáculo de sobresaltos

Desde que la fotografía y el cine hicieron posible un acercamiento visual a lo narrado o acontecido, conocer es ver, sobre todo entre los más jóvenes. La imagen acompaña a la prensa, al libro de texto, a la conferencia técnica como algo debido. Pero este modo de conocimiento a través de la imagen tiene sus efectos específicos en nuestra percepción de la realidad. La imagen tiene un referente de presentación o re-presentación inmediata del objeto visto que lo convierte directamente en espectáculo. Vemos sólo aquello que se deja ver. De cada realidad se presenta al espectador una imagen escogida entre muchas como re-presentativa. En este sentido se dice ahora que cultivamos la imagen, precisamente porque la supuesta opacidad de los procesos subyacentes hace más importante y decisiva la posibilidad de hacerlos concentradamente visibles, transformarlos en acontecimiento y a ser posible visitable. Ya se trate de propuestas culturales, deportivas o formativas, nos llegan mejor y les damos mayor audiencia si vienen revestidas de esa categoría de espectáculo. Visitamos más las exposiciones de arte, montadas y anunciadas como tal espectáculo puntual, que las colecciones permanentes de nuestros museos. El deporte también tiene para la mayoría más connotaciones de espectáculo que de actividad deportiva propia. En el mundo de las carreras de coches es común referirse al «circo» de la fórmula 1. Para ser oídos, científicos, profesores o políticos han de concentrar su aportación en algún mensaje espectacular que capte nuestra atención. También en este aspecto la televisión es un buen referente de esa actitud social. Su programación está primariamente montada como un espectáculo para entretener. Incluso cuando nos ofrece explí-

citamente información buscamos en ella primariamente que nos entretenga, que lo veamos.

Dado nuestro interés en analizar lo que esta forma concreta de entretenimiento desvela sobre posibles cambios de actitudes y estilos de vida, merece unos momentos de reflexión el nuevo ritmo, vertiginoso y fragmentario, con que el medio audiovisual por excelencia monta su espectáculo de la realidad. El montaje del director Richard Lester en su película *¡Qué noche la de aquel día!* presentaba a Los Beatles con un ritmo que en aquellos años sesenta muchos espectadores rechazaron como ininteligible y frenético, pero que más tarde se ha convertido en el lenguaje común de los vídeos musicales, y para muchos se ha impuesto como rasgo cultural distintivo de nuestro momento.

Para los menos jóvenes este proceso tiene mucho de desconcertante y dificultoso. Echan de menos la pausada secuencia, más emocional o racional según el carácter individual, con que se podían procesar los acontecimientos que las imágenes presentaban; acontecía mucho menos. Los más jóvenes se están formando en un constante martilleo de miríadas de «acontecimientos» visuales que han de procesar e integrar de otra manera, aprovechando precisamente su fragmentariedad. En la radio y en la televisión preferimos aquellos programas que reflejan y se apoyan en este ritmo rápido y fragmentario, contrapuesto a otras formas menos visuales de entretenimiento. La lectura de un libro, una visita, una charla, incluso una obra de teatro se miden en horas o medias horas. La televisión mide en minutos y segundos. Cinco minutos de entrevista con un científico, dos de humor, tres para una canción, seis para llamadas telefónicas... Todo se yuxtapone a todo en el mismo plano. El espectador puede entrar o salir en cada momento sin perderse nada, porque nada queda pendiente. La habilidad del espectáculo está en impedir que se vaya prometiendo el «aún más difícil e interesante» a continuación. Las series ofrecen en menos de una hora un episodio completo. Mañana más con los mismos personajes, pero, a diferencia de las antiguas jornadas cinematográficas, nada queda pendiente. Lo que vemos en muchos programas es un rosario de pequeñas unidades independientes que se apoyan directamente en su capacidad para despertar nuestra curiosidad o nuestras emociones y satisfacerlas visualmente. Las series también incorporan una madeja de tramas diferentes. La habilidad está en engarzarlas atractivamente. El proceso de integración es cedido al espectador. A juzgar por los éxitos de audiencia y el parecer de los expertos, que por eso nos la ofrecen, esta forma diferente de percibir la realidad como espectáculo fragmentario y vertiginoso nos resulta atractiva y cómoda. Refleja cambios en nuestras actitudes.

Procesamos de un modo diferente, mental y emotivamente, saberes y experiencias, sentimientos e ideas, memorias e imágenes. Diferentes a los procesos mentales que se presuponen, por ejemplo, en un hipotético lector

cuando éste inicia la lectura de una novela, un ensayo, incluso una película. En este caso el autor nos invita a penetrar más allá del espectáculo, de la piel visible de lo que acontece y a reconstruir con él, de forma secuencial, un proceso emotivo o mental o una biografía. En cualquier momento de la obra puede referirse implícitamente el discurso o la experiencia actual a lo ya expuesto antes. Cada secuencia sólo cobra sentido engarzada en el conjunto. El ritmo habitual del espectáculo es diametralmente opuesto. Como los números circenses, cada imagen ha de imponerse por su propia fuerza visual o emotiva y al tiempo sobreponerse a la anterior relegándola al pasado.

Por la intensidad con que en cada momento se nos impone el fragmento de realidad que contemplamos, cada fracción del espectáculo, podría decirse que vivimos en **una sociedad sobresaltada.** Avanzamos, espasmódicamente, entre grandes entusiasmos y profundos desintereses, al ritmo de los titulares mediáticos, de la parcela de la escena nacional iluminada en cada momento. Por debajo siguen su curso los grandes procesos productivos, políticos y sociales, el trabajo común que sostiene realmente nuestro desarrollo social. Pero la superficie, la atención inmediata, se queda prendida en lo episódico de la actualidad con un apasionamiento menos frecuente entre nuestros vecinos europeos. Los mecanismos públicos de control y las burocracias administrativas, las presiones sociales e incluso la legislación tienden a someterse a esos ciclos de intensidad intermitente. Sorprende la vehemencia y rapidez de la reacción social ante los acontecimientos que consiguen acaparar ese foco de la atención pública; y también la rapidez con que son desplazados de ese puesto por sus sucesores. Apartados de las candilejas por el acontecimiento siguiente, pronto los procesos puestos en marcha pierden impulso y pasan a discurrir a paso más mesurado por la penumbra de los entretelones.

2.2 La anécdota se hace protagonista

Los autores que han tratado de describir una supuesta «manera de ser» de los españoles coinciden en la importancia que tiene entre nosotros saber sobre las vidas ajenas. Y el gozo de compartir posteriormente ese saber. En ese espejo de nuestra realidad social, tan deformante unas veces y tan fiel otras, que es el espectáculo llevamos camino de institucionalizar el cotilleo. Exportamos a Europa desde hace tiempo revistas muy difundidas de este género. La televisión ha adaptado el formato y está satisfecha de la audiencia de esos programas; los multiplica.

Sin arriesgar valoraciones éticas o estéticas, merece la pena detenernos en la mentalidad pública que este interés por la anécdota privada supone. Un profesional se labra su prestigio en el ejercicio de su profesión. Son sus logros profesionales los que merecen atención, y en algunos casos le aca-

ban convirtiendo en personaje público. Para los aficionados al deporte, a la música o al cine, lo primariamente relevante es la calidad que esos profesionales aportan en su trabajo. Esa calidad es la que en principio les ha distinguido de otros competidores. Lo que se juzga, comenta y analiza con otros aficionados es su trabajo.

El interés por la anécdota privada indica un cambio de foco: de interesarnos por la obra de las personas pasamos a centrarnos en las biografías o las peripecias de sus autores. Llevada a su extremo, esta manera de ver nos hace olvidar en buena medida la obra que hace famoso o popular al personaje. Popular, notable, famoso dejan de ser adjetivos calificativos de una obra sustantiva: notable político, famoso arquitecto, popular futbolista, y se independizan. «Asistieron muchos notables y famosos», dice el cronista.

Este desplazamiento de interés en la opinión pública se aprovecha y refleja en el medio televisivo en muchas ocasiones. Al parecer nos satisface que programas deportivos, sobre cine o musicales no analicen ya partidos, películas o conciertos, sino fichajes, declaraciones, alianzas y desencuentros, amores y matrimonios de los protagonistas. Quizá no tenga trascendencia si se reduce al mundo del espectáculo. Se trata de entretener y puede que así se informen y entretengan muchos. Sí tiene, en cambio, graves consecuencias cuando esta actitud de «crónica del corazón» se traslada a la política, la economía o la ciencia. También aquí hablamos más de personas que de enfoques o alternativas profesionales. Al personalizar el debate público, lo banalizamos; nos estamos privando de la posibilidad de hacernos cargo de lo que está en juego y de conocer cuáles son las alternativas reales. Aquellos que han de tomar las decisiones quedan aislados en el pequeño círculo de los iniciados y pierden comunicación con el resto del cuerpo social, al que consideran incapacitado para aportar nada de provecho. La participación democrática, los espacios de información pública trabajosamente incorporados a las formas de gobierno degeneran en vacíos trámites burocráticos, cuando no en fastidiosas, pero necesarias, tapaderas de los intereses ocultos. La participación supone un esfuerzo que la distingue de la mera presencia.

2.3 Mil formas de presencia y participación débil

Para responder a la pregunta ¿cómo son nuestros hábitos de participación?, podemos también encontrar datos en su reflejo televisivo. Interactividad es el concepto de moda en los medios de comunicación para traducir participación. Interactividad no es el simple logro informático de abolir distancias y hacer posible «navegar» y establecer contactos en Internet, o instrumentar canales de respuesta del usuario a los proveedores de un servicio. De una u otra forma, epistolar y más tarde telefónica, siempre nos hemos hecho presentes a otras personas alejadas de nuestro espacio fí-

sico. Quizá el matiz de novedad esté en la facilidad con que asumimos como un derecho obvio la capacidad de participación y en la forma masiva con que hacemos uso de –o reclamamos, al menos– la posibilidad de participar personalmente. Nos sentimos agradablemente aludidos cuando esa participación se hace explícita. Por eso, aun los formatos televisivos más alejados del teatro adoptan ese aire de espectáculo compartido y buscan la complicidad expresa de su público. Tertulias o programas de música clásica suben a un escenario ante un friso de público invitado, silencioso las más de las veces, pero representante modesto y memoria permanente del espectador que asiste tras la pantalla. Las risas añadidas a aquellas comedias de situación que no se ruedan «con público» –en algunas el público participa ya en el mismo rodaje– son en cada episodio una referencia, últimamente surrealista, a esta presencia virtual del público incorporada ya en el plató, en el momento en que los actores representan –sin él– lo que le ofrecerán más tarde. En ambos casos la historia narrada en imágenes se reconvierte así en teatro y con un actor añadido: el público. Como un coro griego, el regidor de estudio va marcando cuándo y cómo ha de expresarse. A los que todavía no han participado los presentadores y anunciantes les ofrecen un número de teléfono para comprar, opinar o responder en directo. Aunque la pregunta –y las repuestas– carezcan de relevancia. El caso es participar. En ello consiste el espectáculo.

Se refleja aquí un nuevo modo de participar con una presencia débil –importando el adjetivo usado para definir algún pensamiento actual–. Lo que en castellano se expresa como «hacer acto de presencia». La participación en sentido fuerte implica actividad compartida, aprendizaje, consensos subyacentes, articulación de matices y aportaciones para la finalidad pretendida; es decir, esfuerzo. En el sentido débil en que se suele aducir, el derecho de participación se resuelve en mera presencia, tomada también en su sentido más débil de «presenciar» o «presentarse». Cada quien presenta lo que tiene y oye lo que los demás presentan. Pero a nada se obliga explícitamente; ni a escuchar ni mucho menos a confrontarse. Que cada uno procese la información a su gusto. Dialogamos y nos respetamos sin el esfuerzo de encontrarnos. Damos por sentado que ese respeto supone un debate público que a nadie cambia porque a nadie implica seriamente.

En Informes de años anteriores hemos apuntado ya fenómenos emergentes de una participación social muy distinta a la que ahora comentamos, como el voluntariado[45]. Esta participación débil es muy visible en nuestras formas de entretenimiento, pero, como todo fenómeno tiene su cara y su cruz, se integra a su modo en una tendencia más global que deja espacio a voces hasta ahora silentes. Las decisiones con repercusión en la

[45] Fundación Encuentro. CECS, *España 1995*, p. 491-544.

vida cotidiana raramente pueden desentenderse del debate suscitado entre los colectivos afectados. Con demasiada frecuencia esa confrontación tiene aún lugar *a posteriori*, cuando salen a la luz las consecuencias efectivas de aquella decisión. Aun así, cada vez son más los debates previos a la decisión, al menos tolerados por quienes han de tomarla, preocupados por el gasto, retraso o desgaste que podría implicar tener que corregirla luego[46].

3. Modas y modos en los programas

En la vida cotidiana usamos la televisión con muy diferentes finalidades, más o menos conscientes. La actitud genérica de entretenimiento incluye deseos de ocio, información y comunicación, en proporción diferente según el significado y la representación que se le asigne. En sus inicios, la televisión se revistió de una cierta representación institucional socializadora. Además de ese primordial deseo de entretenimiento, según la consideración que le otorguemos, puede significar compañía, colaboradora doméstica, fuente de consumo, ventana al mundo, herramienta de uso, etc.. A través de una encuesta cualitativa, Javier Callejo apunta una cierta correlación entre estas representaciones y el *status* social, el trabajo o el género de cada uno, que resume así: «Las amas de casa tienden a representar la televisión como una institución, a veces aliada, pero sobre cuyas acciones hay que mantener vigilancia. [...] Las mujeres con ocupación extradoméstica construyen una imagen de la televisión como fiel aliada en el trabajo de mantener a los hijos en un solo lugar del espacio doméstico. [...] Coinciden en darle un sentido pragmático dirigido hacia su relación con los hijos. [...] Contrastan con la 'natural' representación que tienen los jóvenes: fuente de consumo entre otras fuentes, instrumento para logro de una satisfacción. [...] Para los varones, con evidentes diferencias según la clase social, [...] se convierte en una 'ventana al mundo'»[47].

Esta «ventana» extra del cuarto de estar puede estar abierta sin que nadie le preste atención directa, en un uso extensivo como compañía accesoria de fondo, un elemento más del hogar. Incluso cerrada, somos conscientes de poder reabrirla en cualquier momento. Como la radio, emite ya las 24 horas del día.

Pero, desde el punto de vista del análisis social, no tiene evidentemente la misma relevancia lo que ven 150.000 espectadores de madrugada que lo que siguen hasta 20 millones en la franja de máxima audiencia. Para analizar nuestras preferencias de entretenimiento a partir de los contenidos

---

[46] Véase la participación en los ayuntamientos en el capítulo VIII de este Informe.

[47] Callejo Gallego, J., *La audiencia activa*, CIS, 1995, p. 128.

que la televisión ofrece, hemos de relacionar el tiempo que ocupa cada género en la programación (tabla 12), con el consumo real que de esa oferta se hace. Si la oferta define las opciones propias de cada cadena, el consumo, la aceptación que cada género obtiene, nos define, en cambio, más directamente a los espectadores.

La distribución por géneros de lo emitido en los últimos años nos dice, en primer lugar, que la proporción global de la oferta es relativamente estable. Las proporciones concretas variarán mucho según el perfil y la audiencia específica pretendidos por cada cadena. Cada una ha madurado su oferta en años de experiencia y hay demasiado dinero en juego para experimentos radicales. Quizá estos porcentajes medios resulten un tanto sorprendentes, comparados con la memoria subjetiva. Cada uno de nosotros selecciona y generaliza su propio perfil de consumo, que no coincide con el de la oferta global. En ella dominan los programas de ficción: el cine ocupa una cuarta parte de las casi 100.000 horas anuales de emisión a nuestra disposición (de 6.000 a 8.000 por cadena). Las series añaden otro 14%. Siguen a gran distancia los programas informativos y los llamados de divulgación o culturales. Los deportes ocupan menos del 10%, más o menos lo mismo que la publicidad.

Veamos la respuesta del espectador. La mayoría enciende el televisor a mediodía y por la noche. El que se llama *prime time* o tiempo privilegiado abarca en España de las 8 a las 12 de la noche. A las 11 llegan a ser 12 millones de personas, el 40% de la audiencia potencial. Las cadenas compiten especialmente en ese tiempo por nuestra atención. No toda la programación diaria es, pues, igualmente significativa de lo que de hecho elegimos como entretenimiento. Desglosada por géneros en cada cadena, la relación entre oferta y audiencia se recoge en la tabla 13. El cine y las series, los pro-

Tabla 12 – Evolución de la oferta televisiva por géneros. En porcentaje. 1994-1996

	1994	1995	1996
Cine	26,7	24,6	25,2
Divulgativos	11,2	15,2	13,4
Series	14,3	13,5	14,0
Informativos	11,0	12,8	12,5
Infantil/juvenil	11,5	11,5	11,2
Deportivos	9,3	8,3	8,7
Miscelánea	8,3	4,8	6,3
Concursos	3,5	3,6	3,4
Otros	4,2	5,7	5,3

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Fundesco, *Comunicación social 1996/Tendencias. Poder, democracia y medios de comunicación*, Madrid, 1996; y Sofres A.M., *Anuario de Audiencias de Televisión 1996*, Madrid, 1997.

Tabla 13 – Oferta y consumo televisivos por géneros de programa. En porcentaje de tiempo y de audiencias de cada cadena. 1996

	Ficción		Información		Deportes		Culturales		Miscelánea		Concursos		Musicales	
	Oferta	Consumo	Oferta	Consumo	Oferta	Consumo	Oferta	Consumo	Oferta	Consumo	Oferta	Consumo	Oferta	Consumo
TVE														
TVE1	44,6	39,8	15,2	19,9	4,1	7,8	7,3	7,9	17,5	9,4	6,8	8,0	0,8	0,8
La 2	25,9	25,7	13,6	6,3	16,1	25,7	25,3	24,6	9,3	9,0	2,5	4,3	3,7	1,9
Televisiones privadas														
Tele 5	58,3	51,9	14,8	14,4	0,7	0,3	0,4	0,2	11,8	18,4	6,6	8,5	0,3	0,2
Antena 3	53,2	53,1	12,8	14,2	2,0	3,8	0,4	0,3	17,9	13,8	2,9	6,6	0,7	1,0
Canal Plus	55,4	41,0	6,0	7,6	19,8	32,8	6,7	3,1	6,1	8,9	0,0	0,0	4,7	4,8
Televisiones autonómicas														
Canal Sur	36,4	31,3	19,3	18,9	6,6	14,4	4,5	3,0	17,6	15,7	1,7	1,4	4,3	2,7
TV3	44,6	34,9	16,4	25,4	4,6	13,7	6,6	5,9	19,4	13,3	3,6	4,5	1,4	0,1
Canal 33	18,7	33,1	3,1	3,1	14,2	22,6	18,4	13,7	22,0	21,7	0,1	0,2	22,9	5,5
ETB1	30,8	20,8	11,6	9,2	20,0	48,0	12,7	4,8	12,1	11,1	1,8	0,9	8,5	3,0
ETB2	45,2	38,5	15,2	22,5	3,0	3,8	14,9	12,9	6,1	6,3	5,7	7,1	1,1	0,6
TVG	26,1	20,8	20,3	26,1	9,6	17,0	9,8	5,0	23,7	13,8	3,1	4,4	5,8	12,7
TVM	37,9	38,4	22,4	27,4	5,7	14,9	20,0	1,3	3,9	4,3	2,1	0,8	0,3	0,5
Canal 9	40,5	39,8	12,3	19,8	5,7	12,8	6,7	3,0	21,4	9,5	5,1	6,2	4,3	5,0

Sigue **Tabla 13 – Oferta y consumo televisivos por géneros de programa. En porcentaje de tiempo y de audiencias de cada cadena. 1996**

	Infoshow		Religiosos		Toros		Programas de ventas		Otros	
	Oferta	Consumo	Oferta	Consumo	Oferta	Consumo	Oferta	Consumo	Oferta	Consumo
TVE										
TVE1	2,6	5,3	0,1	0,0	1,0	1,1	0,0	0,0	0,0	0,0
La 2	1,6	0,5	1,6	1,5	0,2	0,4	0,0	0,0	0,1	0,0
Televisiones privadas										
Tele 5	2,9	5,5	0,0	0,0	0,4	0,5	3,8	0,2	0,0	0,0
Antena 3	2,8	6,6	0,0	0,0	0,3	0,5	6,9	0,2	0,0	0,0
Canal Plus	0,0	0,0	0,0	0,0	1,2	1,7	0,0	0,0	0,0	0,0
Televisiones autonómicas										
Canal Sur	5,9	8,6	1,1	0,9	1,5	2,4	0,9	0,7	0,1	0,1
TV3	3,0	2,1	0,3	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0
Canal 33	0,4	0,2	0,1	0,0	0,0	0,0	0,2	0,0	0,0	0,0
ETB1	1,3	1,3	1,3	0,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
ETB2	8,6	8,3	0,1	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0
TVG	0,3	0,1	1,3	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
TVM	6,3	10,7	0,0	0,0	0,6	1,1	0,0	0,0	0,8	0,5
Canal 9	1,8	1,9	0,2	0,1	1,4	1,8	0,6	0,0	0,0	0,1

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Sofres A.M., *Anuario de Audiencias de Televisión 1996*, Madrid, 1997.

gramas de ficción, ocupan hasta el 60% de la programación y gozan de una audiencia muy sólida, pero equivalente en porcentaje al tiempo de emisión. Vemos mucho cine y muchas series a lo largo del año. Los deportes, y el fútbol en especial, ocupan menos minutos en la oferta, es decir, se emiten menos partidos que series o películas. Pero, en cambio, cuando se emiten concitan una atención muy intensa y rentable. El tirón del fútbol hace que el porcentaje de espectadores duplique el de minutos de emisión. Entre las preferencias o consumos más habituales están los programas informativos, que también ganan en audiencia respecto a su tiempo de emisión. Muchas personas los tienen como fuente casi exclusiva de información. Una información condicionada –como todo en televisión– por su primordial valor de espectáculo. Ante todo ha de entretenernos, mantener nuestra curiosidad, pasearnos por el mundo mediante la imagen... Su valor informativo es, en ese sentido, secundario y, como veremos, muy peculiar.

3.1 Identificación con nuestras situaciones más domésticas

Así pues, con esa simplificación de las medias estadísticas, resulta que lo que más nos entretiene como colectivo social es el fútbol y los programas de ficción, sobre todo las series. El fútbol, con 25 partidos, y 22 episodios de la serie *Médico de familia* copan prácticamente las 50 emisiones más vistas en la temporada septiembre 1996-junio 1997, que se completan con dos programas de humor –*Dos Morancos para hoy* y *Emisión imposible*– y una película –*Pretty Woman*–, según datos del Gabinete de Estudios de la Comunicación Audiovisual (GECA). Demostramos menos interés que antes por el cine televisado, en su mayoría americano, y mucho más, en cambio, por las comedias de situación y demás series españolas, tanto que su audiencia compite seriamente con los aficionados al fútbol. La lista de programas más vistos pone de relieve el éxito de las series españolas de ficción en la estela abierta por *Farmacia de Guardia.*

En la segunda quincena de abril de 1997, por ejemplo, en ese tiempo privilegiado de la noche era muy claro el interés por las series domésticas en las cadenas generalistas de cobertura estatal: además de una serie corta diaria, *El súper,* se nos ofrecía el lunes *Querido maestro* y el martes *Médico de familia*. El jueves competían hasta cuatro series, dos españolas y dos americanas: *Hostal Royal Manzanares, Menudo es mi padre, Expediente X* y *Mr Bean,* y el domingo incluía otras dos opciones: *Makinavaja* y *La casa de los líos*. En el fin de semana se repite además *Médico de familia* o *Expediente X.*

Seis meses después, en la primera quincena de noviembre, el interés del telespectador se mantiene. Tiene casi a diario –cinco noches a la semana– la posibilidad de seguir una serie doméstica; sólo ha desaparecido *Makinavaja* y se han sumado tres más: *Todos los hombres sois iguales, Kety no para*

y *Más que amigos*, y se repone la serie documental *Un país en la mochila.* En la sobremesa, *Al salir de clase,* otra serie propia, compite con la telenovela latinoamericana. Avala esta tendencia preferente hacia las narraciones más cercanas el paralelo desinterés por las series extranjeras. Los seguidores de personajes que entretenían a muchos en este tiempo preferente de ambas sobremesas, como *Los Simpson* o *Los vigilantes de la playa*, tienen ahora que ir a buscarlos en las *horas valle* de media tarde, porque son menos.

Todo indica que esas preferencias generales se van a mantener en 1998. El presupuesto previsto por las televisiones para programas propios de ficción alcanza los 20.000 millones de pesetas, claramente superior al de la industria del cine en 1997: 18.000 millones. Se estrenan nuevas producciones: *A las once en casa, Periodistas, Señor alcalde, Manos a la obra...* y se preparan más[48]. Así pues, quienes arriesgan en ello mucho dinero apuestan por la solidez de esta fórmula para entretenernos. ¿Por qué? ¿Hay algo más que simple capricho de la fortuna o la moda?

El entretenimiento es parte muy importante de los momentos de ocio y la oferta televisiva es entretenimiento. Ha de ganar en cada momento a un espectador que nunca se puede presuponer fiel por mucho tiempo. Con el mando en la mano busca unas veces la evasión a ambientes desconocidos o sorprendentes, otras el aparentemente simple espectáculo de luz, color y música, o la narración de historias ambientadas en un marco más conocido y cotidiano sobre cuyos personajes vuelque sus propios procesos de identificación. Las distintas fórmulas y formatos de programa tratan de dar satisfacción a esa variedad de demandas. Siempre se programará de todo. Pero es cierto que los formatos se suceden en ciertas oleadas. Si hace unos años la estrella eran los seriales latinoamericanos, luego lo fueron los concursos, más tarde los *reality shows*, las tertulias y últimamente las comedias de situación de producción propia. El género por sí mismo poco dice de nuestras actitudes o las tendencias sociales, salvo que toda fórmula acaba cansando y se sustituye, aunque quizá pasado un tiempo vuelva a reaparecer con éxito.

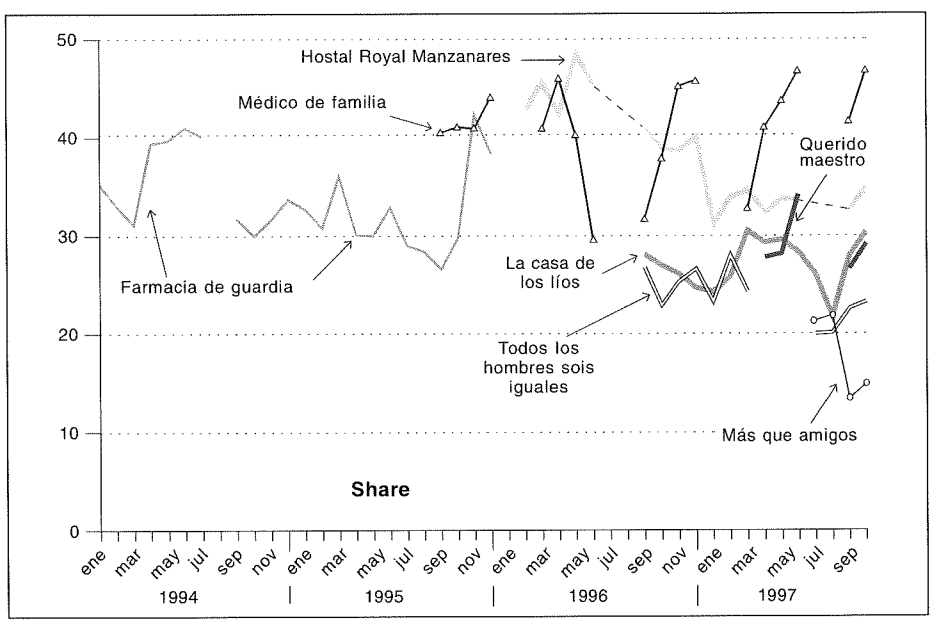
En el mundo de la televisión dos cifras inexorables deciden hoy la continuidad de cada programa: el *rating,* porcentaje de espectadores respecto al total de la población –es decir, su audiencia absoluta–, y el *share*, porcentaje de espectadores respecto al total de personas que en ese momento están viendo televisión –es decir, su audiencia relativa comparada con la audiencia de los programas competidores–. Así pues, un *rating* del 10% significa que congregó a uno de cada diez españoles (3,6 millones de personas, puesto que las mediciones de Sofres descartan a los menores de cuatro años). En la madrugada los telespectadores son pocos, quizá 100.000. Un

[48] *El País*, 1 de febrero de 1998, p. 56.

30% de *share* en ese momento dice que por cada tres de esos espectadores, uno sigue el programa. Podríamos decir que el *share* mide el éxito relativo de los programas frente a sus competidores y el *rating* mide el éxito por el número absoluto de espectadores, algo que importa más a los sociólogos. Cuantifican los cambios en nuestras preferencias. Los gráficos 15 y 16 resumen la trayectoria de nuestras preferencias por algunas series de producción propia[49].

Entre las 32 comedias de situación realizadas en España y programadas en los últimos tres años sólo se han ganado la atención del gran público un puñado de ellas, como es natural. El público prefiere series que conectan –en identificaciones expresamente buscadas– con el mundo de los jóvenes, de la familia, de los niños, de los mayores... Es indudable el éxito de las series más familiares. Personajes de distintas edades permiten también la identificación de espectadores de todas las edades. En general, los espectadores prefieren que el personaje central lo encarnen profesionales con fuer-

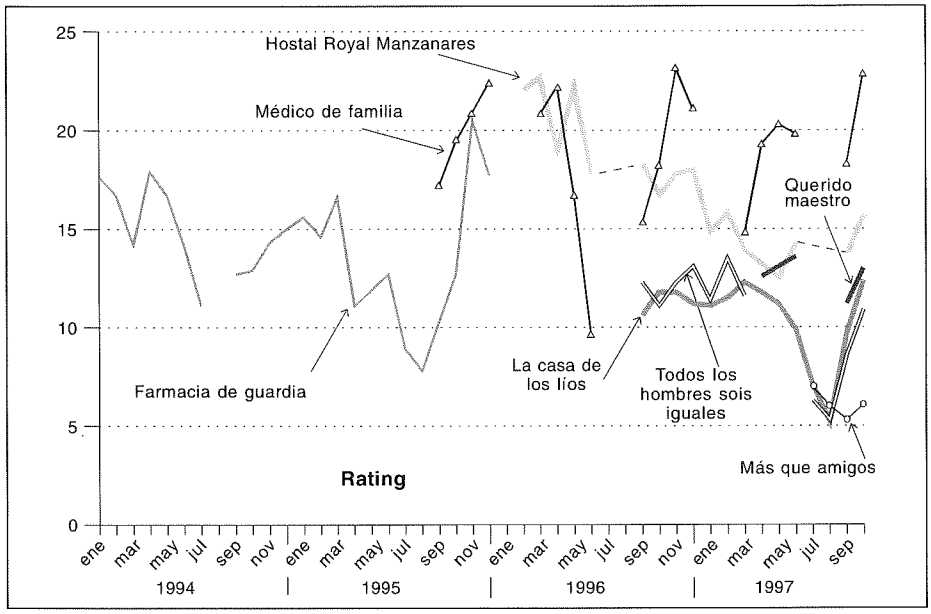
Gráfico 15 – Evolución del *share* de audiencia en el *prime time* (20:30 a 24:00) de algunas series españolas. Media mensual. 1994-1997



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de datos de Sofres A.M.

[49] El gráfico refleja las interrupciones veraniegas o que la serie cambia a otro horario menos estelar. Lo cual también consideramos significativo en un análisis de preferencias. Agradecemos la colaboración de Sofres en este desglose por audiencia media mensual minuto a minuto de emisión.

Gráfico 16 – Evolución del *rating* de audiencia en el *prime time* (20:30 a 24:00) de algunas series españolas. Media mensual. 1994-1997



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de datos de Sofres A.M.

te y consolidada aceptación previa. Actores y actrices muy conocidos aceptan esa cita semanal. Pero el éxito no tiene recetas. Nadie puede predecir con seguridad lo que nos gusta realmente. Si se pudiera analizar y repetir mecánicamente la mezcla cautivadora no habría evidentemente tantas producciones fracasadas. La fidelidad del espectador tampoco es permanente. Las series cronológicas muestran en todos los casos un momento en que su creciente cansancio ante lo ya visto se refleja al contabilizar la audiencia. Una vez más se evidencia que lo que últimamente demandamos es espectáculo y, por lo tanto, variedad.

En las series propias encontramos entornos más conocidos y un tono *blanco* aceptable por todos, pero la aparente cercanía a la vida cotidiana es en cierto sentido engañosa. En realidad, las situaciones y personajes tienen poco de cotidiano; la forma dramática condensa conflictos excepcionales y representa cómo los afrontan unos personajes estereotipados. Lo que aquí nos importa, centrados en la sociedad española, es que su éxito es indicio de que a muchos espectadores les resultan gratos los modos con que uno u otro personaje elabora y resuelve en ellas esos conflictos y, de alguna manera, se identifican con el fondo moral que inspira sus decisiones; en una palabra, que les resulta plausible que esos modos y ese fondo se representen en nuestro entorno local. Nos identificamos, pues, con modos que, afortunadamente, poco tienen que ver con los que, estereotipadamente tam-

bién, se nos atribuyen o nos atribuimos históricamente los españoles a la hora de resolver conflictos. Son modos marcadamente dialogantes, respetuosos, igualitarios. No reflejan tanto nuestros comportamientos reales cuanto los ideales que interiormente valoramos. Son actitudes y valoraciones que también confirman las encuestas: sobre racismo, derechos humanos, etc. Nuestra sociedad alberga ideales de igualdad, justicia y entendimiento social que se destacan comparativamente entre otras sociedades europeas. Aunque fueran meras acomodaciones verbales a lo socialmente correcto, ya indicarían al menos que ésas son las actitudes apreciadas en los procesos de identificación.

Ahora bien, ¿informan estas actitudes nuestra práctica social, la gestión real de los conflictos? También esto se refleja en algún grado en las series que comentamos. Para actores, directores y productores que los episodios sean *blancos* es un concepto capital[50]. Para sazonar los argumentos se abordan temas conflictivos que están en la calle, pero con un tratamiento cuidado para no disgustar ni ahuyentar a nadie. Poco hay de la dureza real que esos conflictos tienen. A lo más que se llega es a incorporar con toda suavidad y tiento algunos personajes no habituales, los menos políticamente incorrectos. Hay conciencia de que se trata de un primer paso muy autocensurado al que han de seguir otros con un tratamiento más hondo y menos *blanco* de esos conflictos. Suponen que preparan a la audiencia para historias, por ejemplo, menos familiares. Por ahora se suavizan las situaciones y las propuestas se apoyan en el humor, que siempre logra buenas y sostenidas audiencias entre nosotros, y en un cierto tono de ternura familiar que lime posibles aristas. Lo cual refleja, además de las evidentes razones de captación de audiencia, una cierta desconfianza ante la capacidad social para asumir tratamientos más conflictivos de la aplicación de esos valores teóricamente asumidos a los problemas cotidianos. El mismo indefinible recelo que desde hace años, y en el mismo medio televisivo, ha retrasado o relegado a horarios inverosímiles la emisión de excelentes trabajos documentales de investigación sobre nuestra historia reciente o nuestra convivencia. Un recelo poco fundado, por otra parte, como demuestra la acogida y el interés que, a pesar de todo, les dispensó la sociedad. Esas actitudes y valores parecen ser menos teóricos de lo que nosotros mismos tememos.

3.2 *Buscando seguridades alternativas en astrólogos y videntes*

Un programa de radio recibe una llamada en directo. La persona da una fecha de nacimiento y pregunta al astrólogo por las posibilidades de trabajo que vaya a tener su hija este año. El colaborador fijo del programa asegura que no las ve inmediatas, pero sí dentro de tres meses: tendrá que ele-

---

[50] *El País Semanal*, n. 1.104, 23 de noviembre de 1997, p. 38-54.

gir entre dos ofertas de empleo. Hay un tácito presupuesto de levedad; estamos en un espectáculo; se trata de entretener. Pero en el aire queda la cuestión de si quien recibe esa respuesta lo percibe siempre así. No es una situación esporádica. Se ha hecho habitual en las pantallas el personaje que pronostica porvenires. Forma parte de la puesta en escena. Pero esos mismos personajes anuncian paralelamente sus consultas profesionales, que ciertamente ya no son mero espectáculo para quien las paga.

¿Somos tan crédulos muchos españoles ante planteamientos tan claramente comerciales y a menudo tan descaradamente frívolos? Horóscopos, cartomancias, videntes, sanadores y, en general, los saberes alternativos gozan de una audiencia y credibilidad que por su volumen difícilmente se deja descalificar por los racionalismos como residual. Es evidente que conectan con sentimientos profundos previos a toda racionalización. Expresan la inseguridad que socava las biografías individuales y las identificaciones de grupo cuando la segmentación de los procesos sociales merma el acervo de pautas y saberes compartidos, consensos implícitos y objetivos comunes. Por una parte, indican la alta carga de irracionalidad que tantas personas atribuyen a su historia personal y a la colectiva, y, por supuesto, al fondo emotivo con que ellas se enfrentan a ambas. Lo que se pone en cuestión es la razón ilustrada, aunque desde presupuestos muy distintos que los que alega la llamada «posmodernidad». Por otra parte, son síntomas de un talante muy coincidente con esa posmodernidad, ya que en cierta manera también buscan una salida personal, un asidero ante un devenir colectivo percibido como arbitrario y caótico. Saber de lo que se avecina proporciona al ser humano una cierta seguridad, un ámbito de maniobra ante el porvenir imprevisible.

3.3 Imágenes manipuladas para informar

Hemos visto que la televisión dedica un espacio apreciable a los informativos. Lo que las tablas no reflejan es la posición privilegiada de que gozan en los hogares. Esperamos de la televisión que además de entretenernos nos informe, nos traiga a casa lo que sucede y cuando sucede. Las emisoras compiten especialmente en ese ámbito por nuestra atención con grandes esfuerzos de equipos y medios. Se juegan en ello buena parte de su imagen. En este campo la televisión ha retomado las estructuras informativas de la radio, con emisiones en horarios prefijados y una pretensión de globalidad. Aun las cadenas regionales o locales mantienen una sección de noticias internacionales.

Pero la similitud con la radio enmascara una característica propia de la información mediante imágenes que afecta muy profundamente la forma en que esa información es procesada por los espectadores: la confusión e ignorancia en que mayoritariamente nos deja sobre los procesos subya-

centes a los hechos, a pesar de su aparente inmediatez. La imagen transmite con precisión datos objetivos de lo que sucede y aun sugiere con excepcional riqueza emociones y sentimientos. Es, en cambio, menos adecuada para comunicar procesos de pensamiento, análisis pormenorizados, reflexiones, propuestas y objetivos. A la mayoría nos es fácil estar al tanto de lo que ocurre en el terreno de los hechos –y con mayor inmediatez que nunca, puesto que nos da la impresión de estar «viéndolo»–, pero es más difícil hacernos cargo, mediante imágenes, de por qué ocurre, de las alternativas que se barajaron y desecharon previamente, del proyecto global en que insertan los hechos sus protagonistas y la reflexión que los motiva. Para esos aspectos dependemos cada vez más de expertos especialistas, sean científicos o políticos, detentadores de saberes –y, por tanto, poderes– arcanos para la mayoría. Información no es comprensión. La comprensión de los procesos sociales sigue siendo propia de una minoría de entendidos en cada campo concreto. En resumen, aunque pueda parecer paradójico, en ese sentido, **esta sociedad de la información no es una sociedad informada**, porque asistir vicariamente a lo que sucede poco nos dice de por qué sucede y de las alternativas a nuestro alcance.

En realidad, al ver las noticias televisadas tampoco somos casi nunca conscientes de esas carencias. Lo que primariamente importa a la mayoría no es el valor informativo de la noticia, sino su valor de espectáculo. En su montaje, ritmo y presentación los noticiarios responden a esa actitud, de la que son bien conscientes. Recordemos que en España de tres personas que ven las noticias sólo una las lee y que el periódico diario que más compramos es deportivo. La baja cifra de difusión de la prensa diaria es llamativa en el contexto europeo. Ver imágenes de lo que pasa –por lo general seleccionadas por su atractivo visual– no necesariamente denota interés por saber qué pasa, aunque se sirva bajo el mismo rótulo informativo.

En buena medida, pues, el nivel informativo de los ciudadanos depende del que proporcionen los noticiarios de televisión. Por eso nos interesa ver más despacio esa información y sus dificultades. Como la radio, la televisión ha de seleccionar drásticamente el número de noticias que ofrece. Además de contar con un tiempo limitado, ha de presentarlas secuencialmente. Quien se interesa por una información anunciada en cabecera ha de esperar mientras se presentan las noticias que los redactores han colocado antes. Si durante la espera la oferta le deja indiferente o le llega a aburrir, desistirá y desconectará. La prensa escrita, por el contrario, puede multiplicar las informaciones sin ese riesgo, porque deja en manos del lector la secuencia de lectura, ignorando lo que personalmente no le atraiga. La tiranía de la información mediante imágenes agrava las distorsiones del proceso de selección:

— Se descartan 25 o 100 informaciones por cada una que se emite.

— Una noticia sin imágenes disponibles rara vez será noticia.

— Imágenes curiosas, espectaculares o conmovedoras serán noticiables aunque no sean informaciones relevantes.
— La imposibilidad de contar con imágenes propias de acontecimientos lejanos hace que diferentes informativos ofrezcan las mismas imágenes, las seleccionadas y servidas por quien estuvo allí.

Con la multiplicación de emisoras, los informativos de televisión se han desinstitucionalizado. Nuestro país ha vivido muchos años con un monopolio estatal de la información que una vez superado en la radiodifusión se mantuvo de hecho en la única televisión. Apoyados en la fuerza de la imagen, de la aparente presencia y cercanía a lo noticiado, los telediarios tenían cierto aspecto notarial, de realidad oficialmente refrendada. La pluralidad informativa ha acrecentado su credibilidad, pero rebajando al tiempo su nivel interpretativo, como una opinión entre varias.

La fuerza de la información televisada se muestra tanto en el respaldo que confiere a las voces y sucesos que amplifica como en el olvido público de los que silencia. G. Sartori[51] lo achaca a esa autolimitación impuesta por los noticiarios de informar siempre a través de imágenes: silencia aquellos acontecimientos o procesos difíciles de filmar. La cámara entra con facilidad en los ambientes y países libres, poco y con circunspección en los peligrosos y no puede hacerlo en los países y medios que no son libres. Cuanto más tiránica es la situación, más ignorada será en una involuntaria connivencia de silencios. Por el contrario, puesto que la información ha de ser excitante, prima la extravagancia y presta desproporcionada relevancia al ataque y a la agresividad. Cuanto más exageradas y estrafalarias sean las tesis, mayor difusión y notoriedad recibirán, en perjuicio de los más equilibrados y «grises» argumentos de otros oponentes.

La agenda pública así en parte fijada por la información servida está teñida de cierta imposición externa sobrepuesta a las preocupaciones cotidianas del ciudadano. Las informaciones tienden a articular las posiciones de los agentes sociales con más facilidades de acceso al medio: autoridades y portavoces de asociaciones, colectivos e intereses. En las imágenes predominan los políticos, sindicalistas, artistas y deportistas, en su mayoría varones y con corbata. Quedan fuera muchos otros actores sociales. Las intervenciones del hombre y la mujer de la calle suelen incluirse para prestar un cierto color y calor humano directo en la escena del acontecimiento relatado, o para subrayar involuntariamente, en respuestas improvisadas de paso a encuestas simplificadas a pie de calle, la pretendida diferencia de saberes que respalda el quehacer de quienes sí saben y por eso deciden.

Los ciudadanos demuestran un interés creciente por las informaciones más locales, aunque las cadenas de difusión regional o nacional las sirvan

---

[51] Véase Sartori, G., «La opinión teledirigida», *Claves de razón práctica*, n. 79, 1998, p. 5 ss.

más raramente. En las comunidades autónomas con televisión propia su audiencia es semejante a la de los grandes canales nacionales. Que existe una demanda insatisfecha de esa información local, pegada a la experiencia cotidiana del ciudadano, lo indica asimismo su atención a las emisoras locales. Incluso donde estas últimas emiten en competencia con canales regionales, su cuota de audiencia es apreciable y significativa: 7,8% de Granada, 6% de Cádiz y Málaga, 5,1% en Alicante.

Parte Tercera

PRODUCCIÓN Y DESARROLLO

A lo largo de 1997 nos hemos acostumbrado a vivir con alusiones constantes a la convergencia con el resto de los países de la Unión Europea. Casi todos los españoles sabemos ya que nuestra tasa de inflación y nuestro déficit público son equiparables a los de los demás socios. Son muchos los que están pagando una hipoteca o los que están pensando en solicitar un crédito ahora que los tipos de interés están bajos gracias a las «políticas económicas de convergencia».

El euro es el resultado y la justificación última de esas políticas denominadas de convergencia nominal: cumplimiento de unos criterios macroeconómicos establecidos. No hace muchos años que se cuestionaron sus bondades por el mismo tipo de razones que hoy se aducen en su apoyo. Esto revela una débil argumentación social y política, que será muy necesaria cuando dejemos de navegar con viento a favor. El euro representa una oportunidad única para nuestro país y para el resto de los que componen la UE, pero también supone asumir grandes riesgos, que casi siempre se obvian en el debate público. Esto es lo que hemos querido reflejar en el capítulo I; no para introducir dudas o incertidumbres sino para intentar contribuir a una aceptación más consciente de un proceso que exige, para su continuidad, transformaciones muy importantes en nuestra manera de pensar y de actuar. Y no sólo en el ámbito económico o de la producción, sino también en aquellos que englobamos en el concepto de desarrollo, fundamentalmente en el político y en el social. A modo de eslogan publicitario, podríamos decir que el euro es mucho más que una moneda.

Al hablar de cambios en nuestra manera de pensar y actuar nos referimos a la necesaria convergencia real que ha de sustentar y dar consistencia a la Unión Monetaria. Ése es el verdadero reto y ésa debe ser nuestra clave de análisis. Es la perspectiva que ha guiado nuestro planteamiento de los capítulos II y III. Intentamos responder a la pregunta de si, además de las cifras, están cambiando las actitudes, los comportamientos; en definitiva, las personas, los actores sociales, la sociedad en su conjunto.

En el capítulo II hemos llevado a cabo un análisis transversal de las empresas españolas a partir de un aspecto que consideramos especialmente significativo en este contexto: la internacionalización de su actividad. Es

cierto que es un proceso que viene impulsado más por la globalización de la actividad económica que por la Unión Monetaria. No obstante, nosotros lo tomamos como signo de convergencia con una cultura empresarial ya muy asentada en Europa y en el mundo entero y como manifestación clara de la fase de aprendizaje y adaptación que han vivido y sufrido las empresas españolas tras la entrada en la Comunidad Económica Europea. De la convergencia real de nuestras empresas depende no poco del éxito de la apuesta por la moneda única.

Si hay algún sector económico sensible a lo que ocurre «en Europa» ése es el agrario. No cabe duda de que la Política Agraria Común (PAC) ha supuesto una auténtica revolución en el campo español y un acicate para su modernización. En el capítulo III se analizan los resultados de esta política durante los diez años posteriores a nuestra incorporación a la CEE en 1986. La reforma de la PAC actualmente en marcha y el impacto de la Unión Monetaria –fundamentalmente a través del cuestionamiento del elevado coste económico de dicha política– plantean serios interrogantes en este sector. En algunas producciones la convergencia y competitividad es plena; en otros persisten déficit estructurales y organizativos que amenazan la supervivencia de una actividad esencial para un desarrollo económico, social y ecológico equilibrado.

Capítulo I

EL EURO, MITAD RIESGO, MITAD OPORTUNIDAD

1. El reto de fin de siglo

Nunca un cambio de siglo se había presentado como éste, con tantos y tan importantes retos que acometer. Para Europa es especialmente trascendente por cuanto el tránsito de una a otra centuria está llamado a coincidir con la más que asegurada necesidad de autodefinirse: esto es, determinar hasta dónde puede o quiere extender sus fronteras, cómo desea gobernarse y, sobre todo, qué papel aspira a desempeñar en la cada vez más consolidada era de la globalidad. Porque si bien ahora mismo todavía mantiene determinadas opciones en un mundo esencialmente polarizado en la supremacía multidisciplinar de Estados Unidos y las potencialidades de Japón, en las primeras décadas del siglo XXI habrá que contar con la eclosión que ya se intuye de zonas tan significadas como China, otras potencias asiáticas y la siempre impredecible América Latina, lo que añadirá complejidad donde ya sobra a la hora de delimitar las posiciones relativas en el tablero mundial. Dicho de otro modo: Europa debe encontrar y afianzar su sitio, desde la consciencia de que cada vez será más difícil elegirlo, asentarse y mantenerse en él.

En este contexto de cambio de centuria y multiplicación de los retos Europa tiene planteado el proyecto de implantar una moneda común. Una idea largamente acariciada que –esta vez sí– tiene todos los visos de materializarse en la constitución efectiva de un área monetaria unificada, en la que se integren la mayor parte de Estados y economías actualmente vinculados a la Unión Europea (UE). Y no deja de ser curioso que, a medida que va tomando cuerpo de probabilidad que el euro sea realidad en las fechas previstas, surjan por todas partes preocupaciones añadidas, que no se habían expresado desde que, en 1991, se acordaran en la villa holandesa de Maastricht los contenidos esenciales del Tratado de la Unión. Y es que resulta obvio, a estas alturas, que el alumbramiento de la divisa única se ha producido en un ambiente de amplio escepticismo. No está lejano el tiempo en que muy pocos descartaban un nuevo naufragio –aplazamiento, en el mejor de los casos– del propósito de dotar al Mercado Único de una es-

tabilidad cambiaria sin precedentes y de una unidad monetaria capaz de desempeñar un papel relevante en los mercados, compitiendo y disputando directamente lo que hoy representan el dólar estadounidense y el yen japonés. Muchos han dejado pasar estos años pensando que no valía la pena preocuparse por supuestos que eran harto improbables; máxime cuando se da la circunstancia de que buena parte de ellos obligan a poner sobre la mesa cuestiones que están pendientes entre los socios europeos nada menos que desde el alumbramiento del Tratado de Roma, allá por 1957.

1.1 Sociedades desinformadas

Los españoles –también el resto de los europeos– se preguntan todavía qué va a suponer la implantación del euro en su cotidianeidad. Ven el proceso conducente a la moneda única con bastante más distancia de la deseable, como algo ajeno, cocido en los fogones de la alta política, a los que no tiene acceso el grueso de la sociedad. Pero ello no evita que ésta vaya a ser la apuesta más crucial de cuantas han acometido los países europeos en su reciente historia. Sobre todo porque, lejos de culminar el proceso de construcción de la unidad política soñada por los padres fundadores, la Unión Económica y Monetaria (UEM) cumplirá su tercera y definitiva etapa sin que los Gobiernos de los 15 países que integran la actual Unión Europea hayan sido capaces de articular mecanismos idóneos de decisión, debate y acuerdo superadores de la compleja y probablemente obsoleta regla de unanimidades, votos ponderados y minorías de bloqueo. Pero es que, además, el proyecto mismo de unificación monetaria y el camino que lleva a su materialización discurren ajenos al sentir y a la participación activa de la sociedad; entendiendo como parte de ésta a los ciudadanos, las empresas y demás estamentos concernidos, en su más amplia acepción.

En apenas 12 meses, se ha pasado de la incredulidad generalizada al convencimiento de que la mayor parte, la casi totalidad de los países de la Unión Europea, va a cumplir en lo esencial los requisitos de convergencia. A nadie se le oculta que no se alcanzarán todos y que algún que otro cumplimiento vendrá propiciado por buenas dosis de lo que se ha denominado *contabilidad creativa*, un eufemismo puesto de moda por los franceses para rotular coloquialmente los artificios y trucos contables que su Gobierno –y los otros– ha introducido en los dos últimos Presupuestos para poder superar el examen convocado en la primavera de 1998. Tan drástico cambio ha sido básico para que germine el convencimiento de ciudadanos, empresas y mercados de que el euro va a ser una realidad.

Porque eran evidentes las enormes dificultades, mejor la improbabilidad, de que la moneda única hubiera podido implantarse en un reducido número de países o que, de haberlo hecho, sirviera para los objetivos señalados en el Plan Delors, que dio impulso a este nuevo intento de singu-

laridad monetaria en el área de la Unión Europea. Siempre estuvo claro que un euro sin el franco, e incluso sin la lira y la peseta, hubiera quedado reducido al asentamiento de un área marco poco o nada distinta de la actual. Es obvio que incluso la voluntaria autoexclusión –en principio, temporal– de la libra esterlina va a ser germen de problemas importantes de implementación; ya se verá si mayores para la gestión de la moneda única, la divisa británica o para ambas a la vez.

Así que, cuando estamos prácticamente en puertas de determinar qué países van a formar parte del futuro *núcleo duro* de la Unión Europea, es decir la UEM, a punto de designar aquellas economías en las que se va a implantar el euro a partir del 1 de enero de 1999, quienes ignoran todo lo relativo a las implicaciones cotidianas de introducir la nueva moneda son aún clara mayoría en los Estados aspirantes. No han acertado los Gobiernos ni en general los políticos a implicar a los ciudadanos en el proceso; puede que ni siquiera lo hayan intentado seriamente y, como es lógico, la sociedad no ha tomado ninguna iniciativa para asumir algo a cuya gestación ha sido ajena.

La Unión Europea camina en trance de no retorno hacia tres fechas cruciales: mayo de 1998, cuando se establecerá qué países se integran en la tercera y definitiva fase de la Unión Monetaria y se determinará también cuál es la paridad recíproca entre las monedas elegidas; una segunda, en el indicado 1 de enero de 1999, cuando se fijarán de modo ya irreversible los tipos de equivalencia con el euro y arrancará de forma efectiva la primera fase del proceso; y una tercera, y definitiva, desdoblada en principio en los 1 de enero y 31 de julio del 2002, momentos en que, respectivamente, está previsto que comiencen a circular los billetes y monedas denominados en euros y dejarán de tener validez los que actualmente –y entonces– sean de curso legal en cada país. Habrá, sin embargo, otras fechas intermedias tanto o más relevantes, en las que corresponderá tomar decisiones que, o bien están pendientes ahora mismo, o deberán ser adoptadas a medida que se manifiesten los desajustes previsibles o imprevistos de la implementación y puesta en marcha de la UEM.

Por ahora, sabemos que están pendientes de clarificar y determinar matices importantes en una cuestión tan crucial como asegurar la disciplina de los Gobiernos en mantener vivos los criterios de convergencia, a efectos de evitar que unos desequilibrios excesivos entre las variables macroeconómicas de unos y otros pudieran socavar la deseada y deseable estabilidad del euro en los mercados. El Pacto de Estabilidad, suscrito en la última Cumbre de Amsterdam (junio de 1997), tiene más argumentos estéticos de consumo interno para disipar el escepticismo que padecen los ciudadanos alemanes respecto al euro que mecanismos eficaces para asegurar que la convergencia de las economías persevere más allá de la reválida de 1998. Tampoco se ha definido todavía el esquema de relaciones que deberá regir entre los países que ingresen desde el primer momento en el sistema y los

que queden fuera, temporal o definitivamente. Quizás lo más concreto que se haya hecho en este punto sea novar la jerga comunitaria, que ha pasado de diferenciar economías *in* y *out* a denominarlas más caritativamente *in* y *pre in*. Y falta, sobre todo, un modelo claro de futuro: ¿cuánto, hasta dónde y con qué calendario tiene vocación de ampliarse la UE? Con el trascendente complemento de resolver los problemas inherentes a la financiación, no sólo del actual presupuesto comunitario sino del que eventualmente precisaría una incorporación de países –el Este europeo– cuyos niveles de renta y desarrollo se encuentran muy por debajo de la media de los actuales socios de la Unión Europea.

Trascendiendo las implicaciones macroeconómicas, no se puede ni se debe pasar por alto la incidencia de la implantación del euro en las diferentes idiosincrasias sociales de la Unión Europea. Los políticos lo han hecho, cayendo en el error de apresurar un Tratado (Maastricht) que ni era conocido ni fue mínimamente explicado a los ciudadanos, antes, durante o después de su gestación. La desastrosa experiencia de al menos dos de los tres referendos planteados (Dinamarca y Francia; el otro fue en Irlanda) puso de manifiesto hasta qué punto se estaba edificando una parte importante del proyecto europeo a espaldas de la sociedad. Eso y el impacto psicológico de una crisis que echaba por tierra todos los sueños acumulados de prosperidad, con un horizonte cada vez más afianzado de desocupación, llegaron incluso a anatematizar el euro, cada vez más identificado con conceptos que los políticos detestan y hacen detestar a los ciudadanos: rigor, razón, austeridad... En cierto modo, la gente sentía que se esfumaba el trabajo, que el empleo dejaba de ser algo alcanzable para convertirse en una suerte de quimera, mientras los dirigentes se dedicaban a diseñar una moneda única que nadie explicaba para qué demonios iba a servir. Eran lógicos tanto el escepticismo como la aversión.

Ciertamente, algo del clima genérico ha cambiado: hoy, las economías europeas, la economía mundial en términos generales, han abandonado el círculo maldito y recobrado el virtuoso; el discurso derrotista ha sido sustituido por cierta propensión al pecado triunfalista, como ilustración de que los ciclos dialécticos siempre son más extremados que el comportamiento real de las economías, ya sea para bien o para mal. El tiempo nos dirá si el pronóstico de quienes auguran una larga etapa de crecimiento sin inflación –¡quién nos ha visto y quién nos ve!– es precipitado o simplemente real. Lo inquietante es que, justo por mor de ese diagnóstico optimista, los problemas de fondo siguen obviados, sin que nadie se atreva a afrontarlos de verdad. Europa persevera en una lacerante incapacidad para proporcionar trabajo suficiente a la sociedad, con dirigentes colectivamente aferrados al fundamentalismo ideológico de considerar que son insustituibles tanto el rígido modelo laboral imperante como la configuración –cada vez más crítica– del sistema de salvaguardia y protección conocido como Estado de Bienestar.

Esta relativa recuperación del optimismo ha contribuido, qué duda cabe, a modificar mínimamente la percepción social del fenómeno euro. En cierto modo, las sociedades –incluyendo en el concepto a las empresas– han pasado de contemplar la futura moneda única como algo improbable, discutiendo si acaso lo oportuno de su alumbramiento o la conveniencia de que estuviera en ella desde el principio tal o cual país, a sentirse seriamente preocupadas por las implicaciones que para ellas va a tener una materialización que poco más o menos ya está aquí. La constatación les ha llegado, además, sin que haya mediado un esfuerzo divulgador, explicativo y formativo a cargo de los poderes públicos, sean éstos nacionales o afincados en el centro neurálgico de la Unión Europea. La Comisión Europea y los Ejecutivos estatales han anunciado reiteradamente su voluntad de emprender campañas y tareas de divulgación, pero o no se han hecho o no han llegado adecuadamente al cuerpo social. Sin duda, queda tiempo y un excesivo derrotismo sería inconveniente y prematuro, pero no cabe obviar la evidencia de lo difícil que resulta *popularizar* un euro cuyos costes son más o menos mensurables e inmediatos, en tanto que los beneficios prometidos o esperados –deseables– son precisamente eso, futuros y calculables de un modo abstracto, etéreo, sin la suficiente concreción. No es, en términos de *marketing*, un producto fácil de vender, aunque por ello no pueda excusarse el escaso esfuerzo desarrollado hasta ahora para su asentamiento en la sociedad; antes bien, la dificultad intrínseca e innegable debiera obligarles, si cabe, todavía más.

1.2 Un tren que España no puede dejar pasar

El caso de España es especialmente llamativo por cuanto la práctica unanimidad de los partidos políticos en el apoyo a la doctrina de Maastricht nos ha privado incluso del mínimo debate político en que otros países se han podido sumergir. De hecho, sólo Izquierda Unida, o para ser más exactos la corriente que en su seno lidera Julio Anguita, ha expresado sus reservas, bien es verdad que sin la mínima consistencia o formulación alternativa capaz de generar un debate enriquecedor. Únicamente algunas voces profesionales, aisladas primero y reconvertidas después, han expuesto reparos, menos al fondo que a la forma en que Europa proyecta alcanzar una moneda común. Así, esa apariencia de unanimidad ha limitado probablemente a muchos potenciales discrepantes, temerosos de aparecer alineados con la posición de Julio Anguita o víctimas del maniqueísmo oficialista que asimiló desde el principio la oposición al euro con lo más retrógrado, abyecto y cavernícola del antieuropeísmo, sea nacional o continental, cuya más notoria plasmación está encarnada en el nacionalismo ultrarracista del francés Le Pen.

La falta de debate no es privativa de España, tiene alcance europeo, es general. De hecho, aún hoy las sociedades de algunos países cuya presencia es clave para que el euro sea viable continúan rechazando por completo su bondad. Quizás el caso más claro sea Alemania, cuya compleja situación política refleja, entre otras cosas, la convicción de buena parte de sus ciudadanos de que la implantación de una única divisa europea será perjudicial para sus intereses: prácticamente dos tercios siguen rechazando a estas alturas la sustitución del marco por la moneda común.

Hay que reconocer, en todo caso, que no carece de sentido, ni mucho menos, nuestra doméstica unanimidad. Para los españoles, Europa se identificó durante las largas décadas de la dictadura franquista con el aura de las libertades. Al tiempo, viejos ancestros históricos nos mantuvieron durante siglos adheridos al cúmulo de frustraciones derivado de haber quedado durante las tres últimas centurias completamente al margen del devenir político y económico del epicentro continental. Europa fue, pues, el tren que se escapaba, casi la quimera que no había modo de alcanzar. Y de ahí que, cuando al fin logramos nuestro asiento de butaca de patio, no hayamos regateado esfuerzos para seguir colocados en posición preferente, mostrándonos y actuando tan europeístas como el que más. Por si ello fuera poco, racionalmente no nos cabía otra opción. La hipótesis del aislamiento no sólo no resultaba grata intelectualmente, sino que comprometía de forma irreversible todas nuestras oportunidades de prosperidad económica y, por tanto, social. La soledad siempre fue para nosotros una amenaza y un peligro, nunca una opción.

1.3 Economistas en contra, políticos a favor

Del todo contrapuestos al entusiasmo y la fe ciega de los dirigentes políticos, los mejores teóricos de la economía colocan su veredicto sobre el euro más cerca de las reticencias de la sociedad. Su consideración de que se trata de un proyecto poco justificado e incluso peligroso es, salvo matices, curiosamente unánime, sin distinción de escuela o generación. Coinciden pensadores de la vieja escuela, como Samuelson, Friedman, Becker o Modigliani, y los más jóvenes como Dornbusch o Feldstein. Ninguno ve virtudes y en cambio vislumbra enormes riesgos latentes en el proyecto, sin que sus objeciones puedan desautorizarse diciendo que su imbricación estadounidense les contagia de los recelos, supuestos o reales, con que desde el otro lado del Atlántico se contempla la posibilidad de que el dólar encuentre en la nueva moneda común europea un serio competidor en el mercado mundial. Sus reparos vienen más de negar que la UE constituya o pueda constituir en el corto plazo un área monetaria óptima. También, de considerar falaz la afirmación de que los tipos de cambio son ya un instrumento inútil en el manejo de la economía.

La incidencia de esa acusada tendencia en el pensamiento económico no ha desanimado a los políticos ni a los rectores y servicios de estudios de los bancos centrales. Sí ha condicionado, en cambio, la acogida prestada en los foros académicos y economistas profesionales, que, todo lo más, han superado sus recelos y pasado a exponer varios decálogos de condiciones cuyo cumplimiento consideran obligatorio para asegurar el éxito, o evitar el desastre, según los casos, de la que ya ven como inevitable plasmación de una moneda común en el seno de la UEM.

A fin de cuentas, partidarios y detractores no van más allá de la formulación teórica e incluso la presunción. La experiencia nos aporta suficiente número de éxitos y fracasos de políticos metidos a jugar con las leyes económicas, pero también de economistas lanzados a someter la vida de las sociedades a las leyes inamovibles del modelo establecido; justo es decir que, si por éstos hubiera sido, es dudoso que alguna vez se hubiera consumado cualquiera de las transformaciones que, eso sí, luego han sabido interpretar con brillantez. Probablemente, unos y otros, políticos y economistas, tienden a minusvalorar las potencialidades y capacidad de adaptación que alberga la sociedad para o frente a cada mutación. Ésta, no otra, es la incógnita fundamental de todo el proceso. Y es llamativo que ni se haya debatido en y desde la sociedad ni los ciudadanos hayan sido debidamente llamados a participar.

No ha habido debate político de fondo y mucho menos social. En parte porque, desde su nacimiento, el proceso ha discurrido de espaldas a la sociedad. La lucha entre partidarios y detractores de la moneda única ha sido subterránea, sin que apenas hayan emergido sus detalles a la luz. Ni todos los que se presumían partidarios lo eran ciertamente ni los objetores a una o varias de sus concreciones estaban lo opuestos que se les ha querido presentar. Intencionada o casualmente, los dirigentes políticos han exigido de la sociedad civil, comenzando por los empresarios, un acatamiento silente a los vaivenes, idas y venidas que el invento ha conocido desde 1991. Y todavía siguen exigiéndolo cuando se apuntan algunas de las cosas fatalmente planteadas o los problemas que siguen pendientes de resolver. La sumisión al euro ha sido interpretada como indicativa de progreso, del mismo modo que la contraria se ha presentado como exponente lamentable de incapacidad para gestionar el presente y encarar el porvenir. Pero ni el diseño inicial era perfecto –se ha corregido ya muchas veces– ni faltan cosas importantes por decidir.

2. La gestación del proyecto

2.1 Una historia sobre todo política

El euro nació formalmente con la firma del Tratado de la Unión, gestado en la cumbre de invierno –diciembre de 1991– celebrada en la villa ho-

landesa de Maastricht y suscrito en el mismo escenario pocos meses después. Su antecedente inmediato fue el llamado Informe Delors, encargado a un grupo de expertos coordinado por el entonces presidente de la Comisión Europea y alumbrado en los prolegómenos del verano de 1989. Pero la idea de dotar de una moneda única al mercado común venía de mucho antes; podría incluso decirse que estaba latente desde los primeros pasos del proceso de unificación que siguieron al desastre de la Segunda Gran Guerra. La génesis histórica del proyecto es, pues, eminentemente política y su esencia se mantiene hasta y en la actual trayectoria hacia la tercera fase de la Unión Monetaria Europea. Vale la pena constatarlo remontándose al tiempo en que, sobre las ruinas de la conflagración entre las potencias aliadas y los regímenes fascistas del Eje, los dirigentes políticos europeos decidieron emprender el camino hacia una unión superadora de los enfrentamientos históricos que habían caracterizado el devenir del Viejo Mundo, prácticamente sin solución de continuidad.

La prefiguración de nuestro tiempo en bloques parece, hoy por hoy, irreversible. Ello ha movido, está moviendo a la mayor parte de los países a desechar toda tentación aislacionista, incluso en los casos de manifestación o reivindicación nacionalista desbocada. La doctrina político-social de nuestro tiempo trata de combinar –no siempre con el éxito de mantener una mínima coherencia– la exacerbada afirmación de las identidades étnicas y territoriales con la integración de pleno derecho en una de las entidades supranacionales afianzadas en el panorama mundial. Ocurre con los pueblos europeos: el caso paradigmático de los Balcanes, donde las comunidades han librado desgarradas contiendas bélicas por afirmar la independencia frente a sus vecinos y al tiempo llaman a las puertas de Bruselas para formar parte de la UE. O podemos constatarlo cada día en nuestro propio entorno, con la enorme susceptibilidad de los nacionalismos históricos y otros de nuevo cuño frente a la equiparación teórica con el resto de ámbitos regionales o todavía más en oposición al influjo centralista de Madrid, del todo compatible o cuando menos coetánea con la proclamación de sentido europeísta a ultranza. Pero también es real en pueblos de América Latina con respecto a Estados Unidos –el ejemplo de México es especialmente relevante– o en Asia a propósito de Japón y eventualmente de la emergente China, que reúne todos los visos de convertirse a corto plazo en un nuevo germen de coloso –¿cabeza de bloque?– mundial.

Ninguna de estas cuestiones es nueva. De hecho, y volviendo en exclusiva al territorio europeo, están presentes desde el momento mismo de la constitución del núcleo doctrinal que dio paso al Tratado de Roma y a la creación formal de la entonces Comunidad Económica Europea (CEE), hoy transmutada en Unión Europea. Por ello, quizás valga la pena una sucinta andadura por el camino recorrido desde el diseño de los llamados padres fundadores, con Monnet a la cabeza, hasta hoy. Teniendo en cuenta, por supuesto, los sucesivos contextos en que todo ello se ha desarrollado: des-

de la situación articulada en la posguerra a las sucesivas oleadas de predominio ideológico, pasando por los vaivenes económicos y la trascendental caída del bloque comunista, escenificada en la permeabilidad del muro de Berlín, acontecida en noviembre de 1989. Sin olvidar, en ningún caso, el peso de la historia, los recurrentes enfrentamientos que durante siglos asolaron el continente y la contrapuesta experiencia de Estados Unidos, a cuyo proceso de homogeneización y unión política se atribuye, en esta parte del Atlántico y con más exageración y desenfoque de los debidos, la primacía mundial que viene ostentando desde mediados del siglo que está a punto de concluir.

Porque, se reconozca o no, el ejemplo del gran país norteamericano ha estado y sigue estando presente, con una mezcla de ansia emulativa y deseo de arrebatar o cuando menos compartir supremacía, en todos y cada uno de los pasos que la construcción europea viene recorriendo desde el final de la Segunda Gran Guerra. Incluso el alumbramiento de la moneda única constata un propósito, cada vez menos disimulado, de sustituir o atenuar el papel que la divisa estadounidense desempeña en el mercado mundial de capitales y el comercio internacional. En aras de lograrlo se ha llegado, incluso, a subvertir algunos de los principios esenciales que definieron durante décadas el Estado moderno, incluso en su concepción más liberal: ejército, moneda y justicia. Todos y cada uno de ellos han sido sometidos a periódica erosión, en beneficio de una concepción supranacional que, en el fondo, pretende sustituir a los Estados nacionales por otra entidad de mayor ámbito, saltando por encima de las afinidades o desajustes –más lo segundo que lo primero– sin duda perceptibles, o reales, a nivel continental. En cierto modo, se ha pasado a primar la geografía por encima de la tradición y la cohesión social.

2.2 Todo empezó en La Haya en 1948

Las bases del proceso de construcción europea surgieron del Congreso reunido en La Haya (Holanda) en 1948. El desarrollo de sus tareas estuvo fuertemente influido por la constatación de los devastadores efectos que para el continente habían tenido las dos grandes confrontaciones de la primera mitad del siglo y muy especialmente la situación surgida tras la Segunda Guerra Mundial. Europa había sido el principal escenario de las batallas y éstas habían dejado enormes secuelas de destrucción. Por el contrario, Estados Unidos no sólo había sido un factor determinante para el resultado de la contienda sino que salió enormemente fortalecido como potencia dominante en el concierto político y económico. De ahí surgió el sentimiento de que urgía sentar las bases para articular un esquema que hiciera poco menos que imposible la perpetuación de la rivalidad histórica y, al mismo tiempo, permitiera al Viejo Mundo recuperar posiciones. Di-

cho de otro modo, se trataba de no reforzar la realidad de que la ex-colonia del otro lado del Atlántico había pasado de subsidiaria a dominadora. Por ello el ejemplo de la unión norteamericana ha estado y sigue estando, aunque no se diga, como referente perpetuo del devenir de lo que hoy constituye y aspira a configurar la Unión Europea.

Sentadas las bases del proyecto, su desarrollo quedó marcado fuertemente por la *doctrina Monnet*: primero decidir, luego explicar. Desde la perspectiva actual, cabe reconocer que muy probablemente era la única posibilidad de no naufragar. Porque es obligado constatar que el germen de la unidad europea surgió en un momento sociológicamente complejo, sobre el que pesaban las trágicas consecuencias, humanas y materiales, de haber vivido, a uno y otro lado, el horror de una conflagración no sólo cruenta en lo militar sino devastadora en el ámbito civil. Probablemente, la idea de construir una Europa común no hubiera sido precisamente popular entre unos ciudadanos que debían combinar la penuria económica con el impacto anímico de los millones de muertos y heridos contabilizados entre 1939 y 1945. Reconvertir en amigo y socio al enemigo no era una tarea fácilmente digerible cuando aún resonaban los ecos de más de un lustro de disputa sin cuartel. De ahí que la iniciativa política discurriera varios años en solitario, puede decirse que casi a espaldas de la sociedad.

Centrados en la tarea de la reconstrucción, apoyada por otra parte en la colaboración de Estados Unidos (Plan Marshall), no es casual que el acento inicial se concretara en la cooperación económica. Así surgió el acuerdo para constituir la Comunidad Europea del Carbón y el Acero (CECA), en 1951, al que siguió en 1954 el fracaso de la primera tentativa de establecer un sistema común de defensa (CED) –al que probablemente no fue ajeno el *interés* estadounidense– y una nueva plasmación común: el Euratom, en 1956, orientado a fijar pautas de colaboración en el desarrollo de la energía nuclear. El siguiente paso fue la firma del Tratado de Roma (1957), por el que seis países, Alemania, Francia, Italia, Bélgica, Holanda y Luxemburgo, constituyeron la Comunidad Económica Europea (CEE). Posteriormente, se sumarían a ella otros seis Estados: Reino Unido, Dinamarca e Irlanda (1972), Grecia (1981), España y Portugal (1986). Y, reconvertida en Unión Europea, aún admitiría a otros tres socios: Suecia, Austria y Finlandia (1995). Se da la circunstancia de que un país, Noruega, ha sido aceptado en dos ocasiones (1972 y 1995) pero sus ciudadanos han determinado en referéndum no adherirse a las instituciones comunitarias.

Paralelamente a la cooperación económica, el espíritu de la construcción europea ha estado dominado por el propósito de asentar y profundizar la democracia en el continente. Así, la articulación del poder basado en el sufragio universal libre y directo quedó establecida en el Tratado de Roma como requisito fundamental para considerar la candidatura de adhesión. Este vocablo no es en absoluto caprichoso, ya que el ingreso en el

club presupone la aceptación implícita y explícita de las reglas que lo rigen, y la negociación que precede al visto bueno de los miembros se limita a establecer plazos temporales de adaptación o transitorios hasta la implementación efectiva del acervo común. Porque otra de las características de la pertenencia a las instituciones europeas es el reconocimiento de la prevalencia de las disposiciones y directivas comunitarias sobre la legislación de cada país, establecida en 1964 y que otorga potestades máximas e inapelables en materia interpretativa al Tribunal de Justicia Europeo, radicado en Luxemburgo. Todo esto es de vital importancia tanto para entender las vicisitudes que ha ido viviendo el proceso de construcción europea como a la hora de enmarcar todo lo relativo a la implantación de una moneda común y el devenir posterior de la UEM.

2.3 Raymond Barre sugiere la moneda única en 1969

Aunque en trance de plasmarse en este final de siglo, la idea de proveer de una moneda única al espacio europeo data nada menos que de 1969. Surgió inspirada por el entonces comisario europeo y posteriormente primer ministro de Francia, Raymond Barre, quien la formuló en la Conferencia de La Haya. La moneda única surgió, pues, en las mismas tierras en las que luego se materializaría mediante la firma del Tratado de la Unión Europea: Holanda, ya que fue la villa fronteriza de Maastricht el escenario en el que los jefes de Estado y Gobierno dieron el pistoletazo de salida a la Unión Económica y Monetaria Europea (UEME).

De resultas de aquella primera idea de Barre, el Consejo Europeo encomendó al luxemburgués Werner la realización de un informe con evaluaciones y propuestas para un eventual desarrollo del proyecto de establecer una moneda común. Las conclusiones de sus trabajos, presentadas en 1971, apostaban por el gradualismo como forma de tender hacia una unidad monetaria que debería estar concluida allá por 1980, con la creación de un banco central unitario a imagen y semejanza de la Reserva Federal estadounidense (FED), lo que da idea de por dónde andaban los puntos de referencia para los dirigentes europeos en aquellas fechas. Las conclusiones de Werner, precisamente con la salvedad del modelo –descartado– de la FED, fueron parcialmente ratificadas y asumidas por el Comité Delors 18 años después. Aquel primer intento inspirado por Barre fracasó por diversos motivos, pero el de mayor peso fue probablemente que las economías europeas sufrieron con inusitada dureza las consecuencias del primer *shock* petrolero, a partir de 1973.

Indudablemente, la preocupación monetaria de los socios europeos tenía sus raíces en el derrumbe del sistema de cambios fijos de posguerra establecido en la Conferencia de Bretton Woods. De la inestabilidad cambiaria subsiguiente surgió la idea inicial de Barre y los fundamentos del

Informe Werner. Cuando la tinta de éste apenas se había secado, y a pesar de que los socios europeos más o menos habían asumido la imposibilidad de seguir sus recomendaciones en aquella etapa de profundos cambios, no por ello renunciaron a configurar un esquema parecido al extinto de Bretton Woods. Fue en 1972 cuando surgió lo que luego se ha conocido como *serpiente monetaria europea*: las divisas nacionales de la CEE fijaron de forma unilateral su paridad frente al dólar estadounidense, aunque sin establecer tipos de cambio cruzados entre ellas ni mecanismos de apoyo a la estabilidad intrínseca del sistema, como luego introduciría el SME. El intento fracasó estrepitosamente, sin duda ayudado por los cataclismos que produjo en esas fechas el aludido primer *shock* petrolero, iniciado justo un año después.

Pero la preocupación seguía y fue precisamente en vísperas de la nueva escalada de los precios del crudo (1979), concretamente en la Cumbre de Bremen (Alemania), reunida en junio de 1978, cuando se creó el Sistema Monetario Europeo (SME), bajo el impulso combinado del entonces canciller alemán, Helmut Schmidt, y el presidente francés, Valery Giscard d'Estaing. Las divisas de ocho de los nueve países que entonces integraban la CE –el Reino Unido no ingresó– quedaron vinculadas a un esquema de paridades semifijas, referidas a una cesta de monedas, bautizada como *ecu* –en realidad las siglas correspondientes a *European Currency Unit*–, atendiendo los deseos franceses de resucitar una denominación monetaria gala de origen medieval. Ciertamente, en Bremen no se adoptó decisión alguna en orden a profundizar en la creación de un verdadero espacio monetario común, pero sí estuvo en el espíritu de las decisiones la conciencia de que se estaba creando un mecanismo de estabilidad de los tipos de cambio con carácter transitorio, que deseablemente tenía que desembocar en una relación cada vez más estrecha, hasta alcanzar una vinculación fija entre monedas e incluso –se mencionó entre líneas– una única y común.

2.4 *Los claroscuros del SME*

Nacido entre oleadas de crítica y escepticismo, así como con la renuncia británica a integrarse en él, y desvalorizado posteriormente, lo cierto es que el SME cumplió durante casi una década su función estabilizadora a escala continental. Sus comienzos fueron balbuceantes, en parte como consecuencia de la difícil coyuntura provocada por el segundo *shock* petrolero, pero también por la falta de coordinación en las políticas monetarias de Francia y Alemania. No fue hasta 1983 cuando el Gobierno de París decidió retornar a la ortodoxia, entre otras cosas a la vista de los nefastos réditos de la política *singular* desarrollada por el primer Gabinete socialcomunista del presidente Mitterrand. Entre ese año y 1987, los realineamientos de las divisas en el seno del SME redujeron su frecuencia, bien es

cierto que apoyados en una mayor coherencia –convergencia– de las políticas económicas nacionales, pero también porque los mecanismos de funcionamiento del sistema fueron evolucionando, hasta ser fundamentalmente distintos de los previstos en Bremen.

El marco se convirtió *de facto* en el ancla del mecanismo cambiario, lo que a corto y medio plazo tendría una enorme incidencia en el propio futuro del SME. Desde su constitución se habían establecido dos bandas de fluctuación: *estrecha*, que admitía oscilaciones al alza y a la baja del 2,25% sobre el tipo de paridad central, y *ancha*, que ampliaba esa tolerancia en las fluctuaciones hasta el 6%. Esta última posibilidad no había sido prevista en principio por los impulsores del sistema, pero debieron poco menos que improvisarla para permitir la vinculación desde el principio de la lira italiana, por entender que no podía quedar marginado uno de los Estados fundadores, cuya capital había dado nombre, además, al Tratado fundacional; ¿quién sabe si ello constituye o no todo un precedente de lo que pueda acontecer en mayo de 1998, a la hora de determinar las candidaturas en el arranque del euro? Indudablemente, el éxito del funcionamiento del SME animó a otros tres países a integrarse en su disciplina: España incorporó la peseta en junio de 1989, sumándose a la banda ancha; el Reino Unido vinculó la libra esterlina en 1990 y Portugal introdujo el escudo en 1992.

Pero ya fuera la extendida vigencia de un SME que se había concebido como una suerte de tránsito hacia *algo más*, o más probablemente la desregulación total de los movimientos en el mercado de capitales, lo cierto es que el sistema comenzó a evidenciar síntomas de crisis hacia finales de 1992. Y al año siguiente, en vísperas del verano, los inversores comenzaron a apostar en contra del sostenimiento de la disciplina y, empleando un símil de casino, hicieron *saltar la banca* hacia el verano, provocando, primero, la salida de la libra y la lira de la disciplina del SME y, finalmente, la ampliación de las dos bandas de fluctuación a una única del 15%, lo que en realidad dictaba acta de defunción del mecanismo cambiario de la UE. Quizás otra lección menos explícita en aquellos momentos de la crisis, pero más manifiesta en los análisis posteriores, fueron las consecuencias de aplicar políticas económicas divergentes en países cuyas monedas estaban vinculadas a un mecanismo de paridades semifijas. España, que había sometido su política económica a una combinación de medidas fiscales anticíclicas, uniendo presupuestos expansivos y crecimiento, junto a una obsesiva voluntad de apreciar la peseta, tuvo que arrostrar un protagonismo destacado en aquella crisis: nada menos que tres devaluaciones en 15 meses sufrió la peseta, empujada por los mercados, con una pérdida de valor del 32,9% frente al marco (previamente, se había apreciado hasta un 19% con respecto al tipo de vinculación al SME, que luego se demostró excesivo) y del 21,9% respecto al dólar estadounidense.

La crisis del SME se produjo en paralelo a la problemática ratificación parlamentaria del Tratado de la Unión, con todas las incertidumbres derivadas de los referendos danés y francés. El triunfo del *no* en la primera consulta de Dinamarca, con su Gobierno y la mayoría del Parlamento patrocinando el *sí*, así como la apretada victoria de los europartidarios en el caso francés, no pueden desvincularse ni como causa ni como efecto de la tormenta monetaria del verano de 1993. De resultas de todo ello, el euro pasó por sus momentos más críticos, agravados posteriormente por la desfavorable evolución de las principales economías continentales y las incertidumbres políticas en varios países, cuestionando seriamente la continuidad de buena parte de los líderes que más habían impulsado la gestación de la UEM. Esto se confirmaría por el hecho de que únicamente sobrevive hoy el canciller alemán Kohl –que no es poco– de los 15 jefes de Estado y Gobierno que suscribieron en Maastricht el Tratado de la Unión; es más, en la mayor parte de los casos la sustitución se ha producido por una alternancia del signo político gubernamental.

Sin embargo, paradojas del proceso, la debacle del SME ha dado paso a una etapa de enorme estabilidad en los tipos de cambio intraeuropeos. La banda del 15% apenas se ha utilizado, ni siquiera parcialmente, si exceptuamos casos puntuales como la libra irlandesa, en los últimos tiempos sensiblemente apreciada respecto a su paridad central de vinculación al SME. Ello se interpreta sobre todo como la consecuencia de dos hechos interrelacionados: de una parte, la realidad de una convergencia económica efectiva de los países de la UE, forzada en cierto modo por la exigencia de cumplir a tiempo con los requisitos de Maastricht; de otra, la sucesiva confirmación del calendario y las condiciones del camino hacia el euro, que han movido a los mercados a depositar crecientes dosis de fe en la probabilidad de que su puesta en marcha se produzca realmente a partir del 1 de enero de 1999.

2.5 *El pistoletazo de salida*

La firma del Acta Única (1986) sentó las bases del Mercado Único y reforzó la conveniencia de actuar contra la barrera a la libre circulación entre los socios que constituyen unos tipos de cambio marcados por la inestabilidad. Posteriormente, el Consejo Europeo de Roma (1990) decidió convocar la I Conferencia Intergubernamental, de cuyos trabajos surgiría la articulación del Tratado de la Unión, suscrito en diciembre de 1991 y ratificado posteriormente en febrero de 1992. A ello seguirían los ya comentados complejos procesos de referéndum en Dinamarca –que tuvo que repetir, al resultar negativo el primero– y Francia, que logró hacer triunfar por escaso margen el *sí*, así como la aquiescencia de todos y cada uno de

los Parlamentos nacionales, algunos de los cuales tuvieron incluso que introducir modificaciones en el texto constitucional.

Tras la consulta danesa, este país se sumó a las excepciones que ya había obtenido el Reino Unido, descartando su incorporación al euro entre los primeros países que cumplan los requisitos de convergencia, a partir del 1 de enero de 1999. Posteriormente, sería Suecia el tercer país que, *motu proprio*, proclamaría su voluntad de reservarse la decisión de adherirse a la moneda única en una primera fase o en fecha posterior. Ello quiebra, en cierto modo, los compromisos adquiridos en la firma del Tratado, ya que éste especifica claramente la obligación de todos los Estados de alcanzar el cumplimiento de los requisitos de convergencia cuanto antes, al objeto explícito de sumarse al área monetaria común. La integración en la Unión Monetaria no es, pues, una opción para los firmantes de Maastricht, con las salvedades consentidas de Reino Unido y Dinamarca, sino una obligación asumida plenamente en febrero de 1992.

3. Pasos y dudas pendientes

3.1 De 1999 al 2002: la gestión del euro: ¿técnica, política o...?

Tal y como está previsto o diseñado hasta el momento, el primer día del penúltimo año del siglo XX –el primero del siglo XXI es realmente el 2001– quedarán irrevocablemente fijadas las paridades, los tipos de cambio de todas y cada una de las monedas integradas en el euro, con éste y entre sí. Se habrá materializado así un club del que insólitamente no está prevista la desvinculación. Y se habrá iniciado una experiencia sin precedentes en la Historia, sea pasada o reciente: nunca, a lo largo de los siglos, se ha producido una integración monetaria tan acelerada, mucho menos con economías y países sometidos a autonomía política, sin órganos comunes de gestión, con culturas, lenguas, tradiciones y modelos constitucionales, jurídicos, societarios, capitalistas y de mercado tan variopintos como quepa imaginar. Con la particularidad de que todo se ha diseñado al estilo *cara o cruz*. «En lugar de una aproximación paulatina, que mostró inviable la crisis del SME (1993), hemos optado por la fijación, a fecha prefijada e irreversible, de tipos de paridad inamovibles. ¿Variarán, por ello, instantáneamente, comportamientos de Gobiernos, empresarios, sindicatos...?». La cita corresponde nada menos que a Miguel Boyer, ex ministro español de Economía y Hacienda y uno de los integrantes del Comité Delors, quien ha expresado con frecuencia su escepticismo y sus temores ante la posibilidad de que la convergencia requerida no se alcance más que de un modo incompleto, superficial y *por los pelos*. Sin duda, sus palabras centran buena

parte de las dudas que albergan otros que no se atreven a expresarlas con similar rotundidad.

El euro será una realidad estrictamente *contable* entre esa fecha del 1 de enero de 1999 y la correspondiente del año 2002. Es el plazo que los rectores comunitarios han calculado como imprescindible para la adaptación sustitutoria de las divisas nacionales y también para la fabricación de los billetes y monedas denominados en euros. Durante esos tres años, se ha establecido el principio de la llamada *no obligatoriedad, no prohibición*, que viene a significar que los respectivos Gobiernos nacionales no podrán dictaminar ni impedir que tanto los organismos públicos como las empresas utilicen la nueva moneda común en sus transacciones, pagos, contabilidad, etc. Los ciudadanos, en cambio, sólo podrán usar el euro de forma pasiva, en sus relaciones con aquellos que, pudiendo, hayan decidido sumarse operativamente a él. Será el 1 de enero del 2002 cuando la nueva moneda empiece efectivamente a circular, aunque lo hará *conviviendo* durante seis meses, ya que no será hasta el 1 de julio del 2002 cuando las actuales monedas nacionales dejen de tener validez legal. Existe, sin embargo, la recomendación a los bancos centrales de que extiendan más allá de esa fecha el período de canje efectivo: pesetas por su equivalente en euros, en el caso español.

Este calendario viene siendo objeto de no pocas críticas, especialmente en lo que se refiere al semestre de *convivencia*, entre enero y julio del 2002. También se objeta la coincidencia con el tránsito de un año a otro, por aquello del obligado cierre del ejercicio, aunque no faltan quienes argumentan que precisamente por ello ése puede ser el momento *menos peor*. Lo cierto es que en la fijación de los plazos se ha tenido buen cuidado de otorgarles condición de máximos: «no más tarde de» es la expresión utilizada, dejando abierta la puerta a posibles acortamientos que, hoy por hoy, no se deben descartar. Son muchas, por ejemplo, las voces que demandan una sustitución inmediata, drástica del curso legal de las monedas, limitándola a un solo día, entre otras cosas para evitar la confusión comercial de mantener la vigencia de dos precios, el manejo de dos unidades de cuenta y la doble disposición de efectivo. Otra cosa sería mantener un período lo más amplio posible para efectuar el canje, tal y como ya ha quedado establecido en el diseño emanado del Ecofin y las recomendaciones de la Comisión Europea.

La sombra del Bundesbank

Por extraño que parezca, dista de estar resuelto algo tan crucial como el modo de gestionar el euro en los mercados monetarios tras su implantación. No en un sentido estrictamente técnico, sobre lo que efectivamente se ha trabajado y se sigue trabajando, sino en el plano de articular las relaciones entre una política monetaria única en el ámbito de la UEM y las dis-

tintas –variopintas– políticas económicas de todos y cada uno de los socios de la Unión Europea finalmente ingresados en el *club*. Tamaña competencia, consistente nada menos que en enfrentar los movimientos y estrategias de los grandes y pequeños inversores que mueven diariamente varios billones (millones de millones) de dólares en transacciones que no tienen ningún contenido comercial, está atribuida al Banco Central Europeo (BCE); un ente radicado en Francfort (Alemania), dotado de un estatuto de autonomía similar al que obligatoriamente ya disfrutan todos los bancos centrales de los Estados miembros –salvo el Reino Unido– y remedo *mejorado* del que tradicionalmente ha enmarcado la actividad del Bundesbank.

Ahora bien, cualquiera sabe a estas alturas que el mundo actual descarta los absolutos: la independencia monetaria es, como todo, relativa. No en vano, en el ámbito nacional cada estatuto establece que la determinación de los tipos de interés y la intervención en materia cambiaria son responsabilidad exclusiva y autónoma del banco central, pero deben ser formulados en todo momento teniendo en cuenta y guardando coherencia con los principios rectores y objetivos de la política económica del Gobierno nacional. Quiere ello decir que, todo lo independiente que se quiera, no hay responsable de banco central que actúe de espaldas a los criterios del correspondiente ministro de Economía o jefe de Gobierno. Ello es así hasta el punto de que la propia Alemania, paradigma de esa independencia, nos brinda un ejemplo bien reciente de conflicto entre Ejecutivo y banco central, resuelto de forma contundente a favor del poder político.

Fue al principio de la década, con ocasión de la reunificación que siguió a la caída del muro berlinés. El canciller Kohl decidió acelerar los planes para adherir a la entonces República Federal los cinco *länder* situados al este del Oder, la llamada República Democrática, sometida hasta ese momento a la dependencia económica y política de Moscú. Y para no demorar el proceso eligió tirar por la calle de enmedio en las discusiones que se habían abierto sobre el modo de articular la relación o integración del marco federal y su correspondiente del otro lado. Decretó la correspondencia *uno por uno*, saltándose, es cierto, todas las leyes de la lógica económica y monetaria, y lo hizo obviamente contra el criterio y la doctrina del Bundesbank. Su entonces presidente, Otto Pohël, no sólo perdió una batalla que necesariamente condicionaba toda su política inmediata sino que fue forzado a dimitir –en realidad, fue cesado– de su cargo por el propio Kohl.

Y de ello debió tomar buena nota su sucesor, el actual presidente Tietmeyer, quien, a pesar de ser un claro opositor a la idea de sustituir el marco por el euro, se cuida muy mucho de moderar sus críticas, con incesantes aportaciones matizadas, a favor y en contra de un proyecto que sabe constituye el principal objetivo político de su canciller. Como ejemplo ilustrativo de su actitud, vale la pena reproducir un decálogo distribuido personalmente por Tietmeyer a finales de 1996, en plena polémica sobre el

mantenimiento del calendario y la oportunidad de admitir en la moneda común a las *díscolas* economías del sur. Éstos son sus puntos:

1) Sólo bajo condiciones de estabilidad monetaria los países europeos podrán realizar las reformas de sus sistemas sociales con éxito.
2) Y sólo bajo esas condiciones de estabilidad monetaria Europa podrá atraer el capital necesario para financiar adecuadas inversiones y crear empleo.
3) Sólo un euro estable ayudará a los participantes en la Unión Monetaria a resolver sus problemas económicos.
4) Desde el principio, un euro estable necesita la confianza tanto de los inversores como del público en general.
5) La moneda única necesita unos vínculos mínimos entre los países participantes que se extiendan más allá de la política monetaria.
6) En la mitad y al final del largo recorrido, el euro necesitará una sencilla *cultura de estabilidad* por parte de todos los países participantes.
7) Una estabilidad interna del euro debe mostrar también su fuerza externa.
8) Una consistente política orientada a la estabilidad interna es el mejor medio para llevar la calma a los mercados financieros y reducir el riesgo de volatilidad.
9) Incluso si la devaluación de una moneda ocurriera al mismo tiempo que la sobrevaluación de otra, en esta situación la posición de sobrevaluación sería la mejor.
10) El euro puede ayudar a mitigar la volatilidad de los mercados de divisas.

Es, sin duda, toda una ilustración de los principios sobre los que se asienta una eventual conformidad del Bundesbank con el proceso que se avecina.

El referido ejemplo alemán no es el único, ni mucho menos. Sólo desde la ingenuidad se puede pensar que el máximo responsable de cualquiera de los bancos centrales toma sus decisiones sin tener en cuenta los criterios básicos de política económica de su respectivo Gobierno, además de estar fuertemente condicionado por él en su actuación. Sin olvidar que, aunque dotados de un estatuto que asegura bastante su permanencia en el cargo, todos ellos deben su nombramiento al Ejecutivo de turno y siempre corren ciertos riesgos de ser cesados mediante iniciativa parlamentaria: es decir, a cargo de la misma mayoría que sostiene al equipo gubernamental. Existe, pues, en todo caso, un mecanismo de relación y relativa dependencia entre el poder ejecutivo y el independiente director del banco central. A la hora de trasponer ese esquema incuestionable al ámbito europeo es cuando se detectan síntomas de desajuste preocupante que podrían incidir en su gestión.

El estatuto independiente del BCE

De entrada, está por experimentar el propio funcionamiento interno del BCE, en cuyos órganos de gobierno van a tener peso relevante los gobernadores de los distintos bancos centrales de los países integrados en el euro –también, aunque de otra forma, estarán los de los excluidos–, cuyas estructuras van a sobrevivir, al menos en principio, a la constitución del nuevo órgano monetario común. En tanto que vértice del Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC), el BCE contará con tres entes decisorios internos: el **Consejo de Gobierno**, en el que se sentarán todos los gobernadores de los bancos centrales de los países integrados en la UEM y los miembros del **Consejo Ejecutivo**; éste estará formado por un presidente, un vicepresidente y entre dos y cuatro miembros –a determinar–, todos ellos elegidos por unanimidad de los países participantes en la UEM y por un período de ocho años sin posibilidad de reelección; finalmente, el **Consejo General** sentará a presidente y vicepresidente del BCE junto a los gobernadores de todos los países miembros de la UE, integrados y no integrados en el área de la UEM. El Consejo de Gobierno será el encargado de establecer los objetivos genéricos y estratégicos del funcionamiento del banco, pero corresponderá a su Consejo Ejecutivo el desempeño de la gestión diaria y la toma de decisiones para implementarlos.

Aunque tal estructura sugiere un posible grado de sometimiento del presidente del BCE a su consejo, a todas luces mayor del que ahora mismo se produce en cualquiera de los bancos centrales de los Estados, más trascendente se antoja la probabilidad de que vaya a tener que enfrentarse a una evidente carencia de interlocución política. ¿Quién va a hacer las veces de poder ejecutivo en el área de la UEM? No está claro, pero se intuye una mezcla de tres planos superpuestos, en los que estarán presentes todos los socios de la UE, incluidos los que, forzada o voluntariamente, no formen parte de la UEM: el Consejo Europeo, integrado por los jefes de Estado y Gobierno de los países de la Unión Europea, en tanto que máximo ente decisorio; el Consejo de Ministros de Economía y Finanzas, más conocido como Ecofin, en el que se sientan los responsables de establecer las políticas económicas nacionales de cada uno de los socios; y la Comisión Europea, en tanto que ente permanente, cuyo confuso *status* le confiere una mezcla de potestades ejecutivas, legislativas e independencia de los Gobiernos nacionales.

Por mucho que hayan avanzado las comunicaciones y las posibilidades de desplazamiento inmediato, son obvias las dificultades de interlocución que se van a plantear para dirimir asuntos y decisiones que pueden requerir una reacción prácticamente instantánea. Sólo así cabe responder, por lo general, a las iniciativas de unos mercados en los que las decisiones viajan por vía informática a la velocidad de la luz. Especialmente conflictiva se presume la sugerida creación de un órgano decisorio restringido, integra-

do sólo por los países adheridos a la UEM. Bautizado ya en jerga comunitaria como *Euro X*, constituye uno de los puntos más agudos de fricción entre Francia y Alemania, de una parte, y el Reino Unido, firmemente opuesto a la sola idea.

El déficit democrático

Entramos así en el problema más espinoso que la Unión Europea mantiene vivo, sin que se vislumbren opciones de solución: el llamado *déficit democrático*, complicado además, en este caso concreto, con otra de las incógnitas del proceso, como es la articulación de papeles entre los socios de la UE que se integren en la moneda única y, por tanto, en la política monetaria que ejecute el BCE y los que queden fuera, en espera indefinida o temporal, voluntaria o forzada por no cumplir los parámetros de convergencia. Hasta ahora, en la pretendida resolución del dilema han chocado las posturas francesa y alemana, más marcadas a partir de las últimas elecciones galas que dieron el triunfo al socialista Jospin. Las propuestas de París, en orden a establecer una suerte de consejo político permanente de interlocución con el equipo ejecutivo del BCE, han chocado con la posición alemana, recelosa frente a cualquier cosa que pueda ser susceptible de entrañar un menoscabo de la independencia del organismo monetario, que, por cierto, es estatutariamente más amplia que la que ostenta el Bundesbank.

La cuestión no es en absoluto baladí, pues, conforme a la estructura decisoria actual de la UE, puede darse fácilmente el caso de que el presidente de turno del Ecofin sea el ministro de Economía de un país que no forma parte del euro. Por no insistir en que las decisiones colegiadas de ese mismo consejo y las que se adopten en las cumbres de jefes de Estado y Gobierno incluirán los votos ponderados de los que no estén integrados en la UEM.

Una hipótesis plausible es que el futuro gobernador del BCE actúe y tome decisiones por su cuenta, sin someterlas a contraste con ningún ente ejecutivo de la UEM. Si así fuera, no es aventurado cuestionarse cuánto tiempo podrá hacerlo sin forzar el riesgo de que se declare una crisis institucional, entre dirigentes políticos elegidos democráticamente, y por tanto sometidos al periódico refrendo de las urnas, y un funcionario difícilmente destituible en el período fijado para su mandato y que en ningún caso deberá someterse al veredicto popular. Máxime cuando sus compañeros de proceso decisorio, el consejo de gobernadores, se encuentran en idénticas circunstancia y condición.

Claro que, *sensu contrario*, también puede ocurrir que el órgano directivo del BCE opte por una actuación más coordinada con los diferentes poderes ejecutivos, en cuyo caso el precio más probable será una pérdida de

eficacia ejecutiva que, en función de la realidad de los mercados, puede ser crucial. En cuyo caso, aunque por otra vía, es tanto o más probable una crisis institucional, dado el sistema de adopción de acuerdos que rige en los órganos comunitarios y la palmaria divergencia potencial de los intereses de cada uno de los países asociados. Disociación que, lógicamente, puede extremarse hasta niveles muy preocupantes si entran en juego los Estados situados, temporal o definitivamente, extramuros de la UEM. Todo ello está en la base de una más que trascendental designación del futuro máximo responsable del BCE, en la que la eventual discrepancia –ya expresada– entre franceses y alemanes va a ser un escollo enormemente difícil de superar.

Sistema decisorio obsoleto

Es cierto que todo este galimatías no es distinto al que en realidad ya dificulta el actual funcionamiento de la UE. Desde la regla de la unanimidad al cómputo de votos para la minoría de bloqueo, pasando por la articulación de funciones y potestades entre los Gobiernos estatales, los Parlamentos nacionales, el Parlamento Europeo, la Comisión Europea y el Tribunal de Luxemburgo..., todo parece haber quedado obsoleto a resultas de las sucesivas ampliaciones, que han llevado a la Unión Europea desde los seis miembros que firmaron el Tratado de Roma a los quince que la conforman en la actualidad. Con la expectativa, tan cierta como inevitable, del sucesivo acceso de nuevos socios, que pueden llevar a una Unión Europea de 20 o 25 Estados miembros, allá por la primera década del siglo que está a punto de comenzar.

Este escenario, por demás previsible, tiene en todo caso algunos condicionantes de índole político-filosófica que la actual estructura de la UE no ha acertado todavía a responder. En ello está teóricamente trabajando la II Conferencia Intergubernamental (CIG) abierta en Turín en junio de 1996, con éxito perfectamente descriptible, sólo *mejorado* por el rotundo fracaso de la Cumbre de Amsterdam, que cerró la presidencia semestral holandesa, en junio de 1997. En la llamada reforma institucional de la UE no sólo está todo por hacer sino que parecen faltar los mínimos fundamentos esenciales para que alguna fórmula pueda prosperar antes del decisivo 1 de enero de 1999, más allá del ambiguo posibilismo tradicional.

3.2 Mayo de 1998: examen de convergencia

Todo lo imperfectos que se quiera, los vigentes mecanismos decisorios de la Unión Europea regirán ineludiblemente en la cumbre extraordinaria, fijada para mayo de 1998, que deberá determinar qué países integran el

grupo inicial que implanta el euro apenas un semestre después. Y, salvo acuerdos hoy ni siquiera diseñados, dichos mecanismos seguirán condicionando el devenir sucesivo de la UE y su correspondiente subgrupo monetario, dejando en principio de lado la idea en otro tiempo sugerida de articular dos categorías diferenciadas de asociación. Es importante recordar que todos los firmantes del Tratado de Maastricht y los futuros candidatos a la adhesión están irrevocablemente comprometidos a integrarse en la UEM tan pronto cumplan los requisitos, a lo que además están igualmente obligados en el menor tiempo posible, debiendo incluso someter programas orientados a lograr la convergencia a los órganos comunitarios de decisión. Todo con las salvedades otorgadas a Reino Unido y Dinamarca, a los que no se puede descartar por completo que acabe uniéndose alguna otra pretensión similar –¿Suecia?–, conforme a los deseos ya expresados por su actual mayoría gobernante.

Puede que de todo ello derive, entre otras cosas, el cambio de denominación que han introducido los medios comunitarios para los países que, respectivamente, sean admitidos o descartados en la primera fase: ***in*** y ***pre in***, así como en la dinámica del proceso a seguir. Hacia finales de febrero de 1998 está previsto que la Comisión Europea haya recibido los datos correspondientes al cierre macroeconómico de 1997, país a país, así como sus previsiones para 1998 relativas a los cuatro indicadores supervivientes de los cinco fijados como requisitos de convergencia: déficit público, deuda en circulación, inflación y tipos de interés; los dos primeros referenciados a un máximo del 3% y 60%, respectivamente, sobre el PIB, en tanto que los otros dos deben converger con la media de los tres mejores, con una tolerancia máxima al alza de 1,5 puntos. A partir de ahí, la Comisión y el Instituto Monetario Europeo (IME) presentarán sendos informes en los que evaluarán el cumplimiento de los criterios por cada uno de los países que serán elevados a la consideración del Ecofin. Éste adoptará, por mayoría cualificada y sobre la base de las recomendaciones de la Comisión, el acuerdo por el cual se determinará qué Estados están en condiciones de acceder al euro. A su vez, este dictamen será sometido al Consejo Europeo, previsiblemente en una cumbre especial prevista para finales del mes de mayo. Serán, pues, los jefes de Estado y Gobierno de los 15 socios de la UE, paradójicamente bajo presidencia británica, quienes, confirmando o enmendando el veredicto del Ecofin, decidan finalmente qué países pueden implantar el euro a partir del 1 de enero de 1999.

El claro componente político de la determinación vendrá reforzado además por la prevista y obligada consideración —no vinculante— del informe que al respecto deberá emitir el Parlamento Europeo. Y se evidencia aquí la paradoja de que los propios examinandos configuran, al más alto nivel político, el tribunal examinador.

La decisión será política

Muchas voces han tratado de desautorizar la posibilidad de que el Consejo Europeo adopte una decisión política en mayo de 1998. Pero, ¿qué otra cosa puede hacer? ¿Es que no estamos ante un proyecto de diseño, ejecución y base políticos, por muchos aditamentos técnicos que llegue a incorporar? La lista de países que implanten el euro en la fecha prevista tendrá, pues, un doble ingrediente: deberán cubrir o aproximar el cumplimiento de los indicadores de convergencia, pero habrá matices de tolerancia y los dirigentes europeos difícilmente podrán evitar que existan diferencias de valoración, según cuál sea el Estado amenazado con la exclusión. Tampoco se puede ignorar que no todos los requisitos exigidos son igual de importantes para lo crucial: afianzar la estabilidad posterior de la moneda común. No va a ser lo mismo, ni mucho menos, desviarse unas décimas en el déficit, o unos puntos en la deuda pública, que incumplir notoriamente el diferencial de inflación. Éste es previsible que sea, al final, el indicador más relevante, aquel en el que no van a ser admisibles excusas, pretextos o compromisos de remediar el desfase a corto plazo. Habrá, en definitiva, debate y evaluación políticos en la primavera de 1998, lo que no quiere decir, precisamente, que vaya a ser más fácil adoptar una decisión.

Los países descartados quedarán, en jerga comunitaria, *sometidos a derogación*. Quiere ello decir que estarán obligados, como ya hemos señalado, a presentar ante sus socios un programa que garantice el cumplimiento cuanto antes de los requisitos de convergencia, con evaluaciones previstas al menos cada dos años o en cualquier momento a requerimiento del país interesado en acelerar su integración en la UEM. En coherencia con este planteamiento, del que en principio quedan excluidos Reino Unido y Dinamarca, con la incógnita de las pretensiones unilaterales de Suecia, los países *pre in* verán drásticamente reducido su margen efectivo de política económica, no sólo porque deberán establecerla con una clara orientación convergente sino porque se verán obligados a manejar sus variables monetarias dentro de un esquema que, aunque pendiente de determinar, parece claro que se asemejará a un modelo de paridades semifijas con el euro y, por tanto, con las divisas integradas en él. Será, según todos los indicios, una especie de SME restringido, a la medida de cada economía, aunque queda por articular la aparente contradicción entre el carácter voluntario que se quiere dar a la vinculación a este sistema y la obligatoriedad de integrarse en la UEM que comporta haber suscrito el Tratado de la Unión. No hay que ser muy avispado para intuir que en esto se concentra una de las debilidades del proceso diseñado, a menos que la consideración de *pre in* acarree de hecho la desterrada de *out*; esto es, la perpetuación de esas economías extramuros de la UEM.

Relaciones dentro-fuera de la UEM

La complejidad de fijar un esquema de relaciones entre los países que implanten la moneda única y los socios de la UE que queden fuera ha sido uno de los argumentos más frecuentemente manejados por los defensores de un euro amplio como única hipótesis real. Ya los redactores del Tratado incidieron en ello al determinar la necesidad de una *masa crítica*, un número mínimo de países para garantizar la viabilidad del proceso. Y, por si una y otra razón no fueran suficientes, no se vislumbraba el modo en que el Consejo Europeo pudiera adoptar la decisión de excluir a un número de países que resultara suficiente para sumar el número de votos ponderados requerido para constituir una minoría de bloqueo. Por más que ésta no pudiera ser operativa en el acuerdo específico de constitución de la UEM –lo impide, expresamente, el Tratado–, a nadie se oculta que ello hubiera podido suponer una paralización de hecho del funcionamiento interno de la UE y hasta hubiera podido entrañar serios riesgos de descomposición o escisión de la Unión Europea en dos bloques, dos velocidades o quién sabe si algo peor.

Lo cierto es que, conforme se aproxima la fecha prevista, crece la impresión de que, por unos u otros mecanismos, todos los países, con la salvedad de Grecia, estarán en condiciones de formar parte de la UEM. Una expectativa que se ha impuesto, en pocos meses, a la polémica encarnizada que contraponía *euro fuerte* y *euro débil*, asimilando uno y otro a la mayor o menor amplitud del área económica de implantación. Y, signifique lo que signifique la actitud de los mercados, domina la impresión de que el euro ha reforzado su credibilidad entre los inversores a medida que se han ido confirmando las posibilidades de que las economías periféricas –Italia, España, Portugal...– no sean excluidas del *club*.

Ello sugiere, es inevitable, que tras el juicio de muchos expertos se escondían otras motivaciones: desde una actitud más opuesta que favorable del Bundesbank alemán a la convicción de los rectores de la *City* londinense de que les convenía boicotear la materialización de un proceso en el que, por razones estrictamente políticas, corren serios riesgos de no poder participar. No es casualidad que, conforme se han ido afianzando las probabilidades de que el euro sea una realidad en los plazos y condiciones previstos, crezcan en el Reino Unido los rumores sobre posibles cambios radicales de postura en la mayoría gubernamental, hasta el punto de sugerir incluso la sustitución de la libra esterlina por el euro ¡el mismo 1 de enero de 1999! Una posibilidad que, hoy por hoy, ha sido expresamente descartada por el Gobierno laborista que encabeza Anthony Blair, que ha situado la fecha de posible reconsideración británica en el 1 de enero del año 2002. Otra fecha significativa, no elegida por casualidad.

3.3 Recelos domésticos en Alemania

Las posiciones que anidan en el resto de los países de la Unión Europea distan de ser lo unitarias que a menudo se presume. Ni todos los países lo ven del mismo modo ni, en el ámbito interno, existe nada parecido a la unanimidad. La implementación de la UEM no será, ni mucho menos, un proceso de suma cero; esto es, no necesariamente las ganancias de unos podrán o deberán ir paralelas o ser equivalentes al perjuicio de los otros, y viceversa, pero es normal que el entusiasmo venga matizado por la dedicación y los intereses esenciales de cada cual. Sin descartar que determinadas evaluaciones estén muy influidas por planteamientos de poder. Es, sin ir más lejos, el caso del Bundesbank.

En sus reticencias frente al euro es posible que no influyan tanto las dudas y recelos respecto a las capacidades de determinados países, por ejemplo Italia, de observar una ortodoxia que nunca han practicado –que también–, cuanto la evidencia de que, a partir del 1 de enero de 1999, sus rectores van a tener que compartir la dirección efectiva de la política monetaria de la Unión Europea; algo que, de hecho, vienen determinando en solitario desde hace varias décadas. Se puso claramente de manifiesto a principios de los noventa, cuando las sucesivas elevaciones de tipos de interés decretadas por el banco central alemán transmitieron al resto de la Unión Europea lo más duro y oneroso de una crisis cuyo fundamento básico era la herejía monetaria de haber equiparado el valor del marco oriental al emitido bajo la autoridad de Bonn. Aquella decisión y la política posterior aplicada por el banco central germano fueron vivamente reprochadas por varios de los socios de la Unión Europea en las cumbres coetáneas y posteriores, pero estas críticas siempre fueron replicadas apelando a la independencia de la autoridad monetaria por el equipo del canciller Kohl. El *Buba* ve, pues, con enorme recelo todo el proceso y muy especialmente la creación del BCE, en cuyos órganos de gobierno trata de influir cuanto puede, al tiempo que comparte con el Gobierno federal el rechazo a las fórmulas de tutela política que trata de imponer París.

Pero si la autoridad monetaria no secunda en absoluto el entusiasmo político de su canciller por el euro, los empresarios e industriales piensan de otro modo; muy especialmente aquellos cuyos negocios están esencialmente orientados a la exportación. Y es que la constante apreciación del marco que tradicionalmente ha generado la política monetaria del Bundesbank va claramente en contra de la posibilidad de colocar en los mercados cualquier producto alemán. Las exportaciones y, por tanto, el PIB germano se resienten de forma tan clara como contundente de la evolución de la paridad; la sostenida apreciación del dólar estadounidense frente al marco, en el segundo trimestre de 1997, mostró una vez más esa corres-

pondencia, relanzando la deprimida economía alemana hasta cotas de crecimiento próximas al 2% semestral.

El reverso se completa, en fin, con la actitud firmemente contraria de buena parte de la sociedad (dos tercios) a sustituir la fortaleza del marco por la incierta o presumida debilidad de un euro afectado por la probable presencia de los *indisciplinados* del sur. En la conciencia de los alemanes impera la sensación de que con su divisa marmórea pueden adquirir activos, a precio prácticamente de saldo, en el cinturón soleado de la Unión Europea: Italia, España, Portugal... Los pensionistas, actuales y futuros, se sienten seguros con una prestación que, además de ser generosa, perciben en una moneda capaz de obtener revalorizaciones añadidas por la volatilidad de las cotizaciones de esos países y no están dispuestos a arriesgar tal posición. Es cierto que hay algo de falacia en todo ese planteamiento, porque desde 1993 las oscilaciones han sido mínimas y parece poco probable –más bien lo contrario– que ninguno de esos países fuerce una revalorización de su tipo de cambio a la hora de acceder a la moneda común.

Las mismas contradicciones, o parecidas, pueblan la sociedad británica, bajo la apariencia de que mayoritariamente no desean vincularse a la tercera y definitiva fase de la UEM. En este caso, la comunidad financiera y los empresarios manifiestan cierto grado de acuerdo al evaluar los riesgos potenciales de quedarse fuera de un área monetaria unificada que, aunque seguramente indeseada, está cada vez más cerca de convertirse en realidad. Ciertamente, la sociedad británica no siente ningún entusiasmo por su pertenencia a la UE. Las sucesivas encuestas realizadas desde su ingreso en 1972 han mostrado una curiosa evolución de la opinión social: conforme avanzaba el tiempo, era cada vez más alto el porcentaje de los que veían aquella integración como un error. Esta percepción negativa se polariza sobre todo en la idea de que no conviene ceder soberanía a los burócratas de Bruselas y es hábilmente excitada por el discurso político, tanto desde las filas laboristas –a menos– como en las conservadoras –a más–.

Los dirigentes del Reino Unido tienen claro que la UEM entraña un paso que acerca el horizonte de una Europa cada vez más federalizada y rechazan de plano tal posibilidad. Desde sus ancestrales tradiciones democráticas, no están dispuestos a secundar o ser partícipes de un esquema europeo que transfiera elementos básicos de soberanía a unos entes supranacionales cuyo *déficit democrático* está fuera de discusión. Puede que su forma de expresarlo sea algo torpe y hasta suene insolidaria, pero no cabe ninguna duda de que ponen el dedo en la llaga más profunda que el proyecto de construcción europea tiene pendiente de cicatrizar.

El Gobierno británico está, pues, entre la espada y la pared: sabe que cuenta con suficiente apoyo ciudadano para eludir la participación en el euro, pero siente también el aliento de las comunidades empresarial y financiera, cada vez más inclinadas a considerar que, por muy indeseable

que resulte el proyecto, la economía británica no puede quedarse fuera. Están en juego, de una parte, la continuidad de la *City* como plaza financiera líder y, de otra, la supremacía que actualmente ostentan determinadas zonas –Escocia, Gales...– en la captación de inversiones foráneas dentro del territorio de la UE. Y la gran duda de fondo que se plantea en estos últimos meses es cuáles son los riesgos y beneficios potenciales de posponer a una fecha, posterior e indeterminada, una integración que se antoja por demasiados motivos imposible de eludir.

Todavía más curioso es el caso francés. El resultado del referéndum celebrado para ratificar el Tratado de la Unión dio la victoria por unas pocas décimas al *sí,* pero evidenció que la sociedad gala está poco más o menos dividida por mitades en cuanto a sus deseos de seguir participando en el devenir de la UE. Es cierto que casi una cuarta parte de los franceses milita actualmente en una suerte de xenofobia reduccionista, siguiendo las teorías de Le Pen, pero resulta obvio que hay algo más. Desde la óptica gala, la construcción europea siempre se ha vivido como un medio para equiparar posiciones de liderazgo continental frente al poderoso vecino e históricamente enemigo alemán. Es probable que en la percepción social de cómo han ido las cosas en esa línea, el balance extraído no anime precisamente a continuar. Pesa, también, sobre una buena parte de la opinión pública el juicio –certero– que han vertido buena parte de los analistas y expertos, atribuyendo a Alemania una significada responsabilidad –egoísta– de la grave crisis con que arrancó la década de los noventa. Por si todo ello fuera poco, se ha instalado en la conciencia de los franceses una especie de equiparación entre euro y austeridad liquidadora del sistema de salvaguardia y protección social que nadie ha desmontado desde la cúpula política, pese al claro y a veces violento rechazo popular, a golpe de huelga, algarada y manifestación.

Es manifiesto el contraste entre este clima de escepticismo y el entusiasmo europeísta que aparentan compartir derecha e izquierda, hoy de nuevo impelidas a una siempre difícil *cohabitación*. Aunque, a decir verdad, no hay en las filas de la derecha exceso de cariño por la idea europeísta; más bien existe contradicción, o quizás esquizofrenia, estando al mismo tiempo en contra y a favor. El caso es que, igual que el euro es inconcebible sin la adhesión del franco, tampoco se perciben en el ámbito francés posturas que trasciendan lo visceral y alcancen un planteamiento racional de supervivencia extramuros de la UEM. Otro tema es cómo los dirigentes políticos galos –recordemos, unidos en *cohabitación*– deshacen a ojos de sus ciudadanos la identificación entre euro y penuria social, al tiempo que adoptan las reformas necesarias para asegurar la supervivencia financiera de un sistema protector que, con o sin unificación monetaria, camina de forma acelerada e irreversible hacia la necesidad de reformarse como única alternativa para evitar cualquier riesgo de inviabilidad.

En todo caso, más o menos despejados los interrogantes e incertidumbres sobre el calendario, los requisitos, las candidaturas y el alcance de la futura UEM, es lógico que cobren fuerza renovada los que nublan el horizonte posterior. Comenzando por las fechas y plazos subsiguientes al 1 de enero de 1999, y aun lo que media desde mayo de 1998 hasta ese día, y siguiendo por los efectos que sobre Gobiernos, Parlamentos, bancos centrales, empresas y ciudadanos va a tener la sustitución de las divisas nacionales y todo cuanto comporta por una única y común. Y no son pocas las incógnitas ni los riesgos que gravitan sobre este proceso, desde la convicción de que vivimos vísperas de un cambio trascendental cuyo alcance último ni siquiera estamos en condiciones de acotar.

4. Impacto en la realidad: el complicado «día después»

A efectos operativos, es obvio que todos, Administraciones, empresas, profesionales y ciudadanos, van a tener que arrostrar modificaciones sustantivas en su cotidianeidad como consecuencia de la irrupción del euro como moneda única y común. La sustitución tiene algunos precedentes y todos han demostrado su enorme complejidad. Pero los ejemplos disponibles están referidos a juegos de equivalencias asequibles, *redondas*, fáciles por tanto de aprehender. No va a ser el caso del euro. Tomando el ejemplo de España, y dado que ya se ha determinado la equivalencia entre la nueva moneda común y el actual ecu, cabe establecer la hipótesis de que el tipo de conversión resultante vaya a rondar las 165 pesetas. Ocurrirá, pues, que los españoles habremos de recuperar el hábito de considerar precios y utilizar monedas en céntimos. Lo que hoy cuesta 25.000 pesetas pasaría, en esta hipótesis, a costar 151,51 euros. Un precio que, por cierto, resulta de un *redondeo*, ya que la conversión está previsto realizarla computando hasta cuatro decimales; esto es, pasando de cinco mil duros a 151,5151 euros, aunque la nueva moneda común sólo circulará subdividida en cien céntimos de unidad. La recuperación de éstos en los precios, pagos y hábitos del consumidor es obvio que generará problemas, pero aún más importantes serán los que se derivarán del cambio obligado en los sistemas informáticos, dado que la mayor parte del *software* desarrollado en España en los últimos años había excluido por completo la utilización de decimales.

4.1 Riesgo y ventura del redondeo

El aludido *redondeo* tiene enormes implicaciones y, de hecho, constituye una de las mayores preocupaciones que genera el euro en su etapa de implantación. Es probable que todos y cada uno de los Gobiernos, o incluso en el ámbito de la Unión Europea, dictaminen unas normas para ajus-

tar las cantidades resultantes de la conversión, pero nada impedirá que los responsables de fijar precios, a todos los niveles, tiendan a *redondear* al alza o a la baja, según su particular conveniencia y entender. Si a ello se agregan los costes, informáticos y de otro tipo, derivados de la sustitución que las empresas van a tener que soportar, es fácil intuir la existencia de un elevado riesgo inflacionario en la introducción de la nueva moneda, tanto por el *redondeo* al alza como por la tentación de repercutir los costes referidos sobre el consumidor.

El comercio minorista alemán, por ejemplo, ha calculado en 10.000 millones de marcos (850.000 millones de pesetas) el coste de asumir un cambio rápido al euro, que se elevaría a 30.000 millones de marcos (2,5 billones de pesetas) si, como está ahora previsto, las dos monedas tuvieran que convivir durante un tiempo. Descontadas las habituales exageraciones sectoriales, las cifras pueden servir para dar idea de que no estamos hablando de un coste precisamente marginal. Los más optimistas creen que tal riesgo inflacionario estará limitado por el incremento de la competencia, que obstaculizará las subidas de precios, pero la realidad es que ésta se producirá a medio plazo –si es que finalmente se produce–, en tanto que el dilema empresarial: repercutir en precios o estrechar márgenes, se planteará justo en los albores del 1 de enero del 2002. Sin desconocer que la tentación será mayor cuanto más grande sea el volumen de transacciones. ¿Imagina alguien el coste/beneficio potencial según se generalice al alza o a la baja ese *redondeo* en una entidad financiera, una compañía de servicios –telefonía, gas, electricidad, agua...– o una gran cadena comercial? Lamentablemente, poco más que una postura paciente, cuando no resignada, le corresponderá en todo ello al consumidor.

4.2 La continuidad de los contratos: ¿pozo de litigios?

Otra de las implicaciones más conflictivas es la que se prevé en ciertos aspectos contractuales del tráfico mercantil. Las autoridades comunitarias ya han determinado *el principio de continuidad* de los contratos en todo el ámbito de la Unión Europea, con ánimo indudable de no quebrar la seguridad jurídica por la introducción del euro. Otra cosa es que lo logren porque cabe la posibilidad de que, en lugar de evitar problemas potenciales, se hayan creado situaciones susceptibles de abrir un período de enorme litigiosidad y, por tanto, de incertidumbre procesal.

De entrada, la Unión Europea ha optado por atribuir a las disposiciones reguladoras de la introducción del euro el rango de Reglamento, lo que muchos consideran discutible, sin que se puedan descartar demandas de nulidad ante los tribunales comunitarios, según discurra su aplicación. El Reglamento prevalece en caso de colisión con una norma de cualquiera de los Estados miembros, igual que una Directiva, sólo que mientras ésta necesi-

ta un texto normativo nacional de adaptación o transposición, aquél se aplica directamente, una vez es sancionado por los organismos comunitarios y entra en vigor. De acuerdo con lo dispuesto en el Tratado de la Unión, el Reglamento del euro deberá ser aprobado por unanimidad en el Consejo Europeo; aunque en realidad serán dos, puesto que uno de ellos obligará a los países integrados en la UEM y el otro se aplicará al conjunto de los Estados miembros de la UE, incluidos los que no formen en principio parte del área monetaria común. Es en éste, precisamente, donde se establecen los criterios de validez contractual.

En su literalidad, el proyectado Reglamento establece una continuidad de problemática aplicación: «La introducción del euro no tendrá como consecuencia que se altere ninguna condición de ningún instrumento jurídico o que se anule o excuse el cumplimiento de lo establecido en él, ni otorgará a parte alguna el derecho a alterarlo o rescindirlo unilateralmente. Esta disposición se entiende sin perjuicio de todo aquello que las partes hayan podido acordar». Tomemos como ejemplo un contrato de préstamo concertado a interés fijo. Es evidente, o cuando menos esperable, que los tipos de interés del futuro euro sean inferiores a los actuales del mercado en pesetas. Quiere ello decir que un crédito, pongamos a 10 años, con vencimiento en el 2005 y a un tipo del 8% fijado en 1995 –en ese momento, de mercado– pasaría a ser desproporcionadamente alto en los precios del dinero previsibles en el año 2002. En estricto Derecho, el deudor podría invocar la aplicación de la cláusula *rebus sic stantibus*, entendiendo que dicho contrato es manifiestamente contrario y lesivo a sus intereses, pero en virtud de la redacción del proyectado Reglamento tal invocación quedaría estrictamente descartada para cualquier tribunal del ámbito de la Unión Europea. Ello es así hasta el punto de que en la Exposición de Motivos de la norma prevista se alude expresamente a la necesaria *continuidad* de los contratos de préstamo a interés fijo; algo que también podría aplicarse a otros productos financieros, como el ahorro-vida de las compañías de seguros, etc. ¿Garantiza eso una renuncia de los que se sientan perjudicados a plantear su caso ante instancias judiciales? No parece.

Claro que otras figuras contractuales no lo tienen mejor. Ni siquiera los préstamos a tipo variable escapan a la posible litigiosidad. Mayoritariamente, están referidos al índice Mibor para el cálculo de los intereses y no está garantizado, todo lo contrario, que el indicador perviva tras la introducción del euro, ya que toma como base operaciones en pesetas y éstas van a desaparecer. Es cierto que la mayor parte de los contratos de este tipo tienen previstos índices sustitutorios para tal eventualidad, pero no lo es menos que la mayoría resultan mucho más lesivos para el prestatario que el tomado como referencia inicial. ¿No cabrá, entonces, la posibilidad de invocar que se han producido condiciones abusivas y por tanto reclamar nulidad del contrato, en vía judicial y al amparo de las disposiciones que,

por ejemplo, en España establece la Ley General para la Defensa de Consumidores y Usuarios? Los ejemplos potenciales se multiplican en contratos sobre divisas, *swaps*, ecus y demás.

Llevado al extremo, ni siquiera puede descartarse la posible invocación de perjuicios intrínsecos ocasionados por el propio establecimiento de ese principio irrevocable de *continuidad en los contratos* en el Reglamento comunitario, reclamando en consecuencia el resarcimiento a cargo de la Unión Europea. El artículo 215 del Tratado de Roma dice claramente: «En materia de responsabilidad extracontractual, la Comunidad deberá reparar los daños causados por sus instituciones o agentes en el ejercicio de sus funciones, de conformidad con los principios generales comunes a los Derechos de los Estados miembros». Y yendo al ordenamiento español, el artículo 139.1 de la Ley 30/1992 reza: «Los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas correspondientes de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos». En tanto que su apartado 3 concreta: «Las Administraciones Públicas indemnizarán a los particulares por la aplicación de actos legislativos de naturaleza no expropiatoria de derechos y que éstos no tengan el deber jurídico de soportar, cuando así se establezca en los propios actos legislativos y en los términos que especifiquen dichos actos».

A nadie se le oculta la complejidad interpretativa de todos estos preceptos, mínima muestra del ordenamiento aplicable, pero sirvan para ilustrar el alto riesgo de litigiosidad que la implantación del euro puede abrir en toda la Unión Europea –también, y acaso más, fuera de ella–, lo que en el caso de España, a la vista de la ineficiencia resolutoria –plazos– de los tribunales, especialmente grave en el plano contencioso administrativo, pone los pelos de punta, por cuanto pudiera degenerar en una paralización de la actividad económica y del tráfico mercantil. Dicho en pocas palabras: trazando una realidad potencial de inseguridad jurídica sin parangón.

Extender el catálogo de las cosas afectadas por la introducción del euro puede ser una tarea sin fin. Ya se han apuntado algunas de las repercusiones que aguardan al consumidor y a la operativa de las empresas, pero no está de más añadir las implicaciones culturales, la modificación obligada de hábitos y costumbres, el tratamiento tributario y un montón de cosas más. Pormenorizarlas quizás fuera excesivo y en todo caso rebasaría los límites autoimpuestos en este apartado, admitiendo además que buena parte de lo que nos aguarda ni siquiera se puede determinar. Sí vale la pena, en cambio, constatar el principio general de que el impacto será proporcional al tamaño e importancia del sujeto o actividad. Pongamos el ejemplo de la requerida conversión informática, más compleja y costosa para una gran empresa que –justo al otro extremo– para un profesional independiente o un

ciudadano sin más. Pero, mientras en el primero de los casos serán muy elevadas las posibilidades de amortizar esa suerte de *impuesto de una sola vez*, tanto fiscalmente como vía precios o mediante las posibles compensaciones que se obtengan por otro lado, en el ámbito individual el coste deberá ser asumido sin demasiadas opciones añadidas de contraprestación.

4.3 Armonizar la fiscalidad

Otra de las dudas relevantes se centra en la necesidad, de un lado, y la posibilidad, de otro, de que el euro imponga una progresiva armonización de los sistemas tributarios de los países integrados en la UEM. No hay acuerdo ni sobre lo uno ni sobre lo otro. Muchos piensan que homogeneizar la fiscalidad no es necesario. Los hay que creen incluso lo contrario: la introducción de una moneda única debe ir acompañada de un reforzamiento de las actuales tendencias hacia la competitividad fiscal de los territorios. Y en lo que sí se percibe más consenso es en señalar que es poco menos que imposible que países, sociedades y economías tan diversas como las que están en principio llamadas a introducir el euro a partir de 1999 modifiquen sus esquemas y tipos impositivos, en aras únicamente de una armonización cuyas posibles ventajas no se acaban de mostrar. Lo único cierto es que la actual Unión Europea no sólo no cuenta con un modelo tributario unificado sino que coexisten en su seno tantos diferentes como países permanecen asociados a ella. Y, al menos de momento, no están previstos cambios de ningún tipo en el horizonte marcado para la materialización de la tercera y definitiva fase de la UEM.

No estamos –aunque también– únicamente en presencia de diferentes gradaciones de la presión fiscal efectiva, país a país. Existen también importantes disparidades en cuanto al peso que se otorga a cada impuesto e incluso distintas formas de articular la imposición directa, indirecta y las cotizaciones sociales. Fruto de ello, ni siquiera una figura común como es el IVA grava del mismo modo el consumo final en todos los países de la Unión Europea. Es sabido que, ahora mismo, la Comisión Europea tiene abiertos expedientes a varios países –entre ellos España– por presunto incumplimiento de las normas comunes adoptadas en materia de IVA; concretamente, por el tratamiento otorgado a las tarifas de peaje de las autopistas. El criterio de Bruselas es que la no estandarización en la tributación por valor añadido quiebra los principios de la libre e igualitaria competencia y en ello sitúan el *quid* de la cuestión tanto los partidarios como los detractores de la armonización: ¿debe o no ser el esquema impositivo un factor de competitividad?

Dejando aparte la teoría, los datos que aporta la realidad parecen, en principio, contrarios a la rotundidad con que pretenden defender su postura los partidarios de la armonización. Tomando el ejemplo de Estados

Unidos, hoy por hoy la mayor área monetaria unificada, es inevitable constatar que no existe allí uniformidad fiscal ni por aproximación. Es cierto que la imposición federal es única para todo el territorio, pero no lo es menos que su peso relativo en el conjunto desmerece las posibles conclusiones: los tributos estatales –muy diferenciados– y los locales –con diferencias incluso calle a calle– tienen una enorme incidencia en la presión global que soportan empresas y ciudadanos, sin que por ello se haya quebrado –todo lo contrario– el eficiente funcionamiento de una economía vertebrada en torno al dólar como moneda única y común. ¿Hasta qué punto es válida la referencia estadounidense para el porvenir del euro en la UEM? Se cruzan toda suerte de opiniones en torno a ello, sin que ninguna prevalezca con la suficiente contundencia sobre las demás. Lo que sí parece demostrado es que la fiscalidad heterogénea no conduce al desastre: un área monetaria unificada puede funcionar perfectamente sin necesidad de que los impuestos sean iguales, aquí y allá. Otro tema es particularizar el efecto o la simple posibilidad de mantener las divergencias en determinados impuestos, las consecuencias económicas que pueden derivarse e incluso la coherencia entre éstas y los principios inspiradores de la propia UEM.

Ciertamente, no tiene los mismos efectos una disparidad de tipos impositivos sobre las rentas salariales que una divergencia paralela en rendimientos del capital o un esquema discrepante en materia de financiación de la Seguridad Social. Aunque este último aspecto sea especialmente relevante en lo que se refiere al empleo, localización de inversiones, etc., los órganos comunitarios se han preocupado hasta ahora de forma prácticamente monográfica de perfilar un esquema lo más armónico posible en imposición sobre las rentas del capital. En concreto, han acordado suprimir en el plazo máximo de cinco años –hacia el 2002– los paraísos fiscales persistentes en el ámbito de la UE y establecer normas comunes de mayor control sobre el ahorro, aún pendientes de definición. Y no parece que, por ahora, vayan más allá las posibles decisiones en materia de armonización.

4.4 Y del dinero negro, ¿qué?

También se pueden citar otras incógnitas un tanto heterodoxas pero no por ello menos importantes, presentes en el ánimo social. Algunas voces, bien es verdad que pocas, acaso por pudor, han puesto ya sobre la mesa el delicado asunto del *dinero negro*; es decir, aquel que se encuentra en forma de billetes de curso legal, sin depositar en los circuitos bancarios y opaco al conocimiento de la Hacienda. Si se cumplen las previsiones, el 1 de julio del 2002 esos billetes dejarán de tener valor. ¿Qué hacer, pues, con ellos? ¿Cuándo, cómo y dónde se podrán cambiar? ¿Se enterará Hacienda? ¿Habrá que declararlos? No cabe imaginar que se dicten disposiciones *oficiales*

al respecto; ni siquiera habrá reconocimiento por las autoridades comunitarias o nacionales de que el asunto existe. Pero la realidad es que son muchos y muy importantes los fondos que, en todos los países, viven en la opacidad. Y, en virtud de ello, con todas las salvedades que el pronóstico comporta, parece muy probable que las modalidades de canje de efectivo no lleven aparejada medida alguna de control o limitación. Quiere ello decir que, a reserva de que se determine en uno o varios países lo contrario, domina la creencia de que cualquiera podrá realizar el cambio del efectivo en las actuales divisas nacionales por billetes en euros, sin límite de cantidades ni registro especial.

La lógica lleva a deducir que éste será el camino, pero tampoco se puede ignorar que las Haciendas estatales ven en esta conversión obligada una oportunidad inigualable para captar fiscalmente un volumen importante de rentas que hoy escapan por completo a su control. Si una tentación de este tipo prosperara o si los ciudadanos no acabaran de creerse tamaña facilidad para realizar el canje, será muy probable que asistamos en los próximos años, y muy especialmente en los tres y medio fijados como período transitorio, entre 1999 y 2002, a una revalorización importante de los activos que suelen ser refugio tradicional del *dinero negro*: inmuebles, terrenos, joyas, arte, etc.

Desde una óptica legal, tampoco es fácil discernir hasta qué punto serían factibles las temidas medidas de control *ad personam* en las operaciones de canje de los billetes y monedas nacionales por su equivalente en euros. Algunos juristas enfatizan su carácter de instrumento *al portador* para cuestionar las opciones de convertirlo en *nominativo* aprovechando la circunstancia de su obligada conversión. De momento, no pasa de ser un ejercicio teórico, puesto que nada se ha anticipado sobre posibles medidas en tal sentido por parte de los Gobiernos; más bien al contrario, se ha filtrado un cierto convencimiento de que podrían convertir en un empeño poco menos que imposible la sustitución. Pero la inquietud social está servida, con todo su componente de movimientos precautorios e incredulidad frente a la idea de que las Haciendas dejen pasar completamente esta oportunidad de captar siquiera una parte del importante volumen dinerario que saben pervive ajeno a su control.

4.5 Difícil balance de ventajas e inconvenientes

Al cabo, lo que subyace en el fondo es la contraposición entre los costes –ciertos e inmediatos– de introducir el euro en nuestras vidas y los beneficios –remotos e inciertos– que a cada uno llegue a reportar. Algo que el poco debate ha soslayado, desviando la discusión hacia la evaluación comparativa con los costes del *no euro*; esto es, midiendo las consecuencias de, una vez lanzada la idea y puesto en marcha el proyecto, desistir de él. Es,

a todas luces, un planteamiento falaz que consagra la política de hechos consumados que, a decir verdad, viene caracterizando la construcción europea desde el final de la Segunda Guerra Mundial.

A menudo, la defensa del euro ha tenido aliados inconvenientes, al menos en el ámbito dialéctico. Se ha reiterado profusamente, por ejemplo, la parábola del *europeo bobo* con ánimo de destacar las ventajas aseguradas de la moneda común. Es nada menos que la historia de un ciudadano que parte de su país con una determinada cantidad de dinero en efectivo y, sin gastar en nada, simplemente lo va convirtiendo en todas y cada una de las divisas nacionales a medida que recorre los otros 14 Estados de la UE. Al final, el monto inicial se ha convertido en poco más o menos la mitad; el resto, lo ha dejado en comisiones y demás gastos inherentes a la conversión. El cálculo es tan cierto como inútil el ejemplo, puesto que no cabe imaginar a nadie tan estúpido como para realizar tal recorrido y además no utilizar uno solo de los instrumentos a su alcance: tarjetas de crédito, cheques, etc., que minimizan de forma notable ese teórico 50% de depreciación. Por el contrario, han aparecido numerosos estudios empresariales y sectoriales que sugieren que el ahorro que les va a suponer operar en una única moneda en sus operaciones intraeuropeas no alcanza siquiera para cubrir en varios años los costes e inversiones necesarios para asumir el euro. Surge así una de las incógnitas más relevantes: ¿por qué no haber limitado el proyecto de Unión Monetaria al establecimiento de un sistema de paridades fijas entre las distintas monedas de la UE?

Sin duda, la respuesta es política, porque, como reza el Tratado de la Unión, la configuración de la UEM no es un fin en sí mismo, es más bien un paso intermedio hacia el estrechamiento de la unidad política. Dicho de otro modo, está concebida como un hito en el camino hacia la configuración de una Europa federal; de ahí el recelo evidenciado por el Reino Unido, desde su adhesión firme partidario de limitar las cesiones de soberanía a Bruselas que ha ido comportando el proceso de desarrollo de la actual UE. Y no sólo eso: la introducción del euro tiene la confesa intencionalidad de forzar una convergencia irremediable de las políticas económicas nacionales hacia el patrón de estabilidad seguido tradicionalmente por Alemania y encarnado en la política del Bundesbank. Hay que reconocer que los primeros pasos no han ido precisamente mal: las economías europeas convergen hoy como nunca en sus parámetros esenciales, si exceptuamos el empleo, justamente a continuación de uno de los períodos más divergentes desde la creación de la Comunidad Económica Europea.

No está de más recordar que, en la mayor parte de los Estados, los niveles de déficit y acumulación de deuda pública habían entrado hace tiempo en una situación de práctica insostenibilidad, curiosamente agravada en los años que siguieron a la firma del Tratado de la Unión y la consiguiente fijación de criterios para acceder a la tercera fase de la UEM. En la primera mi-

tad de la presente década, el desequilibrio promedio de las cuentas estatales en el área de la UE pasó del 3,6% del PIB en 1990 al preocupante 6,2% de 1993. Mientras, el nivel de gasto público no paraba de crecer: del 42,6% del PIB en 1980 pasó al 44,8% en 1990 y estaba en el 45,1% al cierre de 1996.

4.6 *La difícil convergencia... para después*

Aunque no faltan quienes discrepan de la importancia dada al cómputo del déficit como indicador de convergencia, lo cierto es que prácticamente los mismos cuestionan seriamente su sostenimiento tras el 1 de enero de 1999. Aducen, no sin relativo fundamento, que el tope del 3% sobre el PIB o su correlativo 60% para la deuda viva carecen de fundamento y razonabilidad suficientes. En puridad económica, parecería más lógico haber planteado un déficit cero para toda la extensión del ciclo, con sus fases de expansión y contracción. Y destacan, a continuación, que el cumplimiento puntual logrado para el examen de 1998 está basado en una mezcla de *contabilidad creativa* y medidas coyunturales e irrepetibles, sin mediar la más mínima actuación estructural. Dicho de otro modo: nada garantiza, todo lo contrario, que los desajustes presupuestarios no vayan a reproducirse, muy especialmente a la hora de enfrentar las partes bajas del ciclo, cuando aumenten los desembolsos asistenciales –desempleo– y baje la recaudación fiscal como consecuencia de la menor actividad. Porque, de modo generalizado, los Gobiernos han abdicado por ahora de todo amago de reforma o replanteamiento de las grandes partidas de gasto que en los presupuestos nacionales suponen el desempleo, las pensiones y la sanidad. Tres líneas de desembolso que soportan la progresiva penalización demográfica y las seculares incapacidades del modelo europeo para generar ocupación.

Medio en serio medio en broma, podríamos decir que la más clara de las convergencias se ha producido en el modo como los países europeos han trampeado sus cifras presupuestarias para no rebasar el 3% del PIB impuesto como límite al déficit público en los requisitos de Maastricht. El principal sostén común ha sido la reducción del coste de sus abultadas deudas estatales, como consecuencia de la caída sostenida de los tipos de interés. Algo que, como es lógico, ha ayudado más a aquellos países cuyo *stock* de deuda es más abultado o mantenían diferenciales más altos con la cotización central del bono alemán. Luego, dependiendo de cada economía, las recetas han puesto un mayor o menor acento en cada una de las medidas, aunque sin apartarse de un guión más o menos similar: artificios contables, transfiriendo partidas, obligaciones o cargas presupuestarias a ubicaciones tanto más recónditas como no computables; reducción drástica de las inversiones públicas de los años 1997 y 1998; venta de empresas públicas; aumento de impuestos y cargas fiscales; aplazamiento o refinanciación de desembolsos irreversiblemente comprometidos.

Un recorrido, país a país, por los presupuestos estatales de los socios de la UE nos aporta ejemplos sin duda creativos y alguna que otra situación peculiar. Así, por ejemplo, Francia ha optado por anotarse plusvalías presupuestarias ficticias con una operación del fondo de pensiones de France Telecom. Alemania ha revalorizado sus reservas de oro y ha ejecutado un presupuesto en el que el endeudamiento contraído en el ejercicio supera la cifra de inversión, saltándose una prohibición constitucional que sólo permite tal política en situaciones de emergencia nacional. E Italia establece nada menos que una *eurotasa* destinada específicamente a sufragar las exigencias del ingreso en la UEM.

Impera, en definitiva, una dinámica de tratamiento puntual del problema presupuestario –cumplir, en fecha determinada, el límite fijado en Maastricht–, frente a la consideración de que las finanzas públicas en la UE han pasado de ser una contribución potencial al crecimiento a convertirse en una losa asegurada para el porvenir. Se da la circunstancia de que varios países van a cerrar 1997 con una liquidación de gastos no financieros superior en términos reales a la efectuada en 1996. Ello, a pesar de que se aseguran contenciones en nombre de la requerida convergencia y que la expansividad del ciclo permite atenuar el pago de prestaciones, por ejemplo en desempleo. Citando el caso de España, el gasto público en el primer semestre de 1997 superó en un 7% al del mismo período del año precedente, sin computar en ambos casos lo correspondiente al servicio de la deuda; es decir, creció nada menos que cinco puntos por encima de la tasa de inflación prevista (2%) y más que el 3,5% calculado para el PIB. Ello demuestra claramente que los Gobiernos europeos no han acometido un esfuerzo consistente para corregir las deficiencias estructurales de sus presupuestos. Claro que esa falta de ambición parece incluso implícita en el dificultosamente aprobado Pacto de Estabilidad, que, en lugar de aspirar a un déficit presupuestario cero, medido en el conjunto del ciclo económico, no va más allá de recomendar que se sitúe siempre por debajo del ya mitificado 3% del PIB.

Lo peor de ese tratamiento no son las trampas que sugieren un desbordamiento posterior de las cifras y el riesgo de ruptura de los equilibrios. Más inquietante resulta constatar la falta de mentalización de los dirigentes respecto de las obligaciones que impone la globalidad. Cuando el euro sea real, el área monetaria europea unificada competirá con las otras ya existentes o previsibles a escala mundial. Quiere ello decir que a tales efectos contará menos la distribución interna del déficit presupuestario que en conjunto presente la UEM que la relación que guarde con los déficit del resto de las zonas: Estados Unidos, por ejemplo, que ha situado como objetivo tener un déficit presupuestario cero precisamente al cierre del año 2002. Ya se sabe que las comparaciones son odiosas pero, dicho más finamente, la localización del empleo y la riqueza van a depender en el futuro sobre todo de la posición relativa de cada territorio respecto de los demás. Ma-

nifestarse ruidosa y festivamente contra la mundialización, como hacen a menudo los jóvenes parisinos, puede servir para cualquier cosa menos para cambiar la realidad. Y ésta, que debería ser el *leitmotiv* de todos los pasos, previsiones y fundamentos del euro, no parece suficientemente asumida en todo por quienes integran los órganos legislativos, ejecutivos y de deliberación de los socios europeos y de la propia Unión Europea.

5. El empleo, ¿ausente?

Sin duda, el empleo ha sido y sigue siendo el gran ausente en los textos, tratados y disposiciones en torno al euro, pero no por ello su protagonismo deja de ser esencial y, cuando se consume el área monetaria unificada, es previsible que lo sea todavía más. La situación de partida es cualquier cosa menos esperanzadora: la tasa promedio de paro en la UE rebasa el 11%, con 18 millones de ciudadanos involuntariamente desocupados y sólo parcialmente acogidos al subsidio presupuestado. Inevitablemente, se constata que duplica la de Estados Unidos y es cuatro veces la de Japón, con el añadido de que la europea incluye elevados porcentajes de desempleo juvenil y de larga duración, por supuesto superiores a los que registra el resto del mundo desarrollado. En los últimos 30 años, el crecimiento del PIB en Europa y Estados Unidos ha sido similar, pero la creación de empleo no guarda relación: al otro lado del Atlántico la ocupación aumentó un 84% mientras a éste apenas crecía un exiguo 6%, que pasa a tener valores negativos si se excluyen los puestos generados por el sector público en su más amplia expresión. Es inevitable, pues, que surja la pregunta: ¿cómo afectará al empleo la introducción del euro?

Frente a la inquietud social por la falta de trabajo y la probada incapacidad para crearlo en cantidades suficientes, y acaso con el ánimo de anticiparse a un creciente escepticismo por la elusión que el planteamiento de la UEM ha hecho del problema, los líderes europeos convocaron y celebraron una cumbre monográfica en Luxemburgo a finales de noviembre de 1997. Fue, en buena medida, el precio político exigido por el primer ministro francés, Lionel Jospin, para aceptar el Pacto de Estabilidad propugnado por Alemania en Amsterdam, sede de la reunión del Consejo Europeo del mes de junio anterior. Sus conclusiones no fueron más allá de trasponer a un planteamiento unitario un sucinto catálogo de medidas ya experimentadas –por cierto, con escaso éxito– en varios países de la Unión Europea. Básicamente, se acordó incentivar planes de formación para los jóvenes parados y se fijaron unos objetivos de creación de empleo para el próximo quinquenio, cuyo cumplimiento en el ámbito de cada Estado evaluará anualmente el propio Consejo Europeo; eso sí, sin que se haya anticipado ninguna propuesta de actuación frente a quienes no sean capaces

de alcanzarlos. España exigió quedar fuera de tales exigencias, pese a ser el país que padece de forma más aguda la desocupación.

Aunque no han faltado quienes saludaran la cumbre luxemburguesa como una suerte de alumbramiento de la Europa social, o la primera muestra de sensibilidad de los gobernantes comunitarios frente al problema, otros han extraído del análisis frío del balance resultante la conclusión de que no se ha ido más allá de un «brindis al sol». Quizás la única aportación sea haber establecido una suerte de orden del día anticipado para futuras reuniones de jefes de Estado y Gobierno, con la obligación de cuando menos seguir hablando del tema y en todo caso presentar aspectos del debate a los medios de comunicación.

Hoy por hoy, en cualquier caso, se sigue echando en falta lo esencial: reconocer que las deficiencias del mercado de trabajo son graves y reales, además de directa consecuencia de un modelo que sigue siendo una especie de dogma no cuestionar. Reducir los perfiles de la desocupación a una supuestamente deficiente o inadecuada formación de los más jóvenes choca de bruces con la evidencia de que actualmente Europa registra la tasa de parados más alta de su historia, precisamente entre quienes ostentan notables grados de capacitación. El desempleo en la Unión Europea no tiene un perfil de baja cualificación en términos generales; es cierto que ese perfil refleja a un porcentaje de desocupados, pero otro más que relevante padece todo lo contrario: la frustración de no aplicar en el mercado de trabajo sus largos y trabajosos años de aprendizaje académico-profesional.

5.1 España, ¿caso especial?

Desde la óptica española, con un índice de desempleo que dobla la media comunitaria y, lo que es peor, una tasa de ocupación (ocupados sobre población total en edad de trabajar) que es la más baja de la OCDE, el tema es crucial. En cierto modo, los perfiles de la situación son semejantes a los del conjunto europeo, sólo que aquí parecen más acentuados. A la vista, por ejemplo, de una tasa de paro del 42,5% entre una población juvenil más preparada y cualificada que en cualquier otro tiempo precedente, debería ser inevitable plantearse qué es lo que no funciona, en qué radica tan claro y estrepitoso fracaso del modelo social. Una de las evidencias más preocupantes es que la destrucción masiva de puestos de trabajo que comporta cada período crítico queda muy lejos de compensarse con la creación de empleo en las fases subsiguientes de expansión. Dicho de otro modo, se entra en cada recesión peor que en la anterior. Así, entre 1991 y 1994 se destruyeron en la UE 5,1 millones de ocupaciones (España aportó un millón) y las mejores estimaciones no prevén más allá de 1,7 millones de nuevos empleos hasta el año 2000. ¿Cuál es la razón? ¿Subsanará algo la introducción del euro?

La ya comentada falta de referentes históricos de este proceso agudiza las divergencias a la hora de emitir cualquier tipo de pronóstico sobre los efectos en el empleo que la introducción del euro puede comportar. Incidiendo en los impactos previsibles que en el mercado de trabajo español pueda tener la plena puesta en marcha de la UEM, los estudios publicados llegan a conclusiones contrapuestas. Muchos, puede que una relativa mayoría, piensan que los efectos serán negativos y ponen el acento en la supresión de la opción devaluatoria. Aducen que el aumento de la competencia que llevará aparejado la moneda única será inasumible por las empresas españolas, dada la incapacidad de ajustarse por medio de los salarios reales, y ello conducirá a una destrucción de tejido productivo –empleo–, parecida a la que se produjo en los años de triste recuerdo que rodearon los fastos de 1992. A los partidarios de esta visión un tanto catastrofista cabe hacerles cuando menos tres comentarios, a modo de objeción: primero, que su análisis no parece tener en cuenta que la economía española tiene ahora mismo, sin UEM, un grado de apertura superior al de la mayor parte de sus socios en la Unión Europea, y que han sido precisamente los choques de competencia venidos del exterior lo que, desde 1959 hasta hoy, más y mejor ha fortalecido el tejido productivo nacional; en segundo lugar, los datos afianzan con rotundidad la idea de que el recurso sistemático a devaluar la moneda no garantiza, ni mucho menos, que el desempleo baje; tercero, y más importante, sólo desde la ingenuidad se puede aducir que el manejo libre del tipo de cambio va a seguir siendo posible en cualquiera de los países de la UE, estén o no integrados en la Unión Monetaria.

Por el lado contrario, varios autores preconizan que la entrada en la UEM corregirá, poco menos que por sí misma, todos los males de la economía española, incluyendo el del empleo. Están, sin duda, dejándose llevar por su entusiasmo europeísta, pero en su tesis subyace como elemento positivo la conciencia de que el nuevo marco de integración monetaria va a otorgar con toda seguridad una relevante oportunidad –acaso una *excusa*– a España para emprender las reformas necesarias que conduzcan a solucionar una parte de sus problemas seculares. Y la objeción más relevante que cabe hacer a estos europtimistas es precisamente oponerles el tercero de los argumentos dominantes: el ingreso en la UEM no es, en sí mismo, ni una fatalidad que necesariamente vaya a llevar acarreado un incremento notable de la tasa de paro ni el instrumento milagroso capaz de remediarlo. Dependerá de las condiciones en que se desenvuelva el proceso y la habilidad o torpeza de gobernantes, empresarios y sindicatos en adaptar y manejar el mercado laboral, globalmente, a escala europea y país a país.

5.2 Paro fundamentalmente estructural

Para tratar de predecir el futuro parece conveniente no despegarse demasiado de la realidad. Europa padece, es cierto, una tasa de desempleo enormemente abultada y preocupante que, además, no sólo aumenta rápidamente en las partes depresivas del ciclo económico sino que no alcanza a recuperarse durante los períodos de expansión. El paro europeo presenta, pues, muchos más condicionantes estructurales que cíclicos. Y exactamente lo mismo, aunque más acentuado, cabe decir del caso español.

Desde esta perspectiva, puede ser oportuno acudir a la teoría de las áreas monetarias óptimas, cuyo primer patrocinador fue el apóstol del liberalismo y padre de la Escuela de Chicago, Milton Friedman. A su juicio, la desaparición de los tipos de cambio debería verse compensada por la flexibilidad de los salarios y la movilidad geográfica de los trabajadores, a fin de mitigar las divergencias reales entre las regiones y amortiguar los efectos de los choques exógenos una vez se esté dentro de la UEM. Parece lógico, pues, predecir que todo dependerá de cómo se ajuste la relación entre salarios y productividad, porque, por mucho que el Tratado de la Unión asegure la libre circulación de trabajadores, el desplazamiento de mano de obra entre países tiene todavía que superar enormes barreras de índole idiomática, cultural y hasta climática, que no parece vaya a eliminar la actual generación.

España tiene, es cierto, una tradición poco alentadora en esa línea, aunque justo es decir que las cosas han mejorado notablemente desde la última crisis de 1993. Su principal riesgo aparejado al ingreso en la UEM puede venir de la pretensión, ya anticipada por varios colectivos y agentes sociales, de equiparar en el corto plazo las condiciones salariales y extrasalariales a la media europea *en euros*. Lógicamente, la expresión de retribuciones en una única y común moneda facilitará sobremanera la comparación y, desde ella, es comprensible el objetivo de igualar retribuciones por tareas y cometidos de índole similar. La cuestión es ¿cómo?, ¿a qué ritmo? Perseguirlo de inmediato puede acarrear el precio de erosionar sin remedio la competitividad y, en tal caso, tendrán razón los que vaticinan poco menos que el desastre de la destrucción acelerada de nuestro tejido industrial. Por el contrario, si las aspiraciones se acompasan a la evolución efectiva de la productividad, el resultado producido puede ser justo el contrario: aprovechar, de entrada, que el nivel salarial español es comparativamente bajo con relación a la media de los países centrales de la futura UEM y basándose en ello atraer localizaciones productivas generadoras de ese empleo que tan imperiosamente necesita esta sociedad.

Aunque se ha repetido con frecuencia que la unificación monetaria que proyecta Europa no tiene precedentes, lo cierto es que alguno se puede manejar y además especialmente próximo: la experiencia alemana que siguió

a la caída del muro berlinés. De un día para otro, la voluntad política del canciller Kohl determinó la extensión del marco occidental a los cinco *länder* incorporados al Este del río Oder, mediante la conversión automática de la moneda oriental a partir de una paridad impuesta de uno por uno. A partir de ahí, y dejando de lado la improcedencia económica de haber equiparado ambas monedas por puro interés político, los sindicatos alemanes hicieron todo lo posible por extender las condiciones de trabajo imperantes en el Oeste a los nuevos territorios incorporados. Resultado: al día de hoy, los salarios del Este están ya al 80% de los del Oeste, pero la productividad no llega al 40% y el desempleo es más del doble en las zonas de la ex República Democrática que en las incardinadas en la vieja República Federal; los costes unitarios de las zonas orientales han crecido un 30% y su tasa de paro se eleva al 18%, en tanto que al otro lado han permanecido estables y el desempleo ronda el 11%; y todo ello deviene en la realidad de que las transferencias públicas a los cinco *länder* orientales rebasan los 12,7 billones de pesetas anuales. Contemplado desde España, la enseñanza puede ser doble: de una parte, muestra los inconvenientes de introducirse en el sistema a un tipo de paridad equivocado; ya nos ocurrió en 1989, cuando se incorporó la peseta al SME a una inadecuada sobrevaluación respecto al marco; de otra, revela hasta qué punto las alzas salariales no vinculadas a la evolución de la productividad devienen de inmediato en desempleo y destrucción de tejido productivo y, por tanto, de empleo, que tanto cuestan luego recuperar.

Resumiendo, pues, España tiene ante sí unas notorias posibilidades de aprovechar positivamente su inclusión en la UEM. Debe tener presente que sus niveles salariales y de productividad sitúan, mezclados, el coste del factor trabajo ligeramente por debajo del que rige en los países centrales de la futura UEM. Y debe tratar de aprovechar, de paso, la casi segura autoexclusión en una primera fase del Reino Unido, ahora mismo receptor de la mayor parte de las inversiones multinacionales provenientes del exterior de la UE. Si las autoridades de Londres persisten en sus dudas, es más que probable que la mayor parte de las localizaciones productivas que busque acceder a los mercados europeos elija zonas de países integrados en el euro y, hoy por hoy, determinadas regiones españolas se muestran entre las potencialmente más atractivas para esa ubicación.

5.3 En definitiva, hay que competir

Lo que vale para España puede y debe trasponerse al ámbito europeo, en tanto que espacio concurrente a la competencia para localizar inversiones productivas provenientes del exterior de la UE y demás disputas consecuentes a la globalidad. Desde esta óptica, no dejan de sorprender las recurrentes apelaciones a la necesidad de que el euro sea una moneda fuerte.

Como solía decir el inefable Groucho Marx: ¿comparado con quién?, ¿en relación o respecto a qué? Sí convendría tener en cuenta que, una vez afianzado el espacio monetario unificado de la UEM, lo que actualmente conceptualizamos como comercio exterior dejará de tener importancia relativa para las economías europeas. Los flujos comerciales extracomunitarios son ya poco relevantes para la mayor parte de las economías y sectores de la Unión Europea y, dado que es previsible que el euro incentive los intercambios intracomunitarios, cabe suponer que el renglón comercio exterior reduzca su importancia, tal y como le ocurre a la economía estadounidense desde tiempo inmemorial. Ello no debería conducir, sin embargo, a la resurrección de políticas poco menos que autárquicas de índole europea. Tiene que servir, en cambio, para propiciar mayores grados de apertura, desmintiendo esa *fortaleza europea* que tanto temen, denostan y denuncian al otro lado del Atlántico y, al tiempo, para revalorizar la importancia de perpetuar y mejorar los atractivos de la Unión Europea como zona de localización inversora.

También desde una óptica española, conviene tener presente determinadas realidades de nuestra posición relativa en el seno de la futura UEM. Por ejemplo, en materia de déficit público y restantes compromisos incluidos en el Pacto de Estabilidad que fue aprobado en la Cumbre de Amsterdam, en junio de 1997. Mientras no se acometan medidas estructurales de reforma del gasto público –la verdad, no se vislumbran–, es inevitable deducir enormes limitaciones a los capítulos de inversión. Los países que incumplan el tope del 3% del PIB fijado, o cualquier otro que se establezca en el futuro, correrán el riesgo de ser multados con desembolsos presupuestarios añadidos. No se ha concretado cuál será el destino de esos fondos, en buena medida porque, acaso persuadidos de lo esperpéntico de la medida, las probabilidades de que esa multa sea efectiva son más bien escasas; tanto por las cautelas, plazos y excepciones previstos, como por la recurrente paradoja de que sean los propios potenciales sancionados –dirigentes políticos nacionales– quienes deban dictaminar la imposición de la sanción.

A la vista de la fórmula diseñada, alguien ha señalado lo absurdo que resultaría castigar a los conductores ebrios con la obligación de ingerir dosis suplementarias de alcohol como requisito para permitirles continuar viaje. Lo cierto es que los eventuales excesos de gasto serían reprimidos con más cargas presupuestarias, que, lógicamente, no recaerían sobre los dirigentes manirrotos sino sobre el conjunto de los ciudadanos contribuyentes del país transgresor.

Volviendo al capítulo de inversiones, parece oportuno plantear la desigual posición de un país como España que, a las desventajas inherentes a su ubicación periférica respecto a los principales mercados de la Unión Europea, une su atraso relativo en algo tan crucial como las infraestructuras para defender su nivel de competitividad.

5.4 *Limitaciones presupuestarias*

Es indiscutible que la limitada cuantía del presupuesto comunitario, enormemente lastrado por una Política Agrícola Común (PAC) cuya inviabilidad económica ha forzado su propia reforma, no permite imaginar su utilización como mecanismo compensatorio de los desajustes derivados del euro y el subsiguiente Pacto de Estabilidad. Pero sorprende aún más que algunos socios, con Alemania y Holanda a la cabeza, comiencen a preconizar la desaparición de los Fondos de Cohesión, creados en su día para apoyar el proceso de convergencia de las naciones menos desarrolladas, desde la interpretación de que eran finalistas, con caducidad en el momento del ingreso en la UEM. Es claro que para España son importantes, dado que recibe del orden de los 200.000 millones anuales por tal concepto; pero por pura coherencia con los fundamentos del Plan de Estabilidad, que basa su articulación en la necesidad de mantener y aun extremar la igualación de los fundamentos objetivos de todas las economías integradas, parece obligado considerar el mantenimiento de mecanismos equilibradores, se denominen igual que hasta ahora o varíen su concepto y denominación.

Seguramente, la polémica por los Fondos de Cohesión es marginal si se compara con la que aguarda a los mecanismos de financiación comunitaria, cuya estructura actual expira el año 2000. El nudo gordiano estará en la estructura de la PAC y las implicaciones de futuras ampliaciones de la UE. Políticamente, Francia está vivamente interesada en mantener los mecanismos de financiación de la agricultura comunitaria, porque favorecen especialmente a una importante bolsa de votantes. Alemania, por su parte, patrocina una rápida ampliación al Este, con la eventual integración de Hungría, República Checa y sobre todo Polonia, que, con sus 40 millones de habitantes y una parte relevante de su población aún en tareas agrícolas, amenaza con serios desequilibrios el porvenir de la PAC; por cierto, condicionada, o mejor limitada, en sus aportaciones por los acuerdos suscritos en la Ronda Uruguay desarrollada en el seno del GATT. Todo ello, sin olvidar la creciente probabilidad de que los votantes europeos expresen un rechazo creciente a favorecer con fondos públicos una realidad cada vez menos oculta: el nivel de renta familiar de los agricultores supera en muchos casos al de buena parte del resto de la sociedad. Es éste, pues, un capítulo especialmente conflictivo que los dirigentes europeos deberán afrontar de cara al año 2000, justo en pleno proceso de transición hacia la introducción efectiva de la nueva moneda común.

6. A modo de conclusión

Queda, en definitiva, bastante por decidir, pero mucho más por averiguar. En el ámbito sectorial, sin ir más lejos, está casi todo por evaluar.

Sólo han avanzado significativamente el sector financiero y, algo menos, las distintas formas de distribución. El resto de las actividades no ha ido más allá de anticipar algunos estudios sobre las repercusiones iniciales que la introducción del euro les va a suponer. Que bancos, cajas de ahorros y, algo menos, compañías de seguros hayan avanzado más que otros está plenamente justificado por la doble circunstancia de que su materia prima –dinero– es justamente el sujeto del cambio y no menos por el hecho de estar sometidos a regulación de la autoridad monetaria, protagonista y en cierto modo impulsora de la futura UEM. Es más, en las empresas –grandes, pequeñas y medianas–, en los profesionales y en el público en general domina la impresión de que será a través del sistema financiero y las Administraciones Públicas como se introducirán la información y los sistemas para hacer frente a la nueva moneda común. Eso, cuando menos en el ámbito operativo, porque el impacto efectivo sobre la marcha de los negocios está por ver.

Curiosamente, es también el sistema financiero quien tiene más o menos claro que el euro va a perjudicar significativamente su cuenta de resultados. No en vano, las diferencias de cambio, las comisiones, operaciones en divisas, etc., aportan buena parte del beneficio obtenido por las entidades en los últimos años. La unificación de las divisas europeas y la mayor competencia que, en general, se augura para todos los sectores, es probable que conduzcan al negocio financiero a un progresivo estrechamiento de los márgenes –ya iniciado y en gran medida favorecido por los bajos tipos de interés–, que sus rectores deberán hacer compatible con las inversiones requeridas para asumir operativamente las sucesivas fases de implantación del euro, hasta mediado el año 2002.

A modo de reflexión final, es obvio que el camino ya irremisible hacia el euro obliga a los europeos a convertir los evidentes riesgos que comporta en oportunidades. Es algo que viene como exigencia y requerimiento añadido al cúmulo de transformaciones que estamos viviendo, rotuladas, resumidas o excusadas en eso que hemos acabado llamando globalidad; la mayoría, por ahora, sin convincente explicación. Las economías, también las sociedades, están aprendiendo de repente –ya se verá si dura– a vivir sin apenas inflación. Y los productos, desde las manufacturas a los servicios, pasando por las inversiones productivas, viajan sin límites ni frenos por toda la esfera mundial. Particularmente novedosa es la movilidad diaria, mejor instantánea, del equivalente a varios billones de dólares estadounidenses, deambulando por todo el planeta en busca de una oportunidad de rentabilizarse, sin el menor impacto productivo directo ni afianzamiento ni estabilidad, no digamos control.

Sea o no como consecuencia de las mutaciones planetarias, lo cierto es que las economías europeas parecen requerir –de hecho requieren– más transformaciones que buena parte de aquellas con las que está obligada a

competir. El tamaño del sector público, el papel y atribuciones del Estado, incluso su diseño, están en el centro de toda elucubración sobre el porvenir. Está por asumir una evidencia cada vez más constatada: los complejos aparatos públicos europeos han dejado de ser un claro elemento de prosperidad social y han pasado a amenazarla con creciente fruición. Al final, lo que está sobre la mesa es qué parte de la renta y riqueza obtenidas con el esfuerzo individual debe pasar a sufragar la maquinaria pública, sin que ésta se revuelva contra las propias posibilidades de desarrollo de la libre iniciativa o la carga tributaria resulte tan gravosa que convierta en aparente la prosperidad personal. Dicho más crudamente: es el dilema entre contribuir al Estado o elegir vivir de él. Claro que no sólo estamos ante una decisión de cada uno; hay también repercusiones globales que afectan a la capacidad competitiva de la sociedad: el 63% del incremento registrado en los costes unitarios europeos va a parar a las arcas públicas, en materia de tributos, tasas, cotizaciones sociales y demás; en Estados Unidos, ese porcentaje se reduce a un tercio y baja al 25% en el caso de Japón.

Hacia finales del mes de agosto de 1997, la coalición CDU-CSU que gobierna en Alemania hizo público un interesante documento, presumiblemente orientado a constituir la base de su programa electoral en los próximos e importantes comicios del otoño siguiente. Afianzaba, por supuesto, su apuesta política favorable al euro, pero señalaba la inaplazable necesidad de unir a los planes de implantación de la moneda única una serie de reformas estructurales orientadas a solventar determinadas deficiencias europeas:

a) Regulación excesiva del mercado de trabajo.
b) Demasiadas reglamentaciones sectoriales (productivas).
c) Impuestos excesivos y complicados.
d) Sistemas de formación obsoletos.
e) Desequilibrio entre contribuyentes y períodos de contribución, por un lado, y receptores de pensiones, por otro, en los sistemas asistenciales.
f) Costes de la sanidad en permanente crecimiento.

Aunque referidas primordialmente a Alemania, todas pueden ser extrapoladas, con mayor o menor intensidad, al resto de los países y economías de la UE.

Pero los dirigentes políticos se confiesan prisioneros de una opinión pública en absoluto propicia a las reformas, al tiempo que no hacen el más mínimo esfuerzo por variar el clima social continuista y temeroso que reacciona hasta con violencia al más tímido planteamiento reformador. De esta evidencia surgen las opiniones más pesimistas respecto a las repercusiones reales de la moneda común. Incluso se llega a sugerir la inconveniencia de perseverar en la filosofía que inspira la política monetaria del Bundesbank, de inmediato transmutada en la que regirá las decisiones del futuro BCE.

Así, recuperando en cierta forma el viejo Informe Werner, se contrapone el principio rector alemán: «asegurar la estabilidad de los precios» al que rige en Estados Unidos las tareas de la FED: «crear condiciones financieras compatibles con un crecimiento real sostenido, empleo creciente y reducción de las presiones inflacionarias». A muchos les gustaría, o eso dicen, ver algo de los principios del otro lado del Atlántico incorporados a la ejecutoria cotidiana de la UEM.

Desde el escepticismo reinante entre los principales economistas, se va imponiendo poco a poco la evidencia de que el euro será finalmente una realidad. Ya no es tiempo de discutir su conveniencia sino de atinar la forma de materializarlo minimizando riesgos y optimizando sus potenciales capacidades para favorecer crecimiento estable y prosperidad en su ámbito de aplicación. En definitiva, se trata de ver cómo el proyecto de implantar un área monetaria unificada deviene en beneficio de los ciudadanos: es la única razón de ser aceptable que corresponde plantear.

Al cabo, o la introducción del euro se aprovecha para cambiar Europa, o no será la moneda unificada el único fracaso. Irá a peor todo lo demás.

Capítulo II

LA INTERNACIONALIZACIÓN DE LAS EMPRESAS ESPAÑOLAS

I. TESIS INTERPRETATIVAS

1. Cambia el campo de juego

Una cierta perspectiva temporal nos permite ya darnos cuenta del profundo *shock* que para las empresas españolas supuso nuestra entrada en el Mercado Común en 1986. La bisoñez, el voluntarismo y algún grado de inconsciencia están en la base del enorme coste empresarial de aquel paso: no eran muchas las empresas españolas que estaban preparadas para afrontar con éxito ese proceso de apertura de mercados y el concepto de competitividad resultaba aún extraño. La purga en el tejido empresarial español, especialmente en el industrial, fue dura: muchas empresas sucumbieron, otras pasaron a manos de capital extranjero. Se llegó a instalar un discurso catastrofista que auguraba la desindustrialización de España y su conversión en un país de servicios de escaso valor añadido. Pero también hubo empresas que fueron capaces de adaptarse a las nuevas condiciones.

Mientras empezábamos a aprender y aplicar las nuevas reglas de juego y a sacar provecho de ellas nos encontramos con un cambio mucho más profundo y sustancial: una ampliación importante del campo de juego y de los participantes y una transformación de las reglas, de los medios y de las estrategias. Crecen las expectativas y las posibilidades pero también las exigencias y los riesgos.

La actividad económica se desarrolla cada vez más en un ambiente sin fronteras. Los procesos de liberalización de los flujos de comercio, capital, servicios y tecnología y de desregulación de las economías van creando un mercado cada vez más amplio, unitario y homogéneo. La producción, la tecnología y la comercialización se han convertido en procesos de dimensión mundial. En este contexto, el tamaño empresarial va adquiriendo cada vez más peso como factor de competitividad, ya que determina en buena medida la capacidad de inversión y de riesgo. Siempre en función del tamaño de cada mercado, la reflexión sobre la dimensión adecuada y su posible ampliación aparece como un proceso ineludible. A este aumento de escala hay que añadir la aceleración del ritmo de los acontecimientos en este ámbito. La conjunción de ambos elementos puede provocar un cierto temor entre los empresarios y trabajadores y explica la sensación de desajuste temporal en la aplicación por parte de las empresas españolas de las nuevas estrategias necesarias para responder a las demandas de un contexto de competencia global.

Es claro que, en general, las empresas españolas se enfrentan a esta nueva situación mejor preparadas que cuando entramos en el Mercado Común;

el notable aumento de las exportaciones españolas en los últimos cuatro años es un signo claro a este respecto. No sería bueno, sin embargo, que olvidáramos el largo trecho que aún nos queda por recorrer para no depender tanto de factores cíclicos y coyunturales y para conseguir un tejido industrial plenamente competitivo. Las empresas españolas, recién salidas de la dura reconversión al Mercado Único, deben aprovechar ese impulso y no decaer en su empeño de adaptación al contexto de globalización en el que inevitablemente estamos inmersos. No hay tiempo para la complacencia ni para el descanso.

La globalización es un fenómeno que hoy por hoy parece imparable, porque las fuerzas que lo causan siguen funcionando con toda energía. Todavía quedan por abrirse plenamente espacios económicos enormes como China, India, Pakistán y Bangladesh, que juntos suman la mitad de la población del mundo. La competencia comercial se va a seguir intensificando, las multinacionales serán cada vez más fuertes y controlarán una proporción mayor de la producción mundial de bienes y servicios. Los mercados financieros ganan en extensión y profundidad y contaminan con su inestabilidad a todas las economías del mundo. Las empresas españolas no deben hacerse ilusiones pensando que las dificultades que les causa la globalización son fruto de una coyuntura pasajera que pronto cambiará. Se trata de una mutación radical de estructura con la que hay que contar por mucho más tiempo y que afecta a todas las empresas, incluso a aquellas situadas en sectores tradicionalmente locales.

La necesidad que tienen las empresas españolas de cambiar sus maneras de pensar y trabajar es imperiosa, una cuestión de supervivencia en el corto plazo. No se trata solamente de «cambiar para seguir igual», como decía *Il Gattopardo* de Lampedusa, sino de «cambiar para seguir viviendo». Muchas empresas ya lo están haciendo, por diseño explícito o intuitivamente pero lo deben hacer todas de una manera refleja, racional y técnica.

En este contexto es importante la política industrial de las Administraciones Públicas, que no debe consistir en proteger la operación de las empresas a la antigua, sino facilitar su adaptación a los nuevos tiempos. La nueva política industrial debe insistir en el acceso y utilización eficiente de la información y la formación de cuadros con una mentalidad verdaderamente internacional. De otra manera, presenciaremos la lenta desaparición de muchas empresas familiares y la red que hoy protege a cientos de miles de hogares españoles se romperá por muchos lugares.

2. Protagonista: el factor humano

En buena medida la globalización ha sido posible, y se intensificará aún más, gracias a los avances técnicos. Se ha producido una verdadera revo-

lución del conocimiento que afecta a todos los ámbitos de la vida humana y en especial a la actividad económica y de las empresas. Hasta los productos y servicios más simples van acumulando una cantidad de conocimiento tal que resulta imposible sustraerse al imparable proceso de tecnologización creciente.

Los factores de competitividad internacional de las empresas se desplazan con rapidez desde el coste de los recursos y el precio del producto a la cualificación y competencias de los recursos humanos, a la capacidad de absorber y usar nuevas tecnologías y a la calidad de los productos. El desarrollo y accesibilidad de tecnologías genéricas, como la microelectrónica, la informática, la biotecnología y los nuevos materiales, ha cambiado considerablemente el carácter y el alcance de la competitividad industrial y las estructuras organizativas de la empresa. En todos los sectores se ha intensificado la búsqueda de ventajas competitivas asociadas a la innovación técnica o de conocimiento.

El fulgurante desarrollo de las nuevas tecnologías de la comunicación ha contribuido de manera notable a una mayor rapidez y menor coste de la transmisión de información, lo cual promueve un gran cambio hacia procesos de producción con mayor densidad de conocimiento. Por tanto, la competitividad internacional de las empresas depende cada vez más del acceso a la información y a los sistemas que permiten procesarla y transmitirla con rapidez y a bajo coste. Disponer de información y de las personas capaces de usarla acertadamente es la base a partir de la cual se pueden acometer todas las adaptaciones que son necesarias en tecnologías productivas, renovación de productos, estudio de mercados, alianzas y asociaciones, métodos y técnicas de gestión, etc.

Este protagonismo creciente del conocimiento, la información y las nuevas tecnologías en el actual contexto de globalización y competitividad internacional concede al factor humano una importancia capital en la empresa. El desarrollo de las cualificaciones y de las competencias es el factor crucial en la capacidad de innovación. Sin una masa crítica de trabajadores cualificados, de técnicos y de personal directivo no es posible implantar y llevar a buen puerto procesos de innovación, ya sea en la producción, en la gestión, en la comercialización o en I+D.

La globalización, la liberalización y la introducción de nuevas tecnologías genéricas han alterado el carácter y el volumen de la demanda de cualificaciones. Nuestro país presenta aún una desventaja preocupante en el comercio internacional de productos de alta tecnología, aquellos en los que se espera un mayor crecimiento en la producción y en la demanda. Las nuevas estructuras organizativas y los sistemas flexibles de producción requieren trabajadores con una sólida formación de base que les permita adquirir y desarrollar en equipo competencias diversas. La educación formal y especialmente la capacitación continua a lo largo de la vida laboral, as-

pecto en el que nuestras empresas muestran aún un preocupante déficit respecto a las de otros países, refuerzan su papel estratégico. El sistema educativo y la infraestructura social del país determinan más que nunca su competitividad general.

Junto al desarrollo tecnológico, el *marketing* sigue siendo una de las asignaturas pendientes de las empresas españolas que compiten en el mercado global. Muchas de nuestras empresas capaces de competir con sus productos en el mercado internacional encuentran grandes dificultades para encontrar técnicos en comercio exterior y en *marketing*. De nuevo el factor humano aparece como fundamental y clave en el proceso de internacionalización de las empresas españolas y muestra la necesidad de una apuesta formativa superior que deben afrontar conjuntamente las empresas y las instituciones públicas y privadas.

3. Se necesitan nuevos líderes

El protagonismo del factor humano no se reduce a la importancia cada vez mayor de la cualificación de los recursos humanos de la empresa. La cultura empresarial y la función de los empresarios adquieren un valor determinante en este nuevo contexto de economía global y de aumento de la competencia. Los hombres de empresa de nuestro país han de ser conscientes de que, al igual que tras nuestra entrada en el Mercado Común, el creciente proceso de globalización significa tener un campo de juego y algunas reglas distintas. Se abre una nueva dialéctica de retos y oportunidades que exige de las empresas y de las personas un esfuerzo de adaptación no siempre fácil, pero necesario.

La actividad empresarial es en nuestros días una lucha distinta a la anterior, porque intervienen nuevos actores, hay nuevas normas y aparecen dinámicas inesperadas. Pero, en principio, es más prometedora porque puede abarcar el mundo entero y hoy es posible, por ejemplo, que una mediana empresa se plantee exportar o establecerse en China, el mayor mercado potencial del mundo, lo cual hace apenas 15 años era un sueño empresarial imposible. No es mundo para empresarios complacientes y perezosos que sólo saben quejarse de que las cosas no puedan seguir como antes. Esto exige a los empresarios que quieran sobrevivir en la economía globalizada un esfuerzo de *aggiornamento*, de ponerse al día en conocimientos de hechos, dinámicas, sistemas, métodos, instrumentos que funcionan en las nuevas realidades. Se abre un mundo de nuevas oportunidades en el que necesitamos empresarios con iniciativa, capacidad de riesgo y profesionalidad, dispuestos a viajar para conocer los mercados, los interlocutores y asociados posibles y a aceptar los costes de bienestar personal que se derivan de esta actividad.

Ningún consultor o especialista puede reflexionar por los empresarios y medir las oportunidades mejor que ellos. El especialista puede explicar cómo funciona el mundo exterior, puede contrastar los planes del empresario con la realidad económica que conoce y dar una opinión. Nadie está mejor capacitado para decidir que el empresario mismo, quien conoce y dirige la empresa, lo cual no obsta para que busque el necesario apoyo que puedan prestarle los técnicos profesionales, las asociaciones empresariales, las cámaras de comercio, las oficinas de información comercial, etc.

La transformación de los modos de actuar de los empresarios de nuestro país que este nuevo contexto global exige pasa también por que éstos dejen de entender fundamentalmente su actividad como una parcela de poder en pugna con otros poderes dentro de la empresa y que en su planteamiento estratégico la lógica y justificable búsqueda de aumento de su patrimonio no se anteponga o entre en contradicción con el necesario crecimiento de la empresa. La concepción de la actividad empresarial como un ejercicio de poder y la escasa profesionalización de los consejos de administración son obstáculos importantes en los procesos de fusión que necesariamente tendrán que afrontar en un futuro más o menos inmediato muchas empresas españolas para poder alcanzar el tamaño suficiente que les permita competir en los mercados globales.

Estas y otras adaptaciones imprescindibles ponen de manifiesto la necesidad de nuevos líderes en la empresa. «La tarea más difícil y valiosa del liderazgo puede ser la de proponer nuevas metas y diseñar una estrategia que promueva el trabajo adaptativo. [...] La gente descubre y responde al futuro en la medida en que lo planifica. Quienes lideran deben aprender de los acontecimientos y sacar partido de las oportunidades imprevistas que los hechos descubren»[1]; deben ser capaces de movilizar a las personas para que enfrenten y no eviten la realidad y los conflictos. A los empresarios, especialmente, y a los altos directivos corresponde esta función de liderazgo, necesaria hoy más que nunca para que los desafíos que plantea la globalización se transformen en retos y oportunidades y no en amenazas. De ello depende mucho más que el éxito económico y empresarial; depende en buena medida la capacidad de la propia sociedad de responder a las nuevas demandas de una situación permanentemente en cambio.

1 Heifetz, R. *Liderazgo sin respuestas fáciles*. Paidós. Barcelona. 1997. p. 51.

II. RED DE LOS FENÓMENOS

1. Competir en un mundo internacionalizado

El interés creciente por el fenómeno de la competitividad se debe al acelerado proceso de internacionalización de los intercambios de todo tipo que se ha producido en los últimos años. Tras décadas de proteccionismo y hasta de regímenes que propugnaban la autarquía, la progresiva liberalización de los intercambios financieros y comerciales y la estandarización de los sistemas productivos y de los productos mismos, junto a factores como el imparable avance de las tecnologías de la comunicación y del transporte, van configurando un espacio económico cada vez más global y unitario. Este contexto internacional es ya ineludible para gran parte de las empresas de cualquier país: bien como posibilidad para una estrategia ofensiva, de salida en busca de nuevos mercados, bien como factor básico en el mantenimiento o defensa de las posiciones en el mercado interior.

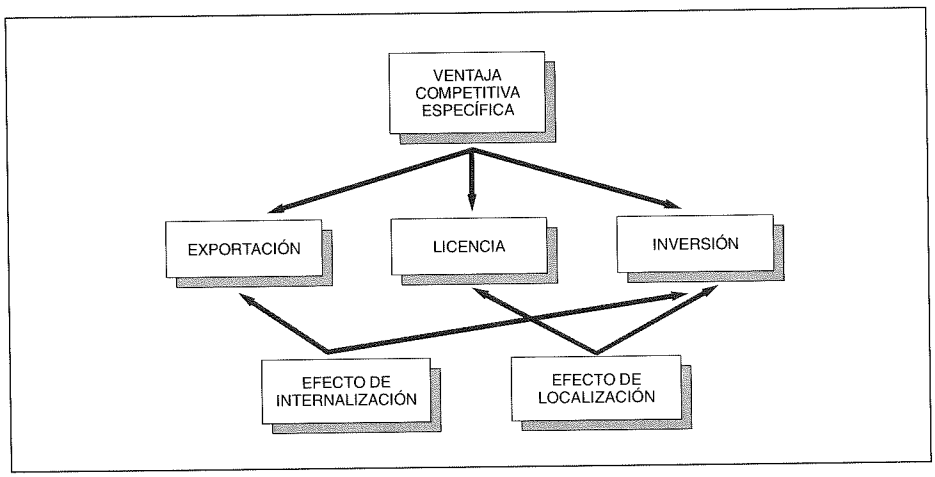
En este capítulo nos vamos a centrar en el primer aspecto: la internacionalización de la empresa española a través de la salida en busca de nuevos mercados, proceso que se ha intensificado de manera sustancial en los últimos años. «La internacionalización comienza en el mismo momento en que el mercado exterior se constituye en un referente obligado para las decisiones estratégicas de la empresa, abarcando un amplio arco de posibles actividades que va desde la exportación activa hasta la inversión en el exterior, pasando por todas las fórmulas mixtas y contractuales intermedias»[2]. En una perspectiva más inmediata a la realidad empresarial, la causa de la salida de las empresas al exterior suele ser la saturación de los mercados interiores y la competencia en dichos mercados por parte de empresas nacionales y extranjeras. Hay que alcanzar volúmenes y la única manera de desarrollarse es conseguir nuevos mercados. Así pues, la salida al exterior, al menos para la mediana y la gran empresa, ya no es un problema de preferencia o de voluntariedad: el mercado interior es limitado para casi todos los productos y necesariamente deben tener presencia exterior.

Siguiendo la citada exposición de J. A. Alonso, podemos agrupar las distintas fórmulas de internacionalización de las empresas en tres grandes opciones genéricas: exportación, inversión directa exterior y licencia o franquicia. La opción por una u otra, o mejor, el predominio de una sobre las otras, dependerá, entre otros factores, del valor que se conceda al mante-

---

[2] Instituto de la Pequeña y Mediana Empresa Industrial (IMPI), *Informe Anual. La pequeña y mediana empresa en España. 1995*, Madrid, 1995, p. 194.

Gráfico 1 – Factores de internacionalización



Fuente: Instituto de la Pequeña y Mediana Empresa Industrial, *Informe Anual. La pequeña y mediana empresa en España. 1995*, Madrid, 1995.

nimiento dentro de la empresa de la ventaja competitiva sobre la que se sustenta la decisión de salir al exterior y al aprovechamiento de la implantación en dichos mercados (gráfico 1).

La licencia/franquicia es un sistema relativamente poco utilizado por las empresas españolas en sus estrategias de internacionalización. Respecto a la inversión directa en el exterior (IDE), registró un aumento espectacular –superior al 100%– en 1994: pasó de 444.928 millones en 1993 a 1.019.976 en 1994, como se puede apreciar en la tabla 1. En los dos años siguientes ralentizó su crecimiento y en 1997 volvió a dispararse: aumentó un 59%, hasta alcanzar 1,9 billones. Estos datos certifican la creciente importancia del proceso de internacionalización vía inversión directa que están acometiendo las empresas españolas y la progresiva superación en este ámbito del déficit crónico respecto a las de los países de nuestro entorno. Son, por otro lado, una manifestación más del proceso de modernización y desarrollo de nuestro país, ya que «las actividades de inversión directa en el extranjero se encuentran íntimamente ligadas al nivel de desarrollo de los países. Los flujos de inversión hacia el exterior solamente aumentan cuando la importancia relativa de los activos naturales y creados se inclina en favor de los segundos»[3], entre los cuales cabe destacar los tecnológicos y los comerciales.

[3] Campa, J. M. y Guillén, M., «Evolución y determinantes de la inversión directa en el extranjero por empresas españolas», *Papeles de Economía Española*, n. 66, 1996, p. 245.

Tabla 1 – Evolución de las inversiones españolas en el exterior. Importes en millones de pesetas. 1993-1997

	Número de operaciones	Número de empresas	Importe	Importe medio por operación	Importe medio por empresa
1993	381	254	444.927,7	1.167,8	1.751,7
1994	525	345	1.019.975,9	1.942,8	2.956,5
1995	495	278	948.276,7	1.915,7	3.411,1
1996	558	294	1.233.654,1	2.210,8	4.196,1
1997 (*)	319	208	822.544,3	2.578,5	3.954,5

(*) Datos hasta julio.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de datos del Ministerio de Economía y Hacienda, Dirección General de Política Comercial e Inversiones Exteriores.

Conviene, no obstante, destacar que el importante aumento del volumen de inversión directa en el exterior no se corresponde con el del número de empresas: 254 en 1993 frente a 294 en 1996, cuando el volumen de inversión prácticamente se triplicó. La razón está, como aparece en la tabla, en el notable incremento del importe medio por operación y por empresa, lo que indica una mayor apuesta empresarial por este proceso. No obstante, es cuestionable hablar de la importancia y fortaleza del proceso de internacionalización vía inversión directa en el exterior de las empresas españolas cuando ésta se concentra en un grupo relativamente pequeño.

En este análisis de la inversión directa de las empresas españolas en el exterior hay que destacar otro dato: la concentración de gran parte de esas inversiones en América Latina y en un grupo muy reducido de grandes empresas. Como podemos apreciar en la tabla 2, en el período 1993-1997, la IDE de las empresas españolas ha registrado un cambio radical por lo que a destinos de la inversión se refiere: el porcentaje de la IDE española en los países de la Unión Europea, destino tradicional de dichas inversiones, pasó de un 57% en 1993 a un 21% en 1997; inversamente, el porcentaje correspondiente a los países de América Latina aumentó desde un 18% en 1993 a un 63% en 1997. En 1994 una parte muy importante de la IDE española correspondió a la compra por parte de Telefónica de la compañía telefónica de Perú. En este año, 1997, las adquisiciones o tomas de participación de Banco Santander, BBV, Endesa, Telefónica, Iberdrola, Repsol, Gas Natural, etc., en dicha zona están en la raíz del llamativo crecimiento de la inversión de las empresas españolas en el exterior.

Indudablemente, es muy importante este proceso de internacionalización de las grandes corporaciones de nuestro país, y más en un área donde el idioma común y la cercanía histórica y cultural pueden reforzar el factor arrastre sobre otras empresas españolas para instalarse allí. Los datos que citamos anteriormente acerca del número de empresas españolas que realizan inversiones en el exterior parecen poner en cuestión este factor de

Tabla 2 – Evolución de las inversiones directas españolas en el exterior por áreas de destino. En porcentaje. 1993-1997

	1993	1994	1995	1996	1997 (1)
Países de la UE	56,9	36,9	29,5	32,8	21,2
Otros países europeos	1,7	2,0	2,7	0,3	1,1
Estados Unidos	5,3	5,3	4,7	5,6	7,5
América Latina	17,7	45,4	26,8	45,7	63,0
Asia	0,1	0,2	0,6	0,6	0,6
África	4,5	0,5	0,4	0,4	0,7
Paraísos fiscales (2)	12,9	9,5	34,6	14,4	6,0
Otros países	1,0	0,2	0,6	0,0	0,1
Total	100	100	100	100	100

(1) Datos hasta junio.
(2) Se consideran paraísos fiscales los siguientes países y territorios: Liechtenstein, Andorra, Gibraltar, Mónaco, Islas Anglonormandas, Mauricio, Bermudas, Bahamas, Islas Caimán, Islas Vírgenes, Antillas holandesas, Islas Malvinas, Panamá, Singapur, Hong-Kong y Vanuatu.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de datos del Ministerio de Economía y Hacienda, Dirección General de Política Comercial e Inversiones Exteriores.

arrastre de las grandes empresas españolas sobre las PYMEs para asentarse en América Latina. Además de la limitación en la capacidad de asumir riesgos que se deriva de su tamaño, las condiciones sociopolíticas en esta área no permiten a este tipo de empresas, sometidas con frecuencia a las urgencias del corto plazo, hacer previsiones que les permitan aventurarse e instalarse allí. Incluso en las inversiones de las grandes empresas es preciso dejar que pase el tiempo para determinar cuánto hay de apuesta y proyecto a largo plazo y con vocación de permanencia y cuánto de inversión financiera o de búsqueda de aumento puntual de la cuenta de resultados.

Con frecuencia las operaciones empresariales de inversión directa en el exterior se han acometido buscando básicamente una reducción de costes. La caída de las barreras arancelarias ha permitido que las industrias con escaso contenido tecnológico de países con salarios y costes sociales bajos compitan directamente con las de los países desarrollados. Muchas de estas últimas han trasladado a dichos países parte o toda su producción. Este proceso de deslocalización productiva en busca de menores costes de producción no siempre ha resultado satisfactorio desde el punto de vista económico[4] y va dejando paso cada vez con mayor frecuencia a un nuevo tipo de inversión en el exterior: el que pretende lograr un nuevo mercado. En palabras del responsable de operaciones exteriores de Mondragón Corpo-

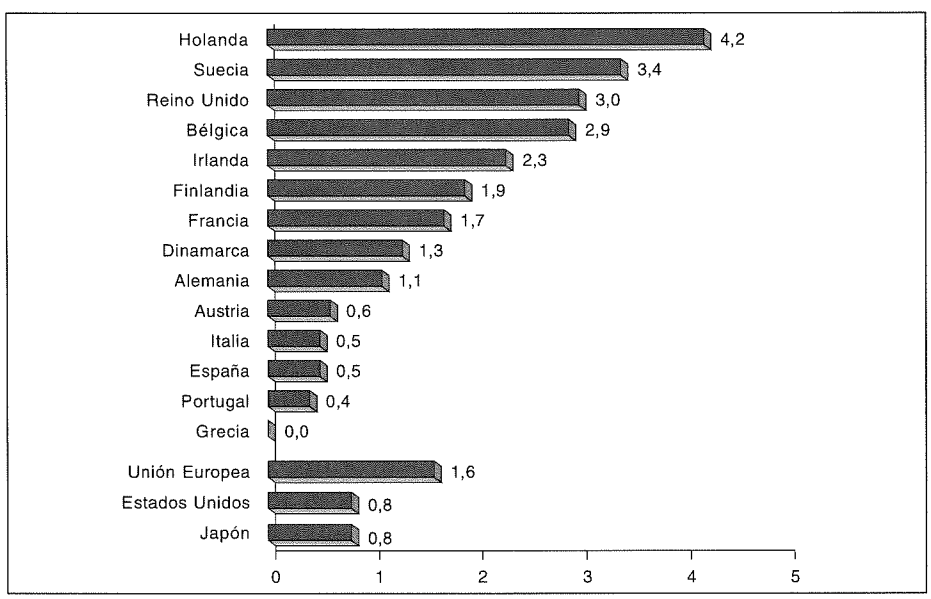
[4] Véase Punsola, A., «Los costes no son la sorpresa», *Economics*, n. 109, septiembre de 1997, p. 28-32.

ración Cooperativa, «el coste es necesario, pero cortoplacista; conseguir un mercado tiene más valor estratégico que lograr un coste».

Tradicionalmente las empresas acometían su proceso de inversión en el exterior mediante la creación de filiales. Esto explica la escasa internacionalización de las empresas españolas en décadas pasadas, ya que un proceso tal requería que la empresa decidida a seguir ese camino dispusiera por sí misma de abundantes recursos económicos y capacidades competitivas. En los últimos años han aumentado considerablemente las opciones que se pueden seguir en un proceso de internacionalización, muchas de ellas basadas en diversas formas de cooperación interempresarial. De este modo se ha abierto una puerta de salida al exterior para las PYMEs, relativizando la importancia de la dimensión en un aspecto cada vez más fundamental para el mantenimiento y crecimiento de muchas empresas.

A pesar del importante aumento de la inversión directa en el exterior de las empresas españolas, es aún escasa en comparación con otros países de nuestro entorno: en el período 1986-1996 la inversión directa en el exterior de nuestro país apenas supuso un 0,5% del PIB frente a una media europea del 1,6% (gráfico 2). En tanto que la inversión directa es «un canal adecuado para el incremento y consolidación de los mercados exteriores [...], la escasa cuantía que, en relación a nuestro PIB, supone la inversión espa-

Gráfico 2 – Flujos de inversión directa. En porcentaje sobre el PIB a precios de mercado. Media del período 1986-1996



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Martín, C., *España en la nueva Europa*, Alianza Editorial-Fundación de las Cajas de Ahorros Confederadas, Madrid, 1997.

ñola directa en el exterior constituye una limitación para nuestras exportaciones»[5]. El grueso de las empresas españolas internacionalizadas se concentra en el ámbito de la exportación. Este hecho encaja perfectamente con dos características de la realidad empresarial de nuestro país: a) con la aún reciente apertura de un número importante de empresas españolas al exterior, ya que la exportación suele ser la etapa inicial, el primer umbral que atraviesan las empresas en su proceso de internacionalización; y b) con la preponderancia de las PYMEs en nuestro tejido empresarial, ya que la exportación es «la forma de acceso a la internacionalización más ampliamente utilizada por las PYMEs, dados sus menores riesgos y compromiso de recursos»[6]. Por eso vamos a centrar el estudio de la competitividad e internacionalización de las empresas españolas en el análisis de las exportaciones de bienes y servicios, considerando el turismo de manera diferenciada.

2. Aprendiendo a vender en otros mercados

En la última década hemos asistido a un importante proceso de apertura comercial de las empresas españolas al exterior. Los ingresos procedentes del extranjero por venta de bienes, turismo y resto de los servicios prácticamente se ha multiplicado por tres, al pasar de 6,9 billones en 1987 a 18,6 en 1996 (tabla 3). Las importaciones también han registrado un aumento muy notable en dicho período. La suma de ambos conceptos da como resultado una participación muy significativa de la demanda exterior en el PIB de nuestro país: un 65% en 1996; en 1985, un año antes de nuestra entrada en el Mercado Común, dicho porcentaje era del 36%. Esta variable es la que se utiliza para medir el grado de apertura de la economía de un país. Con el rápido crecimiento de los últimos años nos hemos acercado, e incluso superado, a los países de nuestro entorno.

Más de dos tercios (69,7%) de los ingresos procedentes del exterior corresponden a venta de bienes. Al estudio detallado de las empresas exportadoras de los sectores primario y secundario dedicamos el siguiente epígrafe. Antes de entrar en dicho análisis vamos a hacer una breve referencia al sector servicios y nos detendremos un poco más en el sector turístico, dada la importancia del mismo en la economía y en la sociedad españolas.

---

[5] Martín, C., *España en la nueva Europa*, Alianza Editorial-Fundación de las Cajas de Ahorros Confederadas, Madrid, 1997, p. 140.

[6] Camisón Zornoza, C., *La competitividad de la PYME industrial española: estrategia y competencias distintivas*. Civitas/IMPIVA. Madrid. 1997. p. 279.

Tabla 3 – Evolución de los ingresos procedentes del extranjero por venta de bienes, turismo y resto de los servicios. En miles de millones de pesetas corrientes. 1987-1996

	Total	Bienes	Turismo	Otros servicios
1987	6.888,0	4.235,9	1.819,8	832,3
1988	7.544,4	4.665,7	1.944,3	934,4
1989	8.121,1	5.169,2	1.924,3	1.027,6
1990	8.484,6	5.656,2	1.878,4	950,0
1991	9.271,0	6.224,7	1.991,1	1.055,2
1992	10.204,3	6.757,3	2.265,1	1.181,9
1993	11.815,3	7.876,5	2.514,1	1.424,7
1994	14.435,3	9.889,1	2.875,4	1.670,8
1995	16.328,3	11.344,7	3.165,9	1.817,7
1996	18.559,6	12.935,8	3.503,7	2.120,1

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Banco de España, *Balanza de Pagos de España*, varios años.

2.1 Comercio y turismo tiran de los servicios

Los datos recogidos en la tabla 3 muestran que en España los ingresos procedentes del extranjero por otros servicios, distintos del turismo, son claramente inferiores a los correspondientes a bienes y a servicios turísticos. No obstante, han aumentado considerablemente en los últimos años, especialmente a partir de 1993: en este período, su ritmo de incremento es semejante al de los bienes y superior al del turismo.

A la hora de analizar este sector nos encontramos con la dificultad que supone que bajo el título «otros servicios» se agrupen actividades muy heterogéneas. Como podemos apreciar en la tabla 4, en 1996 un 40% de los ingresos por servicios corresponde a transporte, tanto de mercancías como de viajeros, «de modo que sus determinantes se encuentran estrechamente ligados a los de las transacciones comerciales y las operaciones turísticas, lo cual explica la similitud en los ritmos de crecimiento de los distintos grupos»[7].

Un 31% de los ingresos se inscriben en el epígrafe «servicios prestados a las empresas»; una parte significativa del incremento en este apartado puede achacarse a la inversión directa en el exterior de firmas españolas, que contratan o subcontratan servicios con empresas con las que ya colaboran en nuestro país. Las empresas de consultoría –de ingeniería, servicios informáticos, etc.– son un caso paradigmático de lo que estamos comentando. En este capítulo de las exportaciones españolas hay que

[7] Buisán, A. y Gordo, E., *El sector exterior en España*, Servicio de Estudios del Banco de España, Madrid, 1997, p. 63.

Tabla 4 – Evolución de los ingresos en la balanza de servicios por componentes. En miles de millones de pesetas corrientes y porcentaje. 1993-1996

	1993		1994		1995		1996		% de variación 93/96
	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	
Transportes	534,0	37,1	669,0	40,3	731,7	40,3	855,8	40,4	60,3
Comunicaciones	58,7	4,1	63,5	3,8	67,1	3,7	80,8	3,8	37,6
Construcción	55,1	3,8	51,4	3,1	56,8	3,1	58,3	2,7	5,8
Seguros	114,9	8,0	124,9	7,5	116,6	6,4	111,6	5,3	–2,9
Servicios financieros	89,3	6,2	83,6	5,0	76,2	4,2	93,2	4,4	4,4
Servicios informáticos	74,5	5,2	82,5	5,0	127,8	7,0	154,8	7,3	107,8
Servicios prestados a las empresas	422,1	29,3	478,1	28,8	528,9	29,2	652,0	30,8	54,5
Servicios personales, culturales y recreativos	23,6	1,6	26,6	1,6	26,8	1,5	31,5	1,5	33,5
Servicios gubernamentales	35,6	2,5	42,2	2,5	57,3	3,2	51,9	2,4	45,8
Royalties y rentas de la propiedad inmaterial	32,6	2,3	38,2	2,3	24,4	1,3	30,2	1,4	–7,4
Total	1.440,4	100	1.660,0	100	1.813,6	100	2.120,1	100	47,2

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Banco de España, *Balanza de Pagos de España*, varios años.

destacar el decidido apoyo que se le está prestando desde el Instituto Español de Comercio Exterior (ICEX). En el *Plan 2000 para la exportación* se afirma que «por el valor estratégico que tiene la realización de estudios y proyectos en el exterior por parte de ingenierías, consultoras y constructoras españolas, el ICEX es consciente de la necesidad de dar un apoyo especial a estas empresas, teniendo en cuenta el efecto de arrastre sobre la exportación española de bienes y servicios que tienen sus proyectos, y por tanto, los beneficios generados sobre las exportaciones de otras empresas»[8].

Finalmente, dentro de las exportaciones españolas de servicios, hay que señalar los escasos y menguantes ingresos por «*royalties* y rentas de la propiedad inmaterial», un signo más de la debilidad tecnológica de nuestro país.

2.2 El turismo y la miopía del éxito

El turismo es un sector clave de la economía española: representa el 10,5% del PIB. Además, los ingresos por turismo han permitido compensar parcialmente los continuados déficit de nuestra balanza comercial de bienes y obtener en algunas ocasiones superávit en la balanza por cuenta co-

[8] Secretaría de Estado de Comercio, Turismo y Pequeña y Mediana Empresa, *Plan 2000 para la exportación*, Ministerio de Economía y Hacienda, 1997, p. 84.

rriente. A esto hay que añadir que, dada la multiplicidad de bienes y servicios relacionados directamente con el turismo (hostelería, transporte...) y su capacidad de arrastre sobre el resto de los sectores (construcción, producción de alimentos...), la demanda turística tiene un efecto multiplicador para el conjunto de la economía. El análisis de Figuerola, Arranz, Prade y Allende[9] cifra en 1,6 el multiplicador de la demanda turística sobre la producción española; es decir, que por cada peseta de demanda turística el conjunto del sistema económico produce 1,6.

Este importante efecto multiplicador es el que hace que directa o indirectamente dependa del turismo el 9,5% de los ocupados en nuestro país. En relación con la ocupación, la intensidad de trabajo del sector turístico, en comparación con la producción industrial, suele ser alta, debido al importante elemento de servicios que lleva consigo buena parte de la actividad turística. Por otra parte, no se debe olvidar que muchos de estos servicios son proporcionados por un amplio tejido de PYMEs, muchas de ellas empresas familiares: guías turísticos, taxis, venta de recuerdos, servicios personales... Por tanto, de la buena marcha del sector turístico español, de su competitividad en el ámbito internacional, depende no sólo el equilibrio de nuestras cuentas exteriores, sino también el trabajo y bienestar de muchas empresas y de muchas familias españolas.

Precisamente por eso, cabe preguntarse por la citada competitividad del sector turístico español. Las cifras de los últimos seis años resultan envidiables para cualquier país: en el período 1992-1997, los ingresos han aumentado un 80%, hemos superado la cifra de 60 millones de visitantes y en 1997 sobrepasamos por primera vez a Francia por ingresos, para colocarnos inmediatamente después de Estados Unidos y de Italia (tabla 5).

No obstante, estos datos de los últimos años no deben hacernos olvidar el estancamiento y la crisis de la segunda mitad de los ochenta y principios de los noventa (véase tabla 3). En pesetas constantes, los ingresos por turismo de 1987 fueron superiores a los de 1991. Este estancamiento no se debió a una reducción de la demanda mundial de turismo, ni a una disminución de la renta de los turistas; ambas variables registraron aumentos en ese período. No fue una crisis de demanda, sino de oferta[10] o, si se prefiere, de competitividad.

Como señalan Buisán y Gordo[11], el desarrollo del turismo español se basó principalmente en las condiciones naturales de nuestro país, en su si-

---

[9] Véase Figuerola, M., Arranz, A., Prado, J. y Allende, E., «Incidencia y efectos multiplicadores del turismo en la economía española», *Información Comercial Española*, n. 749, 1996, p. 17-32.

[10] Véase Espasa, A., «Características de la demanda en los estudios econométricos sobre el turismo», *Información Comercial Española*, n. 749, 1996, p. 84.

[11] Véase Buisán, A. y Gordo, E., *op. cit.*, p. 71-73.

Tabla 5 – Evolución del *ranking* de países por ingresos en turismo. En miles de millones de dólares. 1990-1997

Ranking				Ingresos 1997	% de variación 96/97
1990	1996	1997			
1	1	1	Estados Unidos	75.056	7,36
3	2	2	Italia	30.000	–0,06
4	4	3	España	28.147	2,67
2	3	4	Francia	27.947	–1,45
5	5	5	Reino Unido	19.875	3,00
7	6	6	Alemania	18.989	8,096
6	7	7	Austria	12.393	–11,45
–	9	8	China	12.074	18,37
9	8	9	Hong Kong	9.635	–11,08

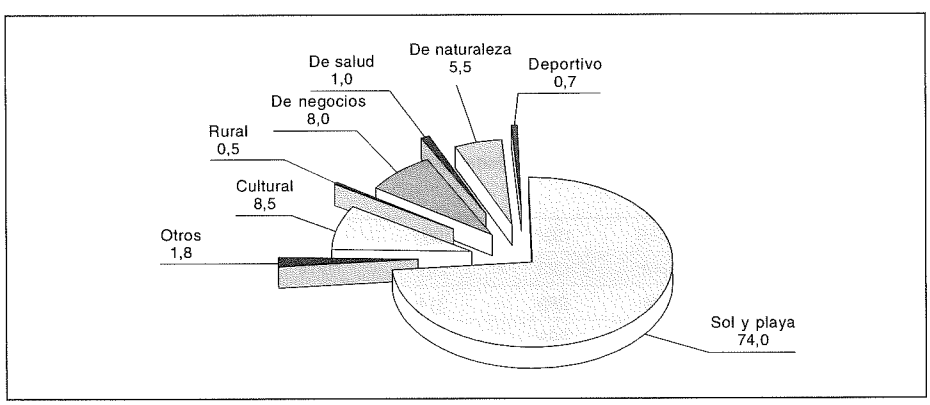
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de datos de la Organización Mundial de Turismo.

tuación geográfica, muy próxima a los países de Europa central y del norte, y en la existencia de precios muy reducidos en comparación con los de los países de procedencia del turismo. A partir de estas bases se ha ido configurando un sector turístico caracterizado por algunas debilidades que aún subsisten:

— Peso excesivo de un producto turístico basado en «sol y playa» (gráfico 3).

— Elevada concentración temporal: más del 50% de los visitantes extranjeros acude a España durante el período estival, lo que genera cierta

Gráfico 3 – Cuotas de mercado por productos turísticos de los europeos que acuden a España. En porcentaje



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Esteban, A., «El marketing turístico: la orientación de la actividad hacia el consumidor», en Pedreño, A. (dir.), *Introducción a la economía del turismo en España*, Civitas, Madrid, 1996.

congestión en esta estación y la consiguiente infrautilización de los recursos disponibles en los restantes meses del año.

— Alta concentración por áreas de destino y de procedencia de los turistas. Las cuatro comunidades autónomas del litoral mediterráneo, junto con Baleares y Canarias, absorben un porcentaje superior al 90% de las pernoctaciones de los turistas extranjeros en hoteles españoles; la presión turística en estas zonas está produciendo ya una degradación significativa del medio ambiente que actúa en detrimento de la propia oferta turística. Por otro lado, de Francia, Alemania, Reino Unido y Portugal procede el 70% de los turistas que visitan España. Esta escasa diversificación de la demanda turística va en contra de la estabilidad del sector turístico español, ya que acentúa su dependencia respecto a la situación coyuntural de estos países.

— Especialización en un turista con renta media o baja, que se ve más afectado en sus posibilidades de viajar por las variaciones en sus ingresos. Como podemos apreciar en la tabla 6, el gasto en turismo por visitante extranjero en España es el más bajo entre los países considerados. Por similitudes de todo tipo, deberíamos acercarnos a los niveles de Francia e Italia. Estas diferencias explican que el 7% de cuota de mercado turístico mundial por visitantes que obtuvo España en 1996 se quedase en un 6,7% en lo que se refiere a ingresos.

El mayor crecimiento de los precios en España respecto a los países de procedencia de los turistas y el desarrollo de otros destinos turísticos alternativos, con una oferta muy similar a la española y un nivel de precios muy inferior, fueron reduciendo la ventaja competitiva de nuestro país en la década de los setenta y los ochenta. La sobrevaloración de la peseta, fruto de una política de moneda fuerte, fue el otro factor desencadenante de la crisis y estancamiento del sector en la segunda mitad de los ochenta, en el que nuestro país fue incapaz de aprovechar el favorable clima económico internacional.

Las devaluaciones de nuestra moneda y las crisis en destinos turísticos como Yugoslavia, Turquía o los países del Magreb explican en buena me-

Tabla 6 – Evolución del gasto en turismo por visitante extranjero en algunos países de la Unión Europea. En ecus. 1985-1994

	1985	1990	1991	1992	1993	1994
España	249	283	295	316	298	297
Francia	286	289	314	324	332	339
Grecia	287	229	259	270	302	302
Italia	206	258	290	331	377	386
Reino Unido	639	602	615	578	601	605

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Eurostat, *Tourisme-Statistiques Annuelles 1994*, Luxemburgo, 1997; e INE, *Boletín mensual de estadística*, n. 62, 1997.

dida el crecimiento de los últimos años. Aunque, como señalamos anteriormente, los datos más recientes respecto a número de turistas, ingresos y una cierta tendencia a la desestacionalización son positivos, no podemos olvidar que la actual competitividad internacional de nuestro sector turístico muestra aún una gran dependencia de factores coyunturales (tipo de cambio, inflación, conflictos bélicos) y de una oferta turística de sol y playa competitiva en precio. Este último tipo de turismo es un sector ya maduro, en el que no cabe esperar aumentos apreciables. Por otro lado, es previsible la recuperación de destinos competidores de España en este sector. Las estrategias de competitividad de nuestro país no pueden estar a merced de unos factores tan coyunturales y de unos planteamientos tan cortoplacistas.

Los estudios de prospectiva señalan que el sector turístico tiene un potencial muy elevado de expansión. La mejora del nivel de vida registrado en los años recientes en numerosos países del continente americano y asiático, así como la que se espera se produzca en los países de Europa del Este, que aún mantienen una propensión a viajar muy reducida, y los avances en el ámbito de las comunicaciones explican en gran medida estas predicciones. Según la Organización Mundial de Turismo (OMT), el turismo mundial va a triplicarse en un plazo de 20 a 25 años. En 1997 viajaron fuera de sus fronteras 617 millones de personas; en el año 2000 serán 692 millones y 1.600 en el 2020. En este último año se prevé que los ingresos por turismo mundial ascenderán a dos billones de dólares, sin contar los gastos de transporte. En este contexto tres son los factores básicos de competitividad de nuestro sector turístico: diversificación, calidad y precio.

La demanda turística está experimentando una profunda transformación. La mejora del nivel de vida en algunas áreas, la incidencia de factores sociodemográficos como el aumento del número de personas mayores con buenas condiciones económicas y de salud y otros factores relacionados con el comportamiento de los consumidores están en el origen de la creciente demanda de productos alternativos al turismo de sol y playa. Para consolidar su lugar privilegiado en el contexto mundial, el sector turístico español ha de hacer un esfuerzo importante de diversificación para dar respuesta a estas nuevas demandas. La promoción del turismo cultural, de naturaleza, de negocios, rural, deportivo o de salud es necesaria para contrarrestar algunas de las debilidades que señalamos anteriormente. Los más de 120.000 millones de pesetas que facturaron las actividades relacionadas con el golf en 1996 es un buen ejemplo de diversificación ya emprendida y con magníficas perspectivas. Por el contrario, el turismo de naturaleza es un ámbito aún muy poco desarrollado, lo que se refleja en el hecho de que España posea casi la mitad de las zonas verdes de la Unión Europea y los ingresos turísticos relacionados con las actividades de naturaleza no alcancen el 9%.

Tan importante como diversificar la oferta es cuidar la calidad de la misma. Es previsible, como ya dijimos, una recuperación de destinos turísticos tradicionales como los de la cuenca del Mediterráneo y la aparición de otros que competirán básicamente en precios. Ante esta perspectiva, el aumento de calidad en la oferta turística de nuestro país se convierte en condición necesaria no sólo de desarrollo sino incluso de supervivencia. En este contexto es fundamental combatir la degradación ecológica y urbanística ligada a la congestión de determinadas zonas turísticas y promover y controlar la calidad de los servicios ligados al turismo.

Sin embargo, no podemos olvidar que «la capacidad de nuestro país para proporcionar atracciones básicas de 'sol, mar y arena' a precios baratos para los turistas procedentes de países con divisas fuertes implica que es difícil de evitar un turismo de masas a bajo precio»[12]. Es un mercado al que no podemos renunciar, pero tampoco podemos dejar que los altos costes que impone a la economía y al medio ambiente a medio y largo plazo hipotequen el futuro de la misma actividad turística. Hay que ofertar y promocionar un turismo de mayor valor añadido y con una ajustada relación calidad/precio.

Desde el punto de vista empresarial, hay que destacar que es importante que en el sector turístico se formen grandes grupos españoles que se embarquen en estrategias de mayor alcance económico y temporal. Hemos de empezar a rentabilizar el enorme capital que supone la experiencia acumulada en este sector. Casos como los de los grupos Sol-Meliá, Barceló, Halcón Viajes, etc., muestran que es un proceso ya iniciado y que tiende a la consolidación. Es también importante que las empresas, y fundamentalmente las PYMEs, de este sector se profesionalicen y se responsabilicen de la mejora de la calidad del producto turístico que les corresponde. Para ello es muy importante hacer mayor hincapié en la formación tanto inicial como continua de los empresarios, directivos y empleados, sin caer en la frecuente justificación de la elevada estacionalidad para no invertir en la cualificación de los recursos humanos.

2.3 Superando complejos, inercias y desventajas

Uno de los fenómenos más característicos de la actividad de las empresas españolas en los últimos años es el espectacular aumento de las ventas de bienes al exterior. Como podemos apreciar en la tabla 7, el volumen de las exportaciones españolas pasó de 6.605.667 millones en 1992 a 12.931.008 en 1996, lo que supone un aumento del 95,8% en un breve período de cuatro años. Para captar la significación de estas cifras baste

[12] Bull, A., «La economía del sector turístico», *Información Comercial Española*, n. 749, 1996, p. 10.

Tabla 7 – Evolución de las importaciones y exportaciones de bienes y de la tasa de cobertura. En millones de pesetas corrientes. 1988-1997

	PIB	Importaciones	Exportaciones	% de exportaciones sobre PIB	Tasa de cobertura
1988	40.158.700	7.039.516	4.651.843	11,6	66,1
1989	45.006.100	8.396.381	5.134.537	11,4	61,2
1990	50.124.900	8.914.741	5.642.791	11,3	63,3
1991	54.791.300	9.672.144	6.213.771	11,3	64,2
1992	59.105.000	10.205.013	6.605.667	11,2	64,7
1993	60.934.300	10.131.020	7.743.845	12,7	76,4
1994	64.698.800	12.348.734	9.796.340	15,1	79,3
1995	69.778.900	14.318.261	11.472.831	16,4	80,1
1996	73.661.000	15.435.699	12.931.008	17,6	83,8
1997 (*)	57.753.500	12.859.416	10.903.453	18,9	84,8

(*) Datos hasta septiembre.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Boletín mensual de estadística*, varios números.

señalar que en el período anterior de igual duración, 1988-1992, el aumento fue de un 42%. En pesetas constantes, el aumento en el período 1992-1996 fue de un 64,9%, frente a un escaso 11% entre 1988 y 1992.

Otro dato que ilustra la importancia creciente de las exportaciones de bienes en la realidad económica e industrial de nuestro país es la participación de las ventas al exterior en el PIB. En 1988 representaban un 11,6%, porcentaje que se fue reduciendo hasta alcanzar un 11,2% en 1992. A partir de 1993 el porcentaje se dispara: en 1996 llega a un 17,6%. Estos datos reflejan no sólo la cada vez mayor vocación exportadora de las empresas españolas, sino el éxito que en los últimos años les está acompañando en esta opción por los mercados exteriores. El incremento de las exportaciones españolas se ha traducido en un aumento significativo de nuestra cuota en el mercado mundial: del 1,6% en 1993 hemos pasado al 1,9% en 1996.

Por último, la tasa de cobertura de las exportaciones sobre las importaciones aumentó desde un 66% en 1988 hasta un 84% en 1996; en los nueve primeros meses de 1997 alcanzó un 85%. Esta evolución reciente supone una notable corrección de uno de los desequilibrios tradicionales y básicos de la economía española: la balanza comercial.

¿Qué se exporta?

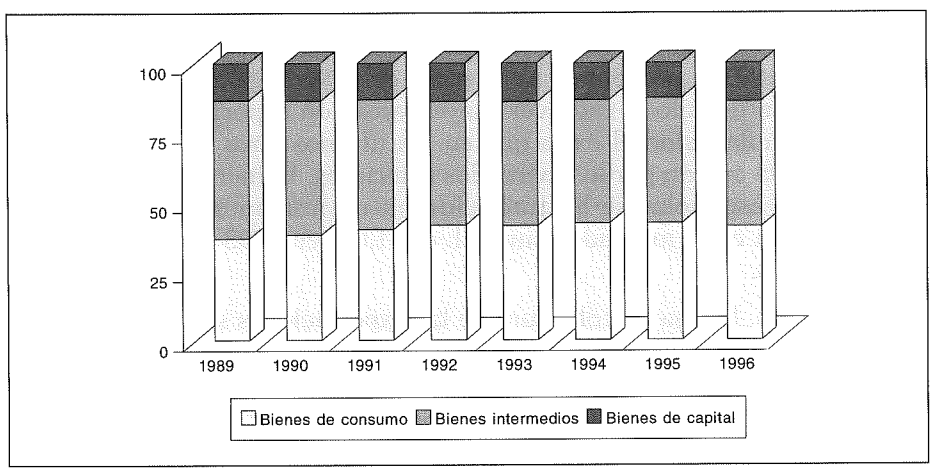
Una de las primeras preguntas que surgen al abordar el estudio del comportamiento exportador de las empresas españolas es la relativa a los productos que exportan. En una primera aproximación por grandes bloques,

podemos apreciar en el gráfico 4 que los bienes de consumo y los intermedios suponen en torno a un 86% de las exportaciones, frente a un 14% de los bienes de capital o de equipo. Este último porcentaje se ha mantenido prácticamente invariable durante todo el período 1989-1996. La distribución de los porcentajes de participación muestra también un progresivo y lento aumento de los bienes de consumo, en detrimento, lógicamente, de los bienes intermedios.

Según la clasificación por sectores de actividad, podemos señalar que los productos agrícolas y los de la industria agroalimentaria, recogidos en los epígrafes «alimentos, bebidas y tabaco» y «productos de agricultura, silvicultura y pesca»[13], suman el 16% de las exportaciones de bienes de nuestro país; el resto correspondería a la industria, exceptuada la agroalimentaria.

Estos datos tan generales no permiten captar los distintos procesos, el diferente grado de adaptación a las nuevas condiciones económicas y, en definitiva, la competitividad internacional de las empresas españolas. Para analizar más detalladamente qué es lo que exporta nuestro país vamos a utilizar la estadística de las secciones del arancel que publica mensualmente el Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales de la Agencia Tributaria. Las 21 secciones que lo componen se subdividen a su vez en 99

Gráfico 4 – Evolución de la distribución de las exportaciones españolas por tipo de producto. En porcentaje. 1989-1996



Nota: Los datos a partir de los cuales se ha confeccionado este gráfico se pueden consultar en el indicador 1.1.6 del Anexo Estadístico.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Boletín mensual de estadística*, n. 66, 1997.

[13] Véase el indicador 1.1.6 en el Anexo Estadístico.

capítulos en los que se clasifica la información referente a más de 22.000 productos. Por razones obvias, manejaremos los datos de la primera desagregación, que aparecen en el indicador 1.1.7 en el Anexo Estadístico.

Al estudiar la evolución de las 21 secciones en la última década, teniendo en cuenta el punto de inflexión que supone 1993, lo primero que llama la atención es que en los últimos cuatro años todas las secciones registran aumentos, algunos de ellos muy importantes. En el período anterior, 1987-1992, en cinco secciones se produjeron retrocesos, algunos en sectores tradicionalmente exportadores en nuestro país como el calzado, las grasas vegetales y animales y los artículos de cuero y de piel. En muchas otras secciones los incrementos quedaron por debajo de la inflación, lo que supone un estancamiento o retroceso en términos reales. Sólo en tres secciones el ritmo de aumento de las exportaciones se ha ralentizado en los últimos cuatro años: «material de transporte», «instrumentos de óptica...» y «mercancías y productos diversos».

Los productos estrella de la exportación española son los comprendidos en el epígrafe «material de transporte», que supusieron en 1996 el 26% del total de las exportaciones de nuestro país: más de tres billones de pesetas. Tan importante como el volumen de ventas es que la balanza comercial en este sector nos es claramente favorable, ya que la tasa de cobertura alcanzó un 145% en dicho año 1996, porcentaje que permanece prácticamente estable desde 1994 y que es muy superior al registrado en los últimos años de la década de los ochenta, cuando en algunos ejercicios se registró déficit comercial en esta sección.

Dentro de este grupo, el capítulo «vehículos automóviles, tractores, ciclos y demás vehículos terrestres, sus partes y accesorios» acapara el 90% del total. Estas cifras dan una idea de la importancia del sector automovilístico y de componentes en el conjunto de la economía de nuestro país: las empresas automovilísticas copan siete de los diez primeros puestos en el *ranking* de las empresas españolas que más exportan y más de un millón de empleos dependen de manera directa o indirecta de este sector, datos que lo colocan como segundo en importancia, tras el turismo, en la economía de nuestro país.

Mención aparte merece el subsector de componentes. En 1996 las exportaciones de este tipo de productos alcanzaron la cifra de 607.959 millones, un 4,7% del total de las exportaciones. Precisamente la importancia de las empresas automovilísticas en nuestro país y su carácter multinacional, así como la estrategia cada vez más extendida de la producción descentralizada y la externalización de actividades, han empujado a bastantes empresas españolas –muchas de ellas medianas empresas– a iniciar un proceso de internacionalización. En muchos casos acompañan a las multinacionales automovilísticas de las que son proveedoras en nuestro país en sus nuevos proyectos de inversión en otros países, especialmente en América

Latina. Este hecho refleja la confianza de las grandes empresas del sector en lo que se refiere a la calidad, precio y cumplimiento de plazos de entrega de los productos de dichos proveedores.

El segundo grupo en volumen de exportaciones es «máquinas y aparatos, material eléctrico y sus partes; aparatos de grabación y reproducción de sonido, aparatos de grabación o reproducción de imágenes y sonido en televisión, y las partes y accesorios de estos aparatos»: las ventas al exterior superan los dos billones de pesetas en 1996. Sin embargo, a diferencia del grupo anterior, en este sector la tasa de cobertura apenas alcanza el 61%, aunque hay que destacar el gran avance que se ha producido desde 1992, año en el que dicha tasa quedó en el 45%.

En los subsectores de bienes de equipo y telecomunicaciones hay que resaltar como factor importante en el aumento de las exportaciones la internacionalización que grandes compañías españolas como Repsol, Telefónica, Iberdrola, Endesa o Unión Fenosa han acometido en los últimos años. Este proceso resulta particularmente significativo en el caso de los países de América Latina. La implantación de grandes empresas españolas en esa zona es resultado de un proceso más amplio de apertura y modernización de las estructuras económicas y empresariales de dichos países que está atrayendo el interés de muchas otras empresas españolas. Gamesa, Abengoa, CAF, Dragados, Agbar..., son empresas con una presencia significativa en ese área. La cercanía cultural y lingüística es un factor fundamental, más cuando el empresariado español se ha mostrado timorato en su salida al exterior y no pocas veces el desconocimiento o la inseguridad en el idioma ha sido un primer gran obstáculo.

También hay que destacar dentro de este apartado los grupos más desagregados de «receptores de televisión», «máquinas de oficina» y «aparatos eléctricos de uso doméstico». En los tres las exportaciones españolas superaron los 100.000 millones en 1996 y en los tres la tasa de cobertura rebasa el 100% –el 175% en el primer grupo citado–. A este respecto, hay que subrayar la amplia presencia de multinacionales de electrónica de consumo en Cataluña –donde algunas de ellas están obteniendo la productividad por trabajador más alta de todas sus filiales– y de electrodomésticos en el País Vasco, Navarra y Cataluña. En ambas zonas se ha desarrollado una tupida red de PYMEs proveedoras altamente competitivas, lo que constituye un factor fundamental en el asentamiento y continuidad de estas empresas. El elevado volumen de exportaciones de Sony, Samsung, Fagor, Hewlett-Packard o la instalación de Daewoo en el País Vasco son ejemplos claros de lo que acabamos de comentar.

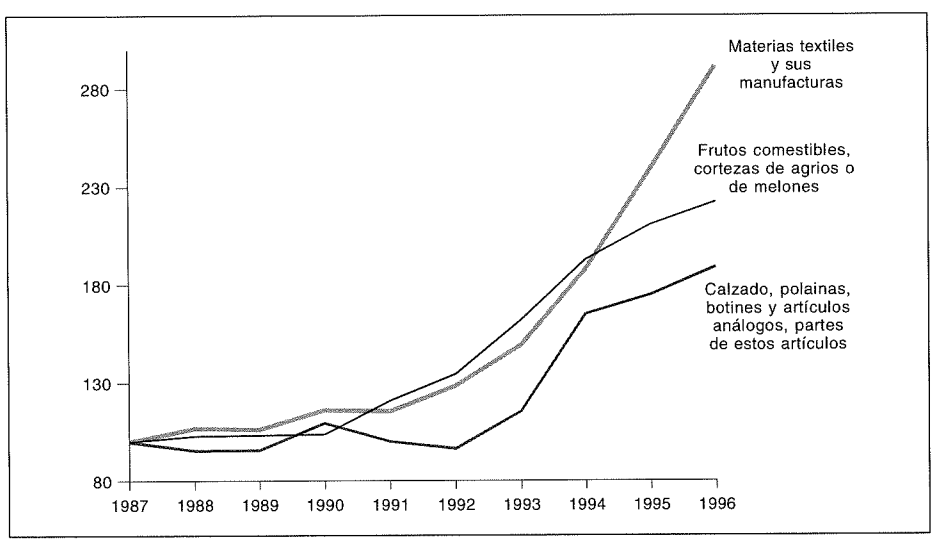
Por último, cabe resaltar los datos de una de las industrias con mayor y mejor tradición exportadora: nos referimos a la máquina-herramienta, un subsector encuadrado actualmente en el ámbito de la alta tecnología, que exporta el 63% de su producción –la mayor parte a países como Alemania,

Francia y Estados Unidos– y que mantiene en los últimos años tasas de cobertura superiores al 150%. Este subsector muestra unas particularidades en materia de organización empresarial y de estrategias de innovación y exportación que merecerían un estudio más detallado y a alguna de las cuales aludiremos más adelante.

Es interesante también observar la evolución de otros tres sectores con gran tradición exportadora en nuestro país: textil, calzado y productos vegetales. En los tres –como podemos apreciar en el gráfico 5–, el período que va de 1987 a 1992 supone una época de estancamiento, cuando no de importante retroceso, como en el caso del calzado, cuya facturación exterior en 1992 fue un 3% inferior a la de 1987.

La crisis exportadora de los dos primeros sectores, que en buena medida se explicó por la competencia de países en vías de desarrollo con bajos niveles salariales, y su pérdida de mercado interior puso en cuestión su viabilidad futura. Los datos de los últimos cuatro años reflejan una notable recuperación que no es explicable sólo por la ganancia de competitividad derivada de las sucesivas devaluaciones de nuestra moneda sino también por el gran esfuerzo en nuevas tecnologías, innovación, calidad, diseño y diversificación de productos que han llevado a cabo las empresas españolas de estos sectores y que les ha permitido compensar la desventaja en costes.

Gráfico 5 – Evolución de la exportación de frutos comestibles, calzado y materias textiles. En números índice. Base 1987=100. 1987-1996



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de datos del Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales.

Respecto a los productos vegetales, el considerable crecimiento que se constata desde 1993 tiene bastante que ver con la puesta en marcha del Mercado Único y el final de ciertas restricciones impuestas a algunos sectores agrarios al incorporarnos a la CEE en 1986. Sin embargo, no se puede olvidar la influencia que en esta evolución están teniendo en los últimos años la mejora constante de la comercialización y las cuantiosas inversiones en investigación para la mejora de la producción y para la selección y desarrollo de aquellas variedades que mejor aceptación tienen en los mercados exteriores. El caso de la fresa es paradigmático en este sentido.

Finalmente, no queremos dejar de mencionar el sector de manufacturas de piedra y productos cerámicos. Además de ser uno de los grupos en los que más aumentan las exportaciones –entre 1987 y 1996 casi se cuadruplicaron–, es una industria en la que las empresas españolas han alcanzado un puesto preeminente a nivel mundial y disputan a Italia la primacía. Las innovaciones tecnológicas, la calidad y el diseño y el aprovechamiento de las ventajas derivadas de la cooperación entre empresas de pequeña y mediana dimensión están en la base de su éxito en los mercados internacionales.

Nuestras ventajas y desventajas

Centrarse en el simple análisis de los datos absolutos de exportación y su evolución a lo largo de un período determinado resulta insuficiente para detectar aquellos sectores donde las empresas españolas son competitivas a nivel internacional. Para ello hay que proceder a interrelacionar las cifras de las exportaciones y las de las importaciones. J. A. Alonso[14] señala: «Se considera que las exportaciones revelan capacidades competitivas de la economía, en tanto que las importaciones expresan debilidades o limitaciones relativas». El sentido, por tanto, de elaborar los que se denominan «índices de ventaja comercial revelada» es destacar las ventajas y las desventajas comparativas de nuestro país y determinar de este modo el grado de especialización de nuestra economía en determinados sectores. Es ésta una información indispensable para elaborar una adecuada estrategia de competitividad de nuestras empresas y, por ende, de nuestra economía. Es importante determinar aquellos sectores en los cuales nuestras empresas son competitivas y los factores que sustentan esa competitividad para apoyarlos y fortalecerlos. Del mismo modo, es básico conocer aquellos otros en los que nuestras empresas muestran una clara desventaja, para saber si ésta obedece a causas coyunturales –y corregibles– o estructurales.

---

[14] Alonso, J. A., «Comercio exterior», en García Delgado, J. L. (dir.), *Lecciones de economía española*, Civitas, Madrid, 1996, p. 526.

La tasa de cobertura es la aproximación más inmediata a este estudio. Sin embargo, se suelen elaborar otros índices que permiten detectar con mayor facilidad la ventaja comparativa de las exportaciones. Uno de ellos es el que se denomina «saldo comercial relativo», que consiste en dividir el saldo neto de las importaciones y exportaciones entre la suma de ambos conceptos y multiplicar la cantidad resultante por 100.

Tras aplicar este índice a las secciones del arancel[15], encontramos dos secciones que presentan un saldo comercial relativo muy positivo para las empresas españolas: «calzado...» (53,8) y «manufacturas de piedra...; productos cerámicos...» (44,3). Dentro de esta última sección destaca el grupo «productos cerámicos», con un 68,6 y un volumen de facturación muy elevado: 228.125 millones en 1996. Son también bastante favorables los resultados de las secciones «grasas y aceites animales y vegetales...» (29,8) –gracias sobre todo al aceite de oliva, donde España ocupa una posición preponderante en el comercio mundial– y «productos del reino vegetal» (21,7). El desglose de los resultados de esta última sección nos permite comprobar que existen abismales diferencias: saldos comerciales entre los más positivos –tanto en números relativos (65) como absolutos (625.000 millones)–, en el grupo «legumbres, hortalizas y frutas», y entre los más negativos (82,2), en «semillas y frutos...».

Por el contrario, las secciones en las que se registra una mayor desventaja comparativa son «productos minerales» (–58,7 y un déficit comercial de más de un billón de pesetas) e «instrumentos y aparatos de óptica...» (–49,8). Son igualmente negativos los saldos comerciales revelados en las secciones «animales vivos...» (–29,1), «madera, carbón...» (–27,3), «productos de las industrias químicas...» (–27,1) y «máquinas y aparatos, material eléctrico...» (–24,4). Conviene destacar que, prescindiendo de las secciones correspondientes a las *commodities* o materias primas (minerales, madera, carbón, etc.), respecto a las cuales poco se puede hacer para mejorar nuestra balanza comercial, el resto de las secciones con una mayor desventaja comparativa corresponde a productos de tecnología alta y media-alta. Es éste un aspecto que merece un análisis más detallado por lo que representa de déficit y reto de futuro de las empresas de nuestro país.

Déficit en productos de alta tecnología

Al estudiar las características de los productos que exportan las empresas españolas se suele considerar el nivel de contenido tecnológico de los mismos. A partir de la base de datos STAN de la OCDE y de la clasificación que en ella se propone hemos elaborado varios gráficos y una tabla para

---

[15] Véase el indicador 1.1.8 en el Anexo Estadístico.

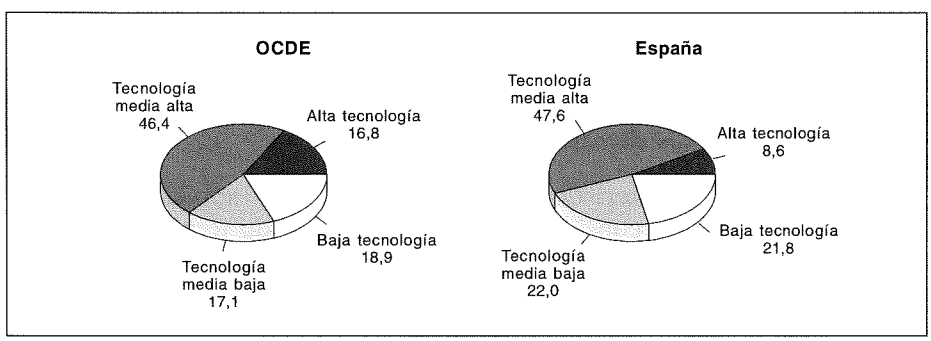
abordar su estudio. Desgraciadamente no disponemos de datos más actualizados, pero la serie que presentamos nos permite captar las grandes tendencias del comercio exterior en este aspecto.

Lo más destacable es el escaso volumen y participación de los productos de alta tecnología en las exportaciones de nuestro país: un 8,6% en 1994. La debilidad de este registro se acrecienta aún más cuando comprobamos que en ese mismo año la media de las exportaciones de productos de alta tecnología en los países de la OCDE alcanzó un 16,8% del total de las exportaciones (gráfico 6). En relación con algunos países de referencia, nuestro porcentaje está muy alejado del 26,8% de Estados Unidos y del 24,1% de Japón. Respecto a algunos países de la Unión Europa las diferencias no son tan grandes pero sí significativas: 16,3% en Francia y 11,6% en Alemania. Sólo resistimos la comparación con Italia, cuyo porcentaje de exportaciones de productos de alta tecnología (7,9%) es incluso inferior al nuestro.

Con todo, es interesante señalar que, en términos relativos, son las exportaciones de productos de alta tecnología las que más crecen en el período 1986-1994, al pasar de un 5,7% al citado 8,6% (tabla 8). En el mismo período, las exportaciones de productos de media-alta tecnología crecen de un 38,4% a un 47,6%, mientras que los dos grupos restantes ven reducirse sus porcentajes de participación. Este proceso no es específico de nuestro país, por lo que hay que completar este análisis comparando la evolución de las exportaciones españolas y las de la OCDE en relación con esta variable.

Como podemos apreciar en el gráfico 7, el incremento que en el período 1980-1994 ha experimentado el porcentaje de las exportaciones españolas de productos de alta tecnología es, en términos relativos, claramente superior

Gráfico 6 – Distribución de las exportaciones españolas y de la OCDE por nivel tecnológico. En porcentaje. 1994



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de OCDE, *La base de données Stan de l'OCDE pour l'analyse de l'industrie*, París, 1997; y de OCDE, *Science, technologie et industrie. Tableau de bord d'indicateurs*, París, 1997.

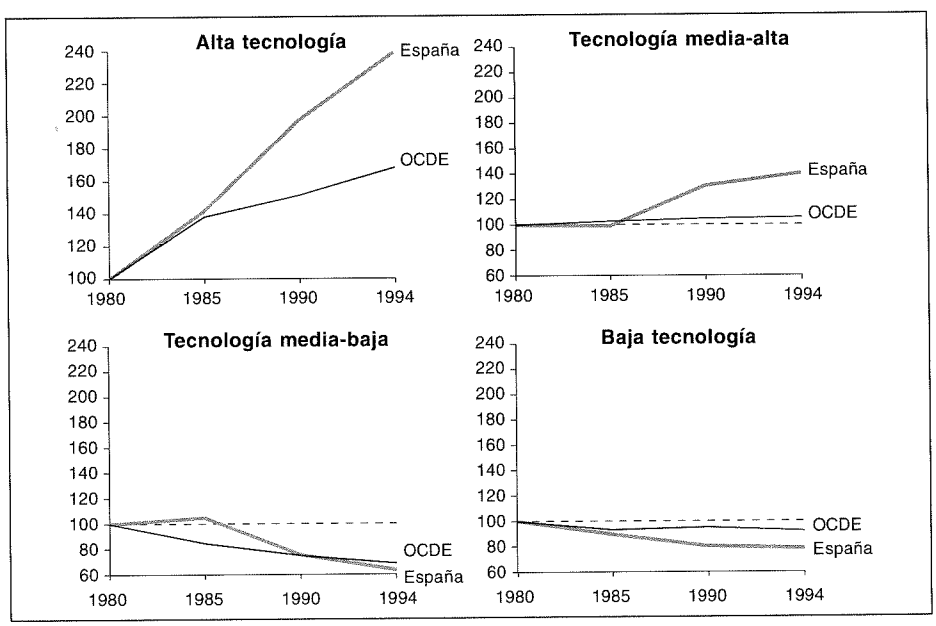
Tabla 8 – Evolución de las exportaciones españolas por nivel tecnológico. En miles de millones de pesetas y en porcentaje sobre el total. 1986-1994

	Alta tecnología		Tecnología media-alta		Tecnología media-baja		Baja tecnología		Total	
	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%
1986	194	5,7	1.318	38,4	1.040	30,3	876	25,6	3.428	100
1987	219	5,8	1.499	40,0	1.039	27,7	992	26,5	3.749	100
1988	287	6,9	1.731	41,8	1.098	26,5	1.030	24,8	4.146	100
1989	334	7,1	1.993	42,5	1.316	28,1	1.041	22,2	4.684	100
1990	365	7,1	2.270	44,3	1.348	26,3	1.145	22,3	5.128	100
1991	433	7,9	2.571	46,7	1.318	23,9	1.186	21,5	5.508	100
1992	475	8,0	2.867	48,1	1.399	23,5	1.216	20,4	5.957	100
1993	595	8,6	3.172	45,7	1.730	24,9	1.451	20,9	6.948	100
1994	754	8,6	4.157	47,6	1.927	22,0	1.904	21,8	8.742	100

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de OCDE, *La base de données Stan de l'OCDE pour l'analyse de l'industrie,* París, 1997.

al de la OCDE. En los productos de media-alta tecnología, aunque las diferencias son menos pronunciadas, también la evolución de nuestro país supera la media de la OCDE. Complementariamente, en los dos grupos restantes el ritmo de caída de los porcentajes es mayor en el caso de España.

Gráfico 7 – Evolución de las exportaciones españolas y de la OCDE por nivel tecnológico. En números índice. Base 1980=100. 1980-1994



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de OCDE, *La base de données Stan de l'OCDE pour l'analyse de l'industrie,* París, 1997; y de OCDE, *Science, technologie et industrie. Tableau de bord d'indicateurs*, París, 1997.

Podemos afirmar, por tanto, que el patrón de distribución de nuestras exportaciones se va acercando al de los países con un nivel de desarrollo comparable, aunque nuestro desfase en productos de alta tecnología es todavía grande. A este respecto, es importante recordar que en los productos de alta tecnología es donde aparecen algunos de los saldos comerciales revelados más negativos para nuestro país, lo que significa no sólo que exportamos poco sino que el desajuste entre importaciones y exportaciones es muy acusado. Este índice refleja un claro déficit de competitividad de nuestras empresas en sectores básicos de futuro y en los que se espera un mayor crecimiento de la demanda mundial. Además, no se puede olvidar que buena parte de las exportaciones de productos de alta y media-alta tecnología de nuestro país corresponden a empresas multinacionales que en muchos casos importan la tecnología de otros países.

Una estrategia empresarial en auge, pero insuficiente

Tan importante o más que el volumen total de las exportaciones es el aumento del **número de empresas** españolas que venden sus productos a otros países, por lo que este incremento significa de extensión de la cultura exportadora entre las empresas españolas, históricamente poco proclives a salir de sus fronteras. En la tabla 9 hemos recogido los datos aportados por el Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales en relación con las empresas exportadoras españolas. A efectos estadísticos, no se computan como empresas exportadoras aquellas cuyo volumen de ventas al exterior no supera los nueve millones de pesetas. También a efectos estadísticos se separa la actividad exportadora de las empresas a los países de la Unión Europea –que pasa a considerarse comercio intracomunitario– y a terceros países, con lo que muchas empresas, todas aquellas que exportan

Tabla 9 – Evolución del número de empresas exportadoras a la Unión Europea y a terceros países, por tramos de volumen de exportaciones (en millones). 1993-1996

	Unión Europea				Terceros países			
	1993	1994	1995	1996	1993	1994	1995	1996
De 9 a 50	15.559	14.775	14.771	16.620	41.561	40.731	43.862	46.296
De 50 a 100	2.313	2.524	2.819	3.177	1.588	1.787	2.049	2.194
De 100 a 200	1.891	2.123	2.453	2.636	1.127	1.386	1.415	1.485
De 200 a 600	1.925	2.354	2.657	2.981	1.033	1.265	1.275	1.537
De 600 a 1.000	527	627	775	796	236	313	359	364
De 1.000 a 5.000	569	799	1.027	1.126	344	398	423	481
Más de 5.000	94	126	180	194	71	75	79	95
Total	22.878	23.328	24.682	27.530	45.960	45.955	49.462	52.452

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de datos del Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales.

más de nueve millones de pesetas a uno y otro ámbito, aparecen duplicadas. No obstante, son los únicos datos estadísticos disponibles y de ellos nos vamos a servir.

En el período 1993-1996, el aumento del número de empresas exportadoras no fue muy importante: un 20% en el ámbito intracomunitario (de 22.878 a 27.530) y un 14% en el extracomunitario (de 45.960 a 52.452). Más significativos son los datos que se obtienen al desagregar el número de empresas por el volumen de exportación. Son especialmente destacables los aumentos en el número de empresas que exportan de 1.000 a 5.000 millones y más de 5.000 millones a países de la Unión Europea: en ambos casos el número se ha duplicado. El aumento de esos grupos en el ámbito extracomunitario es mucho menor. Complementariamente, es mayor el aumento en este último ámbito del número de empresas que exportan de 9 a 50 millones; éstas suponen el 88% de las empresas que exportan a países extracomunitarios, frente a un 60% de las que exportan a países de la Unión Europea.

Los datos anteriores explican que más del 40% del total de las exportaciones realizadas por empresas españolas se concentre en tan sólo 100 empresas, que el 93% sean PYMEs y que sólo aporten el 30% del valor total de la exportación española, mientras que las grandes empresas, que constituyen un 7%, exportan el 70% restante. Esta desproporción pone de manifiesto una debilidad de la estructura de las empresas exportadoras en España, ya que no ha habido una correspondencia entre el aumento de las exportaciones y el incremento del número de empresas exportadoras. Por otro lado, evidencia la oportunidad de un mayor crecimiento en un futuro próximo. En la medida en que más y más PYMEs van internacionalizándose y abriendo mercados más allá de nuestras fronteras se van debilitando y disipando los temores y complejos que tradicionalmente las han atenazado.

Tampoco se puede olvidar que –como ya indicamos al comienzo de este capítulo– la globalización no sólo implica la búsqueda de nuevos mercados en el exterior sino la defensa del propio ante la competencia de empresas extranjeras. De este modo, para muchas empresas, también PYMEs, la salida al exterior deja de ser algo voluntario y se convierte en factor esencial de supervivencia. A este respecto, «recientes estudios de Arthur Andersen estiman que en el 2005 el 33% de las PYMEs en el mundo estarán internacionalizadas (con porcentajes proporcionales más altos en las zonas de libre comercio como la Unión Europea o el NAFTA) y el 80% recibirán los efectos de la presión competitiva internacional»[16].

---

[16] *Cinco Días*, 29 de septiembre de 1997, p. 27.

Al analizar las empresas exportadoras no se puede olvidar la variable **presencia de capital extranjero**. La presencia de capital extranjero en una empresa en teoría supone una mayor facilidad para exportar, dada la relación que se establece con empresas o inversores de otros países, que pueden actuar como facilitadores de las estrategias de entrada de dicha empresa en los mercados de sus países de origen y en los que operan. Sin embargo, muchas de las tomas de participación de capital de empresas extranjeras en empresas españolas, o de cualquier otro país, tienen como objetivo ganar cuota de mercado en el país donde se invierte y poder colocar así sus productos en el exterior, lo que se traduce en una mayor propensión importadora de las empresas participadas por capital extranjero.

Sería lógico pensar que la mayor probabilidad de exportar de las empresas participadas por capital extranjero respecto a las de capital netamente español tuviera su reflejo en una mayor propensión exportadora –porcentaje de las importaciones sobre la facturación– de las primeras. Los datos no son concluyentes a este respecto. Algunos estudios, como el de Carmela Martín y Francisco J. Velázquez[17], señalan una correlación positiva de ambas variables, aunque las diferencias no son muy significativas. Otros, como el de José A. Alonso y Vicente Donoso, no avalan esta hipótesis. Según la encuesta recogida en su obra *Competitividad de la empresa exportadora española*[18], la propensión exportadora media de las empresas españolas era de un 33,9%; la de las empresas sin participación de capital extranjero alcanzaba un 33,4%, mientras que la de las empresas con participación de capital extranjero se movía entre un 33,9% y un 37,4%, según el porcentaje de participación.

Clara división territorial en las exportaciones

La distribución territorial de las exportaciones en nuestro país muestra una clara concentración: cinco comunidades autónomas (Cataluña, Comunidad Valenciana, Madrid, País Vasco y Andalucía) acaparan casi el 70% de las exportaciones españolas y una sola, Cataluña, representa el 27% (gráfico 8). No obstante, este dato no da cuenta de la «vocación exportadora» de las distintas comunidades. La diferencia de escala enmascara la importancia de las exportaciones en las economías territoriales.

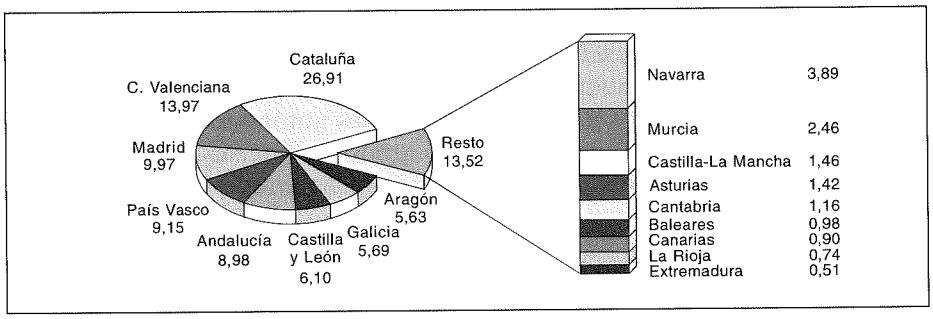
La tabla 10 nos permite observar que el 44% del PIB de Navarra corresponde a las ventas al exterior de las empresas de dicha comunidad, muy lejos de Aragón, que ocupa el segundo lugar con un 30%. Las sigue el País Vasco, con un 27%, y Cataluña y Comunidad Valenciana, con más de un

---

[17] Martín, C. y Velázquez, F. J., «El capital extranjero y el comercio exterior de las empresas manufactureras», *Papeles de Economía Española*, n. 56, 1993, p. 221-234.

[18] Alonso, J. A. y Donoso, V., *Competitividad de la empresa exportadora española*, Instituto Español de Comercio Exterior (ICEX), Madrid, 1994, p. 298.

Gráfico 8 – Exportaciones por comunidades autónomas. En porcentaje. 1996



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de datos del Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales; y Fundación FIES, *Cuadernos de Información Económica*, n. 120-121, 1997.

24% ambas. Conviene destacar, no obstante, que tanto en Aragón como en Navarra más de la mitad de las exportaciones corresponde a una única empresa: Volkswagen en Navarra y General Motors en Aragón. En el extremo opuesto se encuentran Canarias (4%), Extremadura (5%), Baleares (6%) y

Tabla 10 – Importaciones y exportaciones de bienes y tasa de cobertura por comunidades autónomas. En millones de pesetas. 1996

	Importaciones	Exportaciones	Tasa de cobertura	PIB	% exportaciones/PIB
Navarra	293.415	503.548	171,6	1.151.116	43,7
Aragón	586.017	728.870	124,4	2.398.419	30,4
País Vasco	950.547	1.183.444	124,5	4.374.958	27,1
Cataluña	4.536.582	3.480.569	76,7	14.148.554	24,6
C. Valenciana	1.216.024	1.806.746	148,6	7.378.456	24,5
Murcia	235.261	318.250	135,3	1.614.026	19,7
Castilla y León	765.873	789.577	103,1	4.440.898	17,8
Galicia	754.334	735.931	97,6	4.270.960	17,2
Cantabria	172.282	151.232	87,8	900.730	16,8
La Rioja	68.987	96.626	140,1	591.485	16,3
Andalucía	1.211.360	1.162.213	95,9	9.606.998	12,1
Asturias	184.371	184.298	100,0	1.749.996	10,5
Madrid	3.632.400	1.290.024	35,5	12.252.539	10,5
Castilla-La Mancha	254.822	189.040	74,2	2.709.588	7,0
Baleares	152.211	127.705	83,9	2.100.655	6,1
Extremadura	35.078	66.413	189,3	1.434.315	4,6
Canarias	386.134	116.522	30,2	2.954.971	3,9
Total	15.435.698	12.931.008	83,8	74.078.664	17,5

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de datos del Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales; y Fundación FIES, *Cuadernos de Información Económica*, n. 120-121, 1997.

Castilla-La Mancha (7%). Las peculiares características fiscales de Canarias explican en buena medida que sea la comunidad con la tasa de cobertura más baja (30%) y que presente una diferencia muy apreciable con Baleares (84%), comunidad autónoma con la que comparte muchos otros aspectos económicos. En estas dos últimas comunidades autónomas la exportación de bienes no es una medida fiable de su grado de internacionalización; si se consideran los ingresos por turismo extranjero, muy probablemente su posición se invertiría.

La ordenación de las tasas de exportaciones sobre el PIB que aparece en la tabla que estamos comentando nos ayuda a apreciar que los seis primeros lugares están ocupados por comunidades autónomas situadas en el cuadrante nororiental de la Península –el Valle del Ebro y el Arco Mediterráneo–, zona en la que se concentra el 62% del total de las exportaciones de nuestro país. Es un dato más que ilustra el afianzamiento como centro de gravedad, de dinamismo y de futuro económico de esta área geográfica.

Otro elemento que se debe destacar en el análisis del comercio exterior por comunidades autónomas es la concentración de la exportación de ciertos productos en determinadas áreas geográficas: la máquina-herramienta en el País Vasco, la cerámica en Castellón, el calzado y el juguete en la Comunidad Valenciana, etc. En la mayor parte de los casos dicha situación está relacionada con la existencia de los denominados «sistemas productivos locales y sectoriales», a los que haremos referencia en el último apartado de este capítulo.

América Latina no es la única oportunidad

El análisis de las exportaciones españolas por áreas de destino muestra la preponderancia absoluta de los países de la Unión Europea: compraron un 71% de los productos exportados por las empresas de nuestro país en 1996 (tabla 11). Este porcentaje es prácticamente el mismo que se registraba en 1989 (69%). Sin embargo, es interesante destacar que ascendió hasta el 73% en 1992 para caer hasta un 69% en 1993, el año que constituye un punto de inflexión en numerosos aspectos de la economía española.

Precisamente en 1993 se registraron aumentos espectaculares en las exportaciones a dos áreas que desde entonces han adquirido un protagonismo indiscutible: los países en vías de desarrollo de Asia y América. En 1996 ocupan ya el segundo y el tercer lugar respectivamente entre los destinos de las exportaciones de nuestras empresas. Entre 1992 y 1996 las ventas a esas dos zonas se han multiplicado por 2,5; sólo en 1993 crecieron un 50% respecto al año anterior. El notable crecimiento económico de estas dos áreas en los últimos años y la coincidencia de la crisis económica de los países europeos explican en buena medida la búsqueda y conquista de nue-

Tabla 11 – Evolución de las exportaciones españolas por áreas de destino. En millones de pesetas corrientes. 1988-1997

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997 (*)
UE 15	3.152.077	3.533.507	4.028.601	4.548.683	4.845.863	5.348.115	6.917.203	8.263.878	9.178.125	6.775.722
Suiza, Islandia, Noruega	90.051	105.332	125.352	119.705	137.615	160.835	153.912	202.892	200.045	166.481
Europa Central y del Este	59.446	79.474	67.296	85.579	85.314	119.292	166.031	245.809	284.432	281.815
Resto de Europa	70.441	87.739	96.105	97.407	103.660	138.813	157.607	210.644	263.922	248.002
Estados Unidos y Canadá	421.452	430.498	364.742	344.040	350.027	418.323	538.356	527.963	600.050	539.692
Japón	55.010	63.247	64.342	61.432	61.631	71.850	131.651	157.060	155.146	119.776
Australia, Nueva Zelanda y Sudáfrica	35.991	36.915	29.068	28.258	29.741	36.570	64.361	77.737	83.320	75.117
Países en vías de desarrollo de África	236.944	212.946	252.294	265.981	309.471	382.868	377.620	413.544	422.726	348.742
Países en vías de desarrollo de América	161.391	187.138	190.663	206.257	294.896	457.870	571.619	590.938	723.795	631.503
Países en vías de desarrollo de Asia	252.328	264.412	242.810	285.625	301.934	459.383	561.364	608.187	730.248	674.888
Resto de países en vías de desarrollo	4.270	2.990	884	1.209	3.652	4.042	1.852	2.422	2.359	2.010
Países de América y Asia con comercio de Estado	50.374	53.612	61.963	64.267	48.888	107.628	147.095	163.653	131.996	101.431
Diversos	62.067	76.728	118.671	105.328	32.975	38.255	7.669	8.102	154.844	139.272
Total	4.651.843	5.134.537	5.642.791	6.213.771	6.605.667	7.743.845	9.796.340	11.472.831	12.931.008	10.104.453

(*) Datos hasta septiembre.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Boletín mensual de estadística*, varios números.

vos mercados por parte de las empresas españolas en esas zonas. Ya hemos comentado anteriormente la importancia y algunas características peculiares del comercio español con América Latina.

No obstante, la mayor aceleración de las exportaciones españolas entre 1992 y 1996 se registra en otras zonas del planeta: en Europa Central y del Este (233%), en Australia, Nueva Zelanda y Sudáfrica (180%) y en Japón (151%). Los aumentos más discretos corresponden a países en vías de desarrollo de África (36%), Suiza, Islandia y Noruega (45%) y Estados Unidos y Canadá (71%).

De estos datos podemos concluir que las empresas españolas están realizando en los últimos años un gran esfuerzo para introducirse en mercados de todo el mundo. Lejos quedan ya los tiempos en los que las ventas al exterior eran un objetivo secundario, cuando el horizonte productivo terminaba en nuestras fronteras. Esta ampliación de las zonas de destino de nuestras exportaciones es un índice, aunque todavía exiguo, de una estrategia comercial más ofensiva, no sólo centrada en aquellos sectores que tradicionalmente han conformado nuestras ventas al exterior. En este contexto de búsqueda de nuevos mercados hay que enmarcar el amplio apoyo institucional que se está ofreciendo a través del Instituto Español de Comercio Exterior (ICEX), cuya manifestación más destacada son las denominadas Expotecnias y Expoconsumo.

3. ¿Comercio exterior o simplemente comercio?

La historia económica de las últimas décadas en nuestro país nos obliga a ser prudentes a la hora de valorar la importancia y el significado de los datos ciertamente positivos del comercio exterior de las empresas españolas en tiempos recientes. La tradicional falta de competitividad internacional de nuestras empresas se combatía con medidas proteccionistas y el recurso cíclico a la devaluación. En consecuencia, nuestro comercio exterior manifestaba una evolución errática y espasmódica, caracterizada por períodos de corto e intenso crecimiento seguidos de otros más largos de más o menos lento y constante descenso.

La entrada en la Comunidad Económica Europea en 1986 supuso un primer *shock*, ya que hizo desaparecer buena parte de los aranceles que gravaban los productos provenientes de países con los que manteníamos un porcentaje muy importante de nuestro comercio. La falta de competitividad de nuestras empresas se manifestó no sólo en el escaso aprovechamiento de la apertura casi total de los mercados de los países miembros sino en la progresiva colonización de algunos sectores del mercado español por parte de empresas y productos comunitarios. La bonanza económica y

la gran afluencia de capitales exteriores en la segunda mitad de los ochenta escondió la cruda realidad de un conjunto empresarial claramente deficitario en términos de competitividad y la desaparición, sobre todo en la industria, de un gran número de empresas. La crisis económica de 1991-1993 puso punto final a la ilusión, en algunos casos al espejismo. Tuvo la virtud, como toda crisis, de situarnos ante la realidad y conocer nuestras debilidades, pero también nuestras fortalezas y, sobre todo, nuestras posibilidades.

De modo no tan puntual como en 1986, asistimos actualmente a un proceso que modifica de manera radical los planteamientos económicos –también los sociales y políticos– del mundo en el que vivimos: la globalización. Antes de pasar a analizar más en profundidad los factores determinantes de la evolución de las exportaciones españolas en los últimos años, creemos interesante hacer una breve referencia a este proceso que se constituye en perspectiva ineludible de cualquier análisis económico y empresarial.

3.1 *Las características de la globalización relevantes para las empresas*

Al hablar de globalización el referente inmediato es el proceso de apertura, liberalización y extensión de los mercados, que va configurando un espacio económico que abarca a un número creciente de países. No obstante, la globalización no es un fenómeno exclusivamente económico. Para comenzar, su base material es netamente tecnológica. Las nuevas tecnologías de la información, la comunicación y el transporte son las que superan las distancias entre continentes, a veces en fracciones de segundos, para aproximar las vidas de los ciudadanos y de los pueblos hasta crear la sensación de vivir en una «aldea global». A esto contribuye también una cierta homogeneización cultural que proviene de los Estados Unidos y se difunde por todo el mundo a través de los medios de comunicación, el cine, los vídeos, la música, la televisión y los productos que venden. Todos vemos las mismas imágenes, oímos las mismas músicas y consumimos los mismos productos.

Naturalmente estas innovaciones tecnológicas han tenido un efecto importante en las relaciones económicas de los países, cuyos aspectos fundamentales se pueden concretar en los seis puntos siguientes:

— *Nuevas tecnologías productivas,* fruto de innovaciones tecnológicas que se aplican rápidamente y sin mucho coste a la producción de manufacturas y de servicios.

— *Internacionalización de la producción,* como consecuencia de que las empresas multinacionales han desplazado parte de su actividad a nuevos y

variados países buscando ventajas de costes laborales, proximidad a mercados y repartos geoestratégicos.

— Aumento de la *importancia de las empresas multinacionales,* las cuales no son un fenómeno nuevo, pero sí lo es el volumen y trascendencia de su actividad.

— *Apertura de los mercados* a los productos manufacturados de todos los países, aunque todavía con demasiadas restricciones aplicadas por sectores y por regiones.

— Gran volumen y facilidad de *circulación de capitales entre países,* debido a dos factores: la eliminación de barreras legales (por reformas políticas) y los avances tecnológicos.

— *Procesos de integración económica,* como la formación de la Unión Europea, NAFTA, Mercosur, etc., que han limitado la soberanía económica de los Estados tradicionales.

Las consecuencias de la globalización para las empresas son múltiples; unas positivas, en cuanto que abren nuevas oportunidades y ventajas, y otras negativas, en cuanto que pueden debilitar su posición competitiva e incluso causar su desaparición. Antes de pasar a analizar más detenidamente dichas consecuencias, hemos tratado de resumir el panorama de la globalización en el cuadro 1.

3.2 Inconvenientes y peligros

En primer lugar, hay que tener en cuenta, para poner dimensiones y límites a la globalización, que la mayor parte –más del 75%– de las actividades económicas, tanto de España como de otros países avanzados, se desarrolla en el mercado interno, nacional o local, aunque muchas veces por multinacionales extranjeras, de manera que una buena parte de la actividad económica queda en cierta medida al margen de la globalización: los servicios personales, los restaurantes, el transporte público (autobuses y taxis), las empresas estatales y, desde luego, el trabajo que se desarrolla en las Administraciones Públicas. Queda mucho espacio no afectado directamente por la competencia de las empresas extranjeras, aun cuando no podamos decir que queda al margen de la globalización en el sentido más general. No obstante, todas las empresas se ven afectadas por los siguientes procesos, ligados al fenómeno de la globalización:

— *Un endurecimiento general de las condiciones para competir,* un hecho innegable que tiene varias causas, pero una es la apertura creciente del comercio y de la inversión directa, que trae nuevos productos, nuevas técnicas de administración y de conquista de mercados.

Cuadro 1 – Principales características de la globalización

DIMENSIONES	GLOBALIZACIÓN	CONSECUENCIAS	POLÍTICAS	ESTRATEGIAS
Tecnología	Internacionalización de la producción	Vuelve la competencia de costes de la mano de obra	Mejorar la productividad del trabajo/capacitación	Vigilar el aumento de los costes del trabajo/productividad
	Rápida implantación de las innovaciones	Cambios tecnológicos más rápidos	Fomentar ciencia y tecnología	Evaluar la adecuación de la tecnología disponible
Comercio	Liberalización del comercio	Nuevos competidores en el mercado nacional. Oportunidades en mercados externos	Legislación en defensa de la competencia. Apoyo a la OMC. Eliminar obstáculos no arancelarios	Producir y vender para mercados internacionales
Finanzas	Movilidad de capitales	Cambios rápidos de condiciones monetarias	Control de capitales a nivel de bloques económicos	Ampliar el horizonte de la financiación y del análisis financiero
	Funcionamiento de los mercados financieros	Nuevos instrumentos de financiación	Reglas de juego. Coordinación internacional	Engancharse a las finanzas internacionales
Recursos humanos	Viaje/turismo	Mayor conocimiento de la competencia. Aproximación a posibles consumidores	Política de turismo	Conocer la competencia internacional
	Emigración de la mano de obra	Fuga de cerebros a varios niveles. Oportunidades con técnicos y obreros emigrantes	Políticas de emigración contra la discriminación	Seleccionar y mantener personal internacional. Formar equipos estables
Información	Difusión de la información	Consumidores más informados y exigentes. Mayor apertura a conocimientos, hechos y situaciones	Fomento de la investigación y desarrollo e infraestructuras	Apreciar, obtener, usar y administrar bien la información
	Patrones internacionales de consumo	Pérdida de originalidad, desprecio de lo local	Equilibrio cultural, desarrollo cultura local	
Organización de las empresas	Tendencia a la acumulación, fusiones y adquisiciones	Reducción de la competencia en mercados estratégicos	Políticas de defensa de la competencia, antimonopolio	Buscar alianzas internacionales, encontrar nichos
		Reforzamiento de las tendencias globales		
Regulación	Relajación de la regulación	Buscar nuevas fórmulas de regulación, personal capacitado	Códigos de conducta, estimular la ética de la empresa	

— *Una cultura de consumo internacional* que menosprecia los productos locales en favor de *productos internacionales estandarizados,* imperfectos sustitutos de aquéllos, con *marcas registradas* difundidas con grandes gastos de publicidad.

— *La importación de países con salarios bajos,* aunque en España sólo es significativa en algunos sectores específicos (juguetes, bisutería, textiles, artículos de deporte, etc.). En realidad, la competencia a nuestros productos industriales viene de países con salarios más elevados que los nuestros (Alemania, Holanda, Francia, Italia...); el impacto de Corea, Taiwan y China todavía es pequeño –e incomparable con el que tiene en Estados Unidos y el Reino Unido–, aunque tiende a crecer rápidamente, a pesar de los obstáculos que les ponemos.

— *La inversión directa española* en países de salarios bajos, que destruye empleos y deja sin trabajo a la industria auxiliar; *la fuga de fábricas* a países más pobres y a países más ricos.

— *La desnacionalización de la industria española,* con sectores industriales enteros, como el del automóvil, en manos de empresas extranjeras, que cierran más fácilmente una fábrica en un país extraño que en el propio, lo cual crea incertidumbre y desanima a invertir a las empresas auxiliares locales.

— *La tiranía de los mercados financieros,* que imponen, sin tener en cuenta las condiciones locales, niveles de salarios y precios, tipos de interés y de cambio.

— *Cambios en la manera de hacer los negocios,* como se ejemplifica en el comercio al por menor, que está sufriendo el fenómeno global de las grandes superficies y centros comerciales de empresas internacionales, así como el pago generalizado por medio de tarjetas de crédito, cuyo impacto sobre el pequeño comerciante es ambiguo en el mejor de los casos.

Por otra parte, en el terreno de las condiciones generales, o entorno, de la economía, que afecta tanto a las empresas como a las personas, la influencia de la globalización es muy seria, porque los fenómenos globales que hemos mencionado, especialmente la gran interrelación de los mercados financieros de los países ricos, ponen limitaciones y barreras a lo que los gobiernos nacionales pueden hacer. Baste mencionar lo siguiente:

— *La pérdida de la soberanía económica del Estado,* lo que supone un gran cambio en el entorno administrativo habitual de la empresa, al mudar su interlocutor habitual –los funcionarios o gobernantes–, a quien podía llevar sus problemas, sus quejas y sus peticiones de ayuda. Antes los empresarios de toda España tenían que ir a Madrid para conseguir exenciones, discutir subvenciones, evitar multas, etc.; ahora habría que ir a Bruselas, a la Comisión Europea, o a Washington, al Fondo Monetario Internacional,

que es donde están los poderes de decisión que afectan a nuestras economías.

— *Las autoridades reguladoras son internacionales* (Comisión Europea, Organización Mundial de Comercio, etc.), lo cual es una consecuencia de lo anterior y tiene el resultado de imponer sobre las empresas una doble carga regulatoria, la nacional y la internacional, cuando, como sucede frecuentemente, las regulaciones no están homologadas.

— La *inadecuación de las políticas macroeconómicas a las condiciones locales* (de empleo, crecimiento, convergencia real, etc.). Las políticas monetarias y fiscales se hacen restrictivas o expansivas según lo pidan los mercados financieros internacionales, que actúan a través de la inversión a corto plazo en el mercado de cambios y en la Bolsa, sin tener en cuenta cuál es la *policy mix*, combinación de políticas, que reclama la situación nacional. Así hemos tenido altos tipos de interés mientras aumentaba el desempleo y dejábamos de crecer, por exigencias del mercado de capitales, para mantener el poder adquisitivo del marco. Las empresas han sufrido, por puras razones internacionales, condiciones de crédito caro, mayores impuestos, reducción de la inversión pública, congelación de salarios de los funcionarios, que afectan negativamente a los consumidores y clientes de las empresas.

Respecto a la importancia del proceso de globalización en nuestro país y el cambio de *rol* de los Gobiernos y de los Estados, no podemos olvidar un hecho tan trascendental como la Unión Monetaria. Cuando se realice, representará un cambio de marco monetario institucional de grandes proporciones, que no tiene por qué ser especialmente dañino para las empresas españolas, aunque esto en buena medida dependerá de dos factores: de la paridad que se fije entre la peseta y el euro, ya que puede repercutir muy negativamente en las exportaciones españolas y en el turismo; y del hipotético aumento de la presión fiscal para reducir posibles incrementos del déficit público, lo que frenaría de modo significativo la inversión empresarial, sobre todo de las PYMEs.

Aun siendo condiciones generales, lógicamente, los efectos de la globalización y de la moneda única presentarán características específicas según sectores y clases de producto y actividad. A su identificación hay que llegar por medio de análisis sectoriales concretos.

4. ¿Una competitividad sostenible?

Desde esta perspectiva de la globalización y de la cercanía de la moneda única vamos a analizar a continuación con más detenimiento los factores determinantes del aumento de las exportaciones de las empresas españolas

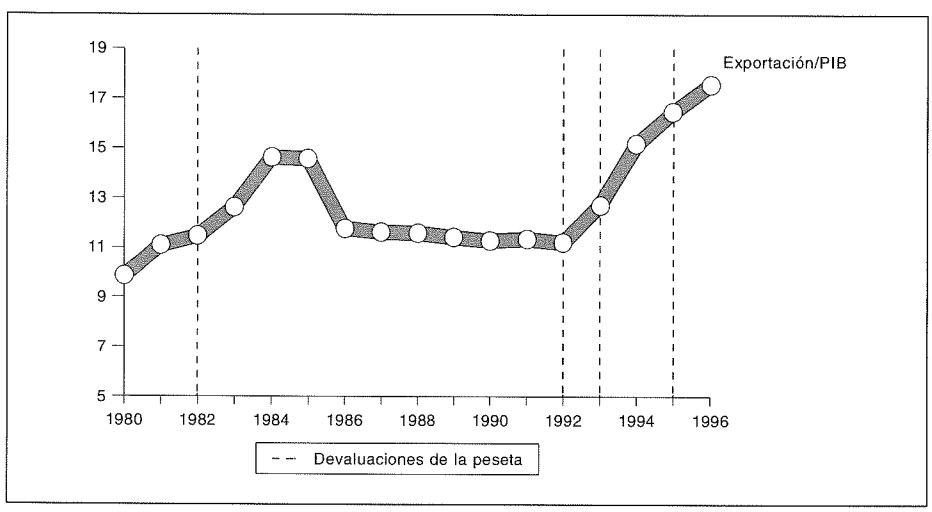
y del proceso de internacionalización que están acometiendo. Subyace a este análisis el intento de determinar, en la medida de lo posible, la consistencia y sostenibilidad de este proceso en cuanto variable fundamental para estudiar la evolución de la competitividad de las empresas españolas.

4.1 Infraestructura más sana y consistente

Existe una estrecha relación entre tipo de cambio y exportaciones, más aún en economías como la española en las que su potencial competitivo se concentra en productos de bajo y medio contenido tecnológico, en los que el coste constituye el principal factor de ventaja. De ahí la importancia histórica que las **devaluaciones del tipo de cambio** de nuestra moneda han tenido en la evolución de las exportaciones de las empresas españolas. En el gráfico 9 se puede apreciar con claridad esa estrecha relación. Tanto tras la devaluación de nuestra moneda en 1982 como tras las sucesivas de 1992, 1993 y 1995, se produjo un notable aumento de las exportaciones españolas.

Los empresarios españoles confirman esta dependencia de nuestras exportaciones del tipo de cambio de la peseta. Así se explica que en la Encuesta de Coyuntura de la Exportación correspondiente al primer trimestre de 1997 el factor que los exportadores consideran que ha contribuido en mayor medida al crecimiento de sus ventas al exterior es el tipo de cambio: el 44% de las empresas exportadoras opina de ese modo. Este porcentaje se eleva considerablemente en algunos sectores, como en las empresas de bienes de equipo (59%) y las automovilísticas (48%).

Gráfico 9 – Evolución de las exportaciones como porcentaje del PIB y devaluaciones de la peseta. 1980-1996

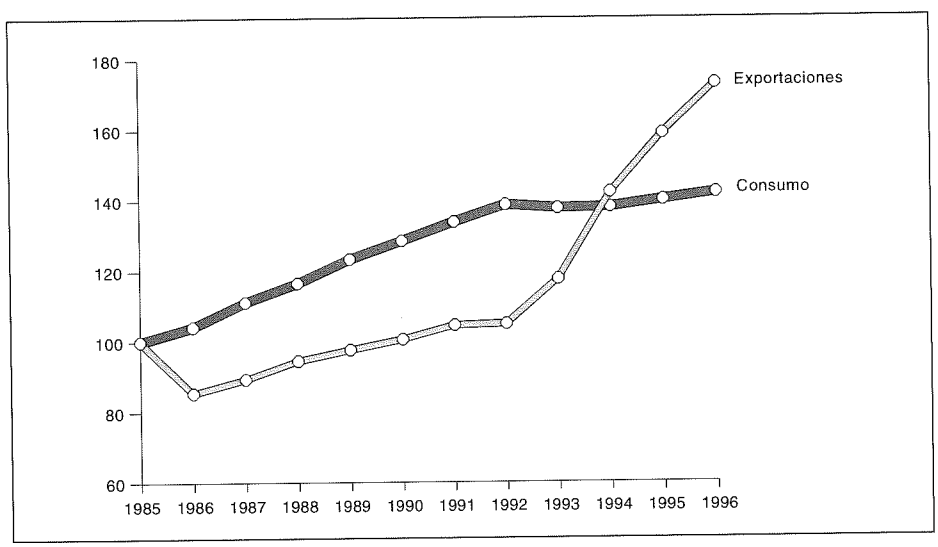


Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Boletín mensual de estadística*, varios años; y BBV, *Informe económico 89*, Bilbao, 1990.

En estos últimos años se ha juzgado que otro factor explicativo importante de la salida de las empresas españolas al exterior ha sido la **debilidad del consumo interno**. Se argumenta que el estancamiento del consumo interno, tanto público como privado, ha obligado a las empresas españolas a buscar nuevos mercados donde colocar su producción. El gráfico 10 parece confirmar esta relación. Hasta 1992 se produce un crecimiento importante del consumo, mientras las exportaciones apenas aumentan. El año 1993 supone un claro punto de inflexión en la evolución de las dos variables consideradas: el consumo se estanca, a la vez que las exportaciones inician un espectacular despegue.

La opinión de los empresarios exportadores resta valor a la relación de ambas variables. Según la citada Encuesta de Coyuntura de la Exportación correspondiente al primer trimestre de 1997, sólo el 2% de los encuestados consideran la situación de la demanda interna como el factor que más afecta a la evolución de las exportaciones de su empresa. En el ya citado estudio de Alonso y Donoso[19] sobre la competitividad de la empresa exportadora española se afirma que sólo el 8% de éstas declaran la evolución de la demanda interna como motivo de su actividad exportadora. En este mismo sentido abunda el dato de que el aumento del consumo privado en la segunda mitad de 1997 no ha supuesto una reducción significativa del ritmo exportador de las empresas españolas.

Gráfico 10 – Evolución del consumo y de las exportaciones en millones de pesetas constantes de 1985. En números índice. Base 1985=100. 1985-1996



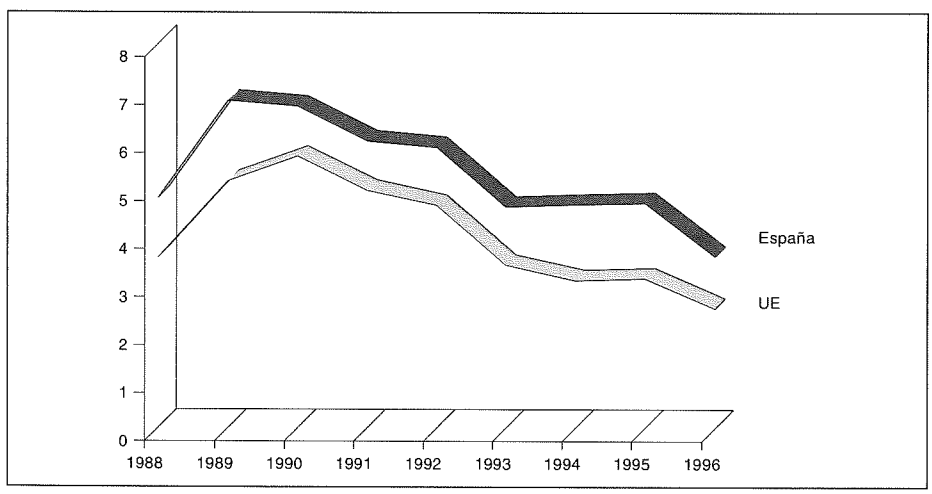
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Contabilidad Nacional de España. Base 1986,* varios años; e INE, *Boletín trimestral de coyuntura,* varios números.

[19] Alonso, J. A. y Donoso, V., *op. cit.*, p. 145.

Otro de los factores a tener en cuenta a la hora de analizar las razones del aumento de las exportaciones españolas es la evolución del crecimiento económico mundial y en especial de los países con los que tenemos un mayor volumen de comercio. La evolución de dicho crecimiento es una variable básica en las compras de productos españoles en dichos países. De este modo, se considera que el importante crecimiento económico que se registró en los países de nuestro entorno en 1994 y 1995 y el que parece que va a alcanzarse en 1997 influyó y va a influir de manera apreciable en la fortaleza de las exportaciones de las empresas españolas. La divergencia entre la evolución de las exportaciones españolas y el crecimiento económico en dichos países en 1993 y 1996 se explicaría por las devaluaciones de la peseta, que otorgaron un plus de competitividad a nuestros productos.

Hay que considerar, por último, otro factor novedoso en la realidad económica de nuestro país que se ha producido en los últimos años: la amplia reducción de los niveles de inflación y la convergencia de nuestra tasa con la de los países más desarrollados (gráfico 11), con quienes realizamos la mayor parte de nuestro comercio. Éste es un aspecto particularmente significativo, ya que las tradicionales mayores tasas de inflación en nuestro país se traducían en una pérdida constante de competitividad vía precios de los productos españoles. El final repetido de semejante proceso era la devaluación de la peseta para recuperar la competitividad perdida. Este factor es muy relevante para un país como el nuestro en el que la competitividad exterior de la mayor parte de nuestros productos está en estrecha relación con su precio, dado que se sitúan en una escala media-baja de contenido tecnológico.

Gráfico 11 – Evolución de la inflación en España y en la Unión Europea. En porcentaje de variación anual. 1988-1996



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Eurostat, *Eurostatistiques*, varios números.

Los factores que acabamos de comentar se encuadran en los denominados factores macroeconómicos de competitividad; a los analizados hay que añadir el déficit público, la tasa de ahorro privado nacional, la inversión productiva, la productividad del trabajo, los costes salariales, la legislación laboral, el mercado de capitales, el sistema educativo, la oferta de servicios, la dotación de infraestructuras de transporte y telecomunicaciones, el marco regulador. Son factores básicos para que la economía y las empresas españolas sean competitivas a nivel internacional, pero su equilibrio o desarrollo no aseguran que automáticamente lo sean. Constituyen, por tanto, una condición necesaria, pero no suficiente. Por ser factores generales, que afectan básicamente por igual a todas las empresas, son importantes para crear un marco estable que facilita la actividad productiva, pero no constituyen un determinante fundamental de la competitividad de las empresas.

Como se destaca en el *Plan 2000 para la exportación*, «lo importante desde el punto de vista de la capacidad de crecimiento de una economía es que la capacidad competitiva de su sector exterior no sólo sea una cuestión coyuntural, sino que esté basada en una fuerte estructura exportadora que permita al país ir ganando mercados e integrarse en los mercados mundiales, lo que equivale a decir que esa economía tenga una sustancial competitividad estructural»[20]. En este proceso es imprescindible que la variable precio deje de ser tan determinante en la competitividad de nuestros productos y se vayan fortaleciendo en las empresas y en los productos españoles otros factores como la calidad, la diferenciación, la promoción, la comercialización/distribución, etc.

4.2 Mejora insuficiente

Para analizar la evolución de estos factores –habitualmente denominados sectoriales e intraempresariales– y, en consecuencia, la mayor o menor sostenibilidad del impulso exportador que se manifiesta en los últimos años en nuestro país, vamos a hacer uso de los datos de dos encuestas –la Encuesta sobre Estrategias Empresariales y la utilizada por Alonso y Donoso para elaborar su ya citado libro–, los estudios de la Fundación Cotec sobre tecnología e innovación y las informaciones recogidas en distintas entrevistas que hemos realizado con personas de empresa directamente relacionadas con el comercio exterior[21].

---

[20] Secretaría de Estado de Comercio, Turismo y Pequeña y Mediana Empresa, *Plan 2000 para la exportación*, Ministerio de Economía y Hacienda, 1997, p. 21.

[21] Hemos mantenido entrevistas con directivos y empresarios de Gamesa, Mondragón Corporación Cooperativa, Idom, Tamoin, GSB, Asociación de Fabricantes de Máquina Herramienta, Juguetes Moltó, Mármoles de Alicante y representantes de las Cámaras de Comercio de Bilbao y Alicante.

En los análisis teóricos de la competitividad empresarial se suelen separar claramente las estrategias de competitividad en dos opciones básicas: la competitividad vía precios y la competitividad vía diferenciación. La opción por una o por otra no es siempre un problema de estrategia empresarial. Como afirma Julio Segura, «en productos muy estandarizados, de tecnología fácilmente asimilable, que requieren mano de obra poco especializada y en los que el comercio mundial es importante, la competencia se guía esencialmente por los precios y, por tanto, los costes son muy relevantes. Pero en el caso de productos con apreciable diversificación (v. gr.: mercado de marcas), de tecnología productiva compleja y que exigen una inversión significativa en activos específicos, los factores ajenos a costes y precios (diferenciación, segmentación de mercados, diseño específico, calidad) son los cruciales»[22]. No obstante, incluso en estos últimos sectores, el precio de los productos españoles, o más correctamente, la relación calidad/precio, es un factor básico.

Debido a la falta de imagen de los productos españoles, podemos decir que éstos compiten fundamentalmente por precio, suponiendo un nivel de calidad homologable al de los productos de otros países con mejor imagen. De ahí la gran importancia que tienen en la evolución de las exportaciones españoles las variables macroeconómicas que acabamos de analizar. La alternativa a la competitividad vía precio, la competitividad por diferenciación, viene determinada por otros factores. En el cuadro 2, tomado de Álvaro Cuervo, se resumen los elementos estratégicos clave y los recursos y capacidades organizativas básicas en cada una de estas variantes de la competitividad empresarial.

Cuadro 2 – Estrategias empresariales para alcanzar ventajas competitivas

Estrategia genérica	Elementos estratégicos clave	Recursos y capacidades organizativas
LIDERAZGO EN COSTE (Productos similares a menor coste)	Inversión en plantas de escala eficiente, diseño de productos que facilita la producción, control de gastos, evitar clientes marginales.	Acceso al capital, habilidades en ingeniería de procesos, estrecho control de costes, organización y responsabilidades estructuradas, incentivos relativos a objetivos cuantitativos.
DIFERENCIACIÓN (Premio en el precio por ofrecer un producto único)	Énfasis sobre la calidad, diseño, servicio, marca y publicidad.	Habilidades en *marketing* y en ingeniería de productos y procesos, creatividad, capacidad de investigación básica, incentivos y medidas subjetivas mejor que cuantitativas, fuerte coordinación interfuncional.

Fuente: Cuervo, A., «El papel de la empresa en la competitividad», *Papeles de Economía Española*, n. 56, 1993, p. 364.

[22] Segura, J., «Sobre políticas microeconómicas de competitividad», *Papeles de Economía Española*, n. 56, 1993, p. 349.

Hemos agrupado esos factores de competitividad en grupos temáticos que vamos a analizar a continuación.

Déficit formativo de nuestros trabajadores y empresas

Uno de los aspectos donde parece existir un mayor grado de consenso en todos los órdenes es el que se refiere a la formación como base imprescindible para cualquier tipo de desarrollo. Como ya señalamos en nuestro Informe *España 1995*[23], la «estructura cultural» de la mano de obra de un país indica su capacidad de respuesta al desarrollo cualitativo de lo social y a la competitividad internacional.

En la obra de Alonso y Donoso se pone de manifiesto la relación positiva que se establece entre cualificación de los trabajadores y propensión exportadora[24]. La media de personas con estudios universitarios en las empresas objeto de la encuesta fue de un 12,7% de la plantilla. En la distribución por propensión exportadora de las empresas nos encontramos con que entre las empresas que exportan menos de un 10% el porcentaje alcanza un 10,6%, mientras que en las que exportan más del 50% dicho porcentaje se amplía considerablemente, hasta un 15,2%.

A la luz de estos datos tiene sentido preguntarse por el nivel formativo de los trabajadores españoles de 25 a 59 años en comparación con el de sus homólogos europeos. La tabla 12 muestra un claro desfase respecto a los países más avanzados y competitivos en lo que se refiere al denominado nivel de estudios «secundario superior». En los trabajadores con estudios de nivel superior estamos por encima de la media europea, pero aún lejos de países como Dinamarca, Suecia, Bélgica o Irlanda. Como dato positivo cabe señalar la progresiva reducción del porcentaje de trabajadores con baja cualificación y el consiguiente aumento de los grupos de cualificaciones media y alta. A esto hay que añadir que España es uno de los países de la Unión Europea que menos esfuerzo dedica a la formación continua de los trabajadores adultos: en Alemania un 9% de la jornada de trabajo de los ocupados se dedica a formación, frente a un ínfimo 1% en nuestro país[25]. De este modo, la inicial desventaja formativa de nuestro país se ve acrecentada en el desarrollo de la vida laboral.

Estas apreciaciones generales quedan matizadas por la realidad de muchas empresas españolas y mucho más en el caso de las que tienen una actividad exportadora regular. Buena parte de nuestros entrevistados, pertenecientes a empresas con una clara vocación exportadora y con una amplia experiencia en este campo, señalaron la formación de los recursos huma-

---

[23] Fundación Encuentro. CECS, *España 1995*, Madrid, 1996, p. 118.

[24] Alonso, J. A. y Donoso, V., *op. cit.*, p. 141.

[25] Véase Espina, A., «Reparto de trabajo o creación de oportunidades», *El País*, 10 de noviembre de 1997, p. 66.

Tabla 12 - Evolución del número de personas de 25 a 59 años que tienen un empleo en la Unión Europea según el nivel de estudios. En porcentaje respecto al total de ocupados. 1993-1995

	Secundario inferior			Secundario superior			Nivel superior		
	1993	1994	1995	1993	1994	1995	1993	1994	1995
Alemania	13,3	11,3	12,5	54,9	55,4	58,1	23,9	23,6	25,8
Austria	–	–	24,9	–	–	65,1	–	–	10,0
Bélgica	36,4	34,8	33,3	33,6	34,5	35,8	29,9	30,7	31,0
Dinamarca	12,9	17,9	15,1	59,1	51,9	53,7	28,1	30,2	31,1
España	65,3	63,1	61,1	14,3	15,0	15,8	20,4	22,0	23,1
Finlandia	–	–	26,3	–	–	37,4	–	–	36,3
Francia	36,3	33,6	32,6	44,5	45,1	45,4	19,2	21,3	22,1
Grecia	53,8	51,4	49,9	28,2	29,4	30,6	18,0	19,1	19,5
Holanda	15,5	14,4	14,5	58,4	58,4	59,3	26,1	27,1	25,8
Irlanda	43,3	42,8	41,3	30,5	30,7	30,9	26,2	26,5	27,8
Italia	56,3	53,5	53,9	35,3	35,7	34,8	8,4	10,8	11,2
Luxemburgo	47,9	44,7	49,6	25,0	28,4	30,2	27,1	27,0	20,1
Portugal	74,7	73,8	73,1	11,5	12,0	12,2	13,7	14,2	14,7
Suecia	–	–	22,5	–	–	46,8	–	–	30,8
Reino Unido	43,2	42,1	41,3	30,5	32,6	32,8	24,1	25,2	25,7
Total UE	37,1	35,2	34,3	40,0	40,6	42,1	20,5	21,6	22,7

Nota: En algunos casos los datos no suman 100 debido a la categoría «Sin respuesta».

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Eurostat, *Enquête sur les forces de travail*, varios años.

nos como un elemento estratégico básico de sus empresas, al cual dedicaban cuantiosos recursos, bien a través de actividades formativas dentro de la empresa, bien a través de actividades en centros formativos, algunos de ellos dependientes de las propias empresas o de un sector de empresas.

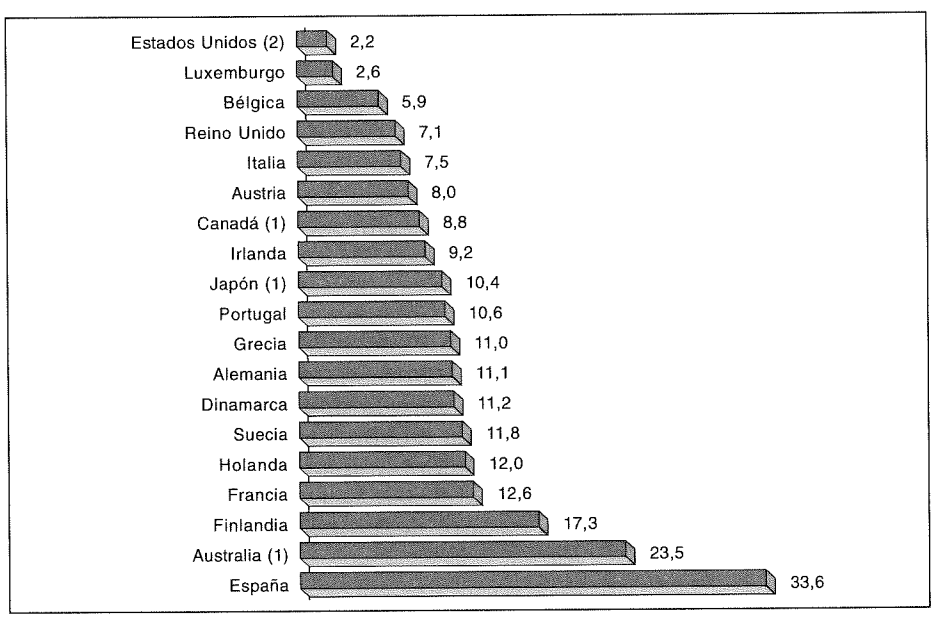
La importancia de la cualificación no radica tanto en el mayor caudal de conocimientos que se supone en una persona con mayor nivel de estudios, sino en la mayor flexibilidad y adaptabilidad de este trabajador que se deriva de haber desarrollado habilidades relacionadas con el manejo de una información más amplia y más compleja. En un contexto marcado por las continuas innovaciones tecnológicas, que condenan a la obsolescencia a muchas capacitaciones profesionales, «si la formación de base es poco flexible (lo cual es inevitable si ésta es poca), el efecto es que sectores importantes de trabajadores quedan marginados con cada revolución tecnológica»[26]. De ahí la referencia que hacíamos al comienzo de este epígrafe al desarrollo social y a la competitividad.

[26] Mas-Colell, A., «Observaciones escépticas sobre el reparto del trabajo», *El País*, 13 de octubre de 1997, p. 13.

Sin embargo, la cualificación académica o el nivel formativo de la mano de obra de un país es sólo una parte de las políticas de recursos humanos y de las estrategias que cuentan para lograr una posición competitiva sólida en el mercado global en el que estamos insertos. Precisamente por la importancia cada vez mayor de la información y de los aspectos relacionados con el desarrollo de la actividad productiva y empresarial, la implicación directa de los trabajadores y, en consecuencia, su continuidad en el puesto de trabajo se convierte en una variable estratégica relevante.

La tasa de temporalidad en la contratación que sufre nuestro país es la más alta de toda la OCDE (gráfico 12), muy por encima de la que se registra en el resto de los países de esta organización. No resulta difícil captar la incoherencia que supone hablar de la importancia de la formación, del trabajo en equipo, de la implicación directa de los trabajadores en procesos de mejora continua de la calidad, de los proyectos empresariales a medio y largo plazo, de la planificación estratégica, etc., y hacer una utilización tan extensiva de esta forma de contratación, que no favorece precisamente el desarrollo de este tipo de actitudes. La insistencia en la importancia cada vez mayor de los recursos humanos en la competitividad de la empresa resulta poco creíble a la luz de datos como éstos. El hecho de que la temporalidad

Gráfico 12 – Ocupados con contrato de duración determinada en algunos países de la OCDE. En porcentaje sobre la población ocupada. 1996



(1) Datos de 1995. (2) Datos de 1994.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Comisión Europea, *Emploi en Europe 1997*, Luxemburgo, 1997; y OCDE, *Perspectivas del Empleo 1996*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 1996.

afecte más a trabajadores de baja cualificación no debe constituir ningún consuelo, sino, antes bien, un hecho más preocupante puesto que factores tan fundamentales como el proceso de mejora continua de la calidad, la relación directa con el cliente final o el servicio posventa dependen en buena medida del conocimiento, la experiencia y las relaciones de confianza que se derivan de la continuidad de los recursos humanos de la empresa.

Como señala Santiago García Echevarría, la globalización exige una adaptación continua y un proceso de constante interrelación que no se pueden realizar si las empresas no son capaces de generar un continuo y creciente «capital confianza» que se sustenta en una «cultura de estabilidad» que ofrezca una gran seguridad en los comportamientos y formas de actuación de los otros. «La globalización exige la priorización de la persona frente a los sistemas, esto es, no se pueden realizar los procesos de adaptación, a través de la reducción de barreras, si no se dispone de capacidad de adaptación de las personas, directivos y de los recursos humanos, si no se genera una visión global y de futuro, con clara percepción de las interdependencias y de la flexibilidad que se necesita para poder realizar los procesos de adaptación»[27]. Es imprescindible que las empresas desarrollen una capacidad de aprendizaje permanente y que consigan que todos sus componentes se identifiquen con la cultura y los valores de esa empresa como base de la generación de confianza. Así pues, formación, flexibilidad, confianza y estabilidad se convierten en aspectos fundamentales de cualquier estrategia empresarial de futuro.

En este contexto de análisis del sector exterior no podemos dejar de hacer referencia a un instrumento básico: los idiomas extranjeros. Aunque todo el mundo admite que el inglés se ha convertido en lengua franca de los negocios y los datos referidos al dominio de este idioma entre los responsables de las exportaciones en las empresas exportadoras españolas son altamente satisfactorios –casi un 90%, según Alonso y Donoso–, los comentarios de nuestros entrevistados muestran una realidad no tan halagüeña.

En todas las entrevistas que hemos mantenido para la realización de este trabajo, la falta de dominio de idiomas extranjeros era citado constantemente como un obstáculo claro para la internacionalización de las empresas españolas. Este déficit queda igualmente reflejado en el estudio *El Directivo del Futuro*[28], donde los idiomas aparecen en tercer lugar entre las áreas de conocimientos que los directivos han de mejorar. Este dato adquiere mucha más relevancia cuando en el mismo estudio se afirma que

---

[27] García Echevarría, S., «La globalización de la economía como motor de cambio económico-social y empresarial», *Situación*, n. 3, 1996, p. 10.

[28] ESADE y Andersen Consulting, *El Directivo del Futuro*, Madrid, 1995, p. 79-83.

el dominio de idiomas es considerado como el área de conocimientos más importante para el desempeño de las funciones propias del directivo del futuro.

Los esfuerzos que en este ámbito realizan las empresas, las Cámaras de Comercio y otras instituciones no son suficientes. El esfuerzo principal se ha de hacer en la escuela. No hay razones para pensar que nuestros escolares sean menos capaces que los suecos o los holandeses para culminar su formación pudiendo expresarse con corrección en otro idioma. Los déficit formativos de los profesores de esta área se van superando y es hora de acometer en el sistema educativo los cambios necesarios para garantizar que se alcance un rendimiento similar al de los países de nuestro entorno.

Recursos tecnológicos: nuestro talón de Aquiles

Aún estamos lejos de la convergencia con Europa en lo que se refiere al comercio exterior. Según Carmela Martín, en el período 1986-1996, la balanza comercial alcanzó un déficit medio del 4,4% del PIB, mientras que la balanza comercial europea registró un superávit medio del 0,7%. Entre los factores que explican esta clara divergencia, la citada economista destaca la insuficiencia tecnológica del sistema productivo español frente al comunitario, «que se hace más dependiente de las importaciones que incorporan innovaciones»[29]. En consecuencia, la citada autora concluye señalando la relación positiva que existe entre intensidad tecnológica y exportaciones.

Por otro lado, los países industrializados se esfuerzan por aumentar su participación en el comercio de productos de alta tecnología, que incorporan directa e indirectamente en sus costes elevados gastos de I+D. Este esfuerzo de competitividad se justifica, como ya señalamos, por ser el sector en el que se registrará un mayor crecimiento del comercio mundial y porque la producción de estos bienes suele llevar aparejados mayores beneficios económicos y un mejor aprovechamiento de la cualificación de los recursos humanos.

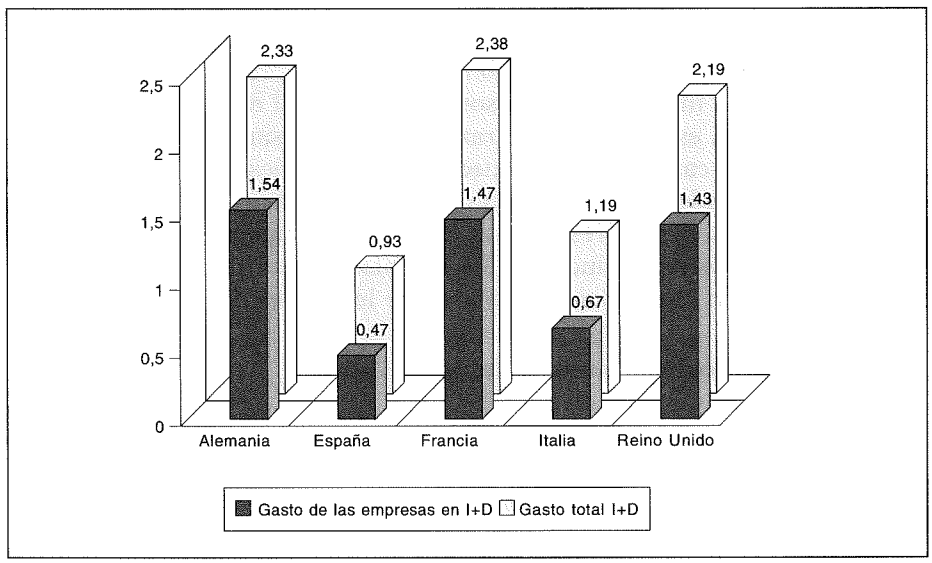
Como señala Óscar Fanjul, «somos uno de los últimos países de la Unión Europea en nivel de desarrollo económico, y la manifestación y causa más clara es nuestro retraso en el dominio de la ciencia y la tecnología»[30]. Nuestro país invierte en I+D un 0,93% del PIB, menos de la mitad que Alemania, Francia o el Reino Unido (gráfico 13). Sólo nos acercamos a Italia. Estas diferencias se incrementan si se compara el gasto en I+D de las empresas.

---

[29] Martín, C., *España en la nueva Europa*, p. 139.

[30] Fundación Cotec para la Innovación Tecnológica, *Documento para el Debate sobre el Sistema Español de Innovación*, Madrid, 1997, p. 11.

Gráfico 13 – Gasto total y de las empresas en I+D en algunos países de la Unión Europea. En porcentaje del PIB. 1994



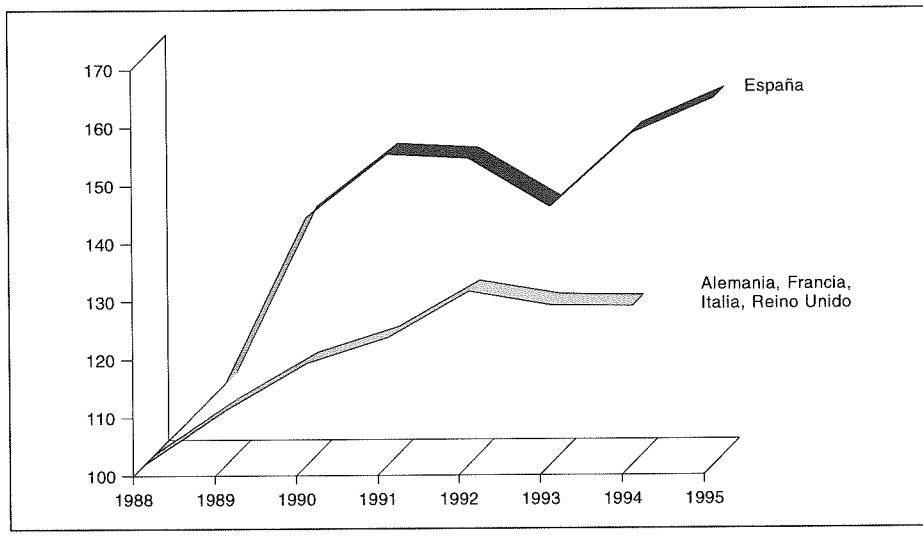
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Fundación Cotec para la Innovación Tecnológica, *Informe Cotec 1997. Tecnología e Innovación en España*, Madrid, 1997

No obstante, hay que señalar el esfuerzo que en los últimos años se ha hecho para acercarnos progresivamente a los niveles de los países de nuestro entorno. Éste se ha manifestado en un crecimiento relativo mayor del gasto en I+D en nuestro país que en los cuatro grandes países europeos, como podemos apreciar en el gráfico 14.

Otro indicador que nos permite comprobar la lenta pero continua reducción de la gran diferencia que nos separa de los grandes países de la Unión Europea en este ámbito es el número de personas que se dedican a actividades de I+D. Como se comprueba en la tabla 13, en el período 1987-1993 el incremento relativo de nuestro país es muy superior al de cualquiera de los otros cuatro países analizados.

Finalmente, otra manera de medir el esfuerzo tecnológico realizado por las empresas e instituciones de nuestro país es a partir de uno de los resultados de dicha actividad: la solicitud de patentes. De los datos que se recogen en la tabla 14 se desprende que España es el único país en el que el número de patentes solicitadas por millón de residentes aumentó en el período 1988-1993. Con todo, al igual que en el resto de las variables, las diferencias respecto a los países punteros en Europa son muy grandes, lo que indica que el importante aumento en el gasto total en I+D no está teniendo un reflejo proporcional en lo que a los resultados prácticos se refiere. Quizá ello tenga que ver con la enorme diversidad de actividades que que-

Gráfico 14 – Evolución del gasto en I+D en España y en algunos países europeos. Datos en dólares estadounidenses según paridad del poder de compra de la OCDE. En números índice. Base 1988=100. 1988-1995



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Fundación Cotec para la Innovación Tecnológica, *Informe Cotec 1997. Tecnología e Innovación en España*, Madrid, 1997.

dan englobadas bajo el epígrafe I+D, muchas de ellas no directamente relacionadas con la innovación tecnológica.

«A medida que las economías se globalizan, la tecnología aparece como el más importante de los factores que determinan la competitividad internacional y, por tanto, las perspectivas de crecimiento»[31]. Las empresas de

Tabla 13 – Evolución del número de personas dedicadas a actividades de I+D en España, Alemania, Francia, Italia y Reino Unido. 1987-1993

	Alemania	España	Francia	Italia	Reino Unido
1987	419.207	48.486	277.921	128.175	288.000
1988	422.500	54.807	283.099	135.665	290.000
1989	426.447	63.155	289.282	140.496	281.000
1990	431.100	69.684	292.964	144.917	280.000
1991	515.256	72.406	299.201	143.641	269.000
1992	487.695	73.320	311.234	142.855	272.000
1993	475.016	74.998	314.170	142.171	279.000

Fuente: Fundación Cotec para la Innovación Tecnológica, *Informe Cotec 1997. Tecnología e Innovación en España*, Madrid, 1997.

[31] Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), *Desarrollo industrial: Informe mundial 1996*, ONUDI/Fondo de Cultura Económica, México D.F., 1996, p. 57.

Tabla 14 – Evolución del número de solicitudes de patentes por agentes residentes por millón de habitantes en España, Alemania, Francia y Reino Unido. 1988-1993

	Alemania	España	Francia	Reino Unido
1988	532,0	47,2	226,0	363,5
1989	513,8	54,5	227,8	348,2
1990	489,0	56,9	225,8	339,2
1991	411,7	55,2	224,8	335,3
1992	428,6	52,5	222,7	328,0
1993	434,7	55,4	222,1	323,2

Fuente: Fundación Cotec para la Innovación Tecnológica, *Informe Cotec 1997. Tecnología e Innovación en España*, Madrid, 1997.

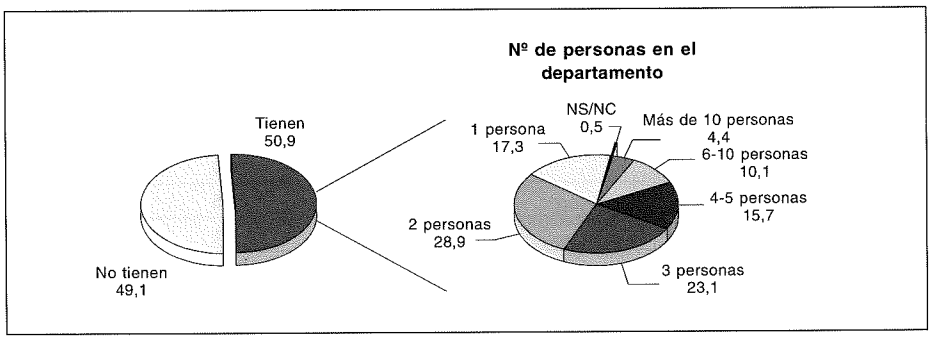
muchos de nuestros entrevistados comparten plenamente esta afirmación y hacen un gran esfuerzo en este ámbito, con una inversión que en la mayor parte de los casos se acerca o supera el 3% de la facturación. Hay que destacar la actividad de los centros tecnológicos empresariales y sectoriales, que permiten lograr un mayor rendimiento de los recursos y el acceso de las PYMEs a unos medios inalcanzables por su tamaño. En el País Vasco, una de las comunidades autónomas con un mayor gasto en I+D, la mayor parte de las PYMEs subcontratan el I+D con EITE, una asociación que integra a ocho centros tecnológicos. Lo mismo se puede decir en la Comunidad Valenciana respecto a los centros tecnológicos del juguete, el calzado y los productos cerámicos. En la mayoría de los casos estos centros tecnológicos corresponden a sectores o empresas con una clara propensión exportadora.

Suspenso en *marketing*

En el *Plan 2000 para la exportación* se advierte que uno de los principales puntos débiles de las empresas exportadoras españolas está en «las carencias organizativas de buena parte de nuestras empresas exportadoras, que se concretan en la inexistencia en muchas de ellas de un departamento de exportación o de cualquier tipo de estrategia de internacionalización»[32]. Según los datos de la encuesta utilizada por Alonso y Donoso, apenas supera el 50% el número de empresas exportadoras de nuestro país que tienen departamento de comercio internacional (gráfico 15). Entre las que sí lo tienen, las que emplean entre uno y tres trabajadores en dicho departamento suponen casi el 70% de todas las empresas. Del análisis más detallado se concluye que 50 trabajadores, 600 millones de facturación o 200 de exportaciones constituyen umbrales a partir de los cuales las em-

[32] Secretaría de Estado de Comercio, Turismo y Pequeña y Mediana Empresa, *Plan 2000 para la exportación*, Ministerio de Economía y Hacienda, 1997, p. 33.

Gráfico 15 – Empresas con departamento de comercio exterior y número de personas en el departamento. En porcentaje. 1992



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Alonso, J. A. y Donoso, V., *Competitividad de la empresa exportadora española*, ICEX, Madrid, 1994.

presas exportadoras suelen disponer de una sección específica dedicada a la actividad exterior. Las implicaciones para las PYMEs las analizaremos con mayor detenimiento en el siguiente apartado.

Un aspecto organizativo fundamental de las empresas exportadoras es el que se refiere a la distribución de sus productos en el exterior, esto es, cómo ponerlos a disposición del cliente extranjero. En esta función están implicados servicios, de transporte, almacenamiento, información del fabricante al cliente, etc., que acaban teniendo un peso muy importante en la competitividad de los productos de una empresa.

La instalación de redes propias de distribución en el extranjero facilita el control de las actividades de la empresa pero supone también un mayor riesgo inversor. Es esta dialéctica entre riesgo e inversión la que determina en la mayor parte de los casos la opción por redes propias o ajenas de distribución. Sólo el 22% de las empresas exportadoras españolas cuenta con redes de distribución propia en el exterior (tabla 15). Lógicamente, este porcentaje varía en función de la propensión exportadora. El tamaño constituye también un factor determinante: apenas llega al 10% el número de em-

Tabla 15 – Empresas con organización de distribución propia según propensión exportadora. En porcentaje. 1992

	Total empresas	Propensión exportadora			
		Menos de 10%	10-25%	26-50%	Más de 50%
Sí	22,1	18,6	21,3	22,8	23,7
No	77,5	81,0	78,5	77,1	75,6
NS/NC	0,4	0,4	0,2	0,2	0,7
Total	100	100	100	100	100

Fuente: Alonso, J.A. y Donoso, V., *Competitividad de la empresa exportadora española*, ICEX, Madrid, 1994.

Tabla 16 – Actividades de publicidad y promoción según propensión exportadora. En porcentaje. 1992

Hace actividad	Total empresas	Propensión exportadora			
		Menos de 10%	10-25%	26-50%	Más de 50%
Sí	44,3	24,4	44,4	49,1	53,2
Programada anualmente	45,0	34,7	40,1	47,4	49,7
Frecuentemente	26,6	34,3	27,0	28,0	22,6
Esporádicamente	26,1	27,9	31,5	22,5	25,1
NS/NC	2,2	3,1	1,4	2,1	-
No	55,4	75,2	54,6	50,9	46,7
NS/NC	0,3	0,4	1,0	0,0	0,1

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Alonso, J.A. y Donoso, V., *Competitividad de la empresa exportadora española,* ICEX, Madrid, 1994.

presas con menos de 25 trabajadores que tienen distribución propia en el exterior, frente a un 33% de las de 101 a 250 y un 60% de las de más de 500.

Casi tan importante como ofrecer productos y servicios de calidad es saberlos vender, darlos a conocer. Existe una clara relación entre exportación y actividades de publicidad y promoción. Como se puede apreciar en la tabla 16, a medida que aumenta la propensión exportadora son más las empresas que realizan actividades de publicidad y promoción.

Los gastos en publicidad respecto al volumen total de exportaciones muestran una relación inversa con la propensión exportadora. En términos relativos, dedican más recursos a este capítulo las empresas con una propensión exportadora menor (tabla 17): la media sobre porcentaje de las exportaciones es de un 8,9% entre las empresas que exportan menos de un 10% de su facturación frente a un 5% de las que exportan más de un 50%.

Tabla 17 – Gastos en publicidad según propensión exportadora. En porcentaje. 1992

Porcentaje de las exportaciones	Total empresas	Propensión exportadora			
		Menos de 10%	10-25%	26-50%	Más de 50%
1	23,0	13,5	27,4	19,1	28,2
2	14,3	9,9	14,0	17,8	14,8
3-4	10,2	5,2	10,7	13,0	10,1
5	11,4	6,9	9,8	12,8	13,0
6-10	13,3	15,8	16,7	12,8	12,0
Más de 10	10,0	20,9	11,9	10,1	6,7
NS/NC	17,7	27,7	9,7	14,5	15,1
Total	100	100	100	100	100
Media	5,7	8,9	6,2	5,2	5,0

Fuente: Alonso, J.A. y Donoso, V., *Competitividad de la empresa exportadora española*, ICEX, Madrid, 1994.

Esta diferencia puede explicarse por el mayor esfuerzo de promoción que han de hacer aquellas empresas que comienzan su andadura en los mercados exteriores frente a aquellas que se encuentran más consolidadas en dichos mercados.

Es unánime la opinión de nuestros entrevistados respecto a que el *marketing* es la principal asignatura pendiente en nuestra actividad exportadora. El representante de MCC lo expresaba con claridad: «Cualquiera de nuestras plantas o de nuestras técnicas es comparable a otras del ámbito internacional. Pero el problema es que las cuotas de mercado que tenemos en los mercados exteriores son pequeñas; en muchos casos, incluso esporádicas. ¿Dónde está el problema? Probablemente en que no hemos trasladado lo que estamos haciendo en el mercado español o que la exportación, en muchos casos, ha sido un escape. Hoy en día tenemos algunas empresas, no sólo aquí, que podrían estar muchos años exportando pero que no tienen una implantación real. Uno de nuestros problemas básicos es la inversión en *marketing* en los diferentes mercados». Por otro lado, hay que tener en cuenta que el tamaño de la empresa y el tipo de producto condicionan notablemente las estrategias en este ámbito.

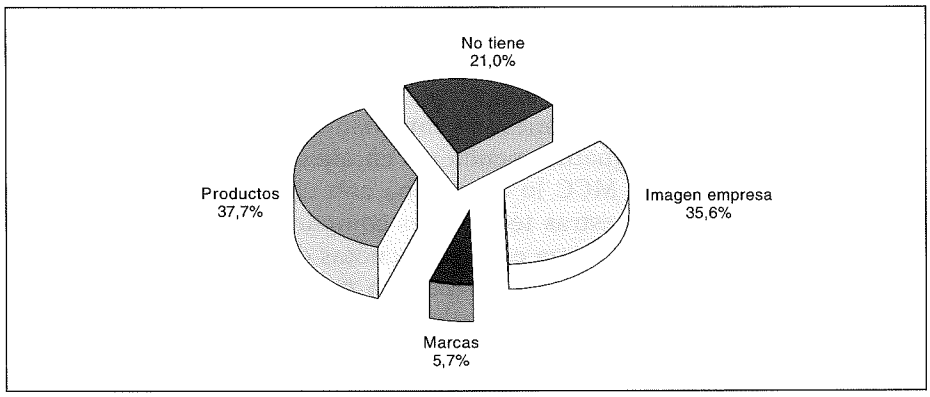
Respecto a la finalidad de las actividades de promoción de las empresas, destaca el escaso volumen de recursos que se dedica a la promoción de marcas (gráfico 16). Una marca comercial consolidada conlleva una mayor fidelidad de los clientes y poder obtener precios más elevados por los productos. Por otro lado, la falta de correspondencia entre la propensión exportadora de las empresas españolas y la utilización de marcas comerciales, «alude a una instrumentación escasamente estratégica de las marcas y, sobre todo, al escaso nivel promedio de implantación en el mercado internacional de las marcas utilizadas [...]. Todo ello apunta a la condición reconocida de España como país intermedio y, más específicamente, al escaso poder relativo de sus nombres comerciales como instrumentos para diferenciar productos y para abrir mercados, en especial, en países desarrollados»[33]. La ausencia de marcas españolas es una gran barrera en el mercado exterior y además supone un coste –que se puede cifrar en torno a un 15-20%– que han de asumir las empresas españolas para competir con productos extranjeros de igual calidad pero con una marca ya implantada.

Para superar esta desventaja, en parte producto de la tardía incorporación de la empresa española al proceso de internacionalización, y potenciar la promoción de la imagen de las empresas españolas y sus productos, en el *Plan 2000 para la exportación* se propone la puesta en marcha de Expoconsumo, la elaboración de directrices para la mejora de la imagen del *Made in Spain* y el lanzamiento de un Club de Marcas.

---

[33] Alonso, J. A. y Donoso, V., *op. cit.*, p. 214.

Gráfico 16 – Finalidad de las actividades de promoción de las empresas. En porcentaje. 1994



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Industria y Energía, *Las empresas industriales en España 1994*, 1997.

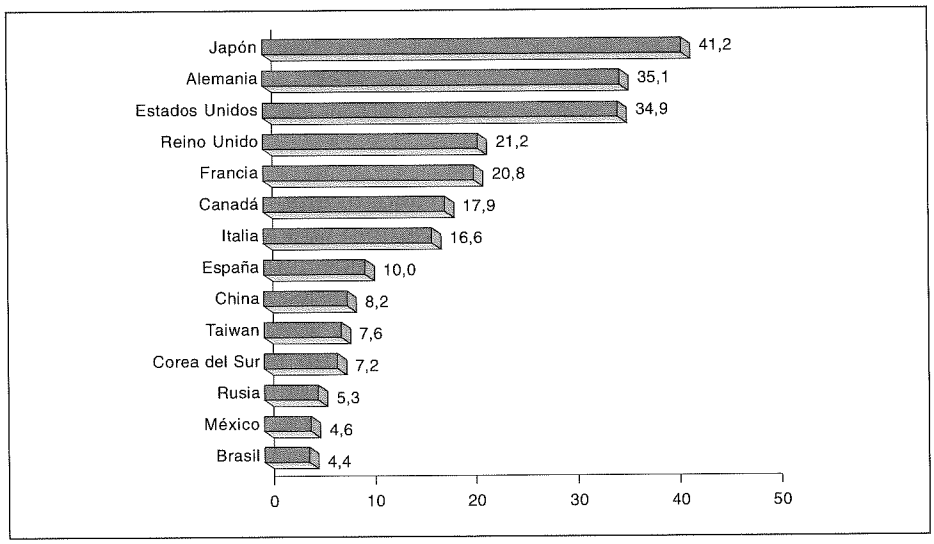
No basta ser bueno, hay que parecerlo

La calidad se ha convertido en un factor básico y vital en la actividad diaria de las empresas. En su salida al exterior se encuentran frecuentemente con la exigencia de cumplimiento de determinadas normas de calidad para ser aceptadas como proveedora o suministradora por los clientes que intentan captar en los mercados de otros países. Por otra parte, los consumidores finales valoran y exigen cada vez más un producto o un servicio de calidad. Según los datos del *Eurobarómetro* de la Unión Europea, prácticamente cinco de cada diez europeos señalan la calidad como principal factor determinante en la compra de un producto, mientras alrededor de un 25% de los encuestados sigue considerando el precio del producto como lo más importante a la hora de adquirirlo.

El proceso de globalización y la progresiva reducción de las barreras arancelarias hacen posible que los productos de casi todos los países puedan estar presentes en los mercados de los demás. En este contexto de oferta múltiple, la imagen de calidad de un país constituye un factor significativo en la decisión de compra de las empresas y de los consumidores. Según el *Eurobarómetro*, los ciudadanos europeos aún juzgan el nivel real de calidad de los productos en función de su país de procedencia.

Prácticamente todos los medios de comunicación se han hecho eco de los resultados de un estudio realizado por la empresa Bozell-Gallup sobre la imagen de calidad de los productos manufacturados de 19 países. En el último estudio publicado los productos españoles ocuparon el octavo lugar de este *ranking* de calidad y escalaron un puesto respecto al año anterior (gráfico 17). Lo verdaderamente significativo es esta mejora, no el puesto que ocupa nuestro país, ya que de este estudio están ausentes países como

Gráfico 17 – Imagen de calidad. Porcentaje de los consumidores que consideró excelentes o muy buenos los productos de los países analizados. 1997



Fuente: *La Gaceta de los Negocios*, 3 de septiembre de 1997, p. 34.

Suecia, Suiza, Holanda, Austria..., con una imagen internacional de calidad muy superior a la de España. Tampoco es ningún consuelo que Italia, nuestro tradicional competidor en tantos sectores, nos anteceda inmediatamente en el *ranking*, ya que lo hace a una considerable distancia; en imagen de calidad estamos mucho más cerca de China que del país transalpino.

Uno de los instrumentos utilizados por las empresas para ir elaborando una imagen de calidad son las certificaciones de calidad. La certificación, junto con la normalización y la acreditación, es uno de los conceptos clave de la calidad en la empresa. Se basa en la emisión de marcas que demuestran que un producto o una empresa se adecuan a unas normas determinadas. La certificación puede afectar únicamente a los productos o a la compañía en general.

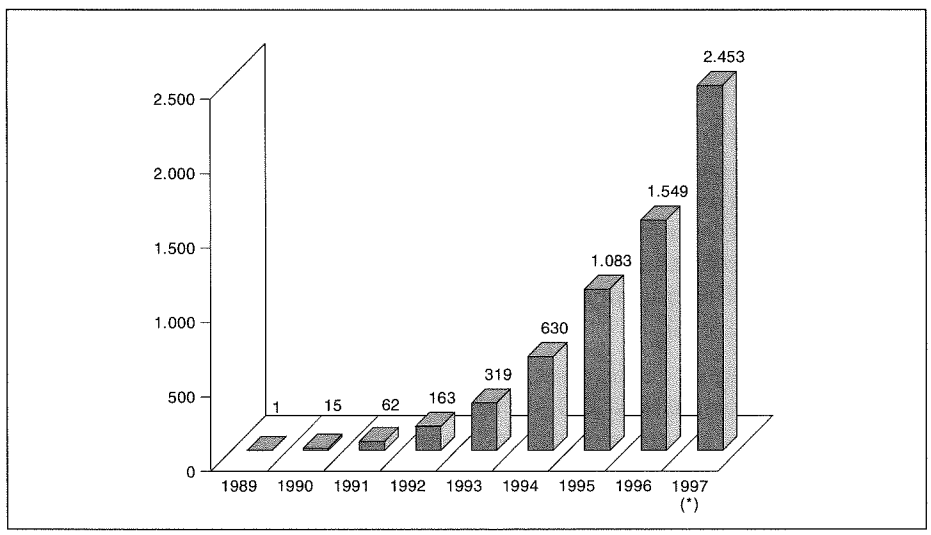
Desde principios de los años noventa, y por recomendación de la Unión Europea, las Normas EN-ISO 9000[34] se han convertido en el marco de referencia para los sistemas de calidad promovidos por los distintos países de

[34] Las ISO 9000 son una familia de normas, así llamada por la Organización Internacional de Normalización –ISO–. Tres de las normas que agrupa esta familia se utilizan para emitir certificados. La norma ISO 9001 sirve para certificar el sistema de aseguramiento de la calidad de las empresas, abarcando desde el diseño de los productos hasta la instalación y el servicio posventa, pasando por la fase de producción. La norma ISO 9002 se emplea para aquellos casos en los que se quiere certificar únicamente la producción, instalación y servicio posventa; se suprime, por tanto, la certificación del proceso que abarca el diseño. Por último, la norma ISO 9003 se centra en la inspección y en los ensayos finales.

la Unión Europea. La creciente exigencia de certificaciones para poder optar a determinados concursos, tanto en el ámbito público como en el privado, inició la fiebre por las normas ISO 9000. Nuestro país no ha sido ajeno a este proceso. Como podemos apreciar en el gráfico 18, la evolución del número de empresas españolas que han obtenido alguna certificación según Normas ISO 9000 ha registrado un aumento espectacular: desde 1992 hasta hoy se ha multiplicado por 15.

Este *boom* de las certificaciones de calidad, que ha tenido y aún tiene bastante de moda, va dando paso a un cambio de mentalidad que supone entender y valorar las ventajas asociadas al concepto de calidad total, que afecta a todos los ámbitos de acción de las empresas. Así pues, «la creciente garantía de la calidad mediante las Normas ISO 9000 por parte de las empresas españolas puede ser considerado como un paso decisivo hacia la gestión global de la calidad. También puede contribuir a la creación de una imagen y una cultura española de la calidad basada en la concienciación empresarial de que la calidad de los bienes y servicios suministrados por las empresas españolas es inseparable de una economía moderna y competitiva»[35]. El llamativo aumento de las empresas españolas con certificaciones de calidad en los últimos años no debe hacernos olvidar que en este

Gráfico 18 – Evolución del número de empresas certificadas por AENOR en España según Normas ISO 9000. 1989-1997

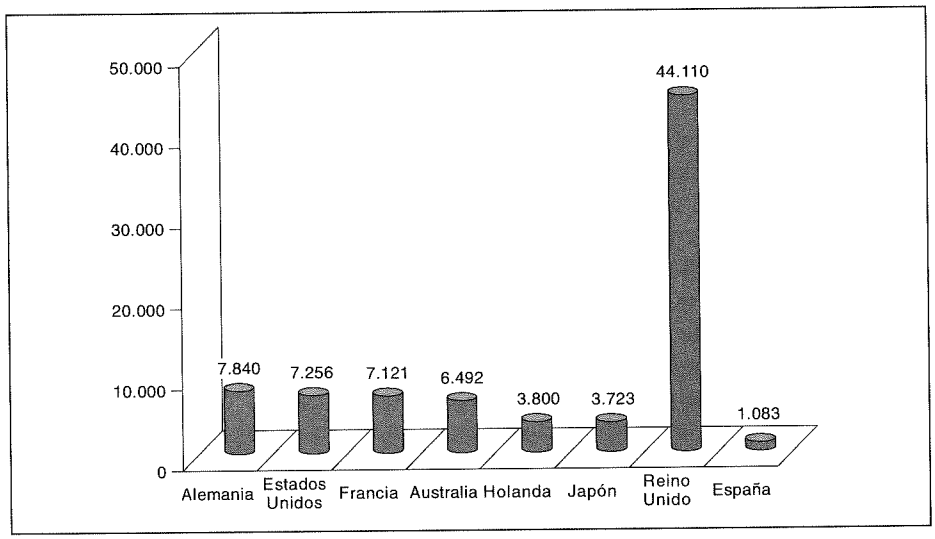


(*) Datos provisionales hasta octubre.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro.CECS a partir de datos de AENOR.

[35] Fundación Cotec para la Innovación Tecnológica, *Informe Cotec 1997. Tecnología e Innovación en España*, Madrid, 1997, p. 45.

Gráfico 19 – Número de empresas de distintos países que han obtenido certificaciones de calidad. Hasta 1995



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS, a partir de datos de la Asociación Española para la Calidad.

aspecto también nos encontramos rezagados respecto a los países desarrollados (gráfico 19). Dejando a un lado el caso particular de Reino Unido, donde este proceso comenzó muchos años antes, los datos muestran la mayor preocupación por la calidad del conjunto empresarial de los países considerados y el largo camino que aún nos queda por recorrer.

El reto de la profesionalización

Hasta aquí hemos expuesto algunos factores clave para alcanzar una competitividad sostenible. Hemos constatado también las grandes diferencias que aún nos separan en estos factores de los países más desarrollados, con quienes tenemos que competir en los mercados internacionales. La pregunta inmediata que surge es: ¿cómo se ponen en marcha los procesos empresariales para mejorar la posición relativa de las empresas españolas en esos aspectos? En palabras de Álvaro Cuervo, «los conocimientos, tecnologías y recursos que existen en un momento determinado sólo se ponen en acción si se tienen los valores capaces de generar capacidades organizativas y empresariales»[36]. De este modo, los empresarios y directivos se convierten en el «elemento crítico» de la empresa, en el factor fundamental de su ventaja competitiva, por encima de otros tan importantes como la innovación, la imagen/reputación, la acumulación de información o la disponibilidad de capital, tecnología e *inputs* básicos.

[36] Cuervo, A., «Empresarios y directivos», *Economistas*, n. 73, 1997, p. 47.

En nuestro Informe *España 1995* ya analizamos con detalle este aspecto de la cultura empresarial en nuestro país en un contexto caracterizado por las tendencias crecientes hacia la globalización, la competitividad y la especialización. Afirmamos allí que la iniciativa privada y la cultura del riesgo figuran entre nuestras grandes carencias sociales.

A este déficit de iniciativa empresarial habría que añadir un importante déficit de gestión. Buena parte de las empresas españolas son producto de un empresario individual que controla la propiedad y la gestión y que entiende la actividad empresarial como un ejercicio de poder. Las debilidades que se derivan de este modelo son múltiples: se desaprovechan las ventajas de especialización que aporta el ejercicio autónomo de su actividad de directivos profesionales contratados, establece una rígida jerarquía vertical que dificulta la relación entre propiedad y trabajadores, obstaculiza asumir riesgos en proyectos innovadores que podrían dar lugar a un cambio en la estructura de la propiedad y entorpece la puesta en marcha de procesos de colaboración interempresarial. A ello habría que añadir la escasa profesionalización de los consejos de administración y la perspectiva cortoplacista de muchas de las iniciativas empresariales, características de empresarios «buscadores de rentas», que se han visto favorecidos por mercados protegidos o por una generosa política de subvenciones. No son precisamente las mejores condiciones para afrontar la complejidad y los riesgos suplementarios que supone la internacionalización.

Si algo define a la actividad empresarial en nuestros días es la complejidad. Aparecen nuevos actores, hay nuevas reglas y surgen dinámicas inesperadas. La globalización ha potenciado notablemente este proceso de complejización. En este contexto lo que más necesita la empresa española, PYMEs y grandes empresas, es que los empresarios sean verdaderos profesionales, que asuman la función de liderar el proceso de cambio mediante la innovación y la valorización de los recursos, fundamentalmente los humanos, de la empresa. A este respecto, hay que señalar el notable avance en esta dirección que se está produciendo en los últimos años. Algunos de los empresarios con los que nos hemos entrevistado manifestaban crudamente el proceso de selección que el mercado implacablemente opera sobre aquellas empresas cuyos propietarios no han sabido, podido o querido adaptarse a estas nuevas condiciones. Muchos de los que han sobrevivido difícilmente se reconocerán en la imagen que dibujamos en el párrafo anterior.

Respecto a la profesionalización de la labor directiva, en el estudio *El Directivo del Futuro*, al analizar las cualidades que en el futuro requerirá el directivo para realizar su trabajo[37], dentro de las cinco categorías propuestas (orientación al logro, dirección de equipos, influencia, autodomi-

[37] ESADE y Andersen Consulting, *op. cit.*, p. 66-79.

nio y aptitudes intelectuales), los expertos encuestados destacaron muy por encima de las demás la primera, la orientación al logro, en la que se agrupaban las cualidades que permiten al directivo proponer y conseguir objetivos ambiciosos y retadores. Dichas cualidades eran las siguientes: capacidad para evaluar y decidir entre una serie de alternativas, asumiendo los riesgos necesarios (toma de decisiones); capacidad de planificar el trabajo con el tiempo y los recursos disponibles (organización); aptitud para poner en marcha acciones por cuenta propia (iniciativa); capacidad para generar y aportar nuevas ideas que contribuyan a mejorar la calidad y la eficiencia del trabajo (creatividad); interés por conseguir nuevos logros y asumir nuevas responsabilidades bajo una perspectiva de competitividad (ambición/afán de éxito); y aptitud para detectar y aprovechar las oportunidades (intuición/anticipación).

Resulta significativo que las tres cualidades consideradas más importantes fuesen, por este orden, la toma de decisiones, la creatividad y la intuición/anticipación. La capacidad de asumir riesgos, la innovación y el conocimiento del entorno se constituyen en los elementos clave. Estas cualidades adquieren mayor relevancia al estudiar la internacionalización de las empresas, ya que objetivamente se trata de un reto de mayor envergadura que requiere un fortalecimiento de las cualidades relacionadas con la asunción de riesgos, con la iniciativa y con la creatividad.

Una queja habitual entre los directivos y empresarios, sobre todo de las PYMEs, y que refleja una debilidad competitiva clara de las empresas españolas, es la dificultad de encontrar en nuestro país técnicos bien formados en exportación. A la ya aludida dificultad de los idiomas se une la ausencia en los currículos académicos de nuestras universidades de asignaturas específicas en este ámbito, cada vez más fundamental. La meritoria labor de las Cámaras de Comercio y de otras instituciones empresariales o académicas no debe ser justificación para que la formación de especialistas en mercados exteriores no sea asumida por la universidad, sin que ello suponga asignarle toda la responsabilidad de esa formación. Como ya dijimos en nuestro Informe *España 1995*, «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»[38].

5. Competitividad de las PYMEs en un contexto de globalización

Hasta aquí hemos analizado la internacionalización y la competitividad de las empresas españolas en su conjunto. Aunque ya hicimos alguna re-

[38] Fundación Encuentro. CECS, *España 1995*, Madrid, 1996, p. 155.

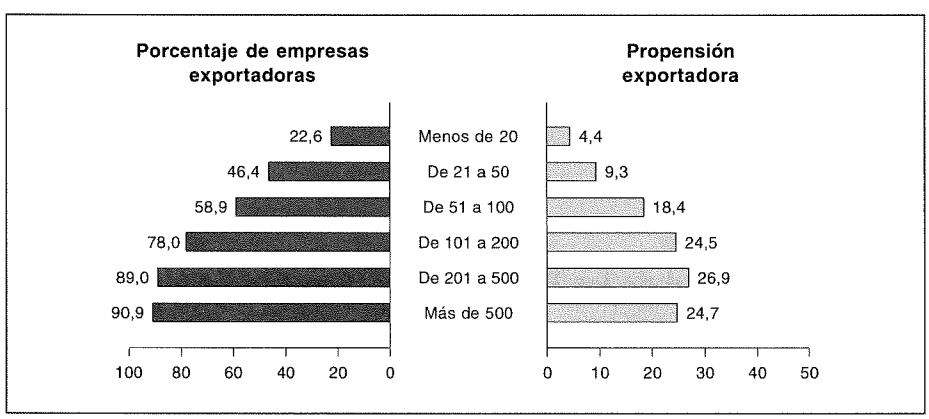
ferencia al tamaño empresarial al analizar brevemente las empresas exportadoras, nos parece importante dedicar un apartado específico al estudio de las PYMEs. Como ya hemos señalado reiteradamente a lo largo de los distintos Informes de la Fundación Encuentro que se han ido publicando, las PYMEs suponen el 95% de las empresas españolas y dan trabajo al 75% de la población ocupada de nuestro país. Su importancia económica y social es, por tanto, enorme. La competitividad de un país como el nuestro descansa en buena medida en la competitividad de sus PYMEs.

5.1 Desventajas asociadas al tamaño

Un simple vistazo a los datos de proporción de empresas exportadoras y de propensión exportadora según tamaño empresarial nos muestra una estrecha relación entre tamaño de la empresa y proporción y propensión exportadora. Como podemos apreciar en el gráfico 20, elaborado a partir de datos de la Encuesta sobre Estrategias Empresariales, que se realiza a empresas con más de 10 trabajadores, a medida que aumenta el número de trabajadores se incrementa también la proporción de empresas exportadoras. Respecto a la propensión exportadora la correlación no es perfecta, ya que las empresas con más de 500 trabajadores exportan en términos relativos menos que las que tienen entre 200 y 500 trabajadores. En ambas variables, 100 trabajadores aparece como un umbral a partir del cual las diferencias de tamaño no discriminan demasiado.

Es cierto que las grandes empresas disfrutan de una serie de ventajas asociadas a su tamaño: mayor implantación en el mercado; economías positivas de escala o de sector; mejor utilización de servicios como investiga-

Gráfico 20 – Porcentaje de empresas exportadoras y media de la propensión exportadora (porcentaje de las exportaciones sobre la facturación) por tamaño de la empresa. 1994



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Industria y Energía, *Las empresas industriales en España 1994*, 1997.

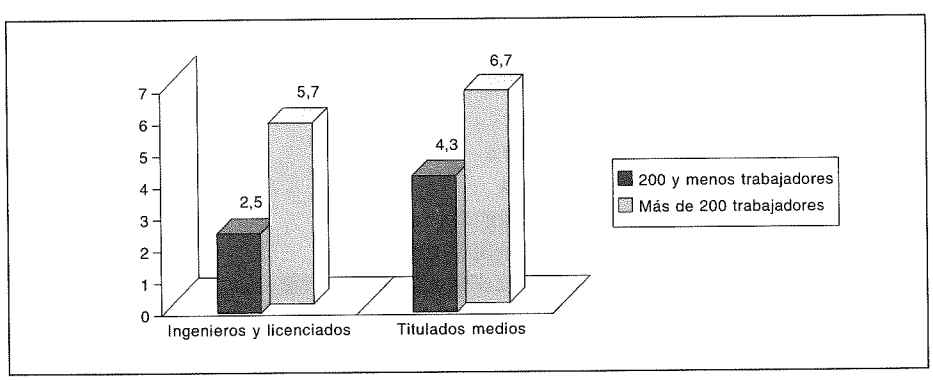
ción y desarrollo, comercialización, publicidad y distribución; capacidad de asumir mayores riesgos; etc. No obstante, las pequeñas empresas pueden compensar estas desventajas si organizan su producción y sus servicios auxiliares mancomunadamente. Casos como la máquina-herramienta o el sector cerámico muestran que el tamaño no es un factor que determine de manera absoluta la capacidad y la propensión exportadora de las empresas. Por otro lado, el mismo tamaño de los mercados de los distintos sectores condiciona la dimensión de las empresas de cada sector.

Dado que los factores macroeconómicos no discriminan excesivamente por tamaño de empresa, hay que buscar en el resto de los factores que hemos analizado anteriormente la causa de la menor propensión exportadora. Vamos a destacar brevemente algunos datos que ilustran la desventaja de la PYME frente a la gran empresa en factores como la formación, los recursos tecnológicos, los recursos organizativos y la función empresarial.

Respecto a la formación, como podemos apreciar en el gráfico 21, el porcentaje de titulados superiores –licenciados e ingenieros– en las empresas de más de 200 trabajadores (5,7%) duplica ampliamente el porcentaje correspondiente en las empresas de menos de 200 trabajadores (2,5%). La diferencia se atenúa en el caso de los titulados de grado medio pero sigue siendo considerable: 6,7% frente a 4,3%.

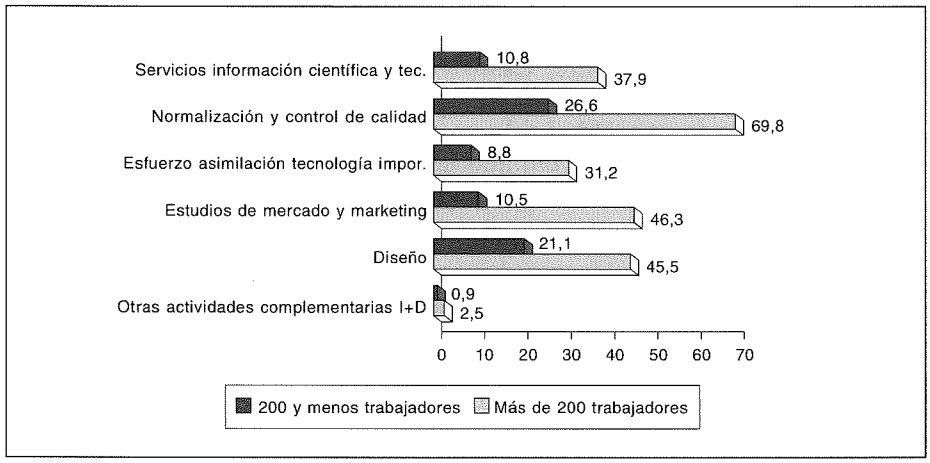
La desventaja de las PYMEs en lo que se refiere a recursos tecnológicos es igualmente grande. Según los datos de la Encuesta sobre Estrategias Empresariales correspondiente a 1994, casi un 80% de las empresas con 200 o menos trabajadores no realizaban ni contrataban actividad alguna de I+D, frente a un 28% de las empresas con más de 200 trabajadores. Las diferencias son igualmente importantes en lo que se refiere a actividades complementarias de I+D (gráfico 22). El porcentaje de PYMEs que desa-

Gráfico 21 – Titulados medios y superiores según el tamaño de la empresa. En porcentaje respecto al total de la plantilla. 1994



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Industria y Energía, *Las empresas industriales en España 1994*, 1997.

Gráfico 22 – Empresas que realizan actividades complementarias de I+D. En porcentaje. 1994

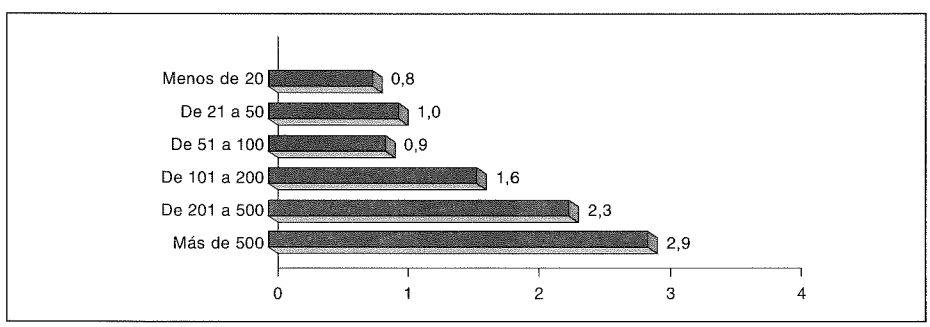


Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Industria y Energía, *Las empresas industriales en España 1994*, 1997.

rrollan aspectos tan fundamentales para la competitividad empresarial como los estudios de mercado y *marketing*, la normalización y control de calidad, el diseño, etc., es muy bajo.

Respecto a los recursos organizativos, hay que destacar que el 28% de las empresas de menos de 200 trabajadores no realiza actividad de promoción alguna, frente a un 7,3% de las empresas con más de 200 trabajadores. La media de gastos de publicidad sobre ventas también muestra un desarrollo mucho menor de este factor de competitividad entre las PYMEs que entre las grandes empresas: se puede afirmar que estas últimas invierten en este concepto el doble que las PYMEs (gráfico 23).

Gráfico 23 – Gastos de publicidad respecto a las ventas según el tamaño de la empresa. En porcentaje. 1994



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Industria y Energía, *Las empresas industriales en España 1994*, 1997.

Finalmente, la importancia del factor empresarial o directivo en la estrategia de internacionalización de las empresas se multiplica en el caso de las PYMEs, ya que se puede afirmar que éstas no han abordado el proceso de revolución en la gerencia que se ha producido en otros países. «La dinámica de la PYME industrial española ha estado influida minoritariamente por directivos profesionales [...]. No obstante, persiste una bolsa importante de propietarios-fundadores y socios principales, que controlan y gestionan las empresas cuyo capital poseen, y no han entrado aún en esta dinámica educativa»[39]. Sólo un 14,5% de los directivos de la PYME industrial española posee título universitario.

El carácter familiar de gran número de PYMEs españolas supone en muchos casos una dificultad añadida para la profesionalización de la gestión y la implantación de estrategias de medio y largo plazo y choca a menudo con el problema de la sucesión generacional: solamente el 30% continúa en la segunda generación y un exiguo 11% alcanza la tercera, según datos del Instituto de la Empresa Familiar. En España la empresa familiar juega un papel importante en la economía y el empleo. Más del 75% de las empresas son de carácter familiar, generan más del 60% del PIB y más del 65% del empleo.

5.2 *Oportunidades de la globalización*

La globalización, no cabe duda, ha aumentado la competencia para todos. También, por supuesto, para las PYMEs españolas. Muchas de nuestras empresas se desarrollaron en el mercado-invernadero de la protección nacional. Esa situación acabó con la integración de España en la Comunidad Económica Europea. Pero éste no es el único fenómeno de las nuevas circunstancias; la globalización no se reduce a un aumento de la competencia. Incluye otros cambios que pueden ser favorables para las PYMEs españolas:

— *Se facilita la exportación,* ya que en cierta manera la apertura de los mercados, la estandarización de los productos, la homogeneización de la legislación y el éxito de recién llegados –como los países del sudeste asiático, por ejemplo– invita a la exportación, la hace más fácil y rentable.

— *Se produce más para las empresas grandes,* porque muchas de éstas ya no fabrican todos los componentes y partes que llevan sus productos (los coches, por ejemplo). Más bien los subcontratan a empresas subsidiarias. También contratan servicios, desde los de cafetería hasta la contabilidad y la informática, a empresas más pequeñas. La producción descentralizada y

---

[39] Camisón Zornoza, C., *La competitividad de la PYME industrial española: estrategia y competencias distintivas*, Civitas/IMPIVA, Madrid, 1997, p. 376-377.

el *outsourcing* son estrategias ampliamente utilizadas por las grandes empresas en la actualidad.

— *Se abarata la innovación tecnológica*, la informatización y robotización, lo que permite a las PYMEs emplear unos medios técnicos que antes eran impensables dado el tamaño de sus empresas. Ahora las «economías de escala» han dejado de ser relevantes en muchas esferas de la producción; es rentable fabricar a pequeña escala con tecnologías avanzadas.

— *Se hace más fácil la financiación* de la exportación y del transporte por las mayores facilidades que hoy existen para mover dinero y hacer pagos a nivel internacional con menos riesgos que en otros tiempos.

— *Se abre camino a la inversión*, es decir, al establecimiento de PYMEs en países extranjeros con menos incertidumbre y menor riesgo, ya que se ha hecho más favorable la legislación en otros países, funcionan mejor sus mercados financieros y hay más respeto a la inversión extranjera, entre otras cosas.

— *Hay ejecutivos y técnicos mejor preparados*, porque la globalización empieza a llegar a las facultades de económicas y a las escuelas de administración, de forma que los graduados están mejor preparados para hacer frente a las nuevas realidades de la economía mundial. Este acervo de profesionales está también a disposición de las PYMEs que estén dispuestas a pagar por ello.

— *Quedan nichos locales*, donde no se meten las multinacionales porque no les compensa: mercados selectos, medios cautivos y de alto consumo (hoteles y restaurantes de lujo, *boutiques* de moda, gimnasios, asesorías y consultorías especializadas, etc.) o de alta necesidad, como establecimientos para la tercera edad.

5.3 *Estrategia de futuro*

Cada PYME tiene que decidir por ella misma, a partir del análisis de sus relaciones con el mercado –su mercado actual, el posible y aquel al que quiere acceder– y su capacidad para adaptarse a los cambios, qué medidas debe adoptar para sobrevivir y prosperar en las nuevas condiciones de la globalización. No hay que excluir la posibilidad de que para algunas empresas lo mejor sería reducir las pérdidas y cerrar, o vender a una empresa multinacional, particularmente aquellas muy especializadas en productos que ya no se compran o que trabajan de una manera rígida y difícil de cambiar. Para la mayoría, sin embargo, lo mejor sería adaptarse a las nuevas circunstancias y seguir trabajando. Esta adaptación debería tener en cuenta los aspectos y las estrategias que señalamos a continuación y que se desprenden del análisis de la competitividad internacional de nuestras empresas que hemos llevado a cabo a lo largo del presente capítulo:

— *Tecnología:* evaluar la adecuación a la empresa de la tecnología nueva disponible en el mercado, los costes y los beneficios de introducirla; algún grado de informatización se va haciendo imprescindible, pero para ello hay que buscar una buena asesoría, como la que pueden dar los entes públicos de desarrollo empresarial.

— *Costes de producción:* vigilar el aumento de los costes del trabajo en relación con los aumentos de la productividad de la empresa; un nivel alto de salarios no es un problema *per se* para competir, si la productividad del trabajo es elevada; la tecnificación aumenta la productividad del trabajo y hace posible mayores salarios.

— *Mercados:* renovarse, y renovar los productos y servicios, para mantener las cuotas de mercado tradicional; buscar nichos nuevos en los espacios que dejan las multinacionales; plantearse la exportación, empezando por mercados próximos (Portugal, Francia, Marruecos) o afines (América Latina); adquirir conocimientos sobre esos mercados y desarrollar más la labor de *marketing*; buscar asociados.

— *Finanzas:* estudiar la manera de engancharse a los mercados financieros internacionales, utilizando nuevos instrumentos financieros; ampliar el horizonte de la financiación; renovar los métodos de análisis financiero.

— *Recursos humanos:* renovarse en conocimientos del entorno internacional, métodos de gestión, técnicas administrativas, etc.; emplear personal técnico con buena preparación para la globalización; formar equipos multidisciplinares.

— *Información:* apreciar, obtener, usar eficientemente y administrar bien la información disponible sobre mercados, empresas y productos; hay que estar dispuestos a gastar en información como en un *input* más del proceso productivo; los productos más competitivos son los intensivos en información.

— *Vinculación administrativa:* desplazar el centro de atención a las directivas y regulaciones de la Comisión Europea, con objeto de conocer bien la legislación relevante que afecta al funcionamiento de la empresa; conocer las oportunidades de beneficiarse de las subvenciones y ayudas.

El tamaño condiciona de manera significativa el llevar adelante muchas de las iniciativas que acabamos de proponer, especialmente en lo que se refiere a financiación, recursos humanos, *marketing* y recursos tecnológicos. Por ello es imprescindible aprovechar al máximo las oportunidades que ofrecen *las estrategias de colaboración interempresarial y las ayudas institucionales*.

Respecto a la colaboración interempresarial, debería ir más allá de la necesaria constitución de consorcios o asociaciones de exportación o de la inversión exterior mediante *joint-ventures* y apoyar la creación y potenciación de instituciones de tipo intermedio como agencias de desarrollo lo-

cal, centros de información y servicios para las PYMEs, institutos tecnológicos y de formación, etc., en los que la ayuda institucional es muchas veces imprescindible. En la medida de lo posible habría que tender a la creación de sistemas productivos locales, ya que permiten un desarrollo mucho mayor de las ventajas asociadas a la colaboración interempresarial[40].

Esta colaboración interempresarial ha dejado de ser un *desiderátum* o un proceso minoritario para convertirse en una realidad ampliamente extendida en el conjunto empresarial español de PYMEs. Las aportaciones teóricas de la empresa red o de los modelos organizativos reticulares empiezan a calar en los comportamientos empresariales de cada día. Los datos que aporta César Camisón Zornoza en su ya citada obra *La competitividad de la PYME industrial española: estrategias y competencias distintivas* son concluyentes a este respecto. Como podemos apreciar en la tabla 18, el porcentaje de PYMEs industriales que tienen algún acuerdo de cooperación ha pasado de un 24% en 1984 a un 69% en 1994. Tan importante o más que este dato, por lo que implica de madurez en la estrategia de colaboración interempresarial, es que los acuerdos de colaboración, que en 1984 se repartían en porcentajes similares con grandes empresas y con PYMEs, se han desplazado claramente a la colaboración con estas últimas: en 1994 el 66% de los acuerdos de colaboración de las PYMEs industriales estaban suscritos con otras PYMEs. Igualmente significativo es el dato de que un 11% de esos acuerdos de cooperación se haya establecido con universidades, centros públicos de I+D o asociaciones sin ánimo de lucro, cifra que duplica la correspondiente a 1984.

Respecto a la importancia de la cooperación interempresarial en el ámbito de la internacionalización, los datos también muestran un progreso notable: en 1984 sólo un 13% de las PYMEs industriales tenía algún acuerdo de cooperación internacional; en 1994 dicho porcentaje alcanzaba el 29%; otro 22% consideraba abordar esta opción en un futuro próximo. También nuestros entrevistados manifestaron la importancia y la creciente extensión de este proceso en las estrategias de internacionalización de sus empresas, pero sin olvidar las dificultades que en ocasiones se presentan, sobre todo cuando se trata de empresas que compiten directamente en un mismo tipo de productos.

Las políticas públicas, tanto las del Estado como las de las comunidades autónomas, han de jugar un papel esencial en el proceso de adaptación de las PYMEs de nuestro país al nuevo escenario que estamos analizando. Desaparecida la protección de aranceles, cuotas y exenciones fiscales al entrar en la Comunidad Económica Europea, una política pública de ayuda a las PYMEs debiera consistir en facilitar con información y asesoría ade-

[40] Véase Espina, A., *Hacia una estrategia española de competitividad*, Visor-Fundación Argentaria, Madrid, 1995, p. 165-168.

Tabla 18 – Estrategias de cooperación en la PYME industrial española: dinámica en el período 1984-1994

	1984	1994
Existencia de acuerdos de cooperación		
Sí	23,6	68,6
No	76,4	31,4
Caso negativo, ¿considera esta opción para un futuro próximo?		
Sí	13,1	20,3
No	86,9	79,7
Naturaleza de los cooperantes (Base: % de acuerdos de cooperación establecidos)		
Pequeñas y medianas empresas	40,1	66,1
Grandes empresas nacionales	39,7	10,0
Empresas multinacionales	14,3	12,3
Universidades o centros de I+D públicos	1,7	6,3
Asociaciones sin ánimo de lucro	3,8	5,1
Otros	0,3	0,2
Interrelación entre los cooperantes (Base: % de acuerdos de cooperación establecidos según *partner* principal)		
Empresas rivales	18,5	26,9
Empresas especializadas complementarias	41,3	24,5
Empresas clientes	25,6	27,4
Empresas proveedoras	10,4	10,4
Organizaciones no lucrativas	35,0	10,8
Importancia de los acuerdos de cooperación internacional		
Empresas con acuerdos de cooperación internacional	13,2	29,0
Empresas sin acuerdos de cooperación internacional	86,8	71,0
Caso negativo, ¿considera esta opción para un futuro próximo?		
Sí	2,1	21,7
No	97,9	78,3
Modalidades de plasmación de acuerdos de cooperación (Base: % de acuerdos de cooperación establecidos)		
Creación de empresas conjuntas	6,3	7,6
Firma de contratos	28,2	40,0
Intercambio accionarial	8,0	5,0
Adquisición minoritaria de capital	2,8	2,4
Acuerdo verbal o informal	54,0	44,5
Otros	0,7	0,5
Área de referencia del acuerdo de cooperación (Base: % de acuerdos de cooperación establecidos)		
Financiación	5,6	3,0
Comercialización	4,9	30,5
Tecnología	7,0	8,0
Logística	2,4	3,4
Producción	71,1	49,4
Otros ámbitos	9,1	4,7
Multiárea	-	0,9
Número medio de acuerdos de cooperación establecidos por la empresa	1,7	2,6

Fuente: Camisón Zornoza, C., *op cit.*, p. 357 y 359.

cuada (en análisis de la economía internacional, acceso a fuentes de información especializada, adopción y uso de nuevos sistemas, estrategias de exportación, etc.) el desembarco de pequeños y medianos empresarios en las playas de la economía global. Es también importante que desde las instituciones públicas se apoye la proyección de las empresas y los productos españoles en el mercado exterior, así como que se cree un marco fiscal y financiero que facilite la apertura y la actividad internacional de nuestras empresas.

Hay que reconocer la relevante labor que en este ámbito están desarrollando el Instituto de Comercio Exterior (ICEX) –planificación, diseño y ejecución de acciones de promoción comercial de los productos españoles en el exterior–, el Instituto de Crédito Oficial –apoyo a la financiación de las actividades de exportación de las empresas españolas a través de los créditos CARI y FAD–, las Cámaras de Comercio y las comunidades autónomas. Sin olvidar a la empresa estatal Compañía para la Financiación del Desarrollo (COFIDES) –apoyo a las empresas privadas españolas que invierten en países emergentes o en transición hacia la economía de mercado del Tercer Mundo– y a CESCE (Compañía Española de Seguros de Crédito a la Exportación) –cobertura de riesgos de impago derivados del comercio interior y exterior–. La valoración positiva que los empresarios hacen de todo este entramado institucional de apoyo a la internacionalización de la empresa española, y sobre todo de las PYMEs, no esconde una cierta queja por la escasa flexibilidad en el funcionamiento de todos estos organismos y por el alto presupuesto que se consume en su propia gestión interna, lo que resta agilidad y eficacia a sus actuaciones. En este sentido, se valora más positivamente la actividad de los organismos autonómicos, por su mayor empeño y proximidad a la realidad de las empresas.

Capítulo III

DIEZ AÑOS DE POLÍTICA AGRÍCOLA COMÚN

I. TESIS INTERPRETATIVAS

1. Del apoyo en precios a las ayudas directas

La política agraria actual tiene poco que ver con la que estaba vigente en 1986. En una década el campo ha sufrido transformaciones más importantes que las acumuladas en los últimos 50 años, tanto por la entrada de España en la Unión Europea y la aplicación de la Política Agrícola Común (PAC), como por la progresiva liberalización de los mercados agrarios a escala internacional y las exigencias de la Organización Mundial del Comercio (OMC), sucesora del GATT.

De una agricultura fuertemente protegida, vía precios institucionales y medidas de intervención, se ha pasado a la práctica eliminación de los precios oficiales, hoy en niveles que los hacen casi inútiles para defender las rentas del sector agrario. De golpe ha desaparecido esa red de seguridad, estable tantos años. Agricultores y ganaderos están obligados a defender sus cotizaciones en el mercado en lugar de vender sus productos a los centros de intervención. Hoy ya no hay colas cada verano-otoño, por ejemplo, en los silos cerealistas del SENPA, prácticamente abandonados.

De un sector agrario con fuertes trabas aduaneras para defender las producciones nacionales y los intereses de agricultores y ganaderos se ha pasado a reducir o eliminar barreras arancelarias y abrir las fronteras a contingentes de productos de terceros países que afectan negativamente al mercado interior.

Esta política de reducción de aranceles a las importaciones o de eliminación de restituciones y ayudas a las exportaciones deriva de la aplicación de la PAC. Pero, en realidad, son decisiones que hubieran afectado igualmente a España aunque no hubiera ingresado en la Unión Europea, puesto que son acuerdos adoptados en organismos multilaterales, como la OMC.

Desde 1993, con la primera gran reforma de la PAC, las fuertes reducciones de los precios institucionales han sido compensadas con ayudas directas a la explotación, siguiendo baremos de superficie en producción o por número de cabezas en cada explotación. En conjunto, han resultado positivas para el sector agrario, aunque se echen en falta cuotas o cupos suficientes para nuestras posibilidades de producción.

De un régimen de libertad total para producir, sin más riesgos que el mercado, pero con una red de seguridad en la política de compras y precios de intervención, se ha pasado en la última década a una situación de

ayudas directas a la explotación que garantizan en cualquier caso unos niveles mínimos de ingresos, mientras que el agricultor o ganadero se ve en la obligación de buscar cada vez más el resto de las rentas en el mercado libre al margen de la intervención. Además, agricultores y ganaderos han debido asumir la necesidad de techos o cuotas de producción, con duras penalizaciones en caso de excederlas. España entró en la Unión Europea con topes por debajo de sus posibilidades, y así se mantienen en producciones como azúcar, leche, aceite, vacuno macho, arroz o algodón. A pesar de ellos no se puede decir taxativamente y de forma generalizada que esta nueva política haya bloqueado el potencial productivo agrario español. Habremos de analizar a continuación el impacto de los cambios en cada uno de los cultivos o sectores de producción. Es evidente que el efecto de esta política ha sido muy dispar, desde sectores como la leche de vaca donde la cuota no ha permitido un desarrollo natural de esta ganadería ni siquiera para cubrir sin penalizaciones la demanda interior, hasta otros sectores donde, con la PAC como punto de mira, se han disparado siembras de algodón, trigo duro y olivar o los censos ganaderos.

Durante los últimos años ha llegado al campo mucho dinero en forma de ayudas directas; casi seis billones de pesetas desde 1986 hasta finales de 1997. Esta cifra supone un 25% de los ingresos medios de agricultores y ganaderos y supera el 50% en algunos cultivos. Se ha creado la imagen de una agricultura que vive de las subvenciones y que recibe en muchos casos dinero por no producir, por no ser competitivo, simplemente por estar en el medio. Hoy se paga por dejar tierras abandonadas, por reforestar tierras agrícolas. Se paga por abandonar la producción de leche. Se pagaba por arrancar viñedos. Hay ayudas compensatorias a la producción de 5.000 pesetas por oveja o cabra, 23.000 por ternero, 100.000 por hectárea de cereal, y de un millón de pesetas por hectárea de tabaco.

Esta imagen de una agricultura subvencionada está generalizada y es relativamente cierta, pero no refleja toda la realidad del sector agrario. Las ayudas han sido elevadas. Han cumplido y siguen teniendo un papel muy importante en el conjunto de las rentas agrarias, pero el componente del mercado sigue siendo también el definitivo. ¡Pobre de aquel que se fíe únicamente de las compensaciones para seguir en la actividad! En cualquier caso, esta política de ayudas no es muy diferente en otros grandes países productores, como es el caso de Estados Unidos, con planes de ayudas directas al agricultor, un modelo que se trata de copiar en la propia Unión Europea.

En el anuncio de un coche todoterreno, sus ocupantes, de ciudad, se acercan a un supuesto lugar perdido donde un pastor pregunta sobre hechos de hace muchos años, como si viviera al margen de la realidad. En contra de lo que sugiere ese anuncio, queda más de un pastor en algún pue-

blo perdido que acude al campo a recoger los corderos en su todoterreno gracias a esta política generosa de ayudas.

Hay quienes por principio y desde posiciones maximalistas rechazan la política de ayudas comunitarias como medida positiva para el sector agrario, en la medida en que pueden suponer que agricultores y ganaderos se adormezcan y traten de vivir de las rentas sin jugar en el mercado. Es cierto que en los últimos años más de uno ha engrosado sin más su cuenta corriente con las ayudas, sin aprovecharlas para producir o invertir en las explotaciones. Pero han sido los menos. No debería plantearse el rechazo a las subvenciones o ayudas comunitarias. Las perciben todos los agricultores comunitarios. El objetivo primero sería lograr que esas ayudas se incrementasen y respondiesen en su cuantía a las producciones reales del país, y no queden por debajo, como sucede en este momento. El segundo objetivo de las ayudas sería lograr que aportaran, o al menos contribuyesen, a un cambio de las estructuras agrarias, su organización, etc., para conseguir un sector más competitivo.

La impresión es, sin embargo, que se ha vuelto a perder de nuevo un tiempo precioso, otros 10 años, para cambiar estructuras, y que ese dinero que ha llegado de Bruselas se ha canalizado hacia otros fines, posiblemente para mejorar la calidad de vida y los servicios en el medio rural, pero sólo en una parte muy reducida para modernizar, para hacer más eficiente la organización comercial y, en definitiva, para aumentar la competitividad, que es el gran reto del futuro.

Es necesario sobre todo aprovechar adecuadamente esta política de ayudas, puesto que se contempla la posibilidad, aunque de esto nada se sepa muy bien, de que éstas se pudieran reducir a medio plazo y se obligara entonces a los agricultores y ganaderos a competir sin más con sus producciones en el mercado mundial.

2. Bloqueo en la adecuación de las estructuras

Tenemos una agricultura fuertemente subvencionada, pero también más obligada a defenderse en el mercado y, por tanto, a mejorar estructuras, desde la producción a la comercialización directa, para ganar en competitividad. Son los grandes retos para los próximos años. El sector agrario debe dar una respuesta a las necesidades y demandas de la industria y la distribución agroalimentaria so pena de quedarse descolgado. Quien pretenda vivir fundamentalmente de las ayudas está abocado al desastre.

Pesan muchos interrogantes sobre el futuro. ¿Hay un sector competitivo para salir adelante un día sin esas ayudas en unos mercados liberalizados con precios internacionales a la baja? ¿Estamos ante un campo orga-

nizado y vertebrado? Las ayudas seguirán en un futuro previsible. Pero para mantener las rentas se requieren unas estructuras y una organización económica capaces de defender las cotizaciones en esos mercados internacionalizados.

Hemos ganado en productividad y rendimiento, tanto en la agricultura como en la ganadería, aunque en muchos casos sigamos lejos de las cifras comunitarias. Hemos pasado de 3.000 a 4.000 litros de leche por animal, a 9.000 kilos por hectárea de remolacha, hemos aumentado también en cereales, aunque la PAC mantenga los rendimientos medios para España en 2.600 kilos por hectárea, pero no se ha avanzado lo suficiente en la reestructuración de las explotaciones.

A pesar de la reducción del número de explotaciones y empresarios, de la menor población ocupada, no ha aumentado mucho la Superficie Agraria Útil (SAU) media por explotación: 15,4 hectáreas en 1962 y 20 hectáreas en 1995, según los datos del INE.

En los datos oficiales, el sector agrario español se halla aún lejos de la estructura que tiene en otros países comunitarios. Pero son datos teóricos. La superficie que realmente cultiva cada agricultor es mucho mayor que la que recoge el INE. A muchas de las personas que figuran como empresarios titulares les labra sus tierras otro agricultor con una superficie de cultivo muy superior. Problemas legales (monetarios) de transmisiones, arrendamientos, etc., inducen a mantener una titularidad no ejercida y frente a la cual la realidad del medio rural ha encontrado tácitas soluciones no registradas.

Pero aunque la estructura real de las explotaciones agrarias en España sea mucho mejor que la que reflejan las estadísticas en producción y competitividad, el sector agrario no ha avanzado tanto en su estructura de comercialización, cuestión clave a la hora de defender las rentas agrarias del futuro con una oferta ágil y concentrada en unos mercados cada vez más abiertos a terceros países.

3. No todo depende de Bruselas

Supuesto que las decisiones más importantes de cuotas, primas, etc., se adoptan en Bruselas, se ha generalizado la impresión de que toda la PAC se hace allí. Es cierto, pero con muchos matices. Cada Estado miembro tiene aún en sus manos importantes márgenes de maniobra para complementar esas políticas comunes y hacer más eficaces las ayudas comunitarias. En el caso español se perdieron años importantes antes de la adhesión para preparar el sector a las nuevas exigencias. Desde 1986 se siguió cerrando los ojos a los problemas existentes. Por ejemplo, no aplicar la baja

cuota de leche en 1986 nos ha costado después más de 200.000 millones de pesetas. En los últimos años la Administración trata de recuperar parte de ese tiempo perdido con disposiciones como la Ley de Modernización de la Explotación Familiar, modificación de la Ley de Arrendamientos Rústicos, un apoyo más decidido a las inversiones para mejorar las estructuras de producción, pero sin habilitar los fondos necesarios. La Ley de Interprofesionales era ya proyecto hace más de una década y su aplicación efectiva comienza ahora.

El sector agrario no ha dispuesto a su tiempo de una normativa legal remozada sobre tenencia de tierras, fiscalidad, etc., impulsora quizá de inversiones para su modernización. Esta falta de instrumentos, aprobados con retraso o poco desarrollados, ha agravado una época de recortes presupuestarios, cuando la modernización agraria suponía una auténtica reconversión. El resultado es un sector indefenso sin capacidad para hacer proyectos de futuro.

El cambio en la PAC, la sustitución progresiva de los elevados precios de intervención y las compras por los organismos públicos, venía acompañada, en teoría, por una batería de medidas complementarias de apoyo, entre las que destacaban la jubilación o el cese anticipado, los apoyos a la renta, las medidas medioambientales y la política de reforestación.

La realidad es que, en el caso concreto de España, estas medidas, que deberían ser la zanahoria tras el palo de la reforma, no han funcionado. Desde su aplicación apenas se han jubilado anticipadamente 3.000 personas. No se ha producido el relevo generacional, con lo que conlleva de mejoras de estructura y, sobre todo, de cambio de mentalidad en el campo. No se han concedido ayudas a las rentas en las zonas menos favorecidas y solamente se han cubierto en una décima parte los objetivos de la política de reforestación de un millón de hectáreas hasta el año 2000. Las medidas complementarias han sido un fracaso en el pasado y se tratan ahora de reconstruir con una teórica política global hacia el medio rural.

En agosto de 1995, con la Ley de Modernización de las Explotaciones Agrarias, se pone finalmente en marcha una serie de medidas legales para apoyar la incorporación de los jóvenes a la agricultura, para aumentar la dimensión de las explotaciones, para evitar la división de las mismas y para, entre otros objetivos, movilizar la tierra y clarificar una situación anterior rebajando a cinco años el plazo para los arrendamientos rústicos. Están por ver los resultados, que en un primer momento no pueden ser positivos sin fondos para una correcta aplicación.

En la política para el sector falta un análisis en profundidad sobre el papel y significado de los agricultores a tiempo parcial, cada vez más numerosos en algunas zonas, con la nueva política de ayudas de la PAC. La Administración ha definido al agricultor profesional y más aún al agricultor a

título principal como ejes de la política agraria a efectos de ayudas. Pero poco se puede hacer si faltan los apoyos necesarios.

4. Mayor dependencia de la industria alimentaria y la distribución

Hace unas décadas el campo y sus producciones eran los protagonistas en la cadena agroalimentaria y el sector agrario vivía de espaldas a la comercialización. Salvo muy contadas excepciones en algunas cooperativas importantes, se delegaba en los comerciantes tradicionales en cada región, a quienes se entregaba, por ejemplo, el cereal y a quienes se compraba en otoño el abono. Se confiaba en su buen hacer.

Todo esto se halla en proceso de cambio radical. Hoy el sector agrario tiene ante sí nuevos retos y también mayores riesgos. Si quiere defender mejor sus rentas, el sector agrario, además de las ayudas comunitarias, deberá jugar mucho más directamente en el mercado con unas estructuras que todavía hoy no poseen la fuerza suficiente.

Estos peligros vienen en una doble dirección. Por un lado, con mercados más liberalizados, la industria alimentaria tiene la posibilidad de asentarse o comprar materia prima allí donde le resulte más conveniente. Las industrias del espárrago en Perú son un ejemplo, pero hay muchos más en el sector hortofrutícola del norte de África. Por otra parte, la distribución moderna es un fenómeno nuevo que está condicionando a la industria agroalimentaria y, por su impacto indirecto, al sector agrario.

Hace un tiempo, los precios los fijaba la Administración y a partir de ahí jugaba el mercado. El precio final para la industria alimentaria y la distribución tenía un *escandallo* casi institucional. Hoy manda en buena medida la distribución, tanto en lo que se debe vender como en su precio final. Un caso significativo es la leche. La distribución la ha convertido en uno de sus reclamos estrella. En último término, ésta marca el precio al que quiere comprar una serie de leches, especialmente sus marcas blancas. A partir de ahí el industrial sabe a qué precio debe producir y, en consecuencia, al que tiene que comprar en origen para no perder. Precios a la baja, pues, en el campo, prisionero o dependiente de las estrategias de la gran distribución o, peor aún, leches de baja calidad elaboradas con otros productos.

II. RED DE LOS FENÓMENOS

1. La PAC proporciona del 30% al 50% de los ingresos directos del sector

No es habitual iniciar el análisis de un sector productivo por su regulación administrativa. Ésta suele ser un elemento de ordenación con una influencia muy limitada en el valor de la producción y la estructura económica y social del sector. Pero en el sector agrario la intervención administrativa ha sido y sigue siendo un factor decisivo de los resultados económicos. Su lógica productiva no tendría sentido sin considerar la premisa reguladora. En conjunto supone, como veremos, de un 30% a un 50% de los ingresos finales. De ahí la oportunidad del siguiente resumen somero de las líneas maestras y avatares económicos de la Política Agrícola Común de la Unión Europea.

Cuadro 1 – Política Agrícola Común (PAC)

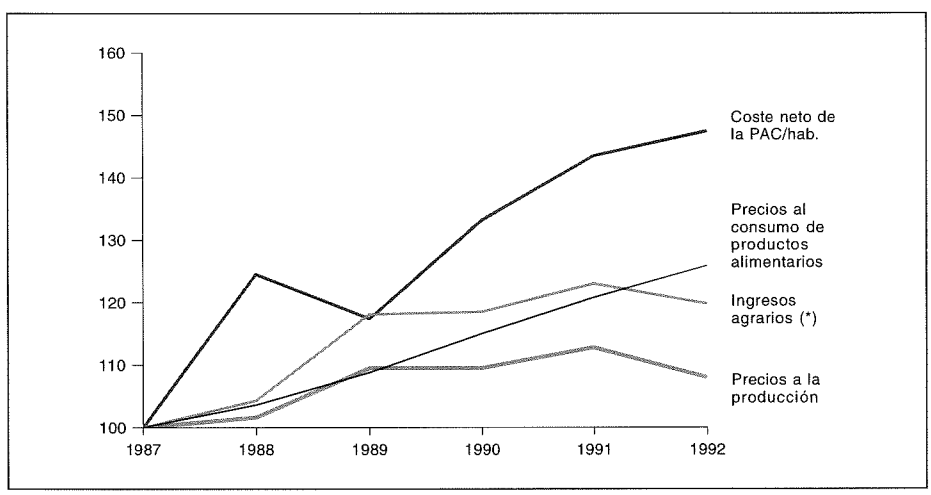
Objetivos:	Aumentar la productividad. Garantizar los aprovisionamientos. Asegurar un nivel de vida equitativo a la población agraria. Estabilizar los mercados. Asegurar precios razonables para los consumidores.
Principios:	Unidad de mercado en toda la Unión Europea. Preferencia comunitaria, frente a productos de terceros países. Solidaridad financiera. Un presupuesto común para la PAC.
Mecanismos:	Una **Organización Común de Mercado** (OCM) y **Organización de Productores** (nacional) para cada sector. **Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria** con dos secciones: **FEOGA-Garantía**, regulador del mercado, y **FEOGA-Orientación**, para medidas estructurales.
Instrumentos:	**Garantía de precios:** Precio de intervención o retirada que garantiza un precio mínimo en el mercado. Precio indicativo al que tenderá la regulación de mercado. Precio umbral mínimo arancelario para productos importados. **Compra garantizada y almacenamiento** de excedentes. **Ayudas a la producción:** Subvenciones por cuota de producción, superficie, reses, venta, desvío a usos industriales... **Restituciones a la exportación:** Compensan la exportación a precios (bajos) internacionales. **Limitaciones de las garantías:** Sólo aplicables a una cuota o parte acordada de la producción, la **Cantidad Máxima Garantizada (CMG)**. El exceso conlleva además penalizaciones en forma de reducciones de ayuda o cuotas obligatorias de abandono de producción. **Incentivos a la reestructuración**: Formación Profesional, modernización, apoyo a jóvenes agricultores, reforestación.

En el cuadro adjunto indicamos la panoplia de medidas que la PAC ha ido incluyendo para salvaguardar la renta agrícola, los precios y una cierta competitividad en la exportación. En 1985 supuso un gasto de 19.744 millones de ecus, el 70% del presupuesto comunitario, y correspondió casi en su totalidad al FEOGA-Garantía. La proporción desciende, puesto que en 1975 era el 80% del presupuesto y en los años ochenta la media era del 60%. Señalemos que en 1985 una tercera parte del gasto financiaba la exportación, es decir, no reforzaba la renta directamente.

1.1 Montañas de excedentes

Pero ya en 1986, año del ingreso de España, la PAC había tenido demasiado éxito en su política de incrementar la productividad y asegurar el abastecimiento. Con una demanda estancada, la producción crecía un 2% anual con un superávit del 11% en cereales, del 25% en azúcar y del 5% en hortalizas, lácteos y vacuno. La exportación era más difícil y cara para unas compras de intervención pensadas en función del déficit alimentario de la Comunidad, y cuyo precio era atractivo para el agricultor. En 1986 se almacenaban 15 millones de toneladas de cereales y dos millones de toneladas de mantequilla y leche en polvo. Hubiera costado 7.000 millones de ecus darles salida comercial sin hundir los mercados. Pero los gastos de regulación también se disparaban. De los 4.500 millones de ecus gastados por el FEOGA-Garantía en 1975 se había pasado a 23.000 millones en 1987, un 163% de aumento en términos constantes, cuando la producción agraria

Gráfico 1 – Evolución de los resultados de la PAC. En números índice. Base 1987=100. 1987-1992



(*) Llamamos Ingresos agrarios al Valor Añadido Neto al coste de los factores por Unidad de Trabajo Anual.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Comisión Europea, *La situación de la agricultura en la Unión Europea. Informe 1994*, Luxemburgo, 1995; y Eurostat, *Agriculture. Annuaire statistique 1997*, Luxemburgo, 1997.

«sólo» había subido un 26% y el PIB de la Comunidad un 32%. Y paradójicamente la renta agraria media del agricultor concreto no se beneficiaba de tamaño esfuerzo presupuestario. Incluso bajó un 4% de 1975 a 1987 si se mide en términos de Valor Añadido Neto al coste de los factores (es decir, en valor de la producción agraria menos costes y amortizaciones). Un 40% del esfuerzo correspondía a subvenciones a la exportación y un 15% a almacenamiento, lo que explica esa paradoja. Según los índices del gráfico 1, en los seis años posteriores, 1987-1992, la PAC pasó de costar 64 ecus por habitante a 94 (15.040 pesetas de hoy), un 47% más, los productos agrícolas subieron un 26%, pero los precios pagados al agricultor en origen sólo lo hicieron un 8%. Si su renta agraria total subió un 20% se debía a la mayor productividad y menor población ocupada en el sector agrario. El esfuerzo parecía desproporcionado.

1.2 Primeros intentos, más bien fallidos, de reducir gastos

El *Libro Verde* de 1985 proponía ya medidas estabilizadoras que se aplicaron desde 1987. Se establecieron cuotas a la producción con una Cantidad Máxima Garantizada, con penalizaciones en ayudas y abandono de producción si se sobrepasaba y con reducción de plazos y condiciones más estrictas para las compras de intervención. Entre las medidas estructurales para acabar con los excedentes se incentivó el abandono de tierras de cultivo, la reforestación y la explotación más extensiva. A pesar de los esfuerzos (y gasto) en exportación de excedentes, éstos no se redujeron y el gasto tampoco. Los agricultores enjugaron las pérdidas en precio con una mayor productividad.

En 1988, el informe de la Comisión Europea *El futuro del mundo rural* marca el inicio de otra política:

— Se establece un techo del porcentaje del PIB comunitario para el gasto agrario. Esta línea directriz no se ha superado desde entonces.

— Se reforman los fondos que gestionan las políticas regionales, sociales y estructurales comunitarias: el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Social Europeo (FSE) y el FEOGA-Orientación, para centrarse, con recursos duplicados, en la modernización estructural.

— Se promueven actividades complementarias que diversifiquen una economía rural más sostenible: turismo rural, recursos forestales, artesanía, medio ambiente...

1.3 La PAC cambia de vía: una reforma indispensable

La PAC actualmente en vigor poco tiene que ver con la que España hubo de asumir a su entrada en la CEE. La liberalización del comercio mundial

promovida por el GATT y la relativa ineficiencia del gran gasto comunitario para sostener las rentas agrarias hicieron políticamente posible y obligada la reforma en profundidad, sector por sector, aprobada en 1992 a propuesta del Comisario de Agricultura McSharry y todavía no cerrada. La nueva PAC rompe con uno de sus pilares fundamentales anteriores: el apoyo al agricultor mediante precios interiores garantizados más altos que en los mercados internacionales. Al eliminar paulatinamente esa garantía hasta el nivel internacional de precios, introduce la competitividad y un mercado abierto como únicas opciones viables para una agricultura europea

Cuadro 2 – Algunas diferencias básicas entre la PAC inicial y la PAC reformada

Antes de la reforma	Después de la reforma
La agricultura debe garantizar el abastecimiento de productos alimentarios.	El abastecimiento alimentario está asegurado. La agricultura debe ser compatible con la conservación del entorno natural y debe cooperar en el desarrollo y con la fijación de la población en el medio rural.
Se fomenta el incremento de la productividad y la intensificación.	Se fomenta la extensificación productiva y la adecuación cualitativa de la producción a las demandas del consumidor.
Incremento de los gastos agrarios, no deseado, pero no limitado.	Incorporación de la disciplina presupuestaria con los agroestabilizadores y renovación de la misma con la reforma.
Equilibrio de los mercados basado en las compras públicas de intervención.	Equilibrio de los mercados basado en el control de las producciones excedentarias (limitaciones a la intensificación, programas de retirada de tierras, medidas de acompañamiento) y la competitividad de los precios para favorecer la demanda.
Compras públicas de intervención generalizadas.	Compras públicas de intervención más selectivas desde los agroestabilizadores, llegando incluso a desaparecer en algunos sectores.
Presencia en el comercio internacional sostenida por subvenciones a la exportación	Presencia en el comercio internacional sostenida por precios competitivos.
Protección de los mercados internos frente al exterior mediante barreras a la importación (precios de entrada y exacciones reguladoras).	Protección de los mercados internos frente al exterior dependiente de la competitividad de los precios internos.
Limitación de garantías (cuotas, producciones máximas garantizadas) y penalizaciones por superación de las mismas, restringidas a pocos sectores.	Limitación de garantías y penalizaciones extendidas desde los estabilizadores y generalizadas a prácticamente todos los sectores de peso.
Mantenimiento de las rentas de los productores con la fijación de precios institucionales internos superiores a los internacionales.	Precios institucionales internos equiparables a los internacionales y mantenimiento de las rentas de los productores mediante pagos compensatorios directos.
Ayudas, en general, al sostenimiento de los precios y ligadas a la producción de la campaña en cuestión.	Ayudas, en general, directas a las rentas y no ligadas a la producción de la campaña, sino a las superficies y a los rendimientos históricos o a las cabezas de ganado y la carga ganadera. Se implanta en los sectores reformados la asignación de derechos individuales de producción o de prima.

sostenible en el comercio mundial. El cuadro 2 resume estos cambios de orientación.

Sus líneas maestras son:

— Precios más bajos para reactivar la demanda interna y mejorar las exportaciones sin pagar tan cuantiosas restituciones.

— Ayudas directas a las rentas concretas de los agricultores que compensen la desprotección en precios. Se ligan a la superficie, rentabilidad y volumen de cada explotación, más que a su producción, fijada según los rendimientos históricos individualizados.

— Control productivo, limitando o disminuyendo obligatoriamente las superficies cultivadas.

Con medidas de acompañamiento se priman algunas actuaciones especialmente deseables cuando los agricultores se comprometen a ellas, por ejemplo, reforestación, métodos de producción agrícola más ecológicos o jubilaciones anticipadas que aseguren la renovación estructural y de gestión.

Se trata de corregir las deficiencias constatadas. Ahora los esfuerzos presupuestarios de la Unión Europea para mejorar el mundo rural se traducen directamente en mejoras de renta para los productores. Por otra parte, al estar esas primas desligadas de la producción y vinculadas a rendimientos históricos, canalizan los aumentos de productividad agraria hacia un mercado global, abierto y competitivo, no distorsionado, sin recargar el presupuesto comunitario con excedentes o mayores gastos.

2. Se triplicó la renta agraria

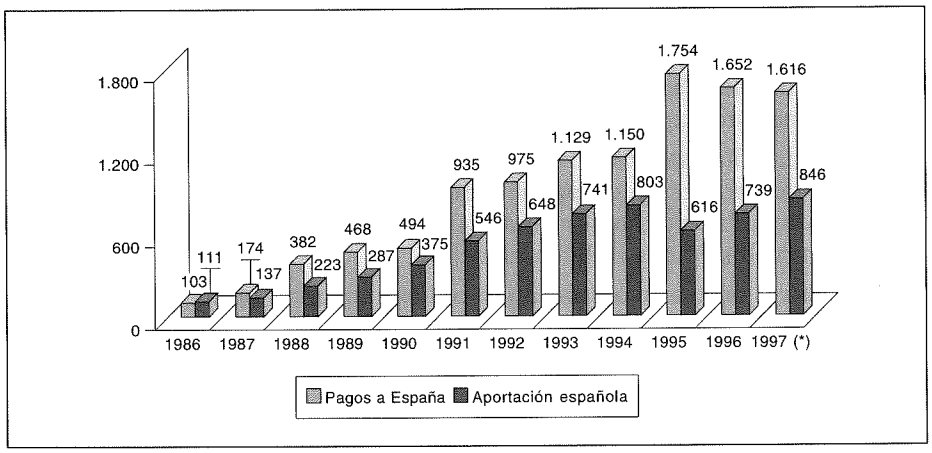
2.1 España, receptor neto de los Fondos Comunitarios

En términos estrictamente financieros, la adhesión de España a la Unión Europea ha sido muy positiva para nuestro país (gráfico 2). El saldo es favorable a España en 4,7 billones de pesetas desde nuestra adhesión hasta finales de 1997. Tras un «proceso de rodaje», desde 1991 el saldo a favor supera los 300.000 millones de pesetas anuales.

Puesto que canaliza la mayor parte de los presupuestos comunitarios, es lógico que el FEOGA-Garantía haya aportado cerca de la mitad de los pagos de la Unión Europea a España entre 1990 y 1997. Unos 4,6 billones de pesetas de los 9,7 que hemos recibido por todos los conceptos[1]. La tabla 1

[1] En el indicador 1.1.16 del Anexo Estadístico se recoge una desagregación de las ayudas recibidas por nuestro país comprendidas en el FEOGA-Garantía en el período 1989-1996, según datos del MAPA.

Gráfico 2 – Evolución de las relaciones financieras entre España y la Unión Europea. En miles de millones de pesetas. 1986-1997



(*) Datos hasta agosto.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Banco de España, *Boletín estadístico*, varios números.

nos dice que el segundo en importancia ha sido el Fondo Europeo de Desarrollo Estructural (FEDER) con 2,5 billones de pesetas, algo más de la cuarta parte del total. Otro 13% (1,2 billones de pesetas) son transferencias del Fondo Social Europeo. Hay que llegar hasta el cuarto puesto en volumen de recursos para encontrar el otro fondo estrictamente agrario, el FEOGA-Orientación, que ha aportado el 7,5% de los recursos comunitarios recibidos (730.000 millones de pesetas).

Tabla 1 – Evolución de los pagos comunitarios a España por tipos. En miles de millones de pesetas. 1990-1997

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997 (*)	Total 90-97
FEOGA-Garantía	272	424	458	602	700	740	647	744	4.587
FEOGA-Orientación	15	73	78	105	47	141	155	116	730
FEDER	138	283	313	280	260	448	420	350	2.492
FSE	53	134	107	106	77	245	211	294	1.227
Fondos de Cohesión	–	–	–	32	61	170	211	104	578
Otros	16	21	20	5	6	9	8	9	94
Total	495	935	976	1.130	1.151	1.753	1.652	1.616	9.707

(*) Datos hasta noviembre.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Banco de España, *Boletín estadístico*, varios números.

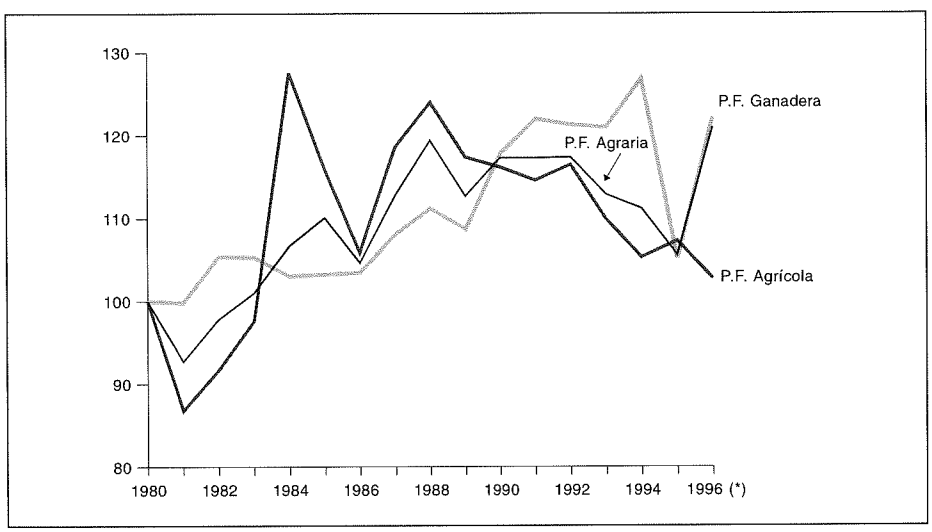
2.2 *Evolución de las macromagnitudes del sector agrario*

Uno de los sistemas más fiables, con información más actualizada y completa, para medir los efectos que sobre nuestro sector ha tenido la adhesión de España a la Unión Europea es seguir los resultados económicos del sector. Analizaremos, además, algunas variables más estructurales o sociales, pero advirtiendo que su estudio representa una mayor dificultad, ya que los efectos de las actuaciones políticas o normativas sólo son perceptibles a medio o largo plazo.

Producción Final Agraria

La Producción Final Agraria (PFA), el valor económico de la producción agrícola y ganadera, está sujeta a variaciones climáticas, que afectan en mayor grado a las producciones agrícolas que a las ganaderas. Con todo, en la evolución de la PFA en España desde 1980 (gráfico 3) se pueden distinguir claramente dos períodos: hasta 1988 la PFA a precios constantes ha tenido un incremento irregular pero sostenido, con una media del 2,4% anual[2]. De 1988 a 1996 la tendencia cambia y tras estabilizarse práctica-

Gráfico 3 – Evolución de la Producción Final Agraria (PFA) y sus componentes en pesetas constantes de 1980. En números índice. Base 1980=100. 1980-1996



(*) Los datos son estimados.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, *Anuario de estadística agraria 1994*, 1996; Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, *La agricultura, la pesca y la alimentación en 1996*, 1997.

[2] Véase el indicador 1.1.9 en el Anexo Estadístico.

mente hasta el año 1992, la PFA inicia un franco descenso que, de no haber sido por los buenos resultados de 1996, habría decrecido a valores de producción superados ya a mediados de los ochenta.

La sequía padecida entre 1991 y 1995 explica el descenso mucho más acusado de la producción agrícola. Con todo, no hay que olvidar que a finales de los ochenta y principios de los noventa empiezan a aplicarse las medidas agroestabilizadoras y a partir de 1992 se profundiza en ellas con la reforma de la PAC: fomento de la extensificación productiva, retirada de tierras, primas por arranque de determinadas plantaciones, etc., lo que sin duda habrá tenido también alguna incidencia sobre nuestra producción agrícola.

En cuanto a la estructura de la producción agraria por sectores que resume la tabla 2, presenta una gran estabilidad en términos generales, a pesar de las circunstancias en que se ha movido debido a la integración de España en la Unión Europea, y con la desviación ya indicada de los datos por la sequía de 1991 a 1994. No obstante, sí se puede afirmar una pérdida progresiva del peso de algunos sectores en la PFA y un claro aumento de participación para otros. Lo primero sucede con los cereales, que de representar casi un 13% de la PFA a principios y mediados de los ochenta, en las últimas campañas han representado escasamente un 8%, con una

Tabla 2 – Evolución de la estructura de la PFA por grupos de productos. En porcentaje. 1980-1996

	1980	Media 1986/88	Media 1991/92	Media 1995/96
Cereales	12,7	12,3	8,7	8,0
Plantas industriales	2,9	4,3	3,1	2,2
Hortalizas	11,5	13,2	16,2	14,1
Frutas	7,3	7,2	6,0	7,3
Cítricos	3,8	4,3	5,3	6,6
Viñedo	4,5	3,4	4,5	5,6
Olivar	3,8	4,3	5,6	5,6
Otros vegetales	9,7	10,2	9,9	9,1
Vacuno	6,9	6,4	7,0	6,7
Ovino y caprino	5,0	5,3	4,3	4,4
Porcino	9,6	10,2	12,4	13,3
Aves	6,0	4,5	4,6	4,9
Otros animales	1,2	0,9	1,3	1,3
Leche	9,2	8,5	7,9	8,1
Huevos	4,3	3,5	3,0	2,6
Otros productos ganaderos	1,4	1,4	0,4	0,4

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, *Anuario de estadística agraria 1994*, 1996; y Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, *La agricultura, la pesca y la alimentación en 1996*, 1997.

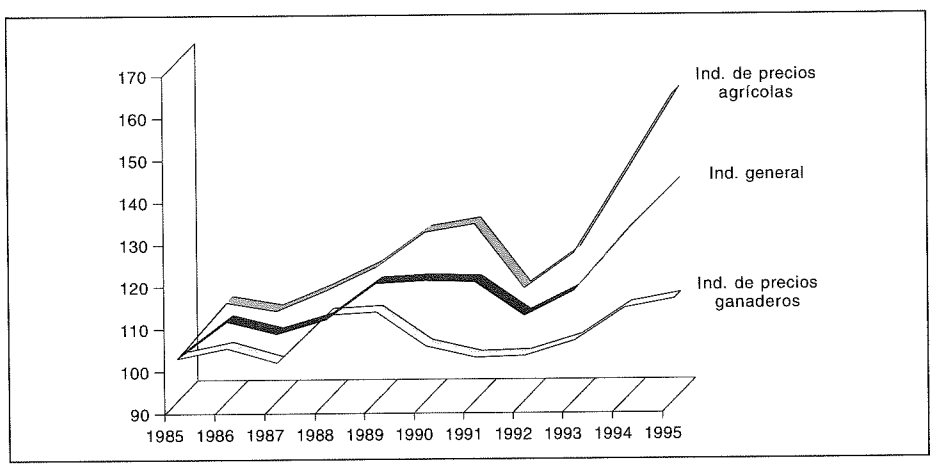
importante recuperación en 1996. La pérdida de peso se ha debido más a los malos rendimientos por escasez de precipitaciones que a otros factores, ya que la superficie sembrada se ha mantenido en los últimos años por encima de los 6,5 millones de hectáreas, si bien desde los años cincuenta hasta 1992 la superficie sembrada estaba en 7,5-8 millones de hectáreas.

Sectores que han incrementado su participación en la PFA son, por ejemplo, las hortalizas, cuyo porcentaje ha pasado del 11,5% en 1980 a más del 14% en las últimas campañas; los cítricos, que prácticamente han duplicado su participación (3,8% en 1980 y 6,6% de media en 1995 y 1996); y el sector porcino (9,6% de 1980 y 13,3% en la media de 1995 y 1996).

Precios

Los **precios percibidos** por los productores han experimentado un incremento de más del 40% en la década 1985/95 en pesetas corrientes. Tras un primer período depresivo, la tendencia alcista es más clara a partir de 1992 (gráfico 4). Es mucho más acentuada en los productos agrícolas por la sequía y la reducción de las cosechas hasta 1996, en que la vuelta a una situación climatológica normal favoreció un aumento de casi todas las cosechas y una desaceleración de los precios percibidos (4%). Los productos ganaderos mantuvieron una tónica más regular: los descensos muy significativos (15%) de las cotizaciones del vacuno por la crisis de las «vacas locas» se compensaron con la subida (10%-15%) del porcino, ovino, aves y huevos.

Gráfico 4 – Evolución de los precios percibidos por los agricultores. En números índice. Base 1985=100. 1985-1995



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, *Anuario de estadística agraria 1994*, 1996; y Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, *La agricultura, la pesca y la alimentación en 1996*, 1997.

El índice de **precios pagados** por los productores en bienes y servicios corrientes nos dice que, en su conjunto, ha crecido de forma moderada (2,3% anual) desde nuestra adhesión a la Unión Europea y un 27,2% desde 1985; es decir, muy por debajo de ese 40% de crecimiento de los precios percibidos por los agricultores y en claro contraste con el 80% de aumento de los precios pagados en el quinquenio 1980-1985. La apertura del mercado interno hacia las importaciones de *inputs* tras la integración en la Unión Europea es responsable en buena parte de esa desaceleración.

En los consumos intermedios, los costes de bienes y servicios sin contar salarios, amortizaciones y gastos financieros, hay cambios estructurales muy reveladores: se intenta sustituir cada vez más los *inputs* adquiridos fuera del sector por otros generados en la propia explotación (por ejemplo, piensos) para reducir los costes productivos. Por otro lado, el menor peso de los piensos en el conjunto refleja la tendencia a la extensificación productiva y el uso de pastos, sobre todo a raíz de la reforma de la PAC.

En la disminución de la partida contable de abonos y enmiendas, además evidentemente de la sequía, se hacen notar las medidas de control productivo (superficies de base) y de retirada de tierras, tanto voluntarias como obligatorias, establecidas en las Organizaciones Comunes de Mercado (OCM) de algunos sectores.

La mayor utilización de agua para regadío (sin un aumento correlativo en la partida energética), de plásticos para cultivos protegidos y, sobre todo, de los servicios contratados fuera de la explotación denotan procesos de modernización hacia un modelo más «empresarial» de la agricultura y más vinculado a los mercados.

Subvenciones

De 1980 a 1996 se han multiplicado por 5,5 los impuestos y por 4 las amortizaciones en el campo. Si este incremento de gasto ha sido importante, las subvenciones de explotación lo han compensado muy ampliamente: aumentaron un 7.000%, es decir, se multiplicaron por 70 en ese período, pasando de menos de 10.000 millones de pesetas en 1980 a casi 700.000 millones en 1995 y en 1996.

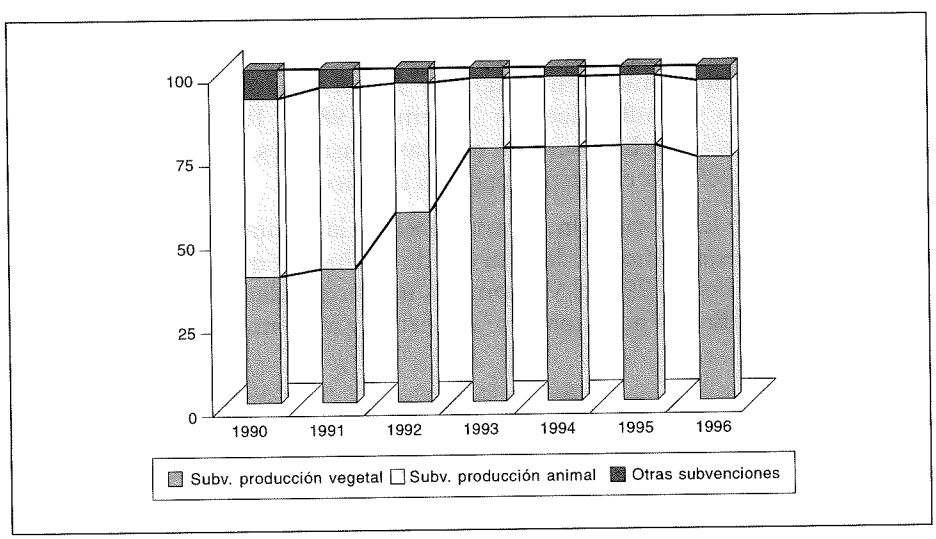
La integración de España en la Unión Europea ha sido aquí determinante. Si bien en los años precedentes a la adhesión las subvenciones habían alcanzado los 20.000 y 30.000 millones de pesetas anuales, se doblaron en 1987, con más de 40.000 millones de pesetas. De ahí en adelante siguen creciendo a un ritmo acelerado, merced a la incorporación sucesiva a nuestra legislación del acervo comunitario y a la «acomodación» de los agricultores y ganaderos a las nuevas medidas de apoyo. Sin embargo, con la entrada en vigor de la reforma de la PAC, en un año (1992-1993) los apo-

yos económicos a las explotaciones vuelven casi a duplicarse (de 240.000 millones de pesetas a 470.000). En conjunto, las subvenciones de explotación han llegado a suponer un 15% de la PFA en los años siguientes a la reforma de la PAC, cuando sólo representaban el 1% en los años previos a nuestra adhesión.

De las subvenciones de explotación contabilizadas en 1996 más del 95% son por medidas de regulación de los mercados financiadas íntegramente por la Unión Europea. La mayor parte del 5% restante apoya medidas de carácter estructural, y reembolsa al Tesoro español del 50% al 75% de los gastos realizados. Ejemplos de las primeras son las primas a la producción, primas compensatorias de la reforma de la PAC, ayudas al almacenamiento privado, incentivos al abandono o retirada de tierras, etc. Ejemplo de las segundas, los casi 10.000 millones en concepto de indemnización compensatoria para zonas desfavorecidas.

Con la puesta en marcha en España de las sucesivas reglamentaciones comunitarias para los distintos regímenes de ayuda ha ido variando la estructura de las subvenciones de explotación, reflejada en el gráfico 5. En un primer análisis llama la atención el intercambio de posiciones entre las ayudas a las producciones vegetales y animales. De forma paulatina, las subvenciones a la producción ganadera, que en 1990 representaban más de la mitad del total de las subvenciones de explotación (un 55%), han ido perdiendo peso en favor de las subvenciones a los cultivos. De manera que en 1996 las subvenciones a la ganadería significaron menos de la cuarta par-

Gráfico 5 – Evolución de las subvenciones de explotación. En porcentaje. 1990-1996



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de SENPA, *Memoria de actividades*, varios años; y datos del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

te del total, mientras las subvenciones a la producción vegetal representaban casi el 75%. Hay que considerar, para explicar esta circunstancia, que con la reforma de la PAC, las subvenciones que se agregan al acervo comunitario como nuevos regímenes se aplican al sector de cultivos herbáceos, que hasta el momento de la reforma contaban con un apoyo directo a la explotación muy limitado y restringido.

Renta Agraria

Es sobradamente conocida la cada vez menor participación de la agricultura y la ganadería en el Producto Interior Bruto nacional. En los últimos años gira en torno al 3,5%. Incluso ha llegado a bajar del 3% entre 1992 y 1995 como resultado de la sequía sufrida en esos años.

Esa aportación de la actividad agraria al PIB a precios de mercado es la diferencia entre el valor de la Producción Final Agraria y el de los Consumos Intermedios, lo que se llama el Valor Añadido Bruto a precios de mercado (VABpm).

Aunque medida en pesetas corrientes, esa aportación –el VABpm– se haya multiplicado por 2,8 en el período 1980-1996, calculada en pesetas constantes de 1980 se sitúa en 1996 prácticamente al mismo nivel que en 1980 (965.000 millones de pesetas ahora y 921.000 millones entonces) y eso después de un mínimo histórico de 780.000 millones en 1995[3].

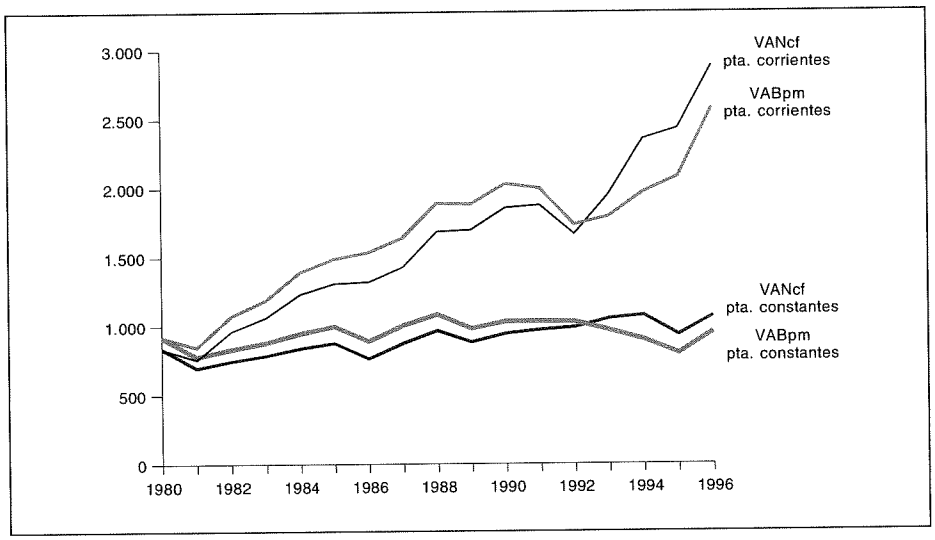
Sin embargo, esa aportación al PIB no define la Renta Agraria, ya que el VABpm no suma las subvenciones de capital ni resta los impuestos ligados a la producción y las amortizaciones. Cuando se incorporan esos tres elementos se obtiene el Valor Añadido Neto al coste de los factores (VANcf), que mide las retribuciones totales percibidas por la producción y que se conoce comúnmente como Renta Agraria. En pesetas corrientes, la Renta Agraria española se multiplicó por 3,5 entre 1980 y 1996, de 873.000 millones de pesetas a 2,8 billones. En pesetas constantes, la Renta Agraria se incrementó un 28% en el mismo período (gráfico 6).

Comparando la aportación agraria al PIB y la Renta Agraria (VANcf) lo más reseñable es el cruce de las curvas de evolución que provoca la reforma de la PAC. Hasta 1992, el VABpm era mayor que la Renta Agraria, pero a partir de ese año las posiciones se invierten y la Renta Agraria queda por encima.

Esto demuestra la importancia que tienen en los últimos años las subvenciones procedentes de la PAC en la Renta Agraria. Efectivamente, las subvenciones de explotación (que se suman al VABpm para calcular la Renta Agraria) superan sobradamente desde 1992 las amortizaciones e im-

[3] Véase el indicador 1.1.10 en el Anexo Estadístico.

Gráfico 6 – Evolución del VABpm y VANcf en miles de millones de pesetas corrientes y en pesetas constantes de 1980. 1980-1996



Nota: El VABpm representa la Producción Final Agraria restados los consumos intermedios. El VANcf se conoce como Renta Agraria. Resta al VABpm los costes financieros: amortizaciones, intereses...

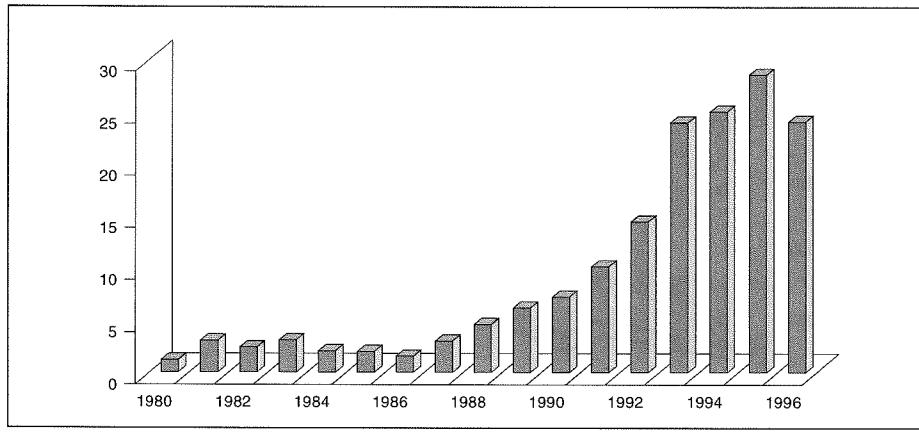
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, *Anuario de estadística agraria 1994*, 1996; Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, *La agricultura, la pesca y la alimentación en 1996*, 1997.

puestos ligados a la producción (que se restan en ese cálculo). Si la Renta Agraria ha crecido aun con los malos resultados de un período de sequía es porque el volumen de subvenciones de explotación transferidas al sector ha compensado esos malos resultados, que, de otra manera, hubieran supuesto una bajada en términos reales de la Renta Agraria.

La importancia de las subvenciones de explotación para el mantenimiento de la Renta Agraria ha llegado a ser tal que en 1996 han supuesto aproximadamente la cuarta parte de la misma, rozando incluso el 30% en 1995 mientras que en 1980 apenas representaban un 1% de la Renta Agraria (gráfico 7).

Precisamente por la importancia de esos porcentajes al hablar de Renta Agraria debemos introducir una matización: las subvenciones son en términos generales transferencias directas a la renta y se concentran en sectores productivos determinados. Aproximadamente el 80% de las subvenciones de explotación de 1996 se concentraron en cultivos herbáceos, aceite de oliva, vacuno de carne y ovino y caprino. Al tratarse básicamente de subvenciones transferidas en forma de ayudas directas a la renta, esta concentración hace que las ayudas no sean uniformes para todos los agricultores y ganaderos. Tampoco habrían de serlo necesariamente, ya que se

Gráfico 7 – Evolución de la aportación de las subvenciones de explotación a la Renta Agraria. En porcentaje. 1980-1996



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, *Anuario de estadística agraria 1994*, 1996; Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, *La agricultura, la pesca y la alimentación en 1996*, 1997.

podría argumentar que estos mecanismos de apoyo a las rentas se establecen precisamente para reforzar los sectores más débiles.

Lo cierto es que en función del distinto predominio de los cultivos en las regiones españolas, las subvenciones de explotación tienen muy diferente peso en la Renta Agraria regional. Así, en las comunidades autónomas con más clara vocación cerealista y de ganadería extensiva, como Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura y Madrid, el componente de subvenciones de explotación puede representar un 40% o 50% de su Renta Agraria. Esta proporción es menor (en torno al 30%) en otras regiones con una agricultura más diversificada, por ejemplo Andalucía y Navarra. Estas diferencias son patentes respecto al aporte que representan las subvenciones de explotación a la Renta Agraria en el Levante español, con una agricultura mucho más intensiva, en donde no se superaría el 12%.

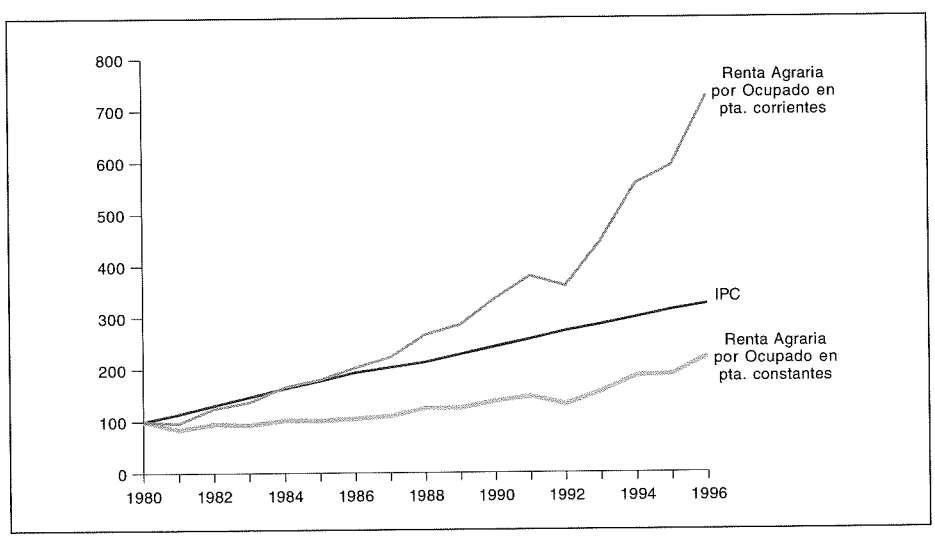
Renta Agraria por Ocupado

La Renta Agraria mide la retribución a la producción de todo el sector agrario. Para calcularla en términos de bienestar personal o social suele dividirse entre las personas ocupadas en el sector agrario. El poder adquisitivo de los ocupados en la agricultura ha aumentado en el período más reciente debido a dos factores fundamentales: la disminución de la población ocupada en el sector (más renta entre menos ocupados) y las subvenciones transferidas a la producción. Este aumento de la renta por ocupado en la agricultura es mayor que el aumento medio en los demás sectores económicos. Aunque suponen sólo la mitad de la media nacional, las rentas en el sector agrario se aproximan progresivamente a esa media.

Si la agricultura ha perdido importancia relativa en el PIB, la población activa agraria ha reducido también su participación en la población activa nacional. En España este proceso generalizado ha reducido a la mitad la población ocupada agraria entre 1980 y 1996, con un millón de ocupados menos. En los últimos años representa un 8% de la población ocupada española, cuando a principios de los ochenta rondaba el 20%. El ritmo de descenso ha sido muy regular en todo momento y no puede apreciarse ninguna aceleración del mismo –contrariamente a la opinión extendida– a raíz de la adhesión española a la Unión Europea o de la reforma de la PAC.

Esta reducción de la población ocupada en el sector y el crecimiento de las subvenciones explican que la Renta Agraria por Ocupado (duplicada en pesetas constantes entre 1980 y 1996) haya crecido mucho más que la Renta Agraria (un 25% en ese período). Medida en pesetas corrientes, la Renta Agraria por Ocupado ha pasado de unas 400.000 pesetas en 1980 a casi tres millones de pesetas en 1996[4]. El promedio de crecimiento fue del 0,3% en el período 1980-1985, antes de nuestra adhesión, del 4,4% hasta la reforma de la PAC (1986-1992) y del 23% en los últimos años. Es llamativo que, aunque se parte de los desfavorables resultados de 1992, que de hecho bajaron la Renta Agraria por Ocupado en términos reales, tampoco hubo

Gráfico 8 – Evolución de la Renta Agraria por Ocupado en pesetas corrientes y en pesetas constantes de 1980 y del IPC. En números índice. Base 1980=100. 1980-1996



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, *Anuario de estadística agraria 1994*, 1996; Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, *La agricultura, la pesca y la alimentación en 1996*, 1997.

[4] Véase el indicador 1.1.11 en el Anexo Estadístico.

Tabla 3 – Evolución de la comparación entre el VABcf por ocupado nacional y agrario en pesetas corrientes. 1985-1994

	Nacional	Agrario	% agrario sobre nacional
1985	2.463.960	843.066	34,2
1986	2.711.949	968.044	35,7
1987	2.903.413	1.058.422	36,5
1988	3.132.433	1.254.409	40,0
1989	3.362.212	1.344.383	40,0
1990	3.662.585	1.573.504	43,0
1991	3.996.273	1.776.995	44,5
1992	4.361.152	1.712.683	39,3
1993	4.733.378	2.081.981	44,0
1994	5.080.222	2.441.391	48,1

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Anuario estadístico*, varios años.

buena producción hasta 1996 y en cambio esa renta acelera su crecimiento (gráfico 8). Sin las subvenciones no hubiera sido posible.

En 1985, la Renta Agraria por Ocupado sin contar amortizaciones (o VABcf por ocupado) ascendía a 843.000 pesetas, un 34% de la media nacional, que era de 2.463.000 pesetas. La tabla 3 muestra que la diferencia ha ido reduciéndose y en 1994 la Renta Agraria por Ocupado era ya el 48% del VABcf medio de todos los sectores económicos.

2.3 Comercio exterior

La apertura de mercados con los socios comunitarios y con países terceros es de trascendental importancia si recordamos que, antes de nuestra integración, había un comercio de Estado con regímenes bilaterales restrictivos de la importación y con sectores enteros ordenados a la exportación. De hecho, las mayores desavenencias en las negociaciones de adhesión giraron precisamente en torno a los sistemas para evitar la alteración grave de los mercados considerados sensibles por la apertura comercial.

Parecería evidente que los cambios en el comercio fueran muy intensos. Sin embargo, el comercio exterior agrario previo y posterior a la adhesión no disminuye respecto al comercio exterior total. El sector agrario representa por término medio el 17% de lo que exportamos y el 14% de lo que importamos. En la tabla 4 tampoco se aprecian cambios notables de la tasa de cobertura de las exportaciones sobre las importaciones. Pasó del 100% antes de la adhesión (1984 y 1985) y después (1987 y 1988) y bajó al 84% en 1983 y al 88% en 1992. Ahora supera el 90% cada año, cuando la tasa de cobertura media en el comercio exterior total gira en torno al 80%.

Tabla 4 – Evolución del comercio exterior agrario en España. En millones de pesetas. 1981-1995

	Exportaciones	Importaciones	Saldo	Tasa de cobertura
1981	370.800	386.500	–15.700	95,9
1982	399.200	451.300	–52.100	88,5
1983	492.500	589.700	–97.200	83,5
1984	650.400	641.200	9.200	101,4
1985	681.700	652.500	29.200	104,5
1986	679.300	719.300	–40.000	94,4
1987	821.100	760.900	60.200	107,9
1988	878.300	873.400	4.900	100,6
1989	892.600	993.600	–101.000	89,8
1990	932.300	1.031.700	–99.400	90,4
1991	1.033.800	1.156.500	–122.700	89,4
1992	1.093.600	1.245.600	–152.000	87,8
1993	1.332.400	1.341.200	–8.800	99,3
1994	1.678.600	1.729.000	–50.400	97,1
1995	1.887.500	2.017.600	–130.100	93,6

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, *La agricultura, la pesca y la alimentación españolas*, varios años.

Ahora bien, aunque no crece en porcentaje, el saldo negativo aumenta en términos reales porque importaciones y exportaciones se han multiplicado por cinco desde 1981. En siete años, entre 1989 y 1995, las importaciones agrarias superaron a las exportaciones en 664.400 millones de pesetas.

Los principales productos agrarios exportados (tabla 5) siguen siendo, 10 años después, los mismos que antes de la entrada en la Unión Europea, pero el volumen de exportación se ha multiplicado. Las frutas y legumbres

Tabla 5 – Evolución del valor de las exportaciones de los principales capítulos. En millones de pesetas corrientes. 1980-1995

	1980	**1985**	**1990**	**1991**	**1992**	**1993**	**1994**	**1995**
Animales vivos y carne	3.898	5.912	38.029	32.944	41.046	53.050	82.400	112.800
Lácteos y huevos	3.513	1.511	21.538	20.844	21.273	21.201	31.100	41.500
Cereales y productos de molinería	5.072	26.379	44.802	50.629	49.250	57.339	69.100	58.000
Frutas y legumbres	142.474	309.516	453.287	519.783	550.586	676.307	803.600	889.700
Azúcar	1.940	7.780	20.464	25.096	20.979	28.079	47.100	58.300
Bebidas	33.174	68.249	99.889	104.288	106.194	124.108	148.000	161.700
Grasas y aceites	33.992	80.516	96.742	123.622	60.335	91.925	126.500	119.700

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, *Anuario de estadística agraria*, varios años; y Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, *La agricultura, la pesca y la alimentación españolas en 1995*, 1996.

descienden del 50% en 1992-1993 al 47% de nuestras exportaciones agrarias, con un volumen de 889.700 millones, seis veces el de 1980. En este período las bebidas han pasado del 11% al 9%, pero el importe se multiplica por cinco, hasta los 161.700 millones. Los aceites y grasas pasan del 11% al 6%, pero multiplican su importe por 3,5. La razón es que han crecido otras exportaciones, como la carne, leche y huevos. El destino más frecuente es la Unión Europea.

2.4 *El precio de la tierra*

Contrariamente a la opinión extendida de que la tierra supone (sobre todo en los últimos años a raíz del incremento de las subvenciones) un valor especulativo, los datos de la tabla 6 nos dicen que el precio medio de la tierra ha seguido la misma tendencia que la PFA y la Renta Agraria en pesetas corrientes: un incremento progresivo y constante hasta 1991, seguido de una caída significativa en 1992 y una recuperación rápida de los valores a partir de entonces y hasta el presente. Incluso en aquellas tierras cuya producción ha recibido mayores subvenciones, por ejemplo en primas compensatorias de cultivos herbáceos. La única excepción es el olivar. Desde 1985 el aceite de oliva es el producto que presenta una más clara tendencia de aumento en el precio percibido por el agricultor.

Tabla 6 – Evolución del precio medio por hectárea en los principales cultivos y aprovechamientos. En miles de pesetas corrientes. 1983-1996

	Precio medio de todos los cultivos	Labor secano	Labor regadío	Viñedo para vino secano	Olivar almazara secano	Prados naturales secano
1983	340	272	1.043	470	414	530
1984	371	336	1.155	488	438	539
1985	413	336	1.269	533	495	730
1986	463	368	1.430	587	577	790
1987	525	419	1.648	599	682	810
1988	588	484	1.731	748	817	861
1989	626	512	1.834	827	864	902
1990	608	502	1.802	783	858	880
1991	576	471	1.662	807	843	836
1992	506	401	1.321	746	801	825
1993	505	403	1.280	710	939	813
1994	538	430	1.332	803	1.075	805
1995	568	455	1.397	817	1.130	822
1996	612	494	1.496	881	1.249	866

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, *Encuesta de Precios de la Tierra*, varios años.

3. Claroscuros en las estructuras agrarias

Habitualmente se han achacado al sector agrario importantes deficiencias estructurales: escasa capitalización, falta de modernización, reducida dimensión territorial y económica de las explotaciones y envejecimiento de la población agraria.

Por eso importa ver si hay cambios significativos en algunos de esos elementos clave de las estructuras agrarias de nuestro país a raíz de la adhesión a la Comunidad Económica Europea. Con dos limitaciones importantes en el panorama que ofrecemos: las variaciones estructurales no suelen detectarse sino a medio y largo plazo y, además, la perspectiva será obligadamente nacional y no podrá hacer justicia a la tremenda disparidad estructural entre las diferentes regiones agrarias. En España se debería hablar de «las agriculturas» y no de «la agricultura».

3.1 Se rejuvenece la población activa agraria

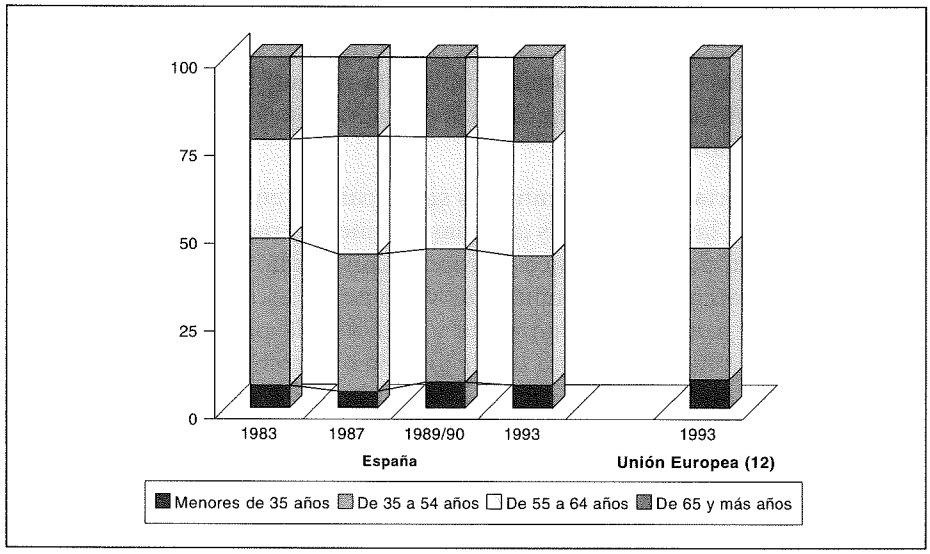
Se miren los datos por donde se miren, por número de ocupados, de activos, de explotaciones, etc., es evidente que en el sector agrario se ha dado en la última década un duro proceso de abandonos, consecuencia, por un lado, del envejecimiento de la población y, por otro, de la marcha de colectivos jóvenes.

Según los datos del Ministerio de Agricultura, se ha pasado de una población ocupada de 1.791.000 personas en 1985 a 979.000 en 1996. Entre 1990 y 1995 el número de empresarios descendió de 989.900 a 724.200, una caída de 265.700. Oficialmente, la población activa agraria habría pasado de significar el 11,2% de la total en 1990 al 8,2% en 1996, con un descenso en ese período del 22%, mientras que el conjunto de la población activa nacional habría crecido un 5,9%. Extraoficialmente, la impresión es que el número de empresarios agrarios en España está por debajo de los 700.000.

Esta reducción tan fuerte de explotaciones y agricultores o ganaderos no se ha visto compensada mínimamente por la instalación de jóvenes con ayudas públicas, que habrían sido solamente unas 15.000 personas entre los años 1992 y 1995.

Los datos de la Encuesta de Población Activa muestran un cierto rejuvenecimiento de la población activa agraria en los últimos años. Concretamente, los menores de 40 años han pasado de representar un 36,6% en 1984 a ser un 42,1% en 1995. En el extremo contrario, en 1984 había un 42,8% de la población activa agraria con más de 50 años; en 1995 esta proporción se había reducido al 37,9%.

Gráfico 9 – Evolución del número de jefes de explotación por grupos de edad en España y en la Unión Europea. En porcentaje. 1983-1993



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Eurostat, *Agriculture. Annuaire statistique 1997*, Luxemburgo, 1997.

Sin embargo, la población activa agraria incluye asalariados, mano de obra familiar y otras situaciones laborales o profesionales distintas. Hemos de complementar estos datos con los de Eurostat relativos a la edad media de los jefes de explotación, basados en encuestas y censos normalizados por la Unión Europea (gráfico 9). Analizando la edad de los jefes de explotación desde el año 1983, se observa una práctica estabilización del porcentaje de titulares menores de 34 años o mayores de 65; son menos los que tienen entre 35 y 54 años y más los que están entre 55 y 65[5]. Parece, en consecuencia (salvo que los datos de la próxima encuesta de 1997 demuestren lo contrario), que, al igual que en toda Europa, el rejuvenecimiento de la población activa agraria no se traduce en igual medida en un rejuvenecimiento de los jefes de explotación.

3.2 La dimensión real de las explotaciones es mayor que la registrada

En teoría, el recorte en el censo agrario se debería haber traducido también en un incremento muy sustancial de la extensión de las explotaciones. Se ha producido un aumento de dimensión, pero en proporciones muy por

[5] Véase el indicador 1.1.12 en el Anexo Estadístico.

Tabla 7 – Evolución de las explotaciones y superficie agraria utilizada (SAU) en España y en la Unión Europea. 1979/80-1993

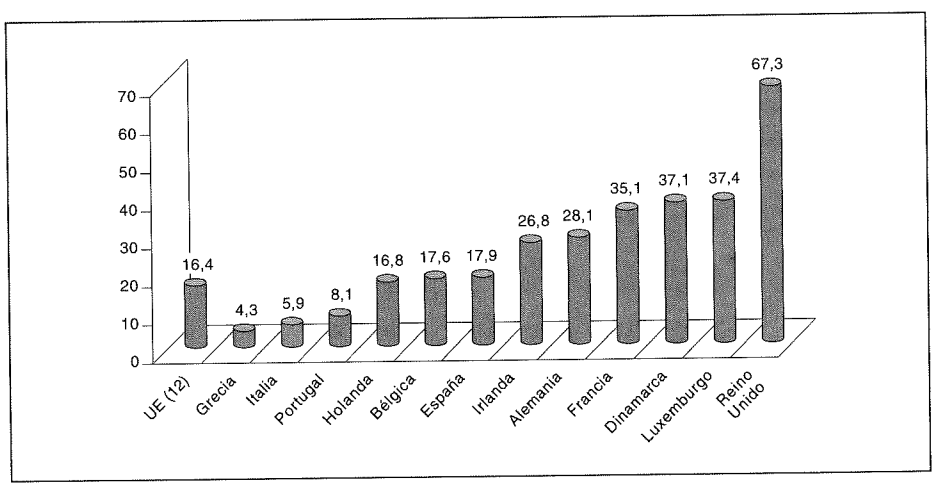
	España			Unión Europea (12)		
	Número de explotaciones (en miles)	SAU (en miles de ha)	SAU por explotación (ha/expl.)	Número de explotaciones (en miles)	SAU (en miles de ha)	SAU por explotación (ha/expl.)
1979/80	1.818,2	23.506,0	12,9	9.405,5	116.327,7	12,4
1987	1.791,6	24.796,5	13,8	8.644,3	115.400,7	13,3
1989/90	1.593,6	24.531,1	15,4	7.995,0	119.581,0	15,0
1993	1.383,9	24.713,7	17,9	7.264,0	118.953,0	16,4

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Eurostat, *Agriculture. Annuaire statistique 1997*, Luxemburgo, 1997.

debajo de lo necesario para ser más competitivas. Después de desaparecer en 12 años 435.000, en 1993 había en España 1.384.000 explotaciones, que se distribuyen los 24,7 millones de hectáreas de superficie agrícola utilizada. Esto representa casi 18 hectáreas por explotación, cifra que supera la media de la Unión Europea en ese mismo año, 16,4 hectáreas (tabla 7), pero que queda lejos de las que se manejan en los países comunitarios más competitivos: Alemania, Francia, Dinamarca y Reino Unido –esta última con 67,3 hectáreas por explotación– (gráfico 10).

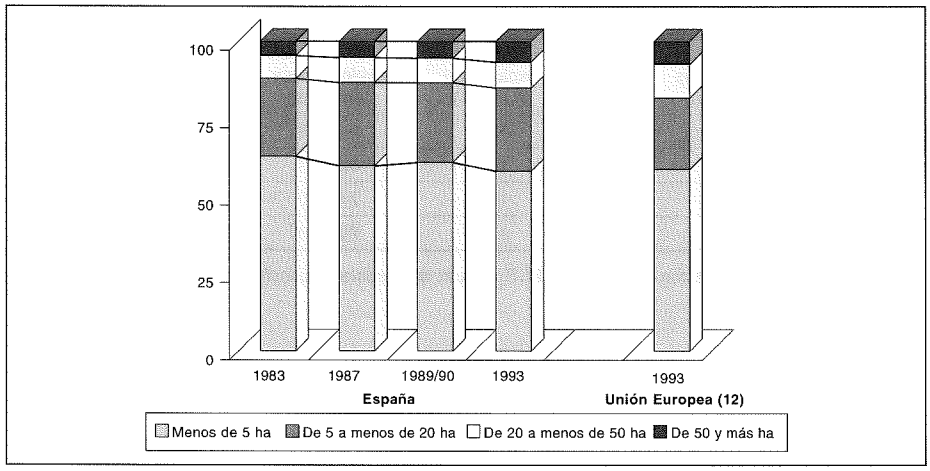
Al desagregar estos valores medios vemos que en las explotaciones menores de 5 hectáreas y en las mayores de 50 hectáreas el cuadro es similar al europeo. Pese a irse reduciendo en número, el 58% de las explotaciones

Gráfico 10 – Media de la superficie agrícola utilizada por explotación en la Unión Europea. En hectáreas. 1993



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Eurostat, *Agriculture. Annuaire statistique 1997*, Luxemburgo, 1997.

Gráfico 11 – Evolución de las explotaciones agrarias según superficie en hectáreas en España y en la Unión Europea. En porcentaje. 1983-1993



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Eurostat, *Agriculture. Annuaire statistique 1997*, Luxemburgo, 1997.

no llega a las 5 hectáreas. Las mayores de 50 hectáreas sólo representan un 6,7% (gráfico 11)[6].

Atendiendo a la superficie total cultivada (tabla 8), las explotaciones españolas de más de 100 hectáreas, sólo un 3% del número total, ocupan la

Tabla 8 – Evolución de la superficie agrícola utilizada según el tamaño de la explotación en España y en la Unión Europea. En miles de hectáreas y porcentaje. 1983-1993

	España								Unión Europea (12)	
	1983		1987		1989/90		1993		1993	
	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%
Menos de 5 ha	2.136,8	9,1	2.062,2	8,3	1.872,6	7,6	1.567,0	6,3	7.384,0	6,2
De 5 a menos de 20 ha	4.417,6	18,8	4.617,1	18,6	3.977,1	16,2	3.625,0	14,7	17.024,3	14,3
De 20 a menos de 50 ha	4.070,2	17,3	4.441,4	17,9	3.844,7	15,7	3.539,2	14,3	24.799,4	20,8
De 50 a menos de 100 ha	3.359,3	14,3	3.805,9	15,3	3.349,4	13,7	3.442,6	13,9	23.733,7	20,0
De 100 y más ha	9.522,1	40,5	9.870,1	39,8	11.487,0	46,8	12.539,9	50,7	46.012,1	38,7
Total	23.506,0	100	24.796,5	100	24.531,1	100	24.713,7	100	118.953,0	100

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Eurostat, *Agriculture. Annuaire statistique 1997*, Luxemburgo, 1997.

[6] Véase el indicador 1.1.13 en el Anexo Estadístico.

Tabla 9 – Evolución de la distribución de las explotaciones por dimensión económica (*). En miles de explotaciones y en porcentaje. 1983-1993

	España								Unión Europea (12)
	1983		1987		1989/90		1993		1993
	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	%
Menos de 4 UDEs	1.226,9	67,5	1.235,8	69,7	1.106,7	69,4	831,8	60,1	53,5
De 4 a menos de 16 UDEs	475,8	26,2	427,0	24,1	382,9	24,0	389,7	28,2	25,9
De 16 a menos de 40 UDEs	86,4	4,8	84,4	4,8	78,3	4,9	118,5	8,6	11,6
Más de 40 UDEs	29,3	1,5	25,5	1,4	25,8	1,6	44,0	3,2	8,9
Total	1.818,4	100	1.772,6	100	1.593,6	100	1.383,9	100	100

(*) Para 1983 una UDE equivale a 1.000 ecus; para 1985, a 1.100; desde 1987 equivale a 1.200 ecus.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Eurostat, *Agriculture. Annuaire statistique 1997*, Luxemburgo, 1997.

mitad de la superficie agrícola utilizada, algo más que la media europea. En las explotaciones de mediana superficie, de 20 a 50 hectáreas, se observa un reparto mucho más regular en la Unión Europea que en España. En la Unión Europea hay más explotaciones de este tipo, ocupan mayor superficie (14,3% de la total en España y 20,8% en la UE) y la superficie media por explotación es también algo mayor. Además, la superficie que las explotaciones pequeñas y medianas, hasta 50 hectáreas, han dejado de utilizar (1,9 millones de hectáreas en esa década) se ha agregado mayoritariamente a las explotaciones de más de 100 hectáreas. Las siguientes, entre 50 y 100 hectáreas, apenas han ganado 100.000 hectáreas en total.

Para la viabilidad de las explotaciones, además de la dimensión física, hay que tener en cuenta la económica (tabla 9). Se mide en Unidades de Dimensión Europea (UDEs); cada una equivale a un Margen Bruto Estándar (producción menos costes variables) de 1.200 ecus, unas 190.000 pesetas de 1996. La mayoría de las explotaciones agrarias en España arrojaban en 1993 un Margen Bruto Estándar menor de 4 UDEs y sólo el 3,2% superaban las 40 UDEs. Aunque desde 1990 hay un acercamiento a la media comunitaria, España tiene más explotaciones con una dimensión económica más baja; en la Unión Europea las explotaciones que no superan las 16 UDEs son el 79,4% y en España el 88,3%. Es decir, una de cada cinco explotaciones comunitarias supera las 16 UDEs y en España sólo una de cada nueve.

3.3 La mecanización se refuerza y especializa

El incremento de más de un 5% en la superficie cultivada en el período 1980-1995 se vio ampliamente superado por el aumento del parque de trac-

Tabla 10 – Evolución de la mecanización agraria en España. 1980-1995

	Parque (en miles de unidades)			Índice de mecanización (CV/100 ha)
	Tractores	Motocultores	Cosechadoras de cereales	
1980	593,9	220,5	41,5	149,1
1981	548,8	230,8	42,3	156,7
1982	571,5	241,6	42,7	155,3
1983	592,6	246,8	44,0	158,5
1984	611,4	257,1	44,7	174,6
1985	633,2	271,1	45,1	157,4
1986	657,8	274,5	47,1	164,7
1987	678,6	278,2	47,5	173,3
1988	701,9	282,2	49,8	180,0
1989	722,6	285,6	49,0	186,8
1990	740,8	280,0	48,2	195,3
1991	755,7	280,9	48,8	269,9
1992	766,2	281,0	48,8	224,1
1993	775,3	283,1	48,9	231,4
1994	789,8	278,1	49,1	238,0
1995	805,6	279,4	49,2	244,0

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, *Anuario de estadística agraria 1994*, 1996; y Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, *La Agricultura, la pesca y la alimentación españolas en 1995*, 1996.

tores (36%), motocultores (27%) y cosechadoras de cereales (19%), como detalla la tabla 10. Pero sobre todo se renueva con cosechadoras de mayor corte y tractores más potentes o para tareas más específicas en viñedos y frutales. En 1995, la potencia media de los tractores vendidos fue de 77 CV, frente a los 58,5 CV del parque ya existente.

Quizá lo más importante para la modernización del sector sea la introducción de maquinaria especializada: cosechadoras de cultivos específicos, vibradores de tronco para la recogida de aceituna, nuevos equipos para tratamientos, empacadoras cilíndricas o rectangulares, etc.

Por otra parte, se produce un aumento importante en otros equipamientos. Por ejemplo, los tanques refrigerantes de leche han pasado de 54.490 en 1989 a 78.631 en 1994; los molinos de pienso, que en 1980 eran 59.306, se han incrementado hasta 83.877 en 1994; los pulverizadores y espolvoreadores (excluidos los de mochila sin motor), empleados para tratamientos, han pasado de 127.257 en 1980 a 177.261 en 1994; y, mencionaremos también, por último, la superficie regada con equipos de aspersión, que se ha multiplicado por dos desde 1980, superando el millón de hectáreas en 1994.

3.4 Débil organización agraria

La vertebración económica de su sector ha sido históricamente una de las carencias más importantes de los agricultores y ganaderos españoles. A diferencia de lo que ocurre en otros países comunitarios, donde se halla fuertemente implantada la política asociacionista en defensa de sus intereses, en el sector agrario español, con muy pocas excepciones, ha faltado esa mentalidad, y fruto de ello ha sido también el claro dominio de operadores e intermediarios sobre una producción dispersa.

Durante la última década y desde diferentes planteamientos, se ha tratado de dar un impulso para cambiar esta situación, con unos resultados que hasta la fecha se pueden calificar como discretos, aunque la realidad es que se ha hecho más en estos años que en toda la historia anterior. Se han sentado, en principio, algunas bases y normas a partir de las cuales es muy posible que en los próximos años se puedan percibir ya resultados importantes.

Organizaciones de productores

De acuerdo con las disposiciones comunitarias, las Organizaciones Comunes de Mercado, en los últimos años se ha iniciado la constitución de Organizaciones de Productores (OP), muy especialmente en los sectores de frutas y hortalizas. Se trata de entidades clave en la ordenación y regulación del mercado. Los agricultores establecen su organización y aportan a ella ciertos recursos. La Administración comunitaria y la española contribuyen con la mitad de los fondos para la retirada de productos del mercado en caso de ser necesaria para su regulación y el sostenimiento de los precios. Este tipo de organizaciones están llamadas a jugar un papel crucial en el sector agrario, a medida que se van eliminando los mecanismos clásicos de intervención pública.

Organismos interprofesionales

Junto a las organizaciones profesionales destaca el funcionamiento, ya en este momento, de la Ley de Interprofesionales. De acuerdo con lo dispuesto en esta norma, aprobada en 1995 pero que no ha entrado efectivamente en vigor hasta este año, productores agrarios, industriales y los mismos consumidores, junto con la Administración, coinciden en un órgano de encuentro. En el último año han sido 20 los sectores que se han apuntado a la estructura interprofesional porque la consideran un instrumento adecuado para arbitrar compromisos equilibrados entre los intereses de las partes: producción, industria, comercio y consumo. No es función de este organismo interprofesional fijar precios de mercado, pero se pueden acordar normas sobre regulación de mercados en calidad, promoción, etc., que

contribuyan a un entendimiento entre las partes. La interprofesión es una estructura muy importante en el resto de la Unión Europea y deberá serlo también en España, aunque actualmente su peso en nuestro sector agrario sea nulo.

Cooperativas y organizaciones sectoriales

En un campo escasamente vertebrado desde una perspectiva económica, hay dos excepciones, aunque de eficacia bastante limitada: las cooperativas y las organizaciones sectoriales.

Las cooperativas son un fenómeno muy importante en España, al menos desde una posición teórica. Funcionan más de 3.000 entidades de este tipo. En ellas se agrupan cientos de miles de agricultores y ganaderos. Hay sectores, como aceite, vino, frutas y hortalizas, donde tienen una posición dominante en la producción. Sin embargo, no tienen ese peso en la comercialización, donde dependen en gran manera de los operadores tradicionales. A pesar de ello, en este momento hay claros ejemplos en sectores y zonas (Navarra, Comunidad Valenciana, Almería o Huelva) donde las cooperativas tienen una gran implantación y un peso importante en el mercado. La constitución de cooperativas de segundo y tercer grado sería algo necesario para consolidar su fuerza en origen.

Por lo que respecta a las organizaciones sectoriales, son pocas, pero actúan con eficiencia. En una organización sectorial se agrupan sólo productores de una actividad (cerealistas, productores de vacuno, de porcino, huevos, pollos...) por encima de las divisiones entre los sindicatos y entre las organizaciones agrarias. Actualmente las organizaciones sectoriales se concretan para los productores de porcino en torno a ANPROGAPOR, de vacuno a través de ASOVAR, de leche mediante FEPLAC y FEPEX para los productores de frutas y hortalizas. Su actuación es importante en defensa de los intereses de sus respectivos colectivos.

Organizaciones sindicales

Además de la vertebración económica del sector agrario hemos de apuntar también la existencia y funcionamiento de organizaciones sindicales agrarias.

El campo español ha sido históricamente reacio a este tipo de afiliaciones, aunque en la época del franquismo se impuso el sindicalismo vertical y todo agricultor y ganadero estaba integrado en la Hermandad Nacional de Agricultores y Ganaderos y en las Cámaras Agrarias. Tras la Ley de Libertad Sindical se organizaron nuevas estructuras, que en este momento se concretan en tres: Asociación Agraria de Jóvenes Agricultores (ASAJA), la primera asociación agraria, donde se unen pequeños, medianos y todos los

grandes agricultores del sur. La segunda organización agraria es la Coordinadora de Organizaciones de Agricultores y Ganaderos (COAG), que se estructura a escala nacional sobre las Uniones Provinciales. A esta organización de corte progresista se ha sumado en los últimos meses Iniciativa Rural, un grupo escindido de Jóvenes Agricultores, dando lugar a una nueva sigla, COAG-IR. Está fundamentalmente implantada entre pequeños y medianos agricultores. La tercera sigla es la Unión de Pequeños Agricultores, integrada en la UGT, y también con representación, aunque menor, en las explotaciones familiares. Pasados 20 años desde el establecimiento del nuevo sindicalismo agrario, las organizaciones agrarias siguen con unas cuotas bajas de afiliación.

El futuro para el campo pasaría por un mayor peso de estas organizaciones agrarias y, sobre todo, por la vertebración económica del sector, que sigue siendo su gran asignatura pendiente.

4. El diferente impacto de la PAC en nuestros sectores agrarios

Hablar del impacto de la PAC con carácter general no tiene sentido porque son muchas y muy diversas las agriculturas y su repercusión es diferente para cada una de las producciones y la correspondiente OCM. Analizaremos algunos de los sectores más significativos, dejando constancia de la marcha de otros en cuadros sinópticos resumidos (cuadros 3, 4, 5 y 6). Como hemos visto, en conjunto se puede decir que con la reforma la PAC da un fuerte giro. Tiende a no proteger ya las rentas mediante un sistema de precios institucionales y una política de compras de intervención, para pasar a garantizar las rentas de cada agricultor o ganadero por sistemas de ayudas directas a la renta a tenor de las superficies cultivadas, como en los herbáceos, de la producción, como en el olivar, o de primas por cabeza para la ganadería de ovino, caprino y vacuno de carne. Con esta nueva política, las ayudas directas a la renta suponen en este momento como media más del 30% de los ingresos de una explotación y pasan del 50% en algunas producciones.

4.1 Aceite de oliva: efecto positivo

Al margen de los problemas, porque en cada campaña se supera la Cantidad Máxima Garantizada de 1.350.000 toneladas para toda la Unión Europea, el olivar y el aceite de oliva son uno de los mayores beneficiarios del ingreso de España en este organismo. La mejor prueba sería el aumento de las superficies dedicadas al olivar. Se mantienen los olivares de baja pro-

ducción y se agregan miles de hectáreas de nuevas plantaciones con sistemas modernos, especialmente de riego por goteo.

El principal problema planteado hoy en el sector olivarero es el límite impuesto por una Cantidad Máxima Garantizada muy por debajo de las posibilidades de producción comunitaria de aceite, sobre todo mientras se sigan dando por buenas las cifras de producción italianas, muy superiores a la realidad. Sobrepasar la producción supone una penalización del 3% en el precio de intervención y la equivalente disminución porcentual de la ayuda en la campaña siguiente.

La actual OCM para el aceite de oliva mantiene un sistema de precios de intervención en torno a las 270-280 pta/kilo, como red de seguridad aunque a precios bajos. Para los productores de más de 500 kilos la ayuda complementaria a la producción es de 42,2 ecus por 100 kilos, que serían unas 230 pesetas por kilo. La ayuda es mayor para los pequeños productores: 151,48 ecus por 100 kilos más 3,57 ecus complementarios. Pero por haber superado la Cantidad Máxima Garantizada, las 230 pesetas teóricas para los grandes agricultores se reducen en esta campaña a 160.

El sector se ha beneficiado mucho al elevarse los precios de intervención y las ayudas hasta los niveles de los demás países. Así, en la campaña 1985/86 la suma del precio de intervención y la ayuda a la producción era de 207 pesetas por kilo, con un precio de mercado de 202 pesetas. En la campaña 1995/96, el precio de intervención se situó ya en 191,92 ecus por 100 kilos, que sumados a los 142,20 ecus de ayuda daban un ingreso mínimo para el olivarero de 551,96 pesetas por kilo de aceite producido al margen del mercado. El mercado pagó hasta 700 pesetas por kilo.

En la actual campaña, los precios de mercado rondan las 340 pta./kilo. Si se suma una ayuda de 160 pesetas, el ingreso total por kilo sería de 500 pesetas. Estos precios no son malos para rendimientos medios. Podrían estar en el umbral mínimo de la rentabilidad para explotaciones marginales, olivares de sierra e incluso en algunas denominaciones de origen donde prima la calidad y se dan bajos rendimientos.

Con superficies de olivar y producciones en aumento, el aceite de oliva necesita urgentemente aumentar esa Cantidad Máxima Garantizada a cifras más cercanas a las posibilidades de producción y, por otro lado, un mayor control sobre las producciones de otros países, Italia en especial, para que no se compute un aceite que nunca ha producido.

El olivar es rentable. Unos 350.000 olivareros han recibido en los últimos años una ayuda media a la producción de 120.000 millones de pesetas. Bruselas trata en este momento de imponer una nueva OCM con la ayuda por árbol como eje de su política. Para España, primer país productor, es indispensable que las ayudas se concedan en función de los rendimientos reales de cada explotación, en la línea recomendada por el Parla-

mento Europeo, aunque para los olivares de menor producción se deberían arbitrar apoyos complementarios, a las estructuras o por defensa medioambiental, pero nunca en el marco de los mercados.

4.2 *Herbáceos: ayudas directas, bajada de precios y eliminación de la intervención*

Los cereales han sido históricamente un eje importante del sector agrario español, sobre todo por el número de agricultores ocupados. En la última campaña se han solicitado 430.000 ayudas. Antes del ingreso de España en la Unión Europea, buena parte de la política agraria de seguros e intervención giraba en torno a los cereales, para proteger las rentas de estos agricultores.

Tras el ingreso en la Unión Europea, el sector participó del problema de los excedentes comunitarios: más de 50 millones de toneladas que se exportaban a bajos precios con los consiguientes gastos para las arcas comunitarias. La aplicación de una tasa si se superaban los 160 millones de toneladas totales no dio resultado y además perjudicó especialmente a España, que, con rendimientos medios por hectárea muy inferiores a la media comunitaria, compartió las penalizaciones por las altas producciones de otros países.

La reforma de esta OCM en 1992 recortaba la ayuda al precio en un 35% en tres campañas y pasaba directamente a las rentas a través de una ayuda equivalente a la producción y superficie. El precio de intervención bajaba hasta los 119,19 ecus por tonelada, unas 20 pta./kilo, pero con una ayuda compensatoria hasta los 54,34 ecus (9.000 pesetas de hoy) por tonelada para los cereales. Se pretendía un efecto global neutro, pero los precios de mercado no bajaron según lo previsto y el resultado ha sido beneficioso para los agricultores. Francia era, además, la principal beneficiaria de las ayudas a la exportación y ahora hay una mínima redistribución. Al sector cerealista español llegaron en la última campaña 180.000 millones de pesetas como ayudas a la superficie. Aun así sigue en inferioridad de condiciones en relación con otros cerealistas comunitarios, al haberse fijado para España unos rendimientos medios por hectárea de 2.600 kilos en secano, inferior al rendimiento real y la mitad del asignado en los países del norte. El beneficio ha sido menor del que correspondería en conjunto. Esta política ha primado además a los grandes, y en muchos casos malos, agricultores extensivos frente a la mayoría de profesionales pequeños o medianos agricultores.

La tercera medida planteada en la nueva OCM era tratar de reducir las producciones vía abandono de superficies de cultivo y barbechos, entre voluntarias y obligatorias, para percibir ayudas. Actualmente, el abandono

obligatorio es solamente del 5% al haberse reducido los excedentes en las campañas precedentes.

La reforma supuso una regionalización en cada país de las superficies de cultivo de cereales, a las que se asignaron unos rendimientos medios a la hora de las ayudas complementarias. En el caso de España se fijó una superficie para secanos de 8.096.192 hectáreas, 403.358 hectáreas para maíz y 720.161 hectáreas para otros regadíos.

La Administración española no ha conseguido que se apruebe en Bruselas el necesario rendimiento mayor por hectárea, al menos 2.900 kilos. Para paliar los males, el Ministerio de Agricultura procedió en marzo de 1997 a un ajuste en las superficies base de cereales, maíz y regadíos, aprovechando las asignaciones por regiones. Redujo, por ejemplo, las cifras en Galicia y Andalucía, donde había un sobrante de tierras para estos fines, y amplió las superficies de secano en otras zonas como Castilla y León y Aragón. También aumentó en 247.000 hectáreas la superficie de regadío para otros cultivos. El resultado no ha satisfecho plenamente a nadie.

4.3 Leche de vaca: un sector bloqueado por la Unión Europea

El sector de la leche de vaca ha sido uno de los más conflictivos durante los últimos años en el sector agrario español y posiblemente también uno de los peor parados con el ingreso de España en la Unión Europea. Una producción conflictiva, que hasta la fecha no ha hallado en Bruselas respuesta a sus problemas. Se podría decir que nadie ha abordado a fondo este asunto, por lo que el sector está aún inmerso en un duro proceso de ajuste, de la producción a la industria y desde los niveles de oferta hasta la calidad del producto.

La leche de vaca ya entró mal en la Unión Europea. Frente a cuotas de producción de otros países que superan ampliamente sus posibilidades de consumo y cuyo excedente creó montañas de mantequilla que ahora se exporta a otros países miembros, a España solamente se le asignó en 1986 una cuota de producción de 4.650.000 toneladas para la venta a las industrias y otras 750.000 toneladas como venta directa. España firmó esas condiciones, pero nunca las aceptó ni asignó cuotas, porque suponían la desaparición de una parte del sector.

Pagamos multas anuales en cadena por haber superado la cuota asignada: 23.000 millones de pesetas en la campaña 1988/89, 58.000 millones en 1989/90, 72.000 millones en 1990/91, para bajar a 32.000 millones en 1992/93. Más de 200.000 millones en total pagados por no fijar cuotas, lo que no sirvió sin embargo para poner un poco de orden en el sector.

En la campaña 1993/94 se aplicaron ya las cuotas, pero incrementadas. Ese año la multa de 1.700 millones la pagó ya el sector. En la campaña 1995/96 fueron 7.142 millones de pesetas, lo que supone 121.423 toneladas de exceso. En este momento, la cuota para venta a las industrias es de 5,45 millones de toneladas y la de venta directa ha bajado a 141.000 toneladas. España sigue aduciendo en Bruselas la injusticia de una cuota por debajo de la demanda interna, mientras en otros países sucede lo contrario, para aumentar la cuota en un millón de toneladas.

La falta de cuota se ha traducido en una eliminación de leche no inferior a 1,5 millones de toneladas, con la desaparición de más de 400.000 animales. Hasta cinco planes oficiales de abandono ha promovido la Unión Europea con un resultado de más de 1,2 millones de toneladas, y el Ministerio de Agricultura diseña uno más para seguir reordenando el sector. Unos planes pretendían sin éxito ajustar la producción real a la cuota, otros lograr explotaciones más grandes y competitivas por abandono de las más pequeñas, de los ganaderos a punto de jubilarse... Los planes de abandono han supuesto un gasto de 90.000 millones de pesetas. Pese a todo ese gasto millonario, en el sector siguen dominando los ganaderos con menos de 10 vacas.

No se ha logrado reordenar la producción ni la industria, también minifundista, y así no pueden hacer frente a la presión a la baja de los precios desde la gran distribución. Pero el sector se enfrenta además a otro grave problema de calidad de la leche, consecuencia de las malas condiciones de las explotaciones. Desde el 1 de enero de 1998, la Unión Europea exigirá condiciones mínimas de calidad para recoger la leche en el campo, como son ausencia de inhibidores y antibióticos, menos de 100.000 bacterias y de 400.000 células somáticas por mililitro. Sin embargo, más del 50% de la leche que se recoge en origen no cumple estas características, por lo que, con la normativa en la mano, no se podría recoger ya.

Cuadro 3 – Las OCM ganaderas

CARNE DE VACUNO: más reses que cuotas

La preocupación de la OCM del vacuno de carne ha sido eliminar excedentes de carne e impedir que se volvieran a acumular montañas de vacuno muy costosas para las arcas comunitarias. En la campaña 1995/96, los gastos de la OCM del vacuno de carne sumaron 5.458 millones de ecus, el 13,4% del total de los gastos del FEOGA-Garantía, 1.597 millones en restituciones para la exportación y 3.861 millones en compras de intervención. A pesar de los esfuerzos por reducir las producciones, en 1992 se almacenaban 1,16 millones de toneladas, 3,03 millones en 1993 y 3,1 en 1994.

Siguiendo la política general de la reforma de la PAC, en 1992 se decidió bajar un 15% los precios en tres años y ayudar directamente a la producción por una cuantía importante: 24.174 pta. por la vaca nodriza, 22.506 por el bovino macho y 18.172 por el toro buey. Promueve además la extensificación de las explotaciones, que reduce las reses y descarga el medio ambiente. En la misma línea de desincentivar la producción y reducir gastos, se acordó limitar las compras en intervención, de 750.000 toneladas en 1992 a 350.000 en 1997.

Para España el efecto de la reforma hubiera sido neutro si no se hubiera establecido el límite de las ayudas a los vacunos machos en 551.552 cabezas (elevado luego a 603.000), cuando los sacrificios reales se acercaban al millón de reses. No acercar la cuota a la realidad puede ser muy perjudicial para el sector vacuno español si se desregula totalmente el mercado, porque así las ayudas de producción no compensan lo perdido en compras de intervención.

OVINO Y CAPRINO: un sector consolidado por las ayudas y dependiente de ellas

Si el sistema de primas compensatorias desapareciera, el sector ovino y caprino tendría graves dificultades de supervivencia. En cambio, las importaciones (de Australia, Nueva Zelanda, Argentina o países del Este, como Polonia o Hungría, con arancel cero) no suponen un problema muy preocupante mientras sean animales grandes, porque no encajan en los gustos del consumidor español.

Las muchas reformas de la OCM para este sector han beneficiado a España y han consolidado una cabaña, antes menguante, de 16 millones de ovejas primadas y dos millones de cabras, con una ayuda en primas en la última campaña de 84.000 millones de pesetas.

La eliminación de las antiguas zonas productivas regionales ha favorecido a nuestro sector. España solía tener los precios más altos de toda la Unión Europea. Por este motivo, a la hora de aplicar la prima a esta zona, las ayudas eran más bajas. Al hacer media con el resto del mercado europeo, el precio medio baja y se recibe una ayuda superior.

El precio base de 504,07 ecus por 100 kilos, muy beneficioso para el ganadero, permanece fijo. Se mantiene el almacenamiento por zonas si el precio de mercado baja del 90% del precio base. El mecanismo de primas complementa los precios percibidos por los ganaderos en cada campaña. Éstas han oscilado mucho, de 5.000 a 3.000 pta. por oveja primada.

PORCINO: sector en alza

Uno de los sectores menos regulados en la PAC. La OCM contempla solamente la existencia de un precio base o deseable para una campaña. Las medidas de ayuda se limitan a subvenciones para el almacenamiento cuando el mercado se sitúa en el nivel o por debajo ligeramente del precio base. Excepcionalmente se podría producir la intervención a una cantidad entre el 78% y el 92% del precio base.

Cuadro 4 – Las OCM en las que prima la rentabilidad social

PLÁTANO: supervivencia gracias a las ayudas frente a la importación

Sobre una demanda total cercana a los cuatro millones de toneladas, el 21% era producción propia comunitaria, el 18% procedía de los países de la ACP y el 61% restante era importado en su mayor parte desde América del Sur y Centroamérica.

Hay una clara divergencia de intereses entre países productores y consumidores. España, Grecia, Francia y Reino Unido defienden la renta de sus agricultores o los compromisos tradicionales de la Unión Europea con los países ACP; para el resto lo que importa es un precio barato para el consumidor. La OCM arduamente negociada para el plátano ha sido cuestionada por la Organización Mundial del Comercio.

La nueva OCM intenta mantener las rentas y las explotaciones de los productores de plátanos comunitarios así como de los países de la ACP, en equilibrio con el derecho de terceros países productores para seguir exportando a la Unión Europea.

— Se fija una producción comunitaria, protegida por sus mayores costes de producción en comparación con la oferta de terceros países, de 854.000 toneladas (420.000 en Canarias, 219.000 en Martinica, 150.000 en Guadalupe, 50.000 en Madeira y 15.000 en Creta). Se garantiza a los productores comunitarios el precio medio percibido hasta 1993 (97,20 pesetas), compensando directamente al productor la diferencia con el precio de mercado, que ha oscilado entre 33 y 47 pta. Los plataneros canarios han recibido una ayuda de 16.600 millones de pesetas para comercializar 345.751 toneladas.

— Se da entrada sin aranceles a 851.000 toneladas de países de la ACP, donde destacan 155.000 toneladas de Costa de Marfil, 155.000 de Camerún, 127.000 de Santa Lucía y 105.000 de Jamaica.

— Se importan con arancel reducido 2,6 millones de toneladas desde terceros países con un sistema de licencias para importadores antiguos y nuevos. El recurso planteado por Estados Unidos, a instancias de la multinacional CHIQUITA, y una serie de países productores contra parte del sistema de licencias ha prosperado en la Organización Mundial del Comercio y es probable que la Unión Europea se vea obligada a modificarlo para un 30% de esas licencias, salvaguardando las rentas de los plataneros comunitarios.

TABACO: las altas primas apoyan el gran empleo que genera

Un millón de pesetas por hectárea reciben los cultivadores de tabaco en España. Una cantidad muy importante en un cultivo con mucho gasto, especialmente en mano de obra. De ahí el interés social de esta producción. Tras años de fuertes penalizaciones por exceso de producción, el sector se ha estabilizado con una siembra entre 16.000 y 17.000 hectáreas, una producción de 42.300 toneladas y unas ayudas que rebasaron los 18.000 millones de pesetas en 1996.

La OCM para el tabaco en rama asignó a España una producción de 42.300 toneladas en cuotas individuales que se distribuyeron según las siembras históricas de los agricultores. Éstos lucharon en la reforma de la OCM para que los derechos de siembra o cuota estuvieran en poder de los cultivadores y no de los industriales como sucede en la remolacha. Las cotizaciones del mercado sufren fuertes oscilaciones según la demanda. En la campaña anterior por el kilo de tabaco en rama tipo Virginia se pagaban 62,19 pesetas, pero la estabilidad y rentabilidad para el productor viene por las primas: 447,52 pta./kilo para el tabaco Virginia en la última campaña.

De cara al futuro, el sector ve con preocupación la nueva OCM en gestación, que reduciría la prima abonando parte en concepto de calidad e instauraría ayudas para el abandono voluntario. Esto afectaría gravemente al empleo agrario, por ejemplo en Extremadura, puesto que el 52% de los gastos del cultivo corresponden a mano de obra.

Cuadro 5 – Las OCM en sectores muy organizados

FRUTAS Y HORTALIZAS: una OCM de segunda para un sector puntero

Con una producción media de unos nueve millones de toneladas de frutas y diez más de hortalizas, España es, junto con Italia, uno de los principales protagonistas en el mercado comunitario, destino del 90% de las exportaciones. Recelosos de este potencial, los productores del norte, como Holanda o Bélgica, consiguieron imponer un período transitorio largo y realmente duro para los agricultores. En principio hubiera durado hasta 1995.

El sector superó esos primeros años, aguantó la ofensiva para pasar posteriormente a la cabeza en todos los mercados por volumen, calidad, precio y servicio. Los hortofruticultores españoles han hecho importantes inversiones para mejorar la producción y la calidad, han organizado la oferta y puesto en marcha un proceso logístico de distribución que les permite estar a tiempo en cada uno de los mercados comunitarios por carretera. Las producciones extratempranas supusieron en su día una ventaja clara de noviembre a abril o mayo. Fruto de las investigaciones agrarias, hoy se mantiene la presencia en los mercados comunitarios durante todo el año.

A la fuerza y competitividad del sector corresponde una regulación insuficiente y discriminatoria, comparada con las producciones continentales. La nueva OCM no es equiparable a otras en precios institucionales, intervención y ayudas. Se reduce a 14 productos. Para el resto de las producciones de frutas y hortalizas la posible intervención se remite a un Fondo de Operaciones, con 50% de ayudas comunitarias y 50% de recursos de los propios agricultores.

AZÚCAR: un sector coordinado, pero con una cuota poco realista

El millón de toneladas de cuota no cubre la demanda interna. La cuota asignada son 960.000 toneladas de azúcar tipo A, 40.000 de azúcar tipo B, 75.000 de isoglucosa tipo A y otras 8.000 de tipo B. Al igual que en otros sectores, los remolacheros acusan a otros países miembros de bloquear la cuota española para poder introducir en este mercado parte de sus excedentes.

La cuota cubría en un principio la demanda interna de azúcar, pero ésta ha crecido hasta 1,2 millones de toneladas. En contraste con la cuota alemana o francesa, tres veces mayor, no se ha logrado un aumento de cuota de al menos 60.000 toneladas.

Agricultores e industriales a una. Con el apoyo de la industria ha mejorado el rendimiento de su cultivo y hoy es similar al comunitario: 9.000 kilos/ha. La industria azucarera prosigue su política de ajuste para reducir fábricas, concentrar la producción y lograr, en definitiva, una posición más competitiva. Por esta concentración y rentabilidad aumentó la superficie dedicada a este cultivo en las zonas centro y Duero y disminuye en el Ebro. Mediante un acuerdo interprofesional, el primero y casi el único que ha funcionado en España, agricultores e industriales acuerdan precios, transportes, compensaciones, etc. Sólo en la remolacha tipo C mandan las cotizaciones de los mercados internacionales. Pero la exportación de excedentes supone una grave pérdida para los agricultores.

La remolacha y el azúcar han sido una de las producciones más rentables en el pasado, también para los industriales, porque tenían un precio fijo de compra de remolacha en el campo y casi un precio fijo para la venta al consumo al funcionar casi como oligopolio sin interferencias de empresas exteriores. En el futuro se avecinan mayores batallas en la distribución y el riesgo de que los industriales trasladen esa situación a la producción.

Cuadro 6 – OCM con problemas

VINO: la demanda baja pero los precios compensan

El principal problema planteado en el sector vitivinícola es que la producción es estable mientras la demanda se halla en franca retirada y es difícilmente promocionable, además de hacer frente a importaciones de terceros países cada día más agresivas. En España el consumo habría bajado en las últimas décadas desde 70 litros por persona y año a unos 30 litros.

La OCM para el sector supuso en 1995/96 un gasto para el FEOGA-Garantía del 2,7% de su gasto total; es decir, unos 1.113 millones de ecus. La normativa comunitaria intenta un equilibrio entre los intereses de una producción y unas superficies ya históricas y el insoportable desajuste entre la oferta y la demanda.

Los excedentes preocupan en Bruselas. Aunque se haya paralizado el arranque por motivos medioambientales y por su significación en la economía de algunas zonas, también se han prohibido nuevas plantaciones hasta el año 2001.

La producción comunitaria media de vino está en 160 millones de hectólitros y la de España en 35 millones. Los vinos de mesa no amparados en las denominaciones de origen suponen 80 millones de hectólitros en la Comunidad. En España el punto más bajo, 1995/96, fue de 10,5 millones y el más alto, la campaña 1992/93, de 23 millones de hectólitros.

La OCM del vino es una de las más antiguas y sin reformas en profundidad. La modificación en curso es muy compleja. Debe reducir la producción, pero los vitivinicultores rechazan el duro ajuste pretendido sin alternativas serias para las superficies dedicadas a este cultivo, muy importantes en algunas economías regionales y a veces un soporte ecológico imprescindible. Debe racionalizar el complejo sistema de precios por hectólitro, graduación, superficie, producción y precio de mercado. El mecanismo de regulación es una fase de destilación preventiva y otra obligatoria de un porcentaje de la producción excedente a tenor de la demanda prevista. También hay ayudas para el almacenamiento, el mosto o zumo y la exportación.

España cuenta de entrada con un dato negativo: las medidas generales no tienen en cuenta los rendimientos medios por hectárea de cada país. En España es de unos 25 hectólitros por hectárea, y algunos países del norte superan los 80 hectólitros. Nuestros viticultores no tienen la misma responsabilidad en los excedentes producidos y rechazan que, mientras sobra vino en la Unión Europea, se permitan en el norte enriquecimientos artificiales que suponen unos 15 millones de hectólitros más. El balance es con todo positivo, por la mejora de los ingresos al aplicarse los precios comunitarios.

ALGODÓN: su rentabilidad provoca penalizaciones

Por un acuerdo inicial malo para España, hasta 1995 había una Cantidad Máxima Garantizada de 701.000 toneladas de algodón, que compartíamos con la producción griega. Algunos años los algodoneros españoles, aun con baja producción, tuvieron altas penalizaciones en las ayudas. La nueva OCM de 1995 garantizó más producción por países. 249.000 toneladas a España, con un precio mínimo de 100,99 ecus para 100 kilos, unas 168 pesetas por kilo y una penalización del 50% sobre el porcentaje de exceso. Es una cantidad suficiente en condiciones normales. Las 375.000 toneladas esperadas en la actual campaña se deben a la climatología. Unas 12.000 hectáreas de otros cultivos se tuvieron que sembrar de algodón, aunque también influyen los altos precios alcanzados, casi 190 pesetas por kilo, y la fiebre por sembrar de los algodoneros.

Los algodoneros se movilizaron para reducir las penalizaciones que podrían rebajar la ayuda de 168 a 105 pesetas. Es evidente la rentabilidad del cultivo mientras dure el sistema comunitario de ayudas a la producción: 12.000 millones de pesetas en la campaña anterior.

ARROZ: temor a la importación

El sector arrocero se enfrenta a contingentes importados con reducciones arancelarias que defienden los países consumidores del norte y que afectan negativamente a los precios. Desde 1995, y en línea con la filosofía de la reforma de la PAC en 1992, se reduce la garantía en precios y se controla la producción y superficie de cultivo, criterios de la ayuda directa a la renta de los arroceros. El tope de producción está en 104.973 toneladas, superior a la media anterior. Deja, pues, un ligero margen para la expansión del cultivo.

El precio de intervención se reduce y en 1999 será de 298 ecus por tonelada (50 pta./kilo). Se compensa con una ayuda de 111,44 ecus por hectárea (17.500 pta. en 1997/98) en función del rendimiento medio, que para España son 6.350 kilos por hectárea. Las penalizaciones si se superan esas superficies de cultivo, a diferencia de otras producciones, no suponen abandonos complementarios de superficie en la campaña siguiente.

5. El sector agrario, la industria y la distribución: reparto de poderes

5.1 Mayor dependencia de la industria y de la distribución

Durante los años precedentes al ingreso de España en la Unión Europea, las negociaciones de los precios agrarios eran anualmente como una especie de convenio del campo para los agricultores y ganaderos. Las subidas se negociaban con la mirada puesta en los niveles de inflación específicos para el sector agrario y los precios institucionales, con todas las facilidades para las ventas a la intervención en caso de problemas, constituían una especie de seguro para el productor. Los precios institucionales aseguraban rentas y, sobre todo, importantes ingresos para las explotaciones más grandes. Con la reforma de la PAC se tiende a una política de precios de mercado (internacional) y ayudas compensatorias directas a cada explotación.

Eliminada prácticamente esa red de seguridad para los precios agrarios, una parte importante de los ingresos de cada explotación dependerá de cómo se organice el sector, de su política de ventas ante sus compradores habituales, que son las industrias alimentarias y para algunos productos la distribución alimentaria directa. Si no quieren verse descolgadas de los procesos de venta, las explotaciones agrarias han de irse adaptando rápidamente a las reglas de juego que marca la agroindustria, la distribución y, en último término, las demandas concretas del consumo, so riesgo de quedarse descolgados de los procesos de venta.

Según los datos manejados por el sector, la industria agroalimentaria española sigue utilizando más del 80% de materias primas nacionales, compra en la Unión Europea menos del 9% y un 8% a terceros países. Como se ve, la interconexión de agricultura e industria agroalimentaria es alta, pero ésta tendrá más acceso a los mercados mundiales y es posible el desplazamiento de industrias enteras a países con costes de producción más bajos.

Para contrarrestar ese riesgo, el sector agrario español y comunitario tiene el reto de ofertar los mismos productos a precios similares, aunque quizá la gran nota diferencial debiera ser el servicio y la calidad por su mejor estructura y organización.

Las ventas del sector agrario y, en definitiva, los ingresos de la explotación en los mercados, estarán ligadas a su grado de eficacia y a que enfoquen su producción a esa comercialización y no a la compra administrativa de intervención como en los viejos tiempos.

La industria agroalimentaria necesita suministros de materias primas estables y a precios competitivos. Ella también tiene que funcionar en los

mercados internacionales, donde cada día coloca una parte más importante de sus producciones. Pero ese aprovisionamiento en buenas condiciones resulta también indispensable para competir en el propio mercado interior, donde la distribución marca en definitiva los precios agrarios.

En el pasado el precio final de un producto se calculaba a partir de los costes de materias primas, transformación y comercialización. Con muchos productos agrarios, el proceso actual es el inverso. Es la gran distribución, por política estratégica de ventas, quien marca ese precio. Un determinado aprovisionamiento de suministro se subasta a veces semanalmente. A partir del precio adjudicado en la subasta, ese industrial agroalimentario se ve obligado a poner precio a la materia prima que adquiere. Si un producto nacional de calidad no entra en el presupuesto deberá acudir a otro proveedor en cualquier parte del mundo. Aunque hoy por hoy esa política solamente la pueden practicar los grandes grupos, en el futuro podrían hacerlo también firmas de menor volumen. Y el sector agrario hará bien en adecuar sus estructuras a esas nuevas exigencias.

Pero no paran ahí las necesidades de cambio. El sector agrario deberá entender la gran distribución por las modificaciones que introduce en las mismas estructuras comerciales. Una de ellas es la posibilidad que la gran distribución ofrece a la producción para estar directamente presente con su oferta en las superficies de venta y, por tanto, con mayor valor añadido. Para ello es indispensable que la producción esté bien organizada para ofrecer lo que se demanda, en el momento en que se necesita, cumplir plazos de entregas, adecuarse a la logística de cada distribuidor y garantizar sobre todo los grandes volúmenes que generalmente se manejan a esos niveles.

Una tercera exigencia del mercado, ineludible para un sector agrario que mire al futuro, es la adecuación de las producciones de calidad a la demanda. Los datos de la Administración y del propio sector coinciden en indicar una ralentización en la demanda. El nivel de venta en unidades de producto está congelado, si no ha descendido. Sin embargo, el valor total de los productos consumidos aumenta ligeramente. Se vendería menos volumen, pero los productos tendrían mayor valor.

Desde la perspectiva de los productores agrarios, el sector deberá dar respuesta a dos tipos de demanda:

— Es importante la potenciación de los productos de calidad, de las denominaciones de origen o simplemente de la oferta que es posible colocar en el mercado en momentos puntuales a precios altos para un segmento de consumidores.

— Deberá ser capaz, al mismo tiempo, de asegurar un suministro alimentario a precios competitivos en los mercados mundiales. Asistimos a un proceso de liberalización de mercados sin fronteras, a una batalla crecien-

te entre los grupos y fórmulas de distribución donde el precio bajo se ha convertido en la principal insignia. Sin la oferta adecuada los productos agrarios no tendrán salida, ya que no existirá el viejo sistema de intervención.

5.2 *El sistema agroalimentario español gana competitividad exterior*

La industria agroalimentaria española es un sector muy importante en el conjunto de la actividad industrial. Según la Federación de Industrias de Alimentación y Bebidas, en 1996 su producción bruta ascendió a 7,74 billones de pesetas (5 billones en 1985), lo que supone el 19,9% del conjunto de la producción industrial del país. En pesetas corrientes significa un crecimiento anual del 2,9%, que se traduce en una disminución del 0,31% en pesetas constantes. En volumen físico de producción, la tendencia de estos años es descendente: –0,23% en 1996. Existe, pues, un cierto estancamiento en producción y demanda. Tras la caída mantenida de los últimos ejercicios, los industriales confían en que se consolide una recuperación especialmente impulsada por el tirón de las ventas en el exterior.

En términos de empleo, la industria agroalimentaria tiene igualmente un peso importante en la actividad económica global. Ocupaba en 1995 a 370.000 trabajadores, más del 15% del total nacional y 12.000 más que el año anterior.

Históricamente, el sector de la industria alimentaria se ha caracterizado por unas constantes que se podrían concretar así:

a) **Dispersión**. Un elevado número de empresas, donde dominan las de carácter familiar con difícil continuidad en el momento de la sucesión. En unos casos por razones personales, en otros muchos como consecuencia de las exigencias fiscales aplicadas.

b) **Minifundismo**. Pequeña dimensión de la mayor parte de las empresas.

c) **Internacionalización escasa**. Es simple reflejo de la política agraria proteccionista seguida durante décadas. Sólo se permitía, por ejemplo, la exportación de aceite cuando había excedentes.

Con estas notas dominantes en una buena parte del sistema español agroalimentario, es fácil entender la sorpresa que supuso para el sector el ingreso de España en la Unión Europea: apertura de fronteras y un comercio exterior con libre circulación de mercancías y capitales. Como consecuencia más inmediata, la balanza comercial agroalimentaria sufrió su mayor descalabro. Tras unas tasas de cobertura que llegaron al 140% en 1980 para el conjunto de la industria agroalimentaria, los saldos negativos

del comercio exterior bajaron esa cobertura al 70%. La competencia contaba con estructuras probadas mientras España carecía de estructuras comerciales y organización capaces de salir al exterior.

La política del Instituto de Comercio Exterior (ICEX) no mantuvo una línea constante y fiable para los industriales. De unos años con presupuestos elevados, más que suficientes para la demanda, se pasaba a otros sin fondos. Esta situación de inferioridad en el comercio exterior agroalimentario se ha ido superando en los últimos años mediante:

— Estabilidad en la política de ayudas del ICEX y en los compromisos de operaciones comerciales exteriores a medio y largo plazo.

— Potenciación de los consorcios para la exportación, tanto sectoriales como multisectoriales, por ejemplo, ACEX y su política de plataformas en el mundo.

— Mayor preparación profesional y conocimiento de idiomas de los responsables de la agroindustria.

— Desembarco de nuevas generaciones, tanto de herederos en algunos grandes grupos como de gestores profesionales.

— Aprovechamiento de la buena imagen de los productos agroalimentarios españoles.

Todo ha contribuido al repunte espectacular en los últimos dos años de nuestras exportaciones agroalimentarias: en junio de 1997 llegaban a los 2,26 billones de pesetas frente a unas importaciones de 1,98 billones; una tasa de cobertura del 113,9%. Pero hay que diferenciar. En los productos de la industria alimentaria, la cobertura fue de 101,6% tras una década de resultados negativos: exportaciones valoradas en 671.500 millones frente a 660.285 millones importados. En las balanzas netamente agrarias, la de carnes y animales vivos es históricamente negativa para España y se mantiene así, pero en la de productos vegetales, aceite incluido, en junio de 1997 la cobertura era nada menos que del 187,9%: 1,23 billones de pesetas exportados y 656.068 millones importados.

Como en el resto de los sectores industriales, los últimos años han sido de ajuste para la industria agroalimentaria española. El número de establecimientos se ha reducido a la mitad entre 1978 y 1996, pasando de 53.000 a 26.000. Este descenso en el número de industrias y establecimientos se debe especialmente a dos fenómenos: cierres generalizados en algunos sectores minifundistas y concentración de empresas por una política de compras en la que ha participado capital nacional y exterior.

Se ha generalizado la idea de que la industria agroalimentaria ha estado en venta permanente desde el ingreso de España en la Unión Europea. En parte es cierto. Se han realizado miles de compraventas. Pero no se puede decir que con la llegada de inversores extranjeros, se puso «en venta»,

como una rendición. Las ventas respondieron a ofertas interesantes de capital exterior para hacerse con cuotas de mercado en la producción española. En otros casos fueron la salida lógica para sociedades en momentos de sucesión, de falta de alternativas de futuro o ante la imposibilidad de afrontar nuevos retos o inversiones.

En los primeros años del ingreso de España en la Unión Europea, la media de operaciones de compraventa estaría entre las 120 y las 200, la mayoría entre españoles. Es cierto, sin embargo, que las operaciones más importantes las protagonizaron sociedades extranjeras, muchas de otros países comunitarios. Comenzaron en el grupo Koipe en aceites. Hoy dominan las grandes firmas en el sector cervecero, los helados, el aceite, las industrias lácteas, las aguas envasadas, los aperitivos, los alimentos congelados, la avicultura, los productos cárnicos y los licores. Estas compras de grandes grupos extranjeros se han paralizado, simplemente porque ya no queda mucho por comprar que sea de interés y porque las pocas firmas importantes nacionales que quedan en el sector mantienen por el momento una posición de firmeza frente a las ofertas extranjeras.

Como resultado de estas compras existe una importante concentración de las cuotas de mercado, que van del 100% en el azúcar a los sectores menos concentrados como los vinos, a pesar de las uniones empresariales de estos meses en La Rioja, y la carne, donde las cinco primeras firmas apenas superan juntas el 20% y perdura el minifundismo (tabla 11).

Notemos que, además, a diferencia de lo que sucede en Francia, en nuestra industria agroalimentaria faltan los grupos familiares, los Besnier, Danone, etc., que en lugar de dividirse y vender, han construido grupos multinacionales. Se cuentan con los dedos de una mano los grandes grupos en manos de familias nacionales. Y en algunos de estos grandes grupos ya han entrado firmas multinacionales como apoyo para dinamizar y potenciar la empresa. Pero la experiencia indica que esos desembarcos de colaboración han acabado asumiendo la responsabilidad del grupo.

La realidad es que la industria agroalimentaria ha dado un importante salto en su posición competitiva, verificable, sobre todo, en su presencia en el exterior. Ha superado parcialmente el minifundismo, aunque hay subsectores como las conservas vegetales, el vino, las cárnicas o la avicultura con esa asignatura pendiente. Se ha mejorado su nivel de dispersión así como su organización comercial.

Queda margen para mejorar su posición competitiva a través de:

— Avances en los procesos de concentración de grupos.
— Política de acuerdos de colaboración.
— Introducción en el mercado de productos de mayor valor añadido.
— Aumento de la productividad en la industria.

Tabla 11 – Grado de concentración de la oferta en algunos sectores de la industria de alimentación y bebidas. En porcentaje. 1995

	Cuota de mercado conjunta de las cinco primeras empresas	Cuota de mercado conjunta de empresas controladas por capital extranjero
Azúcar	100	
Bebidas refrescantes	88-92	90
Cerveza	78-82	90
Helados	65-70	78-82
Bebidas alcohólicas	58-62	65-70
Derivados del cacao	55-60	55-60
Aceite envasado (*)	48-52	45-50
Agua envasada	48-52	28-32
Conservas de pescado	45-50	< 5
Golosinas	45-50	35-40
Frutos secos y aperitivos	43-47	30-35
Industrias lácteas	38-42	30-35
Alimentos congelados	35-40	10-15
Conservas vegetales	33-38	28-32
Panificación y pastelería industrial	25-30	30-35
Vino	25-30	5-10
Piensos compuestos	23-28	–
Granjas avícolas	20-25	5-10
Elaborados cárnicos	18-22	< 5
Mataderos (*)	8-12	–

(*) Cuota de producción.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de datos de DBK.

— Consolidación de los procesos de exportación y apertura de mercados iniciados en los años precedentes.
— Ajuste de la capacidad instalada.

En el siguiente apartado apuntamos, para concluir, cómo afectan los cambios en los sistemas de distribución a los productos y precios agrarios. Notemos aquí que el mayor peso de la gran distribución en el mercado significa una dificultad añadida para el sector, ya que ha convertido a las industrias en una especie de bancos con una financiación barata para su política de expansión. Entre las cuestiones más graves pendientes en esa nueva relación con la gran distribución destacan:

a) **La política de pagos aplazados.** Con la Ley de Comercio se ha puesto algún freno a esa situación al obligar a la firma de un pagaré cuando se superen los 90 días. Pero los industriales denuncian cierta trampa legal: aun reduciendo algo los plazos de pago, siguen aportando financiación barata a la distribución por más de 1,5 billones de pesetas.

b) **Los impuestos revolucionarios.** Aunque el volumen de los pagos aplazados suponía a veces riesgo de suspensión de pagos, era al final reintegrado. Los impuestos revolucionarios o pagos arbitrarios exigidos por la gran distribución a los industriales pueden llegar a suponer hasta el 20% de toda una facturación, lo que se traduce en casi dos billones de pesetas a fondo perdido.

c) **Algunas fórmulas para ganar clientes por los bajos precios.** Esta situación puede desembocar en una reducción de márgenes en la producción o en un descenso de la calidad, con riesgo para todos, industriales y consumidores.

d) Con estas nuevas fórmulas de distribución, la industria agroalimentaria comunitaria afrontaría **importaciones de productos externos más baratos** y los consiguientes efectos negativos para los agricultores y ganaderos comunitarios.

5.3 La revolución en la distribución comercial no ha concluido

El campo ha vivido tradicionalmente de espaldas a los problemas de la comercialización. Si quiere hoy defender sus rentas, el sector agrario deberá jugar mucho más directamente en el mercado liberalizado, ya que la industria alimentaria puede comprar donde le resulte más conveniente y la distribución condiciona indirectamente producciones y precios, también en origen. En buena medida el precio final del producto agrario lo marca la gran distribución, que apoya muchas veces sus promociones, sobre todo su marca blanca, en ese factor precio. Precios a la baja, pues, en la industria correspondiente y, por tanto, en el campo, o peor aún, productos de baja calidad o importados a precio más bajo. Es, pues, crucial que el sector agrario tenga muy en cuenta la evolución previsible en la distribución, cuyos efectos repercuten casi directamente en la producción.

En nuestro Informe del año pasado ya comentamos el cambio de los consumidores y la estructura de consumo[7]. Las estructuras de distribución comercial han promovido y acompañado ese cambio.

Con un cierto retraso en relación a nuestro entorno, se inauguró en 1973 el primer hipermercado PRYCA. Se trataba de la primera piedra de un proceso que se ha desarrollado durante los últimos 25 años, en algunos momentos de forma espectacular. El reparto de las ventas de hoy no tiene ninguna relación con el pasado (tabla 12). Los establecimientos tradicionales siguen perdiendo cuota de mercado y en 1995 representaban el

[7] Fundación Encuentro. CECS, *Informe España 1996*, 1997, p. 5-24.

Tabla 12 – Evolución del número de establecimientos y de su cuota de mercado por tipo de comercio. 1987-1995

	Número de establecimientos			Cuota de mercado	
	1987	1995	% de variación 87/95	1987	1995
Hipermercados	89	221	148,3	15	33
Supermercados grandes	552	965	74,8	12	14
Supermercados pequeños	4.146	6.783	63,6	25	31
Autoservicios	16.893	16.925	0,2	16	10
Tiendas tradicionales	94.230	57.758	–38,7	32	12

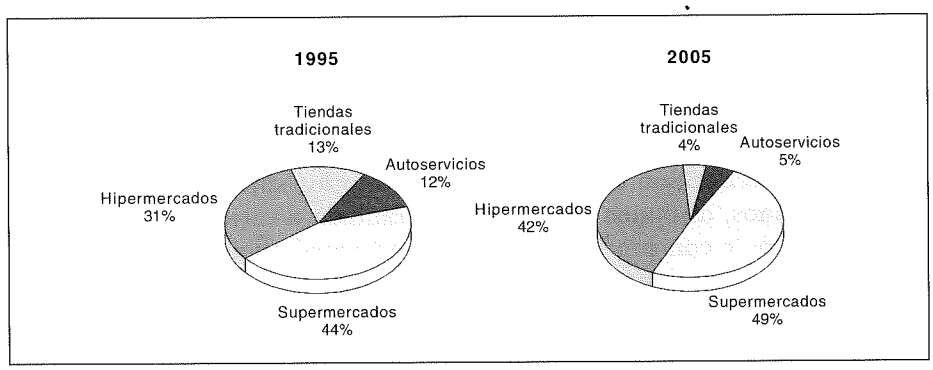
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de datos de Nielsen.

12%, mientras los hipermercados superaban ya el 30% y los grandes y pequeños supermercados rebasaban el 40% en el mismo año.

Con un consumo casi estancado y nuevas fórmulas de la distribución en el sector tratando de abrirse camino y lograr una cuota de mercado, el futuro se presenta como una batalla abierta donde posiblemente vayan a perder los autoservicios o tiendas tradicionales (gráfico 12), pero también en otro sentido los hipermercados y los supermercados, así como los productores.

Hipermercados. El gran fenómeno de la distribución comercial española en los últimos años ha sido el fuerte desarrollo de los hipermercados y las grandes superficies que, tras un período de estudio del mercado y crecimiento discreto hasta 1985, han aprovechado la recuperación económica para iniciar una carrera de inversiones millonarias. En los últimos años no hay casi nuevas aperturas porque la demanda está, en el mejor de los casos, estabilizada y por las mayores trabas administrativas.

Gráfico 12 – Presente y futuro de la distribución de los comercios por tipo. En porcentaje. 1995-2005



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de datos de FG.

El volumen de ventas de los hipermercados, desglosado del resto de actividades de los grupos gestores, fue de 1,6 billones de pesetas con un crecimiento del 2,8% solamente, contando con las nuevas aperturas. Siguen creciendo, pero la fiebre del fin de semana de los hipermercados no crece al ritmo de los años precedentes.

Supermercados. Una fórmula consolidada y recuperada tras unos años de dudas e interrogantes por la fuerte ofensiva de los hipermercados. Según el informe de la Dirección General de Comercio sobre la Distribución Comercial Española en 1996, existen un total de 3.630 supermercados con una superficie de venta de 2,9 millones de metros cuadrados. En un primer momento, coincidiendo con la ofensiva de los hipermercados, los supermercados quedaron relegados a un segundo lugar. Lejos de tirar la toalla, siguieron una política de expansión controlada, de inversiones logísticas, concentraciones o fusiones y mejoras de sus centrales de compra. Aprovechando además las medidas administrativas para frenar a los hipermercados, el sector aumentó sus ventas en un 4,6%, con una facturación estimada de 4,3 billones de pesetas en el último año.

Las cadenas de supermercados han plantado cara a los hipermercados con sus mismas armas: la mayor oferta de productos en un solo punto. Gracias a sus procesos de concentración y sus centrales de compras, pueden competir en precios con los hipermercados. Para el consumidor tienen ventajas por su cercanía física, por los productos frescos perecederos y por un trato más personalizado. En torno a los supermercados e hipermercados se puede crear espacio para una distribución cooperativa directa.

La tienda tradicional. Sigue irremisiblemente su camino hacia la expulsión del mercado. Queda la mitad de los 100.000 establecimientos de hace unos años. Solamente será posible limitar esa caída si una parte de estos establecimientos se especializa. También cabe aquí la oferta agraria especializada para los nichos de mercado.

Discount. Junto a esas fórmulas clásicas en el sector de la distribución alimentaria, en los últimos años han hecho su aparición en España estos establecimientos de descuento, implantados ya desde hace muchos años en otros países comunitarios, pero que no habían aterrizado en la Península. Donde ya funcionaban desde hace años, sólo se han hecho con un 20% de cuota de mercado. Son establecimientos como los supermercados pequeños o medianos, disponen de una oferta limitada a varios cientos de productos básicos y con precios bajos como principal aliciente y utilizan especialmente marcas blancas.

En España, la empresa líder era y es Dia, del grupo Continente, con 1.726 puntos de venta y una facturación de 257.000 millones de pesetas en el último año. Los nuevos grupos de descuento instalados en España, sobre todo

alemanes como Tengelmann, Aldi, Rewe o Lidl, luchan con precios aún más bajos, compatibles –según sus responsables– con una calidad media.

Las marcas blancas o de fabricante son un instrumento más de las nuevas fórmulas de la distribución para ganar cuota de mercado. En el mejor de los casos suponen el 30% del mercado, como en el Reino Unido. En España no llegan al 10%, pero están ascendiendo en estos momentos de parón en la demanda.

El sector agrario y la industria agroalimentaria están implicados en lo que en principio sería simplemente una batalla entre distribuidores y fórmulas de venta. Cuando se trata de enganchar al consumidor más por los precios y las ofertas que por la calidad y su relación al precio, la consecuencia inmediata de esa disputa puede significar un recorte de los márgenes comerciales para los industriales agroalimentarios y, como último eslabón de la cadena, de los precios en el campo. El mayor perdedor puede ser el productor de una materia prima o transformada de calidad, con riesgo además de que ese espacio sea ocupado por productos baratos importados de terceros países.

Un camino: las cooperativas de transformación y distribución

Aunque la tónica general de agricultores y ganaderos es su escasa presencia en los procesos de transformación y comercialización directa de sus productos o en el acceso a la distribución sin intermediarios, existen también una serie de estructuras cooperativas, cada vez más importantes, que han dado este paso con buenos resultados. Frente a quienes se han acomodado a seguir haciendo hoy lo de siempre, un número creciente de este tipo de cooperativas se ha puesto al día ante las exigencias de la moderna distribución, se han agrupado y están logrando importantes valores añadidos, que suponen buenas mejoras en las rentas de sus agricultores y ganaderos asociados. Nos limitaremos a hacer mención de algunas de ellas, significativas para ciertos productos.

En el azúcar, destaca el peso de la cooperativa Acor, con miles de agricultores de Castilla y León asociados, aunque a veces la política de participación del socio se sustituye en este caso por el presidencialismo.

En la ganadería se pueden distinguir las Cooperativas Orensanas (Coren, con más de 5.000 familias respaldando la transformación y comercialización directa de su producción de pollo, huevos, porcino y vacuno), la Cooperativa de Guissona, Comarcal de Reus, Copaga, etc. En Navarra destaca la Cooperativa Agropecuaria, ejemplo de organización en el sector y que ya se ha extendido por otras provincias del norte. La cooperativa Central Lechera Asturiana, Clas, es líder en el sector de la leche de vaca tras su fusión con Larsa y Ato.

En frutas y hortalizas se ha producido un importante desarrollo asociativo para la comercialización y transformación directa en Almería, Huelva o la Comunidad Valenciana, donde destacan entidades como Anecoop.

En otros sectores son reseñables las estructuras cooperativas en el aceite, con sociedades como Jaencoop, Hojiblanca, Oleoestepa, Cordoliva, etc., así como el peso del cooperativismo en la industria del vino, donde se comercializa directamente en torno al 20% de la oferta.

Las entidades asociativas tienen ante sí un largo camino por recorrer, pero es de justicia destacar el gran esfuerzo hecho en pocos años para mejorar sus posiciones en el mercado.

Parte Cuarta

BIENESTAR

Capítulo IV

CON ESTA ADMINISTRACIÓN, ¿PODREMOS SOSTENERNOS EN EUROPA?

Agradecemos a la Fundación BBV la financiación de este estudio.

I. TESIS INTERPRETATIVAS

Las sociedades contemporáneas han ido madurando y en su peregrinar han ido arrastrando una serie de tópicos que, en muchos casos, oscurecen o enturbian la realidad, hasta tal punto que se llega a considerar realidad lo que no deja de ser una mera transposición de viejos lugares comunes. Las Administraciones Públicas tienen hoy, en general, una imagen que no dista en exceso de las conocidas descripciones de Larra: funcionarios con manguitos, que malatienden a los sufridos administrados desde la distancia de sus ventanillas y que acaban sus prédicas con el consabido sonsonete: «vuelva usted mañana».

Como todo tópico, algo de eso subsiste hoy en las Administraciones Públicas de España y del resto de los países europeos. Pero pocos ciudadanos identificarían a las Administraciones Públicas con hospitales, servicios de transporte, universidades y escuelas, construcción de infraestructuras o promoción del comercio exterior. Sin embargo, si atendemos a su volumen de gasto y número de empleados públicos, **las Administraciones Públicas contemporáneas son hoy mucho más organizaciones prestadoras de servicios que oficinas de tramitación de permisos.**

Quizás por eso, la tesis de fondo de este capítulo es que la modernización y transformación de las Administraciones Públicas españolas no es sólo cuestión de transformar ventanillas en mostradores o manguitos en sonrisas y tarjetas identificadoras. Las Administraciones Públicas en cualquier país avanzado del mundo acostumbran a gestionar cerca de la mitad de su PIB, y su capacidad de dirección estratégica y de gestión de recursos adquiere una relevancia determinante para la capacidad de desarrollo y de competir de ese país en un mundo cada vez más intercomunicado e interdependiente. Si ese país, como ocurre con España, es uno de los protagonistas de primera fila de un proceso tan significativo como el que vivimos de integración económica y política en Europa, **la modernización de sus Administraciones Públicas adquiere perfiles de prioridad absoluta.**

Las Administraciones Públicas no son hoy una rémora que todo país ha de soportar. No pueden sólo caracterizarse como las protagonistas de unos «costes de transacción» inevitables en toda democracia avanzada. **Las Administraciones Públicas** constituyen hoy una de las **infraestructuras imprescindibles** que todo país que quiera mantener su capacidad de supervivencia en una Europa integrada, en ese entorno tremendamente globalizado en el que vivimos, ha de mantener en perfecto estado de conservación y de funcionamiento. Lo que está en juego no es alardear de haber modernizado de esta o de esa otra manera tal o cual procedimiento administrativo. **Lo que está en juego es la propia credibilidad del Estado, su capacidad de cumplir con sus compromisos de servicio a la sociedad y a cada uno de sus ciudadanos.**

Es en ese contexto en el que hemos de contemplar el contrato implícito entre sociedad, Administraciones y dirigentes políticos, asumiendo cada uno sus responsabilidades en la labor. No queremos entrar aquí en la polémica sobre cuál es el tamaño de Estado necesario o sobre si debería o no transformarse el Estado de Bienestar. Nuestra preocupación es previa, o si se quiere, paralela. Nos preocupamos por el mal funcionamiento de unas Administraciones que, sean cuales sean las tareas que la sociedad les encomiende en el futuro, no desarrollan su labor en la actualidad con las premisas de transparencia de coste, explicitación de resultados y delimitación de responsabilidades que serían exigibles.

1. Un país transformado, una Administración anquilosada

Desde hace tiempo existe un notable consenso en España sobre dos temas aparentemente contradictorios: el país ha sufrido en estos últimos 20 años una transformación que no tiene apenas precedentes, y que ha puesto al país «patas arriba» acercándolo irremisiblemente a Europa; y, al mismo tiempo, todo ello se ha hecho sin que los aparatos administrativos de las instituciones públicas, tanto en su forma de hacer como en sus maneras burocráticas de operar, hayan cambiado apenas.

Resulta hoy día muy difícil referirse a una empresa, a una entidad o a una asociación que funcione con parámetros parecidos a aquellos con los que funcionaba 20 años antes. En muchos casos porque aquellas empresas fueron eliminadas del mercado debido precisamente a la apertura de mercados, la globalización económica y los requerimientos que las nuevas dimensiones de la competencia generaban. También han sido drásticos los cambios en las entidades y asociaciones, y si en ese sector fueron primero muy importantes las consecuencias de la democratización del país, cada vez más es la integración europea la que está provocando nuevos alineamientos, nuevas alianzas y nuevas estrategias.

Una primera aproximación al mundo de las Administraciones Públicas nos podría hacer pensar que también ahí se ha producido un cambio sustancial: nuevos ministerios, nuevas instituciones autonómicas con nuevos aparatos administrativos y con un importantísimo paquete de competencias para gestionar, nuevas leyes de organización y procedimiento administrativo. Todo ello apunta a que también en el campo de las Administraciones Públicas España no tiene nada que ver con lo que era 20 años atrás. Sin embargo, en este capítulo vamos a defender la tesis contraria: **las Administraciones Públicas no han cambiado ni mucho menos en la misma medida que lo ha hecho el resto del país en estos últimos 20 años.** Tesis que viene acompañada, encuesta *dixit*, de un juicio negativo que no sin ra-

zón mantiene la *vox populi* de este país: las Administraciones Públicas no funcionan como deberían hacerlo.

En las sociedades contemporáneas a los Gobiernos y a sus Administraciones se les exige de forma creciente una misma cosa: que sean **capaces de contribuir a resolver los problemas colectivos**, y que lo sean **con todas las garantías de control y transparencia democrática** exigibles en nuestras sociedades avanzadas. Ahí reside cada vez más la legitimidad de los poderes públicos. La sociedad reclama transparencia democrática y capacidad de satisfacer, directa o indirectamente, los deseos y las demandas de los ciudadanos, y ello plantea con una perspectiva distinta la fijación de las tareas de las Administraciones Públicas.

Hubo momentos históricos en los que las tareas que la sociedad encomendaba a los poderes públicos eran bien diferentes a las actuales. Existía la visión de que cuanto menos intervinieran esos poderes en la interacción social, tanto mejor. Los poderes públicos debían circunscribir su acción a los campos de la regulación, la inspección y la sanción. La sociedad miraba con desconfianza a unas Administraciones y a unos poderes que históricamente siempre habían abusado de sus prerrogativas. Se les imponía un estricto cumplimiento del principio de legalidad, una minuciosa reglamentación de sus actuaciones que impidiera cualquier discrecionalidad y se exigía a sus empleados o funcionarios que evitaran cualquier personalización de su labor, ya que de ahí podían nacer todos los vicios del clientelismo y la desigualdad.

Las sociedades de la posguerra, los Estados nacidos del antifascismo, construyeron unos regímenes de bienestar que, amparados en las bases ideológicas de la coalición socialdemócrata-democristiana que dominó la escena política europea desde los años cuarenta hasta finales de los setenta, lograron mantener los principios liberales de organización política ampliando hasta límites desconocidos las posibilidades de intervención estatal. Es una historia bien conocida. España se incorporó tardíamente a esa corriente. Pero la concepción del «principio social» inspirador de tales regímenes de bienestar quedó plasmada en el artículo 9.2 de la Constitución: «Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud...». Y de ahí nace un expansionismo de las actuaciones públicas que ha transformado radicalmente los equilibrios entre lo que durante siglos fue el campo de lo público y el campo de lo privado. Hospitales, escuelas o residencias de ancianos pasaron a ser responsabilidad pública, y con ello se funcionarizaron médicos, enfermeras, maestros o asistentes sociales. Las Administraciones Públicas ya no eran sólo expresión de ventanillas, funcionarios con manguitos, papeles y burocracia. Eran también, y funda-

mentalmente, si nos atenemos al volumen de personas y de recursos, grandes empresas de servicios.

Es en ese nuevo gran paquete de obligaciones que configuran los servicios de las Administraciones Públicas contemporáneas donde encontramos las raíces de su anquilosamiento. Nacidas para regular, inspeccionar, sancionar y tratar de forma despersonalizada a los ciudadanos, han acabado teniendo que atender a enfermos, niños, adolescentes, ancianos y parturientas. Y esos nuevos ciudadanos-clientes, que ya no «administrados», fueron exigiendo cada vez más un trato diferenciado y una atención personalizada. Sin embargo, lamentablemente, **las Administraciones han cambiado de objetivos pero no de procedimientos**. Las cautelas, las desconfianzas con las que antes exigían tasas, completaban expedientes o se relacionaban con los «administrados» las siguen utilizando hoy en buena medida para atender servicios públicos con ciudadanos que quieren sobre todo que se les resuelva su problema.

Muchas de las Administraciones europeas han sufridos duros y radicales procesos de transformación en estos últimos 15 años. La llamada «nueva gestión pública» ha sacudido en sus cimientos a Administraciones tan tradicionales y encorsetadas como la británica o la sueca. Y sus efectos se han dejado sentir con mayor o menor intensidad en Francia, Holanda o en la misma Alemania, que, en versión prusiana, sirvió de inspiración a Weber para construir su tipo ideal de burocracia.

En España se viene hablando de reforma administrativa desde hace mucho tiempo. No han faltado proyectos más o menos completos de transformación. Pero lo cierto es que el propio Felipe González mencionaba, al hacer balance de su gestión antes de las elecciones en las que dejó la Presidencia del Gobierno, que el único campo en el que aceptaba que no había logrado introducir reformas sustanciales era el de las Administraciones Públicas. España no tiene nada que ver con lo que era hace 20 años. Y también **nuestras Administraciones han cambiado su rostro**, sus mostradores y los entornos materiales de atención al ciudadano. Pero en lo referente a la estructura interna de funcionamiento, a los vicios burocráticos, a la insuficiente capacidad para contribuir a resolver los problemas colectivos y a la falta de atención a los ciudadanos para tratarlos como lo que son, los verdaderos clientes y copropietarios de esas Administraciones, en eso no han cambiado.

2. El nudo gordiano de nuestro proceso de integración europea

Hemos mencionado ya que en la mayoría de los 15 países que hoy componen la Unión Europea los procesos de transformación de sus Administraciones Públicas se vienen sucediendo desde hace tiempo. A principios de

los años ochenta España todavía se preocupaba, y con razón, de apuntalar el tránsito de la dictadura franquista a una democracia perfectamente homologable con la del resto de países de su entorno, y lo hacía con un éxito y una rapidez aún envidiables. Mientras, en Europa se empezaban a sentir con fuerza los primeros embates de los grandes procesos de transformación tecnológica y globalización económica, y surgían los graves interrogantes sobre la sostenibilidad de las políticas de bienestar consolidadas desde la posguerra. Al mismo tiempo se cuestionaban los niveles de gasto público y, por ende, las Administraciones que de ellos dependían.

La Unión Europea se construyó desde una lógica que suponía radicar en Bruselas más un aparato de toma de decisiones que una gran estructura político-administrativa. En Bruselas se toman decisiones y son los Estados miembros los que deben realizar la labor de poner en práctica esa normativa. En la cúpula política de la Unión Europea, con su entramado de comités en los que se cruzan altos cargos de la *eurocracia*, altos cargos de los países y expertos, con la estructura de representación parlamentaria como testigo privilegiado, se toman decisiones, a veces tremendamente innovadoras para las tradiciones de algunos Estados. Luego son las Administraciones de cada Estado, en sus distintos niveles, quienes deben encargarse con mayor o menor diligencia de realizar la recepción de esas normas y de llevarlas a buen puerto; esto es, modificar la normativa estatal contradictoria con ellas y asegurar vía inspección y sanción los acuerdos comunitarios.

Si ese apresurado esquema responde a la realidad, no es en absoluto extraño que la construcción europea se apoye cada vez más en esas estructuras administrativas de cada Estado miembro, que deben asegurar que las decisiones de la Unión Europea no son «meros brindis al sol», meras declaraciones de buenas intenciones, sino normativa de obligado cumplimiento y, por tanto, capaz de modificar conductas y formas de comportamiento social. Poco a poco asistiremos a la consolidación de una tendencia que hoy ya es evidente: **los Estados que respondan con mayor diligencia y eficacia a la efectiva implementación de la normativa comunitaria serán aquellos que atesorarán una mayor fiabilidad y ofrecerán mayores certezas en los intercambios internacionales**. Y para ello es necesario construir unas Administraciones que renueven rutinas, modifiquen comportamientos, mantengan unas nuevas relaciones con el ámbito no público, sepan, en definitiva, trabajar en un entorno de gobierno multinivel. Un entorno en el que los ciudadanos con sus impuestos y con sus votos no son en modo alguno administrados menores de edad política, sino depositarios de la legitimidad y de la capacidad de control y de pedir cuentas a quienes se van percibiendo como meros depositarios transitorios de recursos y poderes.

Las Administraciones Públicas españolas han llegado con retraso a ese escenario. La prioridad una vez más fue política. Y ahí se abocaron es-

fuerzos, liderazgo y capacidades y estrategias de cambio. La forma en la que España se integró en Europa después de siglos de aislamiento fue modélica. Pero la época de las buenas noticias ha pasado. La integración económica y monetaria es un hecho. España entrará en la *primera velocidad* sin problemas. El esfuerzo de contención del gasto público, junto con la buena coyuntura económica, han contribuido a ello. Sin embargo, esa buena noticia no ha tenido efectos en la forma de funcionar de nuestras Administraciones. **Y es ahora cuando el déficit de renovación de esas Administraciones puede empezar a «pasar factura».**

Hasta ahora era posible jugar a *free rider* o polizón en el juego del cumplimiento de las normativas comunitarias, en la evaluación de los resultados e impactos de los fondos estructurales o en tantas otras cosas. Las amenazas de veto dejarán de ser decisivas. La falta de reciprocidad empezará a dejarse sentir. Aumentarán las resistencias de algunos países a dar dinero sin saber su destino. Y las ambigüedades o dudas sobre si se cumple o no, cuando lo que está en liza son criterios de competitividad, igualdad de oportunidades y limitaciones, y en definitiva un mismo cumplimiento de las reglas de juego, pueden ir deteriorando la credibilidad del país y su capacidad para aprovechar oportunidades y tener un margen de autonomía real en la nueva Europa. Como decía *The Economist* en uno de sus informes periódicos sobre España, **la falta de modernización de las estructuras administrativas públicas será uno de los principales *handicaps* de España en una Unión Europea integrada y a pleno rendimiento.**

3. Frente al incrementalismo, estrategia: la «repolitización» de la Administración

El debate sobre los cometidos de las Administraciones Públicas en España constituye el telón de fondo de la situación de parálisis de las reformas administrativas. Existe la conciencia de que, por motivos de oportunidad política en muchos casos, **las Administraciones Públicas han ido asumiendo tareas y obligaciones que no siempre estaban justificadas desde el punto de vista competencial y mucho menos desde el punto de vista económico.** Los déficit acumulados en la sociedad española a finales de los setenta condujeron a un verdadero frenesí de inversiones públicas y de responsabilidades administrativas que, si bien estaban plenamente justificadas por el retraso histórico existente, quizás no lo estaban desde el punto de vista de la cantidad, distribución o necesidad objetiva.

La propia voluntad de legitimación política fue sirviendo de coartada para los distintos niveles administrativos en esa carrera. Hoy tenemos resuelta la cobertura universal de servicios sanitarios y educativos. Se han establecido pensiones no contributivas que, junto con las ya previstas, ga-

rantizan a todos los pensionistas un mínimo vital. Se mantienen las prestaciones por desempleo para un amplio colectivo de parados, primando la distribución de fondos sobre el control y verificación de la situación. El gasto en infraestructuras se ha mantenido en estos años a niveles muy altos, aprovechando el crecimiento del gasto público y los fondos comunitarios.

Hoy el problema es, en muchos casos, el solapamiento de ofertas y servicios, el mantenimiento de tantas instalaciones, la rentabilidad de espacios infrautilizados o la falta de calidad de sus prestaciones. Las Administraciones se lanzaron a hacer de todo y al mismo tiempo, y en la crisis del post-92 y en pleno ajuste pre-Maastricht, **las Administraciones Públicas se han percatado de que la «etapa de oro» del gasto público ha pasado definitivamente y que han de ajustar ofertas y gastos.**

Así, se han realizado catálogos de prestaciones sanitarias para poder «transparentar» lo que estaba siendo asumido por la sanidad pública en sus distintas Administraciones e instalaciones. Se está hablando de encontrar nuevos parámetros para definir las necesidades en enseñanza superior y seleccionar la creación de nuevos centros universitarios que eviten duplicidades e ineficiencias. Se menciona la necesidad de vincular subsidio de desempleo con trabajo social. O se analiza el alargamiento de la edad de jubilación, mientras se lanzan mensajes sobre las dificultades de mantener el sistema de pensiones tal y como está. Las comunidades autónomas o los municipios se preguntan si no han de establecer prioridades en su gasto social, o se cuestionan qué hacer con los centenares de centros cívicos, culturales o sociales ocupados por asociaciones de muy distinta representatividad y actividad.

Todo ello en un entorno y en una cultura política y administrativa poco propicia a valorar y cuantificar lo público como algo propio, pero que en cambio se siente profundamente estatista. Una forma de expresarlo sería: «La política y la Administración son actividades reservadas a profesionales y en las que yo poco puedo influir, pero sí puedo beneficiarme materialmente de su existencia»[1]. En España, la propia tradición autoritaria del país, que ha hegemonizado la vida política durante decenios, con breves lapsos (bienios, trienios o sexenios) de ruptura liberal, ha ido conduciendo a la población a una combinación de escepticismo y de dependencia en relación con unos poderes públicos acostumbrados a ejercer un poder sin cortapisas, pero habituados también a mantener activos determinados mecanismos de clientelismo. Las encuestas que periódicamente se realizan en varios países sobre el grado de independencia-dependencia de la población en relación con la actividad de los poderes públicos demuestran que Espa-

[1] Botella, J., «La cultura política en la España democrática», en Cotarelo, R. (comp.), *Transición política y consolidación democrática. España 1975-1986*, CIS, Madrid, 1992, p. 121-136.

Tabla 1 – Expectativas respecto a los poderes públicos. En porcentajes

	España (1988)	Francia (1985)	Estados Unidos (1985)
El Estado es responsable de todos los ciudadanos, y debe ocuparse de todas aquellas personas que tienen problemas	75	44	26
Los ciudadanos son responsables de su propio bienestar, y deben ser ellos mismos quienes se hagan cargo de la situación cuando tengan problemas	23	49	74
NS/NC	2	7	0
Total	100	100	100

Fuente: Sondages BVA-Expansión; Sondeo de Demoscopia, *El País*, 16 de octubre de 1988.

ña continúa siendo un país fuertemente dependiente de sus Administraciones Públicas, de las que abomina y critica su funcionamiento, pero de las cuales espera que le resuelvan la mayor parte de sus problemas. En la tabla 1 puede apreciarse la considerable distancia que en este aspecto nos separa no sólo de un país de tradición liberal como es Estados Unidos, sino también de un país cercano y con una tradición estatista tan fuerte como Francia. Por otro lado, de los datos que se recogen en la tabla 2 se concluye que, a pesar de una relativa evolución, la sensación de dependencia continúa siendo muy predominante entre los ciudadanos de nuestro país.

Lo que queda claro es que, en la nueva situación económica y social y en la perspectiva de una creciente integración europea, el incrementalismo galopante que sirvió como solución permanente a la incapacidad de «tirios y troyanos» para definir prioridades y plantear estrategias de actuación de

Tabla 2 – Opinión sobre quién es el responsable del bienestar de los ciudadanos. En porcentaje. 1994-1996

	CIRES (mayo 1994)	Encuesta Bienestar-ONCE (noviembre 1996)
El Estado es el responsable del bienestar de todos y cada uno de los ciudadanos y tiene la obligación de ayudarles a solucionar sus problemas	55	55
El Estado sólo es responsable del bienestar de los ciudadanos más desfavorecidos y tiene la obligación de ayudarles a solucionar sus problemas	33	28
Los ciudadanos son los verdaderos responsables de su propio bienestar y tienen la obligación de valerse por sí mismos para solucionar sus problemas	7	12
NS/NC	5	6

Fuente: Muñoz Machado, S., García Delgado, J. L. y González Seara, L., *Las estructuras del bienestar. Derecho, economía y sociedad en España*, Civitas. Escuela Libre Editorial, Madrid, 1997.

las Administraciones Públicas españolas en estos casi 20 años, en absoluto sirve ya para «seguir tirando». Muy difícilmente las Administraciones Públicas españolas podrán recurrir a la simple solución de aumentar los recursos cuando la presión fiscal parece haber llegado a su techo, la globalización económica no permite opciones de aislamiento y proteccionismo y los procesos de integración europea estrecharán enormemente las posibilidades de generar déficit público.

El debate se centrará, por tanto, en determinar qué aspectos conviene regular y en cuáles es necesario que se produzca algún tipo de financiación pública. En otras palabras, **será necesario establecer prioridades de gasto público y de regulación**, y ello implica un debate ideológico sobre cuáles son las tareas de los poderes públicos en este final de siglo. En este contexto no nos puede extrañar que se aluda a la **repolitización** del debate sobre la gestión pública, refiriéndose así a la necesaria clarificación de objetivos y de tareas de las Administraciones Públicas. Y en esta tarea no pueden estar sólo los políticos. Deben abrir el debate a la sociedad, a los técnicos y gestores de cada servicio y de cada política. Pero, sin duda, los políticos tienen en ello un papel central, que pueden utilizar para **regenerar la política en momentos de confusión y descrédito**.

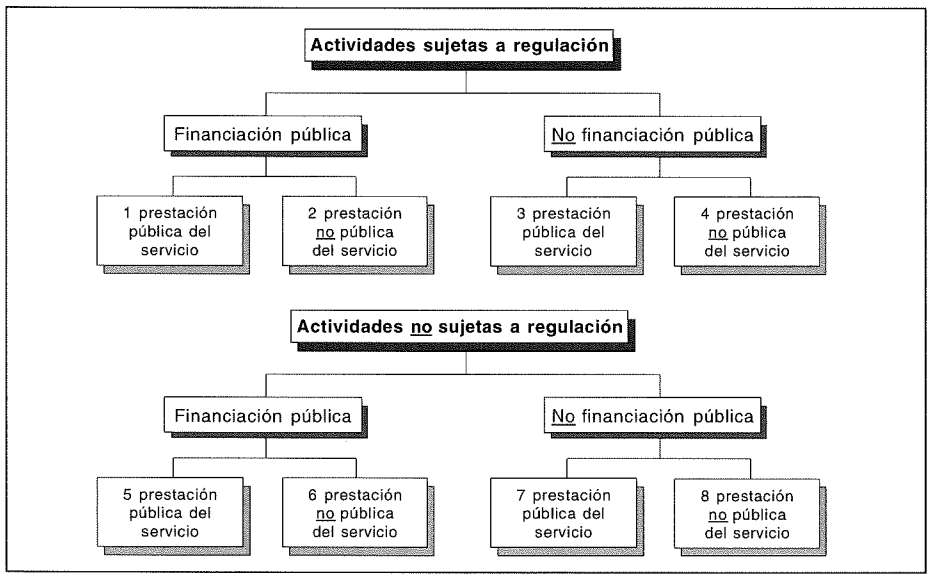
4. Una nueva relación entre público y privado, entre centro y periferia

La simple distinción público-privado no puede servir hoy como principal elemento de diferenciación ideológica o de distinción entre diversas opciones de actuación. Probablemente sería más adecuado, como acabamos de mencionar, situar la polémica en discutir primero qué aspectos (y con qué intensidad) deberían ser objeto de regulación y de financiación por parte de los poderes públicos y cuáles deberían simplemente dejarse al juego de carácter mercantil entre intereses económicos y sociales.

Otra cosa distinta es considerar quién debe ser el encargado de prestar ese servicio (regulado o no, financiado públicamente o no). La prestación del servicio puede darse también desde los poderes públicos (en el nivel de gobierno que se decida: central, autonómico o local), con un personal directamente dependiente de esos poderes, sea este personal funcionario o contratado, o puede darse desde el sector privado o desde entidades sin ánimo de lucro.

Fijémonos, por tanto, que si combinamos los tres elementos de distinción (cuadro 1), la panoplia de combinaciones nos da una cierta idea de lo complicado que resulta hablar de público y privado sin matiz alguno. Una actividad catalogada en la figura adjunta como del tipo 1, sería la única de

Cuadro 1 – Combinación de distinciones entre público y privado



las ocho descritas que podríamos calificar de pública-pública, mientras la catalogada con un 8 sería la puramente privada-privada. Entre esas dos situaciones, tenemos seis combinaciones distintas de regulación, financiación y prestación que nos dan mezclas diversas de público y privado.

Otro de los elementos en este debate público-privado es de carácter más ideológico. Se trataría, se dice, de retornar a niveles de intervencionismo menos asfixiantes, en los que la sociedad recuperase aliento, autonomía y, por tanto, más autorresponsabilidad, mayor madurez. Recordaremos que ése fue uno de los caballos de batalla a principios de los ochenta en algunos países anglosajones, en pleno apogeo de rearme neoliberal. En nuestro país sería extraordinariamente mixtificante pretender mimetizar ese esquema. En 1975 el gasto público del país con relación al PIB era la mitad del actual, y no por ello deberíamos considerar que lucía un espléndido sol liberal. No parece que exista una muy clara correlación entre capacidad de desarrollo de un país y grado de intervencionismo público. Tampoco resulta cierta la afirmación, si hemos de hacer caso a uno de los últimos informes de *The Economist*, de que a menor presencia de la política más y mejor desarrollo económico.

Aparecen cada día nuevas evidencias que relacionan la capacidad de mejorar el nivel de desarrollo de un país con temas como capital social, formación, cultura cívica..., y no parece que exista un nexo causal entre estos factores y el nivel de intervencionismo estatal o de los poderes públicos.

También en este punto el tema de fondo es otro. **No es un problema de volumen de intervencionismo, es un problema de calidad del mismo. No tenemos un exceso de Estado en general, tenemos excesos y déficits en particular.**

En nuestra historia reciente se asumió, sin más, que toda tarea bajo la responsabilidad de los poderes públicos tenían que asumirla las propias Administraciones, utilizando sus instrumentos tradicionales: el derecho administrativo y los funcionarios públicos. No hay tradición alguna en España de fuerzas políticas liberales o antiintervencionistas, o en todo caso son muy minoritarias. Las fuerzas conservadoras en España o han estado siempre ligadas a posiciones autoritarias que patrimonializaban el Estado, o bien en su evolución reciente a posiciones de democracia nunca han puesto en cuestión el protagonismo de unas Administraciones Públicas que en buena parte les nutren de afiliación y *expertise*.

Han sido la propia práctica administrativa y la dinamización social las que han empezado a plantear, en unas zonas geográficas más que en otras, temas como diferenciación entre responsabilidad y prestación en servicios públicos, colaboración o cogestión de servicios con ONGs, cofinanciación de servicios, etc.

Tampoco se han planteado hasta fechas muy recientes los temas de colaboración entre Administraciones para evitar duplicidades y solapamientos en la prestación de servicios. Se empieza a hablar de «Administración única» por parte de algunas comunidades autónomas, buscando fórmulas de ejecución de políticas similares a las vigentes en Alemania, o se utiliza la fórmula de subsidiariedad para referirse a la necesidad de que las Administraciones locales asuman aquellos servicios más ligados al territorio. Pero es evidente que si los grandes beneficiarios de la descentralización política en España han sido las autonomías, los grandes perjudicados han sido los gobiernos locales, que apenas si han cambiado su posición relativa en la distribución del gasto público en España desde 1980 hasta hoy. Es evidente que **en el futuro iremos asistiendo a una redistribución de tareas y ámbitos de responsabilidad, esta vez no tanto entre Estado y comunidades autónomas, sino entre éstas y los municipios.** Y probablemente educación y servicios personales serán dos de las primeras cuestiones que se pondrán en el candelero, aunque la distinta evolución del desarrollo autonómico en España no permita hablar de tendencias uniformes.

5. Sin redefinir responsabilidades no hay gestión pública

Quien diga, a estas alturas del siglo XX, que, por definición, todo lo que está en contacto con el sector público está mal gestionado o que sólo pri-

vatizando se consigue eficiencia, demuestra, por ser moderados en el juicio, un nivel de desinformación notable. El debate sobre el grado de eficiencia de una y otra forma de intervención es y ha sido inagotable, y en el balance final no ha habido vencedores ni vencidos claros. Como siempre, la «cosa va por barrios»: sectores de intervención, tradiciones culturales, tipología y gravedad de los problemas... Es, como mínimo, difícil hacer las cuentas. Las universidades privadas pueden ser más eficientes en la relación coste-nivel de formación obtenido, pero acostumbran a descuidar notablemente la investigación o no la incorporan a sus costes. Con los hospitales privados ocurre lo mismo. Y en general se constata que hay una inveterada costumbre de las empresas a intentar ocupar los espacios de negocio más claros –la «crema» del sistema– dejando al sector público los casos más difíciles, las titulaciones más costosas o, por poner el ejemplo de las llamadas cárceles privadas, los prisioneros más peligrosos.

Lo que sí está muy demostrado, en cambio, es **que al sector público le conviene introducir de forma mucho más clara criterios de competencia y mecanismos de evaluación que delimiten con nitidez responsabilidades y, consecuentemente, permitan diferenciar buenos y malos rendimientos.** Para el sector público resulta nefasta la cultura de la indiferenciación, en la que lo único que cuenta es la antigüedad, o la cultura de la ignorancia y del desprecio en relación con los costes de lo que se produce, aduciendo que lo importante es salvaguardar los valores que justifican la acción pública, pero sin saber tampoco si se consigue o no lo que se pretende. Muchas veces la incapacidad de unos y la resistencia de otros han conducido a que se busquen fórmulas de «huida» de las estructuras administrativas más tradicionales, lo que demuestra, más que búsqueda de eficiencia, sensación de impotencia, que acaba produciendo en muchos casos simplemente duplicaciones o enquistamiento de posiciones de privilegio.

En los servicios públicos se debería ser más ambicioso en la construcción de indicadores de coste y de eficacia que permitieran aprender de errores y mejorar la calidad conjunta de cada servicio. Desde posiciones de defensa de las políticas de bienestar que han caracterizado la Europa de la posguerra y la España de la democracia, podría señalarse que uno de los peligros que existen es que sectores de clases medias, descontentos o no suficientemente convencidos con las prestaciones de los servicios públicos, acudan a proveedores privados y acaben por pensar que están pagando dos veces por el mismo servicio. Por ejemplo, una vez a través de sus impuestos, lo que les da derecho al acceso a un centro educativo público –posibilidad que no utilizan– y otra por medio de las cuotas que pagan en el centro privado al que llevan a sus hijos. Este fenómeno, si se generaliza y adquiere cuerpo, puede dar lugar a movimientos ya existentes en algún país, denominados de *opting out,* que van despojando a los servicios públicos de aliados socialmente influyentes, y que pueden acabar caracterizan-

do a los servicios públicos como aquellos sólo útiles para los que no tienen otra opción.

La forma de evitar estas tendencias es luchar por aumentar la calidad y, por tanto, la competitividad de los servicios públicos. Y ello se puede lograr con mayores dosis de información sobre costes y resultados, creando incentivos distintos según sea la situación de cada servicio, buscando fórmulas de flexibilidad para responder mejor a demandas cada vez más diferenciadas, etc. Puede parecer contradictorio, pero, sin duda, **defiende mejor los servicios públicos aquel que sostiene que deben cambiar, reducir rigideces, aceptar el contraste de coste y de resultados entre servicios públicos y servicios concertados y privados**, que aquel que afirma defenderlos bunquerizándose en la defensa a ultranza de estatutos y prerrogativas; a no ser que con ello defienda posiciones de ventaja individual o corporativa.

6. ¿Por dónde empezar?

No se trata de sacar conclusiones unívocas después de tratar temas de tal calibre y en tan poco espacio. Pero sí podemos postular el rechazo de un debate entre lo público y lo privado si se nos presenta como una mera cuestión técnica, analítica, despojada de incrustaciones ideológicas. No caigamos tampoco en la descalificación burda y obsoleta de aquel que no es capaz de entender que defender hoy las políticas de bienestar no consiste en mantener por principio y sin grietas que todo ha de ser público. Aceptemos simplemente una realidad que nos obliga a **vincular el futuro del Estado de Bienestar a una concepción pluralista y flexible con relación a los proveedores y gestores de los servicios públicos.**

Los servicios públicos en sentido amplio –aquellos regulados y financiados con fondos públicos– y los servicios públicos en sentido estricto –aquellos que, además de estar regulados y financiados con fondos públicos, cuentan con personal que depende directamente de los poderes públicos– no pueden quedar al margen de la renovación exigible a todo el sector público, para **evitar que acaben siendo considerados unas meras formas públicas de beneficencia**. Los poderes públicos deben preservar los valores que inspiran la regulación y la financiación de esos servicios, evitando discriminaciones, abusos y desviaciones de objetivos. Y también los profesionales de las Administraciones Públicas deben evitar la deslegitimación de las mismas, liderando la flexibilización y la adaptación de esas Administraciones a las nuevas necesidades cívicas. Ésas no son tareas de unos cuantos, sino de todos. Y **es necesaria la implicación y la recuperación por parte de la sociedad de sus obligaciones y sus responsabilidades.** Con esos principios se puede discutir todo, mejorando eficiencia, calidad y ca-

pacidad de elección de unos y otros. Pero, sobre todo, no bajemos la guardia y ante cada medida que se nos plantee preguntémonos siempre quién gana y quién pierde. Preguntémonos, en definitiva, qué política hay detrás de cada decisión.

Hemos de aceptar que **la tarea no es sencilla**, aun cuando la rotundidad de los argumentos pueda hacernos creer lo contrario. No es sencilla porque los políticos han tenido hasta ahora pocos incentivos para hacer más transparentes, en costes y resultados, las Administraciones, ya que ello les podía dejar más en evidencia ante el escrutinio público. Y tampoco lo es debido a que en España tenemos poca tradición de control y exigencia ciudadana ante la actuación de las Administraciones Públicas. Pero, escepticismos al margen, las **palancas de cambio** pueden venir tanto desde la **presión exterior** (integración europea: exigencia de controles, de comparación de costes, de evaluación de usos de fondos), como desde la propia **presión interna o ciudadana** (comparación entre Administraciones, uso de impuestos, exigencia de transparencia), todo ello en un contexto de difícil continuismo de la lógica incrementalista, que obligará a mostrar más evidencias para justificar políticas y programas.

II. RED DE LOS FENÓMENOS

1. Las grandes líneas de cambio en las Administraciones Públicas de los países más avanzados

La reforma de las Administraciones Públicas irrumpió en las agendas políticas de los países desarrollados a principios de los años ochenta. Lo que había sido un simple instrumento para la puesta en práctica de las políticas del Estado liberal primero y del Estado de Bienestar después, se fue convirtiendo en objeto de polémica. Los políticos empezaron a ver que la estructura y funcionamiento de las Administraciones Públicas no eran neutrales con relación a los resultados que obtenían. El «modelo burocrático», que había sido con Weber símbolo de modernidad y expresión de los nuevos límites al poder absoluto, comenzaba a estar bajo sospecha. Se tenía la impresión de que la actuación de las Administraciones Públicas resultaba más ineficaz e ineficiente que la de aquellos entes del sector privado que realizaban actividades comparables. Y todo ello repercutía en la insatisfacción de una ciudadanía cada vez más informada y exigente.

1.1 Contexto económico y político de las actuales reformas administrativas

La variable que parece más plausible para explicar esta tendencia internacional de reforma de las Administraciones Públicas es la dificultad creciente para desarrollar las capacidades de gobierno en sus actuales ámbitos de intervención. Y la economía tiene en ello una gran parte de culpa (cuadro 2). El primer referente es la recesión económica y la crisis fiscal, que en el ámbito nacional supone un incremento de la deuda y el déficit públicos, desequilibrios fiscales y un gasto público expansivo. Al mismo

Cuadro 2 – Cambio de modelo: variables explicativas e impactos

CAMBIOS EN EL ENTORNO	CRISIS DEL MODELO BUROCRÁTICO Y KEYNESIANO	
Variables económico-sociales	**Impacto sobre la dimensión sustantiva**	**Impacto sobre la dimensión operativa o de gestión**
Caída de las tasas de crecimiento	Crisis fiscal del Estado	Crisis fiscal del Estado
Transformación del modelo productivo	Erosión de la capacidad reguladora del modelo keynesiano	Colapso de las rigideces burocráticas
Fragmentación de la estructura social	Nuevos actores y nuevas demandas colectivas	Colapso del monopolio burocrático

Fuente: Amorós et al., *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, n. 1, 1994, p. 34.

tiempo, la internacionalización de la producción y de los flujos financieros y la globalización de la competencia han creado un escenario complejo de interdependencias sectoriales y de incertidumbre que dificulta una intervención gubernamental eficiente y eficaz. No es, pues, extraño que se vaya produciendo un declive en la confianza de la ciudadanía en la actuación de la Administración en particular y del sector público en general.

Se afirma que el sector público no puede mantenerse aislado de las presiones de la economía, tanto por su impacto en el funcionamiento de ésta (gasto público sobre el PIB, intervención en el sector privado), como por la necesidad de replantearse su forma burocrática de hacer con relación a los objetivos de crecimiento económico sostenible, empleo y bienestar social. La burocracia no sirve, ni por su forma de hacer interna ni por las relaciones externas que plantea.

Entre las *características internas* destacan:

— La centralización estructural y funcional.
— La excesiva normativización.
— La lógica garantista basada más en el proceso que en el resultado.
— La consiguiente dificultad para evaluar sus actuaciones con criterios de eficiencia y efectividad.

Entre las *características externas* se incluyen:

— La regulación excesiva que afecta a las estructuras de coste y a la productividad del sector privado y restringe la flexibilidad necesaria para ser competitivo en el mercado internacional.

— La deuda pública creciente y unos desequilibrios fiscales exacerbados por la recesión económica, con sus implicaciones para los tipos de interés, la inversión y la creación de puestos de trabajo.

— La dificultad para adaptarse a una evolución demográfica, económica y social que ha llevado a expectativas crecientes de la ciudadanía frente a una presión fiscal que no parece ofrecer salidas.

No es, por tanto, extraño que los diversos procesos de reforma de las Administraciones Públicas y del sector público se hayan orientado a sus estructuras, su funcionamiento y a su propia cultura organizativa. La confluencia de estas líneas de cambio ha sido calificada de «modelo posburocrático», «nuevo gerencialismo», «nueva gestión pública», «nuevo paradigma», expresiones todas ellas que se refieren tanto a un discurso como a un conjunto de reformas que tienen por objeto el sector público.

Entre sus principales elementos destacan:

— El énfasis en los resultados y en la capacidad de respuesta a los ciudadanos.

— La insistencia en la eficiencia, que conduce a buscar situaciones de competitividad entre organismos del sector.

— La búsqueda de alternativas a la regulación y la provisión pública, con mecanismos de contratación externa, privatización o reducción del número de funcionarios.

— La creación de contextos de gestión más descentralizados, más cercanos al punto de contacto con los usuarios.

— La delegación de capacidad de decisión a los gestores, lo que implica controles *ex-post* (auditorías posteriores a la ejecución del gasto) o mecanismos contractuales.

— El refuerzo de las capacidades estratégicas de los órganos centrales; mayor preocupación por «timonear» que por «remar»[2].

En el cuadro 3 hemos recogido, a modo de resumen, las características principales de los paradigmas burocrático y posburocrático, a los que nos hemos referido en los párrafos anteriores.

Los países pioneros en abordar durante los años ochenta estas reformas que posteriormente dieron en llamarse «nueva gestión pública» fueron economías de mercado pequeñas y relativamente vulnerables a los factores económicos mencionados. En concreto, fueron Suecia y Dinamarca, gobernados ambos por un partido socialdemócrata hegemónico, y Nueva Zelanda y Australia, con gobiernos laboristas. Estos países experimentaron durante los años setenta un declive en su competitividad internacional y crecientes déficit fiscales que provocaron un aumento importante de la deuda pública y de la deuda externa. Junto con el Reino Unido, con un gobierno conservador y una situación económicamente débil, estos países iniciaron en los ochenta unos procesos de reforma de sus sectores públicos respectivos en la línea apuntada. Ello los convierte en el reflejo de lo que

Cuadro 3 – Los paradigmas burocrático y posburocrático

Paradigma burocrático	Paradigma posburocrático
– Interés público – Eficiencia – Administración – Control – Funciones, autoridad y estructura especificadas – Justificación de costes – Responsabilidad impuesta – Reglas y procedimientos – Sistemas administrativos	– Valor de los resultados para los ciudadanos – Calidad y valor – Producción – Adhesión a las normas – Identificación misiones, servicios y resultados – Valor de la prestación – Construir responsabilidad y atender recursos humanos – Entender las normas, comprometerse con los problemas e innovar – Introducir el mercado, la elección, los valores, los incentivos, la evaluación y la acción colectiva

Fuente: Brugué, Q., *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, n. 5-6, 1996, p. 50.

[2] Véase OCDE, *Governance in transition. Public management reforms in OECD countries*, París, 1995.

deberán afrontar otras economías que por su tamaño y estructura pudieron amortiguar y retardar los efectos de la crisis durante dicha década.

A pesar de que pueda parecer que el debate de reforma estaba centrado en aspectos más bien de gestión, no dejaron de abordarse cuestiones más sustantivas. Así, se planteó el tema de la reforma en un contexto más general de redefinición de los límites del Estado o del sector público, se cuestionó la eficiencia general de las Administraciones y se puso en duda si eran los poderes públicos los más indicados para asumir el protagonismo en la provisión de los servicios públicos. En definitiva, por debajo de un problema aparentemente técnico, se desarrolló un debate más político en el que cada reforma planteada obligaba a pensar quién ganaba y quién perdía, qué opción ideológica se estaba defendiendo.

Lo cierto es que en muchos de estos países se tenía la percepción de que:

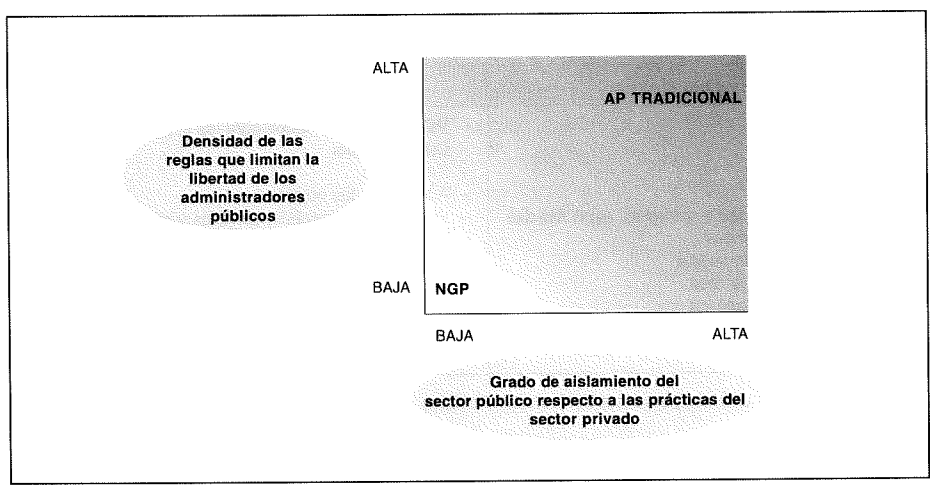
1. El sistema de funcionariado de carrera, o burocracia de Estado, interfería en exceso en la gestión del Estado.

2. La forma de organización estaba restringiendo la capacidad del centro político-estratégico de liderar la gestión gubernamental.

3. La gestión en el Gobierno se preocupaba excesivamente por la adhesión estricta a normas y procedimientos, lo que conducía a patologías burocráticas (cuadro 4).

En este sentido, se argumenta que la «nueva gestión pública» trata de recuperar algunos aspectos característicos de aquellos sistemas parlamentarios que cuentan con fuerte liderazgo del primer ministro:

Cuadro 4 – De la Administración Pública (AP) tradicional a la Nueva Gestión Pública (NGP)



Fuente: Dunleavy, P. y Hood, C., *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, n. 3, 1995, p. 105.

a) Reafirmar el control político sobre el aparato del Estado.

b) Reconfigurar el equilibrio de poder dentro del consejo de ministros para promover una mayor dirección estratégica y disciplina en la gestión de las políticas.

c) Delegar responsabilidad sobre la gestión para buscar una mejora en la actuación y en la capacidad de respuesta de la Administración (definir centros de responsabilidad).

Esto explica, según algunos autores, que el fracaso de las reformas, en los casos en que se ha dado, haya sido consecuencia de la falta de compromiso ministerial con tales reformas y de un liderazgo político persistente que apoyase los procesos de cambio.

1.2 La «nueva gestión pública»

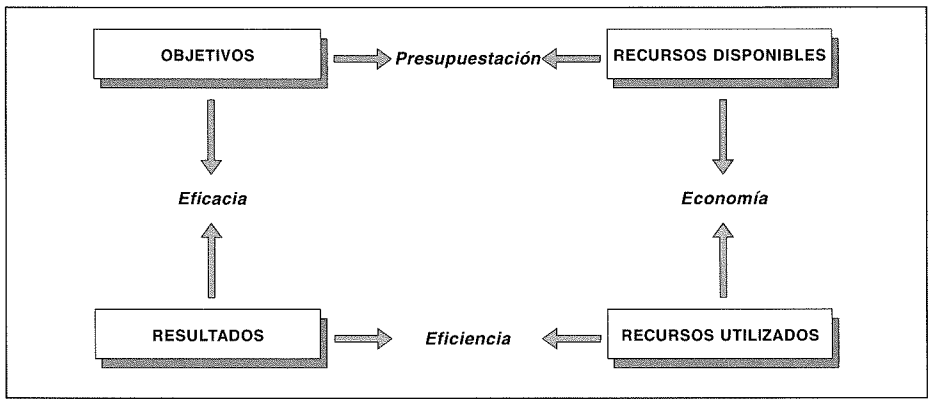
Durante el final de los años setenta y la primera mitad de los ochenta las medidas a las que los países pioneros recurrieron estaban relacionadas básicamente con la contención del coste, con la búsqueda de una mayor economía y un incremento de la eficiencia. Se ensayaron líneas o medidas de incentivación, se avanzó, por otro lado, en reformas de estructura y de gestión, estableciendo sistemas de competición entre instituciones públicas o entre éstas y proveedores privados, y se reorientaron esas instituciones hacia la calidad de los servicios públicos, a través de una cultura de servicio al ciudadano, con garantías claras y mecanismos de resarcimiento.

Como es bien sabido, las organizaciones acostumbran a medir su gestión examinando sus **3 Es**, es decir sus parámetros de **economía, eficiencia y eficacia**. A pesar de que esas formas de medir las capacidades de gestión se consideran relativamente insuficientes en momentos de gran incertidumbre[3], lo cierto es que las 3 Es estuvieron muy presentes en las líneas maestras seguidas por los países que hemos agrupado bajo el epígrafe «nueva gestión pública». Si lo que relaciona objetivos y recursos disponibles constituye el objeto de todo proceso presupuestario, la relación entre recursos disponibles y recursos finalmente utilizados nos daría la clave de gestión económica; la relación entre recursos utilizados y resultados centraría el análisis de eficiencia y, finalmente, la relación entre resultados y objetivos nos aportaría datos sobre el grado de eficacia conseguida (cuadro 5).

---

[3] Véase al respecto el artículo de Zapico, E. y Mayne, J., «Nuevas perspectivas para el control de gestión y medición de resultados», en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, n. 3, 1995, p. 43-54, en el que proponen, siguiendo a Les Metcalfe, el uso complementario de lo que llaman las 3 Ds: diagnóstico-diseño-desarrollo.

Cuadro 5 - Economía, eficiencia, eficacia: las 3 Es



En este sentido, muchos países, de cuyas experiencias daremos cuenta, iniciaron sus reformas y cambios centrándose en la economía y eficiencia y fueron desplazando sus preocupaciones hacia la eficacia y hacia mejores diseños de presupuestación.

El énfasis en la eficiencia

Países como Australia, Reino Unido, Dinamarca, Suecia y Canadá desarrollaron a lo largo de los ochenta la gestión financiera (*performance budgeting*), que consistía en establecer las asignaciones presupuestarias en función de medidas de actividad –objetivos específicos requeridos– y delegar autoridad sobre la gestión del presupuesto a los gestores.

El principal objetivo de la gestión presupuestaria era cambiar la cultura y estilo de gestión haciendo que los gestores rindiesen cuentas de los costes y resultados y que adoptasen una actitud más activa en la asignación de sus recursos a objetivos más productivos. Los problemas que se derivaron de la puesta en práctica de la gestión presupuestaria se referían a la definición de indicadores e índices de actividad, o al hecho de que dichos índices se centraban más en resultados que en impactos (adecuación a objetivos). Todo ello enmarcado, además, por las resistencias que partían de los ministerios de finanzas correspondientes, temerosos de que ese proceso de descentralización de responsabilidades de gestión condujera a redistribuciones de poder, aunque ello se revistiera de temor a incrementos incontrolados del gasto.

Un ejemplo de estas reformas es la Iniciativa de Gestión Financiera (*Financial Management Initiative* –FMI–), iniciada en 1982 en el Reino Unido bajo el mandato de Margaret Thatcher. La FMI pretendía fortalecer una línea de gestión que permitiese la rendición de cuentas de las políticas desarrolladas. Los principios básicos de la FMI eran:

— Conseguir que los gestores a todos los niveles tuvieran una visión clara de los objetivos, unos medios para evaluar y, donde fuera posible, midiesen los resultados y la actuación en relación con tales objetivos.

— Responsabilidad sobre la gestión de los recursos, incluyendo un análisis de los resultados obtenidos y una evaluación de la relación entre coste y valor añadido conseguido (*value for money*).

— Información sobre los costes y formación y asesoramiento de expertos para facilitar el ejercicio efectivo de tales responsabilidades.

En 1984, el gobierno laborista de Australia puso también en marcha un Programa de Mejora de la Gestión Financiera (*Financial Management Improvement Program* –FMIP–), que tenía objetivos similares, aunque daba más poderes a los gestores en la dirección e incentivo de sus recursos humanos. El gobierno neozelandés, también laborista, introdujo en 1989 medidas análogas a través de la Ley de Finanzas Públicas (*Public Finance Act*). En ella se establecía que las asignaciones presupuestarias debían corresponderse con la actividad de los departamentos, a la vez que se permitía que el Parlamento controlase el grado de utilización de los recursos y su relación con objetivos, a través de procedimientos administrativos más simplificados, informes mensuales de actividad y una auditoría externa anual.

Los cambios de estructura y de gestión. Los cuasi-mercados

Los resultados en términos de eficiencia y economía que estas reformas produjeron no resolvieron los problemas a los que el sector público y la economía de cada país se enfrentaban. Así, en la segunda mitad de los ochenta y la primera mitad de los noventa, el Reino Unido, Nueva Zelanda y Australia han llevado a cabo reformas estructurales de reorganización, con fuertes procesos de desagregación y creación de agencias (entes dotados de autonomía, con clara delimitación de responsabilidades de gestión sobre un servicio o producto), que han supuesto cambios profundos en la cultura y funcionamiento del sector público.

Estos Estados han intentado consolidar la autoridad en el Gobierno para contrarrestar la fragmentación del poder existente, tratando de asegurar la adhesión a prioridades estratégicas, sobre todo por lo que respecta a la contención del gasto. Al mismo tiempo, han promovido la separación de responsabilidades políticas y de gestión, delegando autoridad a departamentos y agencias operativas, con el propósito de reducir las rigideces y encorsetamientos de la gestión productiva y poder requerir a los funcionarios públicos que gestionen sus actividades de una manera más económica, eficiente y eficaz.

En el Reino Unido, la iniciativa *Next Steps* (1988) supuso la separación de responsabilidades sobre formulación e implementación de políticas entre el ministerio y las agencias ejecutivas. De esta forma, la política y las

decisiones estratégicas son función de los servicios centrales del departamento, mientras que éstos se reestructuran mediante la creación de agencias para la gestión de las tareas ejecutivas. Es decir, los departamentos muestran una estructura divisional en la que las agencias se consideran como negocios gestionados separadamente. Así, los contratos de actividad («documentos marco») se acuerdan entre los servicios centrales de los departamentos (ministro) y el jefe ejecutivo de cada agencia (que tiene un contrato por cinco años), y la discrecionalidad para la gestión depende de ese acuerdo.

En Nueva Zelanda, la Ley de Empresas Propiedad del Estado (*State-Owned Enterprises Act)* de 1986 reestructuró las actividades comerciales que hasta entonces formaban parte de los departamentos y se las asignó a empresas propiedad del Estado, con claros objetivos comerciales. La dirección empresarial y los estándares de actividad se acordaban anualmente entre ministros y gestores. Las reformas en Nueva Zelanda tomaron nuevo empuje en 1988, cuando la Ley del Sector Estatal (*State Sector Act*) redefinió la relación entre los ministros y el jefe permanente del departamento y aplicó regulaciones de mercado laboral similares para los empleados del sector público y del privado. Los jefes o directores generales de cada departamento perdieron su permanencia vitalicia en el puesto y se convirtieron en «jefes ejecutivos» con contrato de cinco años, con plena autoridad sobre sus presupuestos y con responsabilidad sobre los resultados obtenidos por su departamento. Los ministros, por su parte, pasaron a ser responsables de los impactos conseguidos por las políticas que dirigían.

En Australia, en cambio, se ha rechazado la idea de separar las responsabilidades de política y gestión. La delegación se ha alcanzado a través de un sistema integrado de gestión y presupuestación por programas, cuyo objetivo es que los funcionarios se sientan también responsables de los impactos de los programas que administran, a pesar de que ellos sólo tienen que rendir cuentas de los aspectos sobre los que tienen control.

Lo cierto es que esa separación de responsabilidades y estructuras llevada a cabo en ciertos países ha creado problemas en lo que se refiere a la rendición de cuentas o a la coordinación entre agencias y ministerio. Se ha producido también una cierta erosión del sistema de función pública en cuanto a selección, formación, condiciones laborales y valores y cultura del servicio público.

En el caso de Francia se han creado «centros de responsabilidad» o de «rendición de cuentas», que se establecen a través de un proceso de negociación con el ministerio correspondiente, a fin de conseguir una mayor autonomía de gestión de recursos por parte de los responsables de los centros.

Hay que destacar, asimismo, que Suecia cuenta con una larga tradición de separación entre los ministerios –de tamaño reducido y responsables únicamente de la formulación de políticas y provisión de recursos– y las agencias, encargadas de la provisión de servicios, las cuales cuentan con una autonomía de gestión protegida por ley.

En el caso del Reino Unido se ha dado un paso más allá de las reestructuraciones organizativas internas al nivel de departamento para entrar en las reorganizaciones estructurales de los sistemas y redes de provisión de servicios públicos. Así, para comprobar el grado de eficacia de los servicios públicos se han utilizado mecanismos de mercado y se han establecido mecanismos competitivos en sanidad, educación y seguridad ciudadana. En general, se supone que la provisión de bienes públicos será más eficiente si unidades cuasi-independientes son obligadas a competir en un contexto de cuasi-mercado.

La calidad de los servicios públicos

Sin haber dado este paso, diversos países han coincidido en adoptar desde principios de los años noventa una de las iniciativas que menos oposición ha provocado y que se centra en el componente más recientemente incorporado a la «nueva gestión pública»: la calidad en la prestación de los servicios públicos. Esta orientación al consumidor se preocupa de manera primordial por la calidad y marca un énfasis diferente en las tendencias de reforma del sector público iniciadas a principios de los años ochenta. A pesar de los diferentes criterios para definir, premiar y promover la calidad en los servicios públicos en diferentes países como el Reino Unido, Francia, Alemania o Canadá, el objetivo de la calidad se ha encauzado a través de mecanismos genéricamente denominados «cartas de servicios públicos», que pueden ser generales o de un sector o ámbito de actividad específico. Estos documentos pretenden ser la base para lograr una mayor información y transparencia acerca de los niveles de calidad alcanzados por determinados servicios públicos, según criterios establecidos, y acerca del compromiso por parte de los mismos de mejorarlos. Esto supone mecanismos de información y consulta a los ciudadanos y de resarcimiento en caso de incumplimiento: devolución del precio del billete en transportes o de las entradas en servicios....

La orientación al consumidor enfatizada en los años noventa se ha hecho operativa también a través de la aproximación al ciudadano y la mejora de la accesibilidad a los servicios con mecanismos como el de la «ventanilla única», puesto en marcha por los Gobiernos locales en Alemania, Reino Unido y Holanda y por el Gobierno central italiano. Normalmente, estas medidas han ido acompañadas de una simplificación y racionalización de procedimientos administrativos, tanto internos a la organización como externos, es decir, aquellos en los que hay co-producción del servicio

por parte del ciudadano: procedimientos en los que se requiere la intervención del ciudadano, por ejemplo, para cumplimentar formularios con datos suyos de los que habitualmente dispone la Administración.

Finalmente, en algunos casos, la orientación al consumidor se ha desarrollado dando a éste la capacidad de escoger. Los ciudadanos, provistos de *vouchers* o cheques, pueden elegir quién les va a prestar el servicio entre los distintos proveedores públicos y privados a su disposición. Este sistema se utiliza en educación, sanidad y bienestar en Suecia, en educación en Holanda y en servicios municipales en diversos países. La orientación al consumidor basada en la capacidad de elección por parte de éste –vía colocación de acciones en empresas eficientes– está también presente en las privatizaciones de servicios públicos (producción/generación y distribución de electricidad, gas, agua) y de sistemas de telecomunicaciones, proceso iniciado a mediados de los ochenta en diversos países europeos.

Partiendo de este contexto, y constatando que el caso de España no suele aparecer en los estudios comparativos sobre estas experiencias de reforma, cabe preguntarse: ¿cuáles han sido las presiones a las que las Administraciones españolas han debido responder en las dos últimas décadas?; ¿hasta qué punto la modernización o reforma de las Administraciones Públicas ha sido un objetivo para los distintos gobernantes?; ¿se han producido reformas? ¿van en la línea hasta ahora señalada en otros países?

2. Modernización de la Administración española: mucha retórica y poco contenido

Tras la transición democrática y durante la década de los ochenta las Administraciones españolas han seguido un rápido proceso de expansión relacionado, en parte, con el desarrollo de políticas sociales propias del Estado de Bienestar y, en parte, con el proceso de descentralización política y administrativa. Sin embargo, el incremento de efectivos, estructuras y presupuestos se mantuvo en el modelo burocrático que se había consolidado en España a finales de los cincuenta e inicios de los sesenta. Y ello se producía cuando en muchos de los países europeos ése era ya un modelo cuestionado y en el que se introducían cambios más o menos profundos.

Si bien en la segunda mitad de los ochenta se plantearon propuestas de profunda transformación de las Administraciones, en línea con las reformas puestas en marcha en otros países, e incluso se iniciaron algunas tímidas experiencias de cambio, ni unas ni otras tuvieron la suficiente fuerza ni el suficiente liderazgo político para abordar una modernización de la Administración equiparable a la que estaba ocurriendo en otros países. No es, pues, extraño que mayoritariamente los españoles consideren el funcio-

namiento de la Administración como uno de los aspectos en que menos se han notado los cambios producidos en el país en los últimos años[4].

2.1 Cambio político y continuidad administrativa

Como es bien sabido, la transición política española como «reforma pactada» tuvo su expresión normativa más relevante en la aprobación de la Constitución de 1978, con la consiguiente creación de las instituciones propias de un sistema político democrático de régimen parlamentario. El reconocimiento del pluralismo político se materializó además en la descentralización del Estado en 17 comunidades autónomas con competencias legislativas y ejecutivas. Esta descentralización se diseñó como un proceso abierto y gradual basado en la distribución competencial conjuntamente establecida por la Constitución y los Estatutos de Autonomía de las comunidades autónomas. Este proceso implicaba la creación en cada comunidad de sus respectivos órganos de representación política (Parlamento, Consejo Ejecutivo y Presidente de la comunidad) y de su propia Administración Pública. Estas nuevas Administraciones coexistirían en su jurisdicción con la Administración periférica del Estado, con las Administraciones provinciales y con las Administraciones municipales.

En definitiva, la transición política tuvo como correlato el despliegue de un complejo «mapa administrativo» que, sin embargo, no se vio afectado ni en el ámbito central ni en el ámbito autonómico por una «reforma» equiparable a la acaecida en el ámbito de las instituciones políticas. Durante todo este período, el crecimiento del gasto público total y del gasto social, así como el incremento del personal al servicio de las Administraciones Públicas (tabla 3), indican una progresión hacia los niveles alcanzados en el resto de los países europeos. A pesar de la mayor diversidad de funciones que realiza la Administración Pública y de su mayor relevancia como agente económico que se desprende de estos datos, las formas de gestión aplicadas continuaron siendo las propias de un modelo garantista de Administración Pública.

Durante los primeros años de democracia y con la vista puesta en la entrada en la Comunidad Europea, existía un amplio consenso sobre la necesidad de reducir la distancia que nos separaba de los países de nuestro entorno más inmediato. En este sentido, el ámbito de las políticas sociales adquirió una especial relevancia, sobre todo en lo que se refiere a la universalización de la sanidad y la enseñanza públicas, las pensiones, el subsidio de desempleo y las acciones contra la pobreza y la marginación. Igual-

[4] Véase el apartado 2.5, dedicado a la percepción ciudadana sobre el funcionamiento de las Administraciones Públicas en España.

Tabla 3 – Gasto público y personal al servicio de las Administraciones Públicas en España. 1970-1996

	1970	1975	1980	1996
% del gasto público total sobre el PIB	23,03	26,07	33,76	45,88
% del gasto público por niveles de Administración				
Gobierno central	92	91	90	58
Gobiernos autonómicos	–	–	–	29
Gobiernos locales	8	9	10	13
Personal al servicio de las Administraciones Públicas				
Gobierno central	–	–	1.500.000	1.200.000
Gobiernos autonómicos	–	–	–	620.000
Gobiernos locales	–	–	300.000	400.000
Total	–	–	1.800.000	2.200.000

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de datos del Ministerio para las Administraciones Públicas; Valle, V., «La Hacienda pública de la democracia española. Principales rasgos», *Papeles de Economía Española*, n. 68, Madrid, 1996; y BBV, *Informe Económico 96*, Bilbao, 1997.

mente, la inversión en infraestructuras, transportes y vías de comunicación adquirió prioridad.

Sin embargo, en primer lugar, ese incremento notabilísimo de la intervención de los poderes públicos no puso nunca en duda si las estructuras administrativas y sus mecanismos de funcionamiento eran los más adecuados para afrontar el, por así denominarlo, nuevo «catálogo de productos» de las Administraciones Públicas españolas. Dicho de otra manera: se aceleraba tremendamente la transformación de España en un Estado de Bienestar más o menos comparable a los de su entorno europeo y ello se hacía sin cuestionarse la adaptación entre esas nuevas tareas y los instrumentos administrativos pensados para otros objetivos y para otras necesidades.

En segundo lugar, ese gran crecimiento del gasto público fue ajeno al debate ya iniciado en los países más desarrollados sobre la viabilidad del modelo de bienestar y se produjo sin que existiera una delimitación clara del contenido y los límites de la responsabilidad «social» del Estado.

Y en tercer lugar, tampoco se discutió el papel de los poderes públicos en la prestación directa de los servicios que se universalizaban o se ampliaban. Una vez más, el debate iniciado en otros países europeos sobre la distinción entre contratador público y proveedor público, privado o sin ánimo de lucro no estuvo presente en los más de 10 años en que el gasto público aumentó sin cesar y con porcentajes de incremento que deberíamos calificar, como mínimo, de muy significativos.

Todo ello en un contexto en el que tanto los que deciden en los asuntos públicos (los políticos) como los gestores (los funcionarios) disponían de

muy pocos instrumentos para saber si obtenían los resultados que buscaban, si existían formas más eficientes para lograrlos o si el gasto en ciertas partidas era excesivo en relación con lo que se obtenía. En efecto, si recordamos lo visto en el cuadro 5 acerca de las llamadas 3 Es (economía, eficiencia y eficacia), nuestras Administraciones se han preocupado tradicionalmente por la relación recursos disponibles-recursos utilizados, marginando hasta extremos inauditos los aspectos de eficiencia y eficacia. Y lo han venido haciendo desde una lógica de control de legalidad contable (examen previo de disponibilidad presupuestaria para autorizar el gasto, examen posterior al gasto de los documentos contables que certifiquen que los recursos se han gastado según estaba previsto), sin una preocupación relevante respecto a medios alternativos más eficientes para desarrollar la labor a realizar. La misma lógica de discusión presupuestaria, al relegar el debate sobre la relación objetivos-resultados, ha ido incentivando el agotamiento de los recursos asignados a cada gestor, para así situarse mejor en el debate presupuestario siguiente, ya que se teme un castigo –en forma de reducción presupuestaria– si no se han gastado todos los recursos de que se disponía al inicio del ejercicio.

Esa forma de funcionar ya resulta relativamente disfuncional en una Administración que realice pocos servicios, pero se complica extraordinariamente si esa Administración va asumiendo servicios que son vitales para la buena marcha de la sociedad. Y se complica aún más si en un cierto momento se pretende redistribuir recursos, jerarquizar de otra manera los objetivos o comparar costes, ya que se carece de los más elementales indicadores.

Ésa era la situación. Repasemos ahora las principales propuestas de cambio realizadas en cada nivel administrativo (central, autonómico y local) y las principales transformaciones producidas en materia de modernización administrativa.

2.2 *En la Administración central: claridad en el diagnóstico, titubeos en su puesta en práctica*

En el nivel central, la prioridad de la reforma institucional y el profundo proceso de descentralización política estuvieron acompañados de una abundante actividad legislativa. Pero la magnitud de este cambio político dejó poco lugar a una reforma del aparato administrativo. De hecho, hasta 1984 no podemos reseñar transformación relevante alguna en el funcionamiento y estructura de la Administración Pública. La reforma de la Administración no era en absoluto un tema significativo de debate y no es, por tanto, extraño que las Administraciones autonómicas, que se iban creando desde 1980, reprodujeran sus principales características.

Función pública: cambios normativos y participación sindical

En 1984 se promulgó la Ley sobre Medidas Urgentes para la Reforma de la Función Pública. Esta ley se circunscribió al personal funcionario, sin mayores pretensiones respecto a una reforma global de la Administración que abarcase un cambio organizativo y de sistemas de gestión, aunque se creaba una estructura de puestos de trabajo que no acababa de cuadrar con la anterior y aún vigente de cuerpos. En 1987 se promulgó la Ley sobre los Órganos de Representación, sobre la Definición de las Condiciones Laborales y sobre la Participación del Personal al Servicio de la Administración Pública. Esta ley implicaba el reconocimiento de los derechos sindicales de los funcionarios y de la modalidad de participación y negociación de las condiciones de trabajo y salariales. Posteriormente, en 1990, se promulgó una ley sobre negociación colectiva y participación en la determinación de las condiciones de trabajo que atribuía básicamente a CC.OO y a UGT el protagonismo de las relaciones sindicales.

En un principio, la validez de la ley de 1984 fue duramente criticada tanto desde un punto de vista técnico como de viabilidad en su implementación[5]. Entrados los noventa, el balance que podemos hacer del impacto de esta y las sucesivas leyes aprobadas es, siendo benévolos, más bien discreto. Los diversos controles sobre la gestión de recursos humanos han supuesto una complicación añadida a unos procesos administrativos que ya se consideraban burocratizados en exceso. La movilidad funcionarial ha respondido a menudo a incrementos retributivos que no estaban relacionados con una mayor dedicación o capacidad profesional, lo que, según diversos autores, ha generado una descapitalización o pérdida de valor del factor trabajo en los servicios públicos. La introducción de los sistemas de incentivos no ha repercutido en una relación transparente entre productividad y retribución de los empleados públicos debido a que se ha generalizado el uso de incrementos lineales (es decir, basados en la aplicación de un mismo porcentaje de aumento para todos los afectados, al margen de su posición y de su rendimiento) para evitar posibles conflictos en torno a la objetividad de los criterios utilizados en la diferenciación salarial.

En general se tendió a la funcionarización de los empleados laborales en los grupos de menor titulación y a su casi desaparición en los superiores. No se modificó significativamente el sistema de acceso al grupo A (titulados superiores) y se mantuvo la reserva de puestos en las relaciones de puestos de trabajo para ciertos cuerpos funcionariales.

En realidad, los sindicatos de clase no han jugado un papel relevante en la definición de estos procesos de modernización. Aspectos o proyectos

---

[5] Véase Nieto, A., «La Administración y la burocracia del Estado en la década de los ochenta», *Administración y Autonomía*, n. 2, 1986, p. 15-27; y Baena del Alcázar, M., *La organización administrativa*, Tecnos, Madrid, 1985.

como la reestructuración de la Administración en función de premisas gerencialistas, los sistemas de control y responsabilidad de los gestores, la reordenación de la Administración periférica, el papel de los cuerpos y de las relaciones de puestos de trabajo, la reordenación del sector público (empresas, organismos autónomos) o el sistema de acceso fueron definidos al margen de la intervención sindical. Su participación ha sido relegada a temas concretos como, por ejemplo, la protección de las condiciones laborales del personal al servicio de las Administraciones, la participación en las comisiones de selección del personal laboral o el procedimiento disciplinario.

El diagnóstico y las propuestas de modernización

Tras unos años de relativa bonanza económica (1985-1988), se plantea por primera vez una propuesta de reforma global de la Administración Pública. La iniciativa surge del Ministerio para las Administraciones Públicas (MAP) en 1988, siendo ministro Joaquín Almunia, con una serie de estudios en los que se basó el documento *Reflexiones para la modernización de la Administración del Estado*, publicado en 1990. Con el objetivo de conseguir una gestión pública más eficaz, flexible y autónoma, este estudio proponía la separación entre los ámbitos político y administrativo y la estructuración de la prestación de servicios públicos en unidades que definió como «módulos administrativos».

En 1990, el documento del MAP *La modernización del Estado: los servicios comunes* desarrolló los aspectos organizativos y de funcionamiento de las unidades que prestarían servicios comunes a los «módulos administrativos» en que se estructurarían los servicios finalistas de la Administración. Sin embargo, las propuestas de ambos documentos son genéricas y no hacen referencia a las unidades concretas en que debieran implementarse, ni incluyen propuestas respecto a la necesidad de modificar consecuentemente los procedimientos de gestión económico-financiera del gasto público, como elaboración de presupuestos, control o sistemas de información[6].

Ambos documentos implicaban, en su concepción, una clara superación de la tradición «legalista» (garantista, procedimental) en que se basaba el modelo de Administración Pública existente, al mismo tiempo que entroncaba con el inicio de reformas en este mismo sentido en diversos países de la OCDE. El documento *Reflexiones...* partía de la «constatación del funcionamiento insatisfactorio de la Administración del Estado en su conjunto», y de la consiguiente necesidad de llevar a cabo las reformas necesarias

---

[6] Véase Ruiz-Huerta, J. y Giménez, A., *Estructura institucional y gestión del gasto público en algunos países de la OCDE*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1993.

para afrontar «con garantías razonables de éxito» los retos a que ha de responder[7].

En este sentido, se identificaron **tres retos** principales:

1. *La plena integración en las comunidades europeas*, lo que planteaba exigencias como una coordinación eficaz para la negociación de las normas comunitarias y para su implementación bien por el Estado bien por las comunidades autónomas, así como las modificaciones pertinentes de la estructura y funcionamiento de los aparatos administrativos para adecuarse a actuaciones conjuntas con otros Estados miembros.

2. *El proceso de descentralización político-administrativa*, que, según el documento, requería redimensionar las competencias y estructuras administrativas de la Administración del Estado.

3. *La expansión y diversificación de las funciones, bienes producidos y servicios prestados por la Administración*, que reclamaban una estructura y funcionamiento que, basados en nuevas técnicas de gestión, pudieran responder a tal diversidad y complejidad con eficacia y eficiencia[8].

Según el documento, la estrategia de modernización que trate de afrontar estos retos ha de basarse en **tres exigencias** centrales:

1. *La separación del ámbito de decisión política del de actuación administrativa.*

2. *La redefinición integral del papel de la Administración.*

3. *El desarrollo de una nueva cultura administrativa*, que sin cuestionar el principio garantista de legalidad pueda al mismo tiempo incorporar criterios de eficacia, eficiencia y orientación al servicio al «cliente», ya sea interno (una unidad administrativa) o externo (un colectivo o un individuo).

Las líneas de modernización que este documento planteaba, y que a continuación resumimos, se referían a los ámbitos de organización, criterios de funcionamiento y procedimientos de actuación y recursos humanos[9].

En cuanto a la **organización**, los principales problemas identificados son los siguientes:

1. La Administración española ha ido desarrollándose a partir de la superposición de numerosas *decisiones coyunturales más relacionadas con*

---

[7] Véase Ministerio para las Administraciones Públicas, *Reflexiones para la modernización de la Administración del Estado*, 1990, p. 17.

[8] *Ibídem*, p. 17-18.

[9] *Ibídem*, p. 19-24.

cambios políticos que con necesidades de la propia actividad administrativa[10].

2. Existe una *centralización excesiva de los servicios comunes* de la Administración del Estado (personal, programación, control, sistemas de información), los cuales, por estar sujetos a procesos de decisión demasiado complejos y a objetivos generales en exceso, responden a su propia lógica interna en lugar de orientarse a servir a las organizaciones que de hecho son sus «clientes»[11].

3. *Las organizaciones públicas son excesivamente rígidas*, lo que dificulta cualquier cambio y, por ende, su adaptación a las exigencias de la diversificación de sus competencias. Un caso relevante es el de la indiferenciación entre departamento ministerial y unidad administrativa, es decir, entre la responsabilidad política y la administrativa o de gestión[12].

4. La *dificultad de coordinación* no es sólo interadministrativa –entre Administración del Estado y Administraciones autonómicas–, sino también intraadministrativa –entre los órganos centrales y los periféricos de la propia Administración del Estado–.

Este diagnóstico ha llevado a afirmar: «En general [...] no existe en la práctica una estructura que se ocupe de los aspectos organizativos. La Administración Pública, pensada desde una lógica jurídica de definición jerárquica y de competencia, sometida a criterios políticos y obligada a adaptarse a presiones de todo tipo, ha renunciado a una política organizativa propiamente dicha, manteniendo así una estructura formal que habiendo nacido de una situación excepcional ha devenido cotidiana»[13].

En cambio, las propuestas contenidas en estos documentos elaborados por el MAP se basaban en el rediseño flexible de estructuras y procesos en función siempre de unos objetivos específicos a conseguir por las organizaciones en cuestión.

---

10 Véase Serrano, T., «Discurso de apertura», en *Jornadas para la modernización de las Administraciones Públicas*, INAP, Madrid, 1991.

11 Véase Eguiagaray, J., «Introducción», *La modernización de la Administración del Estado: Los servicios comunes*, Ministerio para las Administraciones Públicas, 1991, p. 17.

12 Otro ejemplo de divergencia entre la definición formal de una estructura organizativa y las competencias que desempeña es la existencia de una unidad definida formalmente como *staff* pero que en la práctica opera con responsabilidades de gestión directa. Las disfuncionalidades que se derivan en estos casos repercuten en la dificultad de clarificar responsabilidades políticas y de gestión (Martín Acebes, A., «La organización administrativa», en *Jornadas para la modernización de las Administraciones Públicas*, INAP, Madrid, 1991, p. 66).

13 Subirats, J., «La modernizzazione della Pubblica Amministrazione in Spagna», en VV.AA., *Riformare la Pubblica Amministrazione*, Fundazione Giovanni Agnelli, Turín, 1995, p. 360.

La principal propuesta organizativa en este sentido fue la estructuración de la Administración en «módulos» (o agencias). Éstos se definieron como estructuras organizativas con autonomía funcional y de gestión de los recursos necesarios para ejecutar los programas que se les asignan. La delimitación estructural de cada módulo debe adecuarse al área funcional y de actividad de la que es responsable, respecto a la cual tiene objetivos claros y específicos que cumplir. Esta autonomía de gestión y esta definición de responsabilidades iría acompañada de una separación respecto al ámbito de decisión política. Sin embargo, cada módulo dependería de un órgano de dirección política y de una unidad que controlaría los resultados y la legalidad de su gestión *a posteriori*.

La segunda línea de actuación contemplada en estos documentos son los **criterios de funcionamiento y procedimientos de actuación**. En este ámbito, el concepto clave fue «gestión por objetivos», definido como un proceso participativo en el que las diversas unidades administrativas determinan sus objetivos y procesos, como base tanto para la introducción de un sistema de indicadores para el control de la gestión como para una clara asunción de responsabilidades.

A este respecto, el MAP, a través de la Inspección General de Servicios de la Administración Pública (IGSAP), elaboró una metodología propia en orden a:

— Integrar los objetivos políticos generales de los departamentos con los específicos de los diferentes módulos dependientes a través de un sistema de planificación.

— Diseñar un sistema flexible de dirección y gestión que permita adaptar tales objetivos y los programas en vías de ejecución a los cambios que se consideren oportunos.

— Favorecer la motivación del personal mediante la participación en el proceso de planificación y la asunción de responsabilidades.

Se proponía, en definitiva, cambiar el proceso de elaboración, implementación y control de la gestión de proyectos, para conseguir una mejor coordinación entre objetivos, recursos y autonomía de gestión dentro de una lógica de control por resultados. Todo ello representaba un profundo cambio respecto al sistema de control existente, *ex-ante* y de carácter marcadamente legalista, sistema que provoca la desresponsabilización de los funcionarios, la falta de integración del control de gestión en el proceso y la inexistencia de objetivos claros y evaluables. Frente a esta situación, el nuevo modelo de control de gestión pretendía conjugar la autonomía de gestión con el cumplimiento del principio de legalidad y de los objetivos de eficiencia y economía en la prestación de servicios.

El tercer ámbito de reflexión y propuestas se centraba en el área de los **recursos humanos**. El informe constataba la inexistencia de una gestión

eficiente de recursos humanos en la Administración. Era evidente que las reformas de 1984 y 1987 habían producido resultados desiguales. Persistía la dificultad para armonizar elementos como el sistema de cuerpos y el de puestos de trabajo, lo que repercutía en una desagregación interna del colectivo funcionarial y producía efectos disfuncionales sobre aspectos como la movilidad.

Los problemas que se señalaban como más relevantes eran los siguientes:

1. Existe una *identificación entre el uniformismo del régimen de personal y la racionalidad del sistema* que resulta disfuncional en la complejidad y diferenciación internas propias de la Administración Pública de nuestros días.

2. Se produce una *excesiva centralización de competencias* de gestión de recursos humanos en departamentos horizontales (Ministerio para las Administraciones Públicas y Ministerio de Economía y Hacienda) en relación con los sectoriales, lo que impide adaptarse a la complejidad mencionada.

3. Las relaciones de puestos de trabajo como instrumentos de gestión de recursos humanos *carecen del apoyo de medios precisos para identificar necesidades de personal* y programar su provisión y formación continuada[14].

A la hora de abordar estos problemas, se determinaron dos áreas principales en las que la gestión debía concentrarse: por un lado, los problemas que surgen de la relación entre la Administración y el mercado exterior de trabajo, es decir, en la captación (selección y acceso) y retención (carrera y retribución) de los recursos humanos necesarios para el sector público; por otro lado, los problemas que surgen de la gestión del propio mercado interno de los recursos humanos de la Administración, es decir, la asignación y distribución de efectivos según las necesidades (sistemas de provisión y formación).

En este sentido, las propuestas de modernización que planteaba el documento *Reflexiones...*, incluían:

1. La necesidad de sustituir el principio general de régimen estatutario único por un doble criterio que compaginase elementos comunes básicos para todo el personal y la diferenciación de regímenes estatutarios según colectivos específicos.

2. La utilización de instrumentos de gestión como las relaciones de puestos de trabajo, descripciones y perfiles profesionales, áreas de actividad para relacionar el sistema de cuerpos y el sistema de puestos, tecnologías de la información.

---

[14] Véase Ministerio para las Administraciones Públicas, *op. cit.*, p. 103-106.

3. La desconcentración de la gestión de recursos humanos hacia los departamentos sectoriales y la gerencialización de los responsables de los módulos para esta competencia.

4. La adopción de un enfoque estratégico, de apoyo técnico y asesoramiento por parte de los actuales servicios comunes de personal, basado en un adecuado sistema de información[15].

La mayoría de estas propuestas quedaron en discurso. A mediados de los noventa, todavía existe consenso a la hora de identificar los principales problemas que siguen lastrando el modelo de gestión de recursos humanos vigente en la Administración Pública: no se han desarrollado competencias directivas; la gestión del personal sigue excesivamente centralizada; los responsables de unidades administrativas se desentienden de la gestión de recursos humanos; los mecanismos de planificación, racionalización y reasignación no han mejorado su funcionamiento; existen disfunciones en el diseño de carreras, con un peso excesivo del componente técnico profesional; no hay una relación entre el desempeño en el puesto de trabajo y la retribución y promoción; la rigidez de ciertos procedimientos (provisión de puestos, remoción, corrección disciplinaria) complica la gestión[16].

Del diagnóstico a la acción. Un balance muy pobre

A partir de la elaboración del documento *Reflexiones...*, el Ministerio inició un conjunto de acciones tendentes, por un lado, a ampliar la base de consenso entre directivos y funcionarios y, por otro, a ejemplificar en la medida de lo posible sus alternativas de cambio. La idea era iniciar el cambio no de forma radical o abriendo muchos frentes al mismo tiempo, sino a través del consenso y de la selectividad de las acciones, construyendo, así se decía, «sobre el éxito».

1. Un estudio Delphi. Las propuestas de reforma contenidas en *Reflexiones...* y documentos subsiguientes de finales de los ochenta fueron la base de discusión y debate tanto dentro de los propios ministerios como entre éstos y diferentes actores colectivos (sindicatos), representantes del personal al servicio de la Administración. Al mismo tiempo, se llevó a cabo un estudio Delphi entre personas clave dentro del aparato administrativo del Estado[17] con el doble objetivo de recoger con cierta sistematicidad sus percepciones sobre los problemas de gestión con que se encontraban y pro-

---

[15] Véase Ministerio para las Administraciones Públicas, *op. cit.*, p. 107 y ss.

[16] Véase Longo, F., «Reforma del empleo público: tótem y tabú», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, n. 2, 1995, p. 10.

[17] Los expertos miembros de la Administración a quienes se envió el cuestionario fueron 86 directores generales, 53 secretarios generales y 174 subdirectores generales, y el porcentaje de respuestas sobrepasó el 85%, repartido homogéneamente entre los diferentes departamentos ministeriales.

mover su participación en la creación de consenso para las reformas a debate. De hecho, **este estudio mostró la existencia de un alto nivel de acuerdo sobre la necesidad de abordar la modernización de la Administración Pública española.** En concreto, el orden de prioridades detectado por el estudio fue: la formación de directivos, la reforma de los procesos de programación, la reforma de la gestión financiera y el control, la adopción de nuevas tecnologías y el desarrollo de una nueva cultura administrativa[18].

2. *Las inspecciones operativas de servicios*. Paralelamente, se iniciaron las inspecciones operativas de servicios dirigidas desde la Inspección General de Servicios de la Administración Pública (IGSAP). Este organismo había sido creado en 1986 con la función de promover la simplificación de los procesos y métodos del trabajo administrativo y la normalización y racionalización de la gestión burocrática. Partiendo de la experiencia de la consultoría privada, se pretendía que la IGSAP jugase un papel intermedio entre el control de gestión y la consulta sobre procesos con el objetivo de mejorar el funcionamiento de la unidad o departamento en cuestión y de obtener una evaluación del mismo. Para evitar que estas inspecciones operativas de servicios fuesen percibidas como controles externos adicionales se estableció que la petición para su realización debía surgir de los propios departamentos o unidades que así lo deseasen y que éstos participasen activamente como miembros del equipo de trabajo en todo el proceso de diagnóstico de los principales problemas con que se enfrentaban en la gestión cotidiana.

Esta metodología se realizó en 40 inspecciones llevadas a cabo entre 1987 y 1989 en diversos departamentos. Las conclusiones más frecuentes de los informes realizados incluían la necesidad de informatizar procesos, reducir la documentación requerida, eliminar documentos del circuito administrativo, desconcentrar en favor de órganos periféricos en contacto directo con los ciudadanos, mejorar la comunicación con los ciudadanos, reducir los tiempos de tramitación, hacer modificaciones organizativas y mejorar la formación directiva de los cuadros administrativos.

3. *Los cambios en el control de gestión.* Como sabemos, el control de gestión se centra en los resultados y objetivos que se pretenden conseguir. La base del control de gestión es un sistema de información sobre la actividad y resultados de una estructura operativa que ha de ser útil para la toma de decisiones por parte del gestor responsable. En este sentido, otro de los aspectos de modernización directamente orientados a reforzar la autonomía y responsabilización de los gestores públicos en relación con el funcionamiento de sus respectivas organizaciones fue el intento de introducción desde finales de los ochenta del control de gestión interno a los

---

18 Véase Ministerio para las Administraciones Públicas, *Estudio Delphi: La modernización de los procedimientos de actuación en la Administración Pública*, 1990, p. 38.

propios departamentos. Tradicionalmente el control de la gestión económica de los agentes públicos ha sido responsabilidad de organizaciones transversales: el Tribunal de Cuentas, como agente de «control externo» dependiente de las Cortes Generales, y la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE), como agente de «control interno» dependiente del Ministerio de Economía y Hacienda. El primero realiza un control *ex post* sobre todo el sector público (incluidas comunidades autónomas y corporaciones locales), mientras que la segunda realiza una función interventora previa y un control financiero posterior, pero sólo sobre el sector público estatal (Administración, empresas, organismos y entes dependientes).

Al margen de diversas iniciativas, que en muchos casos no tuvieron continuidad o han quedado difuminadas (Ministerio de Obras Públicas y Transportes, Instituto Nacional de Seguridad Social, donde se logró un importante éxito en la agilización del cobro de pensiones), puede afirmarse que el modelo español de control del gasto, a diferencia de lo que ocurre en muchos otros países europeos, continúa centrándose en controles *ex-ante* de legalidad aplicados por órganos con funciones horizontales.

4. La dirección y el seguimiento de objetivos y la presupuestación por programas. La dirección por objetivos había guiado ya la implantación del presupuesto por programas en 1984, que respondía, en principio, a la necesidad de mejorar los procesos de asignación de recursos con el objetivo de mejorar la eficacia y eficiencia del sector público. En la línea de estos planteamientos se facultó al Ministerio de Economía y Hacienda para la definición en 1989 de un Sistema Normalizado de Seguimiento de Objetivos en una experiencia en que se integraban procesos de planificación, presupuestación y control de gestión vía medición de resultados, rendición de cuentas y control financiero de programas. La intención era desarrollar una cultura orientada a los resultados por medio de una mayor responsabilización y acercamiento a las decisiones estratégicas y presupuestarias. Las iniciativas emprendidas no han pasado del nivel experimental y su impacto ha sido muy pequeño.

Por otra parte, a pesar de la presentación formal del presupuesto por programas introducida a mediados de los ochenta, la utilización que se hace de esta técnica para la gestión no ha tenido consecuencias relevantes. Según J. Ruiz-Huerta y A. Giménez[19], algunos de los factores que lo explican son la inexistencia de incentivos para que los gestores establezcan los sistemas de información que se precisan, siendo además difícil que la elaboración de los indicadores necesarios sobre costes reales y resultados pueda llevarse a cabo, ya que no existe un sistema generalizado de contabili-

[19] Véase Ruiz-Huerta, J. y Giménez, A., *op. cit.*

dad analítica. En esta línea, J. González-Páramo[20] argumenta que el análisis de indicadores como la estructura de negociación dentro del Gobierno, las reglas de discusión y aprobación en el Parlamento, el carácter informativo del proyecto, la flexibilidad en la ejecución y el carácter de la restricción plurianual muestran que en el caso español estos procesos están sesgados al déficit y promueven la ilusión fiscal.

Como instrumento de apoyo al control de legalidad, al control financiero de programas y al presupuesto por programas, la IGAE inició en 1995 la preparación de un proceso de institucionalización de la evaluación de programas y políticas públicas[21]. A diferencia del control financiero, que se centra en la evaluación y verificación del grado de consecución de los objetivos de un programa incluyendo criterios de buena gestión, la evaluación de programas y políticas públicas evalúa tal programa en relación con programas o acciones alternativas (costes de oportunidad). Esto es, cuestiona un determinado programa a partir del análisis de la definición del problema, la fijación de objetivos, la definición de programas alternativos, los resultados y los impactos. Que sepamos, esa iniciativa no ha pasado aún del papel a la práctica.

5. *La introducción de la contabilidad analítica.* Un instrumento imprescindible para el control –interno– de gestión es la contabilidad analítica. Éste es un sistema de información orientado a determinar el coste de los productos/servicios obtenidos. La utilidad de esta información está directamente relacionada con la decisión entre alternativas posibles para la consecución de objetivos y para saber si los recursos son utilizados de forma eficiente, eficaz y económica dentro de los programas de actuación diseñados. La primera regulación sistemática de la contabilidad analítica en España se realizó en 1983. El Ministerio de Economía y Hacienda puso en marcha un plan de modernización contable (SICOP), basado en técnicas informáticas, para la mejora de los procesos de presupuestación, gestión y control del gasto público. La conclusión a la que se llegó fue que, dada la heterogeneidad de actividades y estructuras organizativas de la Administración, no podía implantarse un único sistema de cálculo de costes. La IGAE diseñó el proyecto de Contabilidad Analítica Normalizada de Organismos Autónomos (CANOA) entre 1993 y 1994. Tras algunas experiencias piloto, se pretendía introducir durante 1997 en diversos organismos autónomos[22].

---

20 Véase González-Páramo, J., «Convergencia europea y modernización de las instituciones presupuestarias», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, n. 4, 1995, p. 20-21.

21 Véase Máñez, G., «El control del gasto público en 1995. Nuevos mecanismos de gestión presupuestaria», Memoria del curso «El presupuesto y control del gasto en un entorno de austeridad y descentralización de la gestión pública», Universidad Internacional Menéndez Pelayo, Sevilla, 2-5 de octubre de 1995, p. 51-65.

22 Véase Fuentes, S., «La contabilidad analítica y la medida de la eficiencia en los servicios públicos», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, n. 5-6, 1996, p. 77-79.

6. *La creación de agencias*. Bajo la influencia directa del debate iniciado a raíz del documento *Reflexiones...* y del concepto de módulos, se llevaron a cabo algunos experimentos piloto para la eliminación de los controles procedimentales *ex-ante*, dejando un cierto margen de autonomía de gestión para la consecución de objetivos pactados y para su evaluación y control *a posteriori*. Se crearon también otros entes especiales, como el de gestión de aeropuertos y puertos, bajo el control del Ministerio de Obras Públicas y Transportes. Al margen de estos casos, las propuestas de estructuración de la Administración en «módulos» sólo llevaron a poner en práctica una experiencia concreta: la Agencia Estatal de Administración Tributaria, creada en 1992, que se encarga de la aplicación del sistema tributario estatal y aduanero.

A diferencia de otros países, en los que se aplicó de forma masiva una reorganización administrativa que convirtió en agencias la mayoría de los organismos y direcciones generales, en España los ejemplos mencionados no pasaron de ser excepciones en un entorno que mantenía una continuidad espectacular con la tradición administrativa preconstitucional. La misma creación de la Agencia Tributaria ha acabado siendo percibida más como una innovación organizativa encaminada a evitar la fuga de inspectores de hacienda mediante un aumento significativo de retribuciones e incentivos que como un precedente de futuros cambios.

7. *Las medidas del llamado «Plan de modernización de las Administraciones Públicas»*. Tras los debates desarrollados con ocasión de la elaboración del documento *Reflexiones...* durante la segunda mitad de los ochenta y después de su publicación en 1990, el Consejo de Ministros aprobó a finales de 1991 un acuerdo que incluía una «propuesta de intenciones» con el objetivo de impulsar las reformas para la modernización de la Administración del Estado. Ésta era una de las tres prioridades que el Ejecutivo socialista explicitaba en la misma resolución para el resto de la legislatura en curso. Las dos prioridades restantes eran el proyecto de convergencia europea –con un plan aprobado en 1992 siguiendo los objetivos de Maastricht[23]– y el acuerdo para el desarrollo de la autonomía local.

---

[23] El Programa de Convergencia de 1992 planteaba la necesidad de proceder a una reorganización del sector público según criterios funcionales, con objeto de suprimir algunas unidades –vía privatización de empresas públicas, por ejemplo– cuya existencia no pudiera justificarse desde criterios de eficiencia de la gestión pública, y en aras a disminuir el déficit público. Entre 1991 y 1993 también se elaboraron varios borradores sobre las necesidades de reforma de los procesos de gestión económico-financiera del gasto público. Uno de ellos, el llamado *Libro Blanco de control del gasto*, estuvo a punto de ser aprobado en la recta final de la actividad como ministro de Narcís Serra. Fue quizás el momento más significativo de «conversión modernizadora» de las Administraciones Públicas, del siempre todopoderoso Ministerio de Economía y Hacienda.

La propuesta del Consejo de Ministros preveía la formulación de un Plan de Modernización de los servicios públicos basado en actuaciones concretas en diversos departamentos ministeriales para la mejora de la gestión. En este sentido, cada ministerio debía aprobar su propio programa de modernización dentro de unas coordenadas definidas por: mejora de la comunicación con los ciudadanos, adecuación de la estructura y funcionamiento a las actividades a desarrollar, adopción de diversas técnicas de gestión y evaluación basadas en tecnologías informáticas y mayor impulso a la gestión estratégica de recursos humanos (Acuerdo del Consejo, 1991). Este Plan de Modernización, aprobado en abril de 1992, contenía 204 proyectos concretos de modernización de los servicios públicos estructurados en torno a cuatro líneas estratégicas básicas:

1. Mejora de la información y comunicación con el ciudadano.
2. Reducción y simplificación de los trámites administrativos.
3. Funcionamiento más eficaz y eficiente de los organismos en su gestión interna.
4. Potenciación por parte de los ministerios de procesos integrales de modernización de sus servicios o áreas de actividad.

Después de esa aprobación, y ya en plena crisis del Gobierno socialista, sólo algunos de estos proyectos fueron puestos en marcha y de manera muy incipiente. De hecho, en un primer balance publicado en 1993 se daban por iniciadas 68 de las 204 medidas, mientras que 64 de las restantes eran calificadas como de difícil aplicación.

Días después de la aprobación de la resolución del Consejo de Ministros a finales de 1991 se firmó un acuerdo, con tres años de vigencia, entre el Ministerio para las Administraciones Públicas y los principales sindicatos en el ámbito de la función pública (CC.OO., UGT, CSIF y ELA-STV) para la modernización de la Administración y la mejora de las condiciones de trabajo. En el preámbulo del acuerdo se relacionaba esta mejora en las condiciones laborales con una mayor calidad en los servicios prestados. Entre los puntos de acuerdo alcanzados cabe destacar la voluntad de:

— Desarrollar acciones para dar a conocer al ciudadano la identidad del empleado público que le ofrece el servicio.
— Mejorar las prestaciones a partir de indicadores de gestión.
— Proveer al ciudadano de más información personalizada.
— Crear centros de información integrada.
— Adecuar los horarios de atención al público a las necesidades de los ciudadanos a los que se dirige.
— Facilitar el acceso a los servicios públicos a los usuarios.
— Motivar y formar a los empleados públicos que entran en contacto directo con los ciudadanos.
— Diseñar unos procesos administrativos más ágiles y simples.

El acuerdo preveía asimismo aportaciones económicas extraordinarias en el marco del proceso de modernización y como contrapartida al mismo, intentando evitar así que los procesos de cambio previstos acabaran en una confrontación directa con los sindicatos sobre estos temas. Este acuerdo de 1991 ha sido calificado como de fracaso, ya que la mayor parte de sus medidas nunca llegaron a ponerse en práctica y lo único que se produjo fue una subida salarial para los empleados públicos.

En 1994 se volvió a firmar un acuerdo para la puesta en marcha de comisiones de estudio para diseñar un estatuto de la función pública. El acuerdo se refería, entre otros aspectos, a la diversidad de la Administración, a la modernización de las relaciones de empleo, al desarrollo profesional y formación de recursos humanos a través de políticas activas y a la necesidad de mejorar la productividad de la Administración[24]. Hasta ahora tampoco se ha aprobado ese nuevo estatuto y lo que sabemos de él nos hace concebir muy pocas esperanzas de que signifique un revulsivo a la situación actual, ya que si bien modifica y flexibiliza muy parcialmente las rigideces del sistema actual, no favorece la capacidad para construir un sistema administrativo propio por parte de las comunidades autónomas, ni comporta cambios de fondo en la regulación de la función pública.

8. Los cambios normativos. Se han producido algunos cambios normativos que conviene reseñar. Por un lado, se ha intentado flexibilizar el estatuto profesional de los funcionarios confiriendo a la Administración la gestión del personal. En este sentido, la negociación colectiva de los funcionarios en 1990 y 1993 amplió la facultad de la Administración para transferir los empleados que considere que exceden el personal necesario en un sector determinado. En 1995 se establece vía decreto la distinción entre planes de empleo integrales y operativos. Los primeros detallan los objetivos en materia de personal –efectivos y estructura– y las medidas necesarias para conseguirlos –sobre todo en cuanto a movilidad–. Los segundos buscan una mejor utilización de los recursos humanos, estableciendo las medidas requeridas sobre movilidad y reasignación de puestos y efectivos.

También en el marco de las propuestas del Consejo de Ministros de finales de 1991, se aprobó un año después la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Por una parte, se argumentaba en el preámbulo la necesidad de sustituir la concepción tecnocrático-administrativa sostenida por la normativa vigente desde 1957, según la cual el Gobierno es un mero órgano superior de la Administración; por otra, se trataba de que el carácter político concedido al mismo por la Constitución de 1978 adquiriese preeminencia. En

[24] Véase Lobato, J., «Los sindicatos ante la modernización de las Administraciones Públicas españolas», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, n. 2, 1995, p. 66.

este sentido, debía diferenciarse entre política y Administración, de forma que esta última fuese un instrumento subordinado a las directrices políticas del Gobierno. Por otro lado, la nueva ley recogía las garantías sobre los derechos que los ciudadanos tienen en su relación con la Administración, en el marco de una nueva cultura administrativa que debía desarrollarse como parte del proceso de modernización de la Administración. Así, se definía el concepto de los «interesados» como parte en la causa del propio procedimiento administrativo, basándose en lo que la teoría ha definido como «intereses difusos»; se introducía un cambio en la clasificación de tareas, de expedientes y de los funcionarios responsables y se regulaba el secreto de oficio. Al mismo tiempo se exigía reducir el número de documentos que los ciudadanos debían presentar por medio de una mejor comunicación entre las diferentes Administraciones. La ley ha acabado siendo considerada más una expresión de deseos que un instrumento de cambio en las relaciones Administración-ciudadanos, ya que su efectiva puesta en marcha implicaba un cúmulo tal de innovaciones tecnológicas y estructurales que podemos afirmar que ha quedado en buena parte inaplicada[25].

En 1996 se aprobó la Ley Orgánica de Funcionamiento de la Organización de la Administración General del Estado. Su principal novedad fue la sustitución de los gobernadores civiles por los nuevos delegados provinciales, pero sin que ello haya implicado mejoras significativas en el funcionamiento general de las Administraciones Públicas españolas, ni tampoco una simplificación de la fragmentación competencial y organizativa de las mismas.

En mayo de 1995 se aprobó la Ley de Contratos con las Administraciones Públicas, en la que se hace especial énfasis en la transparencia y diligencia en los procedimientos de adjudicación y en la agilización, con exigencia de intereses de demora, de los pagos a percibir por los contratistas. Su discusión y aprobación coincidió con numerosos escándalos en los que altos cargos aparecían implicados en irregularidades y delitos relacionados con procesos de contratación de obras públicas. No es, pues, extraño que esa nueva norma haya ido más bien en sentido contrario al de la mayor agilidad y responsabilidad de los gestores públicos en los procesos de contratación y en el uso de recursos del erario público.

---

25 Quizás por ello, el Gobierno del Partido Popular anunció a finales de 1997 (véase *ABC* de 22 de diciembre de 1997) una reforma de la Ley 30/1992, argumentando que «pocas leyes han suscitado un consenso tan generalizado, tanto dentro como fuera de la Administración, respecto a la necesidad de su reforma». Por lo que se ha avanzado del anteproyecto, la nueva ley se limitará a reducir los plazos de los procedimientos administrativos, instaurar el silencio positivo como regla general y tratar de reducir los procedimientos existentes, que se cifran en unos 2.100, a través de una «comisión interministerial» (*sic*).

Poco ruido y pocas nueces

Estos 20 años de democracia, que tantas cosas han transformado en España, poco efecto han tenido en las Administraciones Públicas. Éstas, en sus distintos niveles, son hoy mucho más importantes en la vida de los ciudadanos de lo que lo habían sido jamás. Pero sus formas de funcionamiento, su falta de transparencia, la ausencia de indicadores y parámetros de gestión, recuerdan más a la Administración de Larra que a la de un país que ocupa un lugar destacado en la escena internacional y que debe prepararse para competir (también administrativamente) con los demás países implicados en los procesos de integración europea.

En el balance de estos años destaca el «ruido» hecho por el documento de la época Almunia y las «nueces» del cambio de imagen de las oficinas administrativas, así como la gran mejora realizada en ciertas prestaciones como la tramitación de pensiones. Han abundado las iniciativas y los informes, pero ha faltado liderazgo político, continuidad en el esfuerzo modernizador y masa crítica en algún punto de la Administración que sirviese de palanca de cambio. Se ha puesto el énfasis en las zonas de contacto entre Administración y ciudadanos, multiplicando puntos de información, pero sin modificar el laberinto administrativo interno. Se cambiaron normas, porque eso da imagen de que algo se hace, pero luego esas normas o no se aplicaban o se adulteraban a través de reglamentos y órdenes internas. No se puso el acento en saber qué relación existía entre el coste de los servicios administrativos y el valor que ofrecían. Se quiso evitar una imagen eficientista. Pero nos olvidamos también de la eficacia y al final nos hemos vuelto a quedar donde estábamos.

2.3 *En las Administraciones autonómicas: los mismos problemas y la misma falta de resultados*

Ya tuvimos ocasión de referirnos en nuestro *Informe España 1996* a la gran dosis de mimetismo en relación con la Administración central con que las comunidades autónomas emprendieron la construcción de sus aparatos administrativos propios. Esto explica que los mismos males burocráticos de aquélla fueran trasladados sin más a las 17 Administraciones autonómicas de nuevo cuño.

Los años en los que empiezan a surgir reflexiones sobre la necesidad de reformar la Administración del Estado, la segunda mitad de los ochenta, son un período de consolidación y expansión de las Administraciones autonómicas, tanto por lo que respecta a participación en el gasto público como a áreas de intervención competencial. En este contexto relativamente inmune al debate reformador, las Administraciones autonómicas se despliegan reproduciendo el modelo de estructura y gestión burocrática de la

Administración central, que ya era objeto de cuestionamiento[26]. Hay que esperar a principios de los noventa, cuando las restricciones presupuestarias y los déficit acumulados entran de lleno en la escena autonómica y los procesos de traspaso se ralentizan, para que aparezcan las primeras voces en favor de un replanteamiento del modelo de intervención de las Administraciones Públicas *también* en el ámbito autonómico.

Los argumentos esgrimidos para el impulso político de la reforma de la Administración en diferentes comunidades autónomas giran en torno a una gestión eficiente y eficaz que, en un contexto de recursos escasos, tenga como principal objetivo la mejora de la calidad del servicio y la orientación al cliente. Al margen de la proliferación de normativa autonómica que desde principios de los noventa establece programas de modernización de mayor o menor calado y que, como hemos reseñado ya para el caso de la Administración central del Estado, apenas si fueron puestos en práctica, nos centraremos en un breve repaso de algunas de las experiencias concretas que efectivamente se han puesto en marcha y que guardan relación con dicha modernización.

Control de gestión, sistemas de información y comunicación

La mayoría de las iniciativas planteadas en este terreno por parte de distintas comunidades autónomas se han basado en la combinación de grandes dosis de innovación e inversión en tecnologías de información e intentos de aplicación de las mismas a la mejora y simplificación de procedimientos administrativos, así como en la modernización de los puntos de contacto entre Administración autonómica y ciudadanos. A continuación vamos a reseñar algunas de ellas.

— En **Galicia** destacan el sistema de gestión de procedimientos administrativos sobre la base de una red informatizada, el sistema de información administrativa y de atención al ciudadano basado en técnicas avanzadas de comunicación e información y el sistema de evaluación del rendimiento introducido en 1995 con el objetivo de valorar de forma individualizada la productividad y la calidad de los servicios prestados por los empleados públicos.

— En **Andalucía** la introducción de nuevas tecnologías ha sido también la base de las medidas de racionalización administrativa, control de gestión e información al ciudadano.

— La Diputación Foral de **Navarra** ha creado una amplia red informática que se ha convertido en un instrumento fundamental en la elaboración

---

[26] Véase Ramió, C. y Subirats, J., «Los aparatos administrativos de las Comunidades Autónomas (1980-1995): entre el mimetismo y la diferenciación», *Revista Vasca de Administración Pública*, n. 45, 1996, p. 152-154.

de sistemas de información para mejorar la gestión y su evaluación y para agilizar y simplificar los trámites administrativos. Destacan, por ejemplo, el Sistema Integrado de Control de Expedientes, el Registro de Personal, el Sistema General Económico Financiero y el Registro Fiscal de la Riqueza Territorial, entre otros.

— En el caso de **Aragón** el Plan Informático se ha desplegado en estrecha relación con un Plan de Comunicaciones y, como en Navarra, ha sido el proceso de innovación más relevante.

— En la **Comunidad de Madrid** el principal ámbito de modernización en cuanto a acciones emprendidas ha sido el de los procedimientos administrativos y, al igual que en otras comunidades autónomas, estas innovaciones han ido acompañadas por el desarrollo de sistemas de información sobre base informática. Destacan el Sistema Informático de Salud y toda una serie de subsistemas interconectados como el presupuestario, financiero, de gestión, de personal, control e intervención, patrimonial, contratación, registro e información.

— En **Cataluña**, desde 1990, se realizan numerosas auditorías organizativas para, por un lado, comprobar el nivel de eficacia de la actuación de la Administración y, por otro, hacer recomendaciones sobre la adecuación de determinadas estructuras organizativas y modelos de gestión –incluyendo recursos humanos, materiales, de información y normativos– en función de la actividad que se desempeña. La finalidad última es ofrecer al cliente un servicio eficiente, eficaz y de calidad.

Racionalización de estructuras y procesos

— En la **Comunidad Valenciana** se suprimieron por ley numerosas entidades autónomas de carácter administrativo a fin de obtener una mejor utilización de los recursos materiales y humanos, reducir los costes unitarios de los servicios públicos y clarificar y racionalizar las estructuras de prestación frente a los usuarios.

— En el **País Vasco** se creó en 1992 la Comisión de Racionalización y Mejora de la Administración Vasca para abordar de forma global los obstáculos estructurales a la modernización del sector público. De ahí surgieron 47 propuestas de reforma que cubren las áreas de refuerzo de la coordinación estratégica del gobierno, simplificación de estructuras organizativas, disminución del número de altos cargos y promoción de directivos públicos profesionales, control de gasto y mejora de resultados, y la creación de una oficina de modernización administrativa.

— En este mismo campo, en **Cataluña** lo más destacado ha sido la creación en 1990 de la Oficina de Gestión Unificada (OGU), con funciones de información, asesoramiento y, en la mayoría de casos, resolución sobre los trámites para instalar o modificar establecimientos industriales, la trami-

tación de los expedientes pertinentes y la resolución de la inscripción en el registro industrial en el caso de pequeñas industrias.

— Experiencias similares se han emprendido en la **Comunidad de Madrid**, con la creación en 1986 del Centro Único de Gestión, y en la **Comunidad Valenciana**, con la creación en 1989 de la Ventanilla Única-Unidad de Empresas.

— En **Aragón** se creó en 1993 la Ventanilla Única para la gestión unificada de la tramitación de expedientes administrativos, pero la complejidad normativa y técnica inherente a su labor la ha convertido básicamente en una oficina de información, en registro central y permanente de documentos e instancias dirigidas a todas las Administraciones Públicas y en un centro de gestión unificada de tramitación de algunos expedientes.

Evaluación de recursos humanos y formación

— El plan de evaluación de recursos humanos de la Generalitat de **Cataluña** se aprobó en 1994, tras una fase experimental, y engloba a 3.000 empleados. Los principales objetivos del plan incluyen mejorar la comunicación entre mandos y colaboradores, reforzar las funciones directivas de los primeros y promover la identificación con el servicio de los segundos, avanzar hacia la introducción de la dirección por objetivos y obtener información para el desarrollo de actividades de formación y para la provisión de puestos de trabajo, pero separando la evaluación de la retribución.

— En la **Comunidad de Madrid** la gestión de recursos humanos se concentra en la mejora de las relaciones de puestos de trabajo integrando personal funcionario y laboral y determinando necesidades cuantitativas y cualitativas, la aplicación de tecnologías de la información a la gestión de personal, la agilización de la provisión de puestos y la conexión de los planes de formación con los procesos de selección.

— En muchas comunidades sus respectivos institutos o escuelas de administración han puesto en marcha planes más o menos ambiciosos de formación de directivos y de cambio en la cultura administrativa, que casi siempre tienen luego poco que ver con la realidad administrativa concreta en que operan esos altos funcionarios o cargos de responsabilidad.

Reformas sectoriales: sanidad

— La sanidad ha sido, sin duda, el sector en el que algunas Administraciones autonómicas han propiciado cambios significativos. La Ley de Ordenación Sanitaria de **Cataluña** de 1990 fue la base normativa para introducir la separación entre las funciones de planificación, financiación y provisión de servicios sanitarios y sociosanitarios en Cataluña, redefiniendo el Instituto Catalán de la Salud como un proveedor más que debe contratar con el Servicio Catalán de la Salud. El objetivo de esta reforma era

incorporar mecanismos de competencia gestionada en el sector sanitario para promover una gestión más eficiente en el ámbito de cada centro. En 1992 el Insalud introdujo la figura del contrato-programa con algunos de sus hospitales. La experimentación con el contrato-programa está siendo considerada por algunos Gobiernos autónomos como un posible mecanismo para controlar el gasto sanitario vía responsabilización gestora de los hospitales.

— En 1993 el Departamento de Sanidad del **País Vasco** propone un nuevo modelo organizativo para la sanidad vasca basado en una mayor clarificación de funciones y responsabilidades. El departamento debe regular, planificar y financiar los servicios sanitarios. La contratación de los servicios provistos por los centros sanitarios (mayoritariamente públicos) corre a cargo de agencias que reciben los recursos del departamento. Por su parte, los centros sanitarios, constituidos como empresas proveedoras e integrados en el Servicio Vasco de Salud, compiten de forma limitada por la obtención de los contratos de las agencias.

2.4 *En los Gobiernos locales: muchos cambios sin estrategia clara*

Desde principios de los años ochenta la Administración local ha sido la más dinámica en cuanto a la modernización de estructuras y formas de gestión. Ello es así a pesar de su indefinición competencial y de la precariedad de recursos financieros con que ha contado durante un proceso de descentralización que en ambos aspectos ha descuidado su potencial protagonismo en favor de la creación *ex-novo* de las Administraciones autonómicas.

No entraremos aquí en el análisis de los cambios producidos en las Administraciones locales españolas, ya que son objeto de un estudio más exhaustivo en el capítulo VIII de este *Informe España 1997*. Quisiéramos señalar, no obstante, que la propia realidad del mapa municipal español, en el que, de los 8.076 municipios, el 61% tiene menos de 1.000 habitantes y el 86% menos de 5.000, limita muchísimo su actuación en campos significativos y, asimismo, de forma muy notable, sus capacidades modernizadoras.

Por otro lado, la indefinición competencial y la precariedad financiera han sido constantes a lo largo de este período. De hecho, hasta 1988 no se clarificó relativamente el marco competencial y de financiación del Gobierno local. El modelo de descentralización del Estado ha primado las competencias y, por lo tanto también la financiación, autonómicas sobre las municipales a la hora de organizar la provisión de los servicios públicos en la construcción del Estado de Bienestar. La Ley de Régimen Local de 1985 no fija unas competencias exclusivas para los ayuntamientos, sino

que reserva un ámbito de materias sobre las que tienen competencias, establece unos servicios mínimos que deben prestar y fija ciertos servicios y actividades económicas cuya prestación corresponde a las corporaciones locales. El Estado o las comunidades autónomas, según corresponda por el régimen competencial establecido, pueden asignar competencias sobre servicios locales a los ayuntamientos o bien delegarlas conservando su titularidad y facultades de control e inspección. La práctica municipal ha dado cada vez más importancia a los servicios personales, que son individualizables en su provisión y están directamente relacionados con demandas de mayores niveles de calidad de vida –por ejemplo, servicios de educación, cultura, deporte, juventud, sanitarios, promoción económica, comunicación, etc.–, lo que ha agravado la situación de las haciendas locales.

Los principales problemas que han condicionado a las haciendas locales y que se han ido abordando progresivamente –aunque sin haber alcanzado soluciones aceptadas como satisfactorias– son la necesidad de un fondo de financiación suficiente y flexible, la autonomía de los municipios para fijar su nivel de ingresos y la flexibilidad de la normativa presupuestaria y contable. Como factor añadido, existe un claro déficit en el control y la racionalización del gasto, ya que, a pesar de que se administra más y mejor, se ha llegado a un nivel en el que mejoras adicionales en la eficiencia y la productividad requieren reformas estructurales, organizativas y de gestión. La pléyade de patronatos, consorcios, empresas municipales, organismos autónomos, institutos, fundaciones... ha intentado ser una salida a las constricciones a la gestión que supone el derecho administrativo buscando una gestión más ágil y eficiente. Y ha sido éste el campo en el que más se ha experimentado en España, aunque los resultados no siempre hayan acompañado. No es, pues, extraño que se hayan formulado críticas a esa especie de «Administración paralela», entendiéndola como un instrumento para sustraer sus actividades al control del pleno, y al control en general, y poniendo también de manifiesto que su despliegue no ha ido acompañado de una redefinición del proceso de toma de decisiones y de exigencia de responsabilidades sobre la gestión.

La expansión, en muchos casos exponencial, de la prestación de servicios en el ámbito municipal se ha realizado a menudo sin respetar las disponibilidades de recursos existentes y sin racionalizar la toma de decisiones ni con criterios de eficacia, economía o eficiencia, ni con criterios basados en las competencias asignadas por el marco legal. Los problemas financieros en la prestación de servicios municipales han llevado a centrar la discusión en el cálculo de costes y en el tipo de régimen financiero de los servicios. Al igual que en otros niveles de la Administración, el cálculo de costes no ha sido desarrollado como un instrumento útil para la toma de decisiones; ha sido frecuente su equiparación al pago de beneficios y gas-

tos generales a contratistas y concesionarios, sin tener en cuenta aspectos como la amortización de inversiones en la evaluación del coste.

El balance es, pues, desigual. Al lado de experiencias muy interesantes, como las surgidas a raíz de la gestión de eventos como los Juegos Olímpicos de Barcelona 1992, que fue aprovechada por ese municipio para liderar algunos de los procesos de cambio y modernización administrativa más prometedores del país, o al lado de casos singulares como los de Alcobendas, con un entusiasta compromiso con la modernización de la gestión local, o de Oviedo, que ha merecido un premio por su gestión, nos encontramos con otras experiencias de cambio que han surgido de forma muy desarticulada, aquí y allá y con muy poca continuidad o con poca capacidad de transformación global. A pesar de todo, es evidente que la Administración local continúa siendo la más apreciada por los ciudadanos, la mejor valorada en todas las encuestas y la que mayores dosis de experimentalidad modernizadora atesora.

2.5 *Mala imagen pública de las Administraciones*

La opinión pública española, cuando ha sido consultada en relación con la imagen que tenía de la Administración Pública y de los funcionarios, ha sido muy contundente. La sensación que predomina es de continuidad. La gente percibe que ha mejorado el contenido de las prestaciones, pero no el funcionamiento de las Administraciones responsables de las mismas (tabla 4).

Tabla 4 – Diez años de cambios en España. En porcentaje. 1995

	Ha mejorado	Ha empeorado	Sigue igual
Las carreteras y obras públicas	86,1	4,9	4,9
Servicios sociales para sectores necesitados	68,2	11,7	10,3
La enseñanza	68,1	14,3	8,8
La sanidad	65,1	17,2	12,3
La protección del medio ambiente	46,0	30,3	13,7
Las pensiones	52,2	21,9	16,0
La cultura	62,8	13,4	14,1
La protección por desempleo	31,4	44,0	12,0
La economía	19,6	64,7	8,9
La seguridad ciudadana	30,7	46,6	16,7
La vivienda	33,1	46,1	13,2
El funcionamiento de la Administración	24,6	39,7	18,0
El funcionamiento de la Justicia	23,3	43,6	17,2

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de CIS, *Cultura política (III)*, Estudio 2.154, abril de 1995.

Tabla 5 – Aspectos que más y que menos ha mejorado la Administración Pública en los últimos años. En porcentaje. 1993

	Aspectos que más ha mejorado	Aspectos que menos ha mejorado
Medios materiales	34,2	6,9
Sencillez procedimiento	6,9	28,9
Información	30,9	22,2
Rapidez	11,5	44,6
Nuevas tecnologías	41,6	2,8
Actitud funcionario-ciudadano	14,8	24,1
Oficinas de atención al público	35,8	5,8
Competencia profesional	9,1	17,3

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de CIS, *Imagen social de los funcionarios*, Estudio 2.054, mayo de 1993.

Si se inquiere un poco más sobre la naturaleza de los cambios percibidos por los ciudadanos, las respuestas confirman alguna de nuestras aseveraciones anteriores. Se detectan mejoras en medios materiales o en información, pero no en rapidez, en sencillez del procedimiento o en la actitud del funcionario (tabla 5).

En esta línea, diríamos que los funcionarios continúan manteniendo una imagen poco acorde con los cambios ocurridos en el país en estos últimos 20 años. Elementos que podríamos considerar tópicos o que reflejan estereotipos que podrían parecer superados siguen incrustados en el imaginario colectivo de los españoles (tabla 6). Poco parece, por tanto, que se ha hecho en estos años para alterar significativamente tales estereotipos.

Los funcionarios públicos españoles mantienen niveles más bien bajos en la percepción popular si se les compara con los trabajadores de grandes empresas (tabla 7). Tampoco ahí el cambio de un régimen autoritario a un régimen democrático, y de una Administración más bien reguladora a una

Tabla 6 – Opinión sobre los funcionarios. En porcentaje. 1993

	Eficaces	Autoritarios con el ciudadano	Lentos en su trabajo	Deseosos de servir al ciudadano	Flexibles ante las necesidades del ciudadano
Mucho	1,9	8,8	16,1	1,4	1,2
Bastante	24,5	33,3	40,6	19,3	21,8
Regular	47,6	32,0	28,5	38,1	36,8
Poco	19,2	21,9	11,7	29,1	26,7
Muy poco	5,6	3,1	1,6	10,5	11,5
NS/NC	1,2	0,9	1,5	1,6	2,0

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de CIS, *Imagen social de los funcionarios*, Estudio 2.054, mayo de 1993.

Tabla 7 – En comparación con los trabajadores de grandes empresas diría que los funcionarios... En porcentaje. 1993

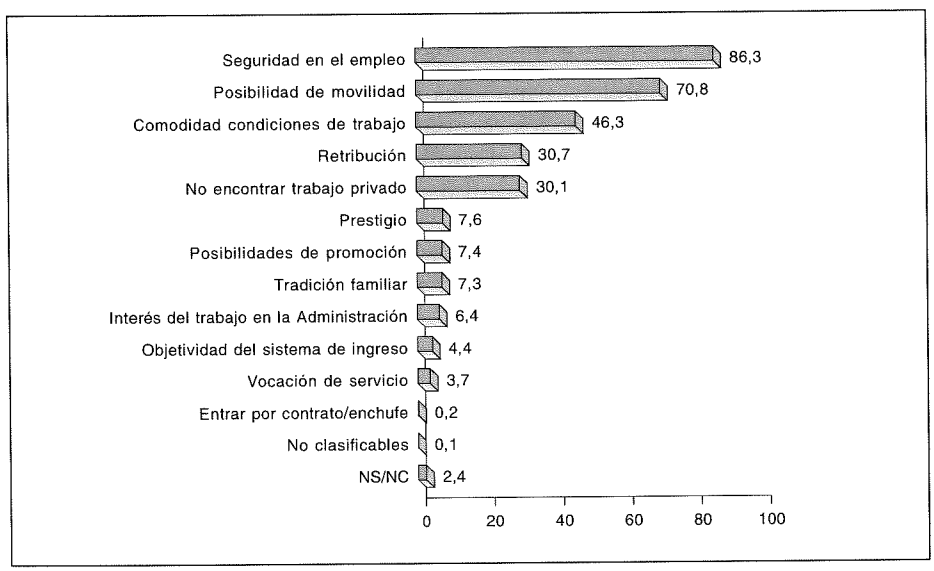
	Son competentes	Son amables	Están preocupados por la calidad del servicio	Están motivados para hacer bien su trabajo
Más	6,2	7,9	8,4	8,8
Igual	49,7	51	36,4	37,3
Menos	36,7	36,5	48,6	45,4
NS/NC	7,4	4,6	6,6	8,5

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de CIS, *Imagen social de los funcionarios*, Estudio 2.054, mayo de 1993.

Administración prestadora de servicios esenciales para la ciudadanía, parece haber producido impactos significativos. En el fondo, la gente cree que quien quiere trabajar en la Administración no es por prestigio o interés del trabajo; las razones básicas son la seguridad en el empleo, la comodidad de las condiciones de trabajo o el no encontrar empleo en el sector privado (gráfico 1).

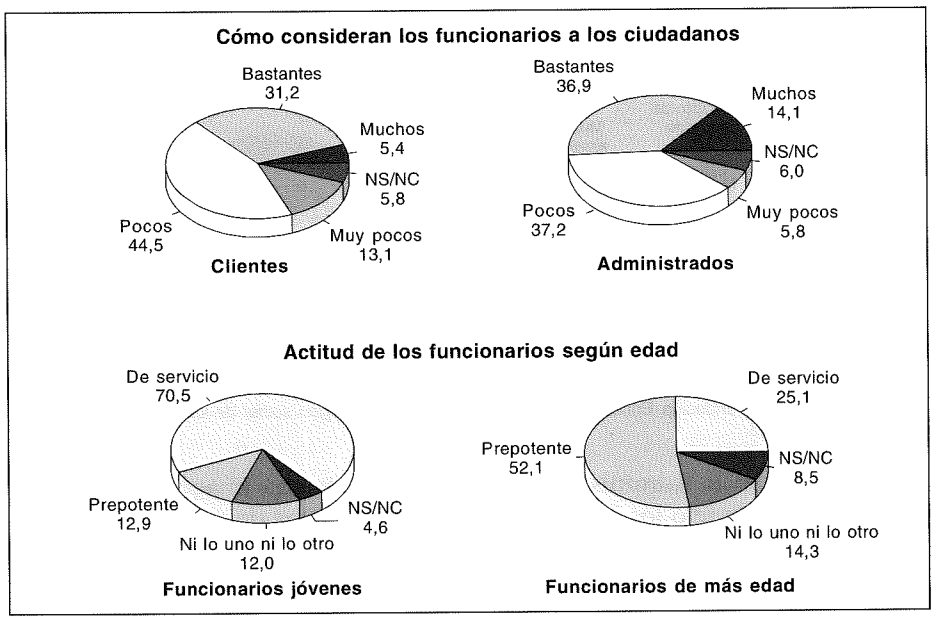
Resulta asimismo significativa la opinión que tienen los ciudadanos sobre cómo les consideran los funcionarios. Predomina la sensación de que el trato que reciben de los funcionarios se acerca más al tradicional de «administrados» que al más actual de «clientes» (gráfico 2). No obstante, se detecta una cierta esperanza en los cambios que pueda provocar el relevo

Gráfico 1 – Razones que motivan a la gente a trabajar en la Administración. En porcentaje. 1993



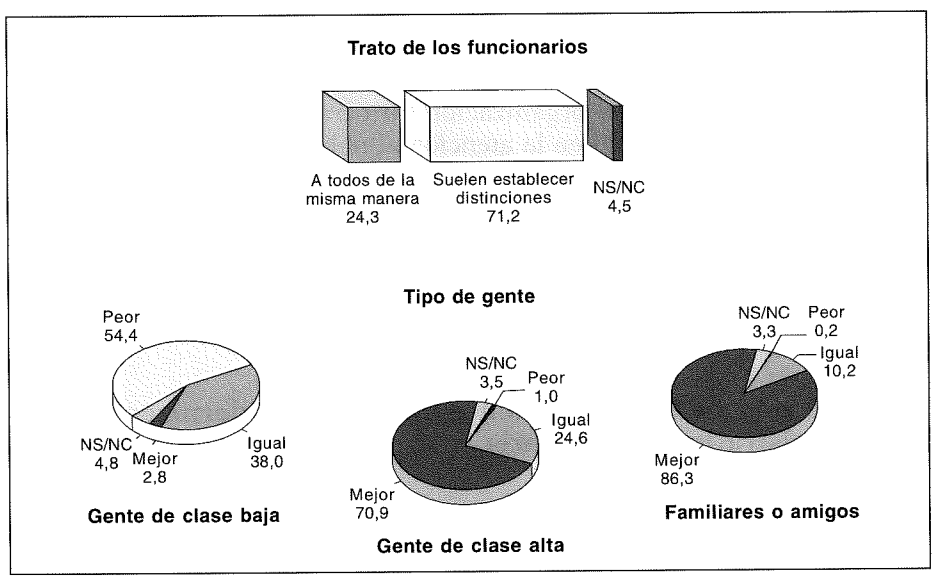
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de CIS, *Imagen social de los funcionarios*, Estudio 2.054, mayo de 1993.

Gráfico 2 – Opinión sobre los ciudadanos por parte de los funcionarios y actitud de los funcionarios según edad. En porcentaje. 1993



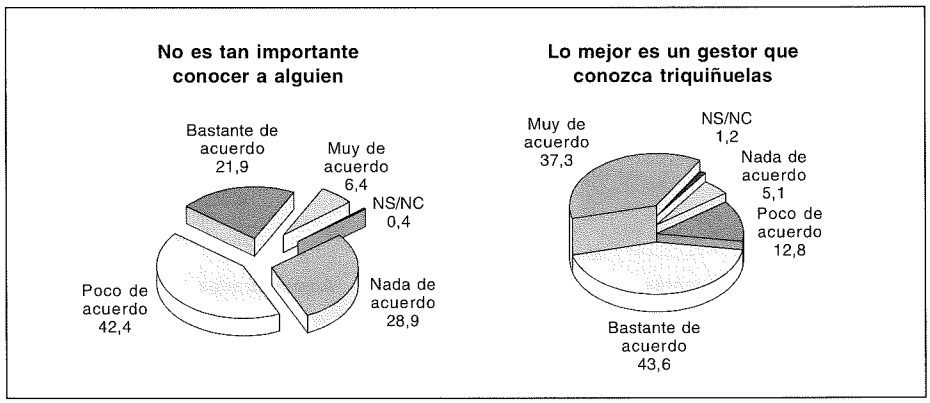
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de CIS, *Imagen social de los funcionarios,* Estudio 2.054, mayo de 1993.

Gráfico 3 – Trato de los funcionarios en las oficinas de la Administración y por tipo de personas. En porcentaje. 1993



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de CIS, *Imagen social de los funcionarios,* Estudio 2.054, mayo de 1993.

Gráfico 4 – Opinión sobre las siguientes frases. En porcentaje. 1993



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de CIS, *Imagen social de los funcionarios,* Estudio 2.054, mayo de 1993.

generacional en la Administración, ya que tienen una imagen mucho más positiva y de servicio los funcionarios jóvenes que los de mayor edad.

Las Administraciones españolas y sus funcionarios continúan manteniendo a finales del siglo XX la imagen de que no tratan a todos los ciudadanos por igual (gráfico 3). La gente cree que los funcionarios tienden a hacer distinciones y tratan mejor a la gente de mayor nivel y a los que son familiares o amigos. La sensación que predomina es que si quieres que te traten bien, lo mejor es conocer a alguien o, alternativamente, contratar a un gestor que conozca las triquiñuelas administrativas (gráfico 4).

Finalmente, si hacemos caso de la opinión recientemente expresada por los españoles, se continúan achacando a nuestras Administraciones los males tradicionales que toda organización burocrática genera, básicamente exceso de papeleo, lentitud en la atención al público y falta de transparencia o claridad en el procedimiento (véanse los indicadores A.2.8.1, A.2.8.2 y A.2.8.3 en el Anexo Estadístico). Poco parece haberse mejorado. Pero es importante resaltar que continúa siendo cierto aquello de que es mejor valorada la Administración más cercana, y ése es un dato a tener en cuenta cuando tanto se habla de subsidiariedad.

3. En el reto de la integración europea, la modernización administrativa es necesaria

Hemos ido haciendo un repaso de los procesos de cambio administrativo en los países que más influyen en nuestro entorno y hemos detectado que, en muchos de ellos, la transformación a que han sometido a sus Administraciones Públicas ha sido muy significativa. Y ello se ha dado tanto

en el campo de los aparatos administrativos *stricto sensu* como en relación con los niveles de dirección estratégica de las políticas gubernamentales y en las formas de relacionar el ámbito de lo público y el de lo privado.

El examen del impacto que han tenido estos 20 años de democracia en España en las Administraciones Públicas de los distintos niveles de gobierno nos ha ofrecido un balance más bien discreto. Sin miedo a equivocarnos, diríamos que las Administraciones Públicas son uno de los pocos campos en que la transformación modernizadora, característica de la España posfranquista, se ha dado más bien poco. No buscamos aquí tanto determinar las causas de ese retraso como examinar si es aún posible avanzar en el desarrollo y la plena integración internacional, con garantías de sostenibilidad, sin realizar esa transformación pendiente.

Y para ello nada mejor que tratar de vincular nuestro análisis con el proceso, imparable ya, de plena integración española en la Unión Europea diseñada en Maastricht hace unos años.

3.1 Algunos argumentos

Hasta ahora, los procesos de reforma más claramente inspirados en la «nueva gestión pública» no han acostumbrado a vincularse, ni en su formulación ni en su puesta en práctica, a procesos como el de la integración europea. Sin embargo, es posible argumentar la hipótesis según la cual reformar las Administraciones Públicas considerando las posibilidades de la «nueva gestión pública» es una condición necesaria para sustentar el proceso de convergencia europea, particularmente en el caso español. Sin ánimo de exhaustividad, pueden apuntarse los siguientes argumentos:

1. La integración europea exige grandes capacidades competitivas de las economías de cada país miembro. Contar con una Administración Pública moderna y eficiente es un factor decisivo para lograrlo.

2. La sostenibilidad de la posición española entre los países de «primera velocidad» no puede seguir basándose en medidas coyunturales (venta de empresas públicas) o en el aprovechamiento del ciclo económico positivo; exige abordar la modernización de la Administración, una de las pocas reformas estructurales pendientes.

3. La influencia de cada país en los procesos de decisión europeos depende en buena medida de la capacidad de sus Administraciones para preparar y defender las posiciones propias, y de la fuerza y competencia con que haya logrado cumplir con los compromisos adquiridos, lo que confiere credibilidad y certidumbre en las relaciones entre los socios comunitarios.

4. La credibilidad de cada Administración Pública nacional será determinante en el futuro desarrollo de las políticas europeas y en el proceso de

reforma de las estructuras y políticas de bienestar. Las Administraciones Públicas españolas deberán aumentar su legitimidad y crédito ante la opinión pública del país para abordar con seriedad los próximos retos.

Una Administración competente para una economía competitiva

Los procesos de convergencia e integración europeas han tenido como efecto más inmediato sobre los Estados miembros de la Unión Europea el someterlos gradualmente a un entorno de globalización y competitividad económicas. Hasta ahora algunos de estos Estados, como es el caso de España, han gozado de una posición de receptores netos de ingresos en relación con el presupuesto de la UE gracias a las políticas europeas de reequilibrio regional, lo que les ha permitido crecer económicamente en un entorno relativamente seguro o, si se quiere, protegido. Sin embargo, la continuidad de esta situación comienza ya a ser cuestionada, debido a su difícil ampliación a los países de la Europa central y del este que han solicitado su incorporación. Si esta situación de protección relativa finaliza para los países con unas economías menos competitivas, sus respectivos procesos de convergencia e integración pueden verse afectados negativamente, quedando al margen de las sinergias que se derivan de la pertenencia activa a un proyecto como el de la UE.

La modernización administrativa como garantía de sostenibilidad de nuestra integración europea

Las exigencias del Tratado de Maastricht condicionan la política presupuestaria. En el caso de España, el cumplimiento de los criterios de convergencia[27] ya en el último tercio de 1997, a más de un año de la entrada en vigor de la Unión Monetaria Europea, se ha conseguido sin recurrir a reformas estructurales de la Administración Pública[28]. Si definiésemos la

[27] El libre mercado, la desregulación, la eficiencia en la asignación de recursos a través de la libre competencia y la supresión de barreras entre los Estados miembros de la Unión Europea son principios básicos del proyecto de integración europea. El Tratado de la Unión Europea (Maastricht, 1992) pone especial énfasis en que la estabilidad económica, como requisito para conseguir esos principios, debe basarse en la estabilidad de la balanza de pagos, de los precios, de las finanzas públicas y de las condiciones monetarias. Concretamente, el Tratado establece tres criterios básicos para evaluar el grado de convergencia alcanzado por los países miembros y, por tanto, su elegibilidad para formar parte de la Unión Monetaria Europea: el déficit público no debe ser superior al 3% del PIB, la deuda pública no debe sobrepasar el 60% del PIB y la inflación no debe superar en más de 1,5 puntos la media de los tres países con menor inflación.

[28] En este sentido, González-Páramo, J., en «Convergencia europea y modernización de las instituciones presupuestarias», *op. cit.*, p. 20-21, argumenta que la credibilidad de las magnitudes macroeconómicas está sujeta a indicadores estructurales sobre las instituciones y los procedimientos presupuestarios que las sustentan. España, junto con Bélgica, Italia y Grecia, tiene las instituciones, reglas y procedimientos presupuestarios más laxos de la Unión Europea.

convergencia en el sentido estricto de estos criterios macroeconómicos, esta evidencia empírica podría invalidar nuestra hipótesis de partida. Sin embargo, si definimos la convergencia como un *proceso estructuralmente sostenible* sobre la base de un sector productivo y reproductivo competitivo, nuestra hipótesis sigue en pie. Nuestro argumento es que el cumplimiento de estos criterios macroeconómicos se ha conseguido básicamente a través de medidas de estricto redimensionamiento (*downsizing*) del sector público en general, por ejemplo, vía venta de empresas públicas. Este redimensionamiento *per se* puede calificarse de «medida coyuntural» al menos por dos motivos: primero, porque a estas «soluciones» sólo puede recurrirse, por definición, una vez –una empresa no puede venderse dos veces–; segundo, porque el solo redimensionamiento del sector público no aborda el problema, reconocido por una amplia mayoría de sectores políticos y sociales, de reformar «estructuralmente» tanto ese sector público en general como la Administración Pública en particular.

Con «reforma estructural» nos referimos al rediseño institucional y de los sistemas de decisión y gestión de la Administración Pública en la multiplicidad de papeles que desempeña (regulación, financiación, provisión). Los objetivos de esta reforma de la Administración Pública son a medio y largo plazo, en la medida que persiguen fundamentar la competitividad de la economía en rasgos estructurales –y por tanto sostenibles– de su sector productivo y reproductivo. Es más, reclamar la necesidad de reformar la Administración Pública es compatible con dos interpretaciones diferentes sobre cuál deba ser el papel de la propia Administración: bien un agente económicamente relevante *per se* en cuanto al volumen de recursos que gestiona directamente, bien un agente *competencialmente* relevante para el funcionamiento de la economía en cuanto diseña las reglas del juego. En ambos casos, la actual estructura y funcionamiento de la Administración entorpecen la consecución de un escenario competitivo sostenible.

Una Administración potente y eficaz como garantía en los procesos de decisión europeos

Las Administraciones de los Estados miembros de la Unión Europea son los principales agentes tanto en los procesos de formulación –a través de su participación en los comités dependientes de la Comisión y del Consejo de Ministros– como de implementación de las políticas europeas. Éste es un escenario competitivo de negociación multilateral constante tanto entre diversos niveles de las Administraciones de otros Estados (nacional, regional, local) y del propio, como entre actores públicos y privados. Por ello se hace indispensable una nueva cultura en la Administración Pública que supere la insularidad y rigidez del modelo burocrático tradicional. Principios como el de reconocimiento mutuo y el de subsidiariedad implican que este cambio cultural y de formas de gestión no ha de afectar sólo a los altos car-

gos administrativos que trabajan directamente en o con instituciones europeas, sino que ha de abordarse a todos los niveles de la Administración. La definición de organizaciones-red para el desarrollo de políticas sectoriales en las que deben colaborar diversos niveles administrativos de diferentes países no es sólo un ejemplo de la función predominante que las Administraciones existentes deben ejercer, sino un motivo inexcusable para abordar su reforma.

Una Administración con credibilidad y buena imagen como condición para abordar nuevas políticas y nuevos retos

Factores como el vertiginoso crecimiento de la presión fiscal desde finales de los setenta, la difusión del debate sobre la necesidad de redefinir las responsabilidades sociales del Estado de Bienestar y la forma de gestionarlas y la presión acuciante para sanear las finanzas públicas como condición *sine qua non* para nuestra integración en el grupo de cabeza de los países de la Unión Europea, ejercen una influencia primordial en la opinión que los ciudadanos tienen sobre la calidad y eficacia de la Administración Pública.

Como contribuyentes, beneficiarios, usuarios, consumidores, clientes..., son, en última instancia, quienes legitiman o deslegitiman el funcionamiento de las instituciones públicas. Una opinión pública como la actual en España, descontenta con el grado de eficacia y calidad del funcionamiento de las Administraciones Públicas, podría convertirse en el principal motivo para abordar una reforma ya varias veces propuesta y abandonada.

3.2 De las élites administrativas a las organizaciones-red

En el Tratado de Roma no se estableció ninguna política de armonización de los sistemas administrativos. Sin embargo, el desarrollo institucional de la Unión Europea y los procesos de elaboración de políticas comunitarias han creado dos tipos de presiones complementarias –armonización y convergencia– que actúan sobre las Administraciones Públicas nacionales implicadas en este proceso de integración.

Por una parte, la *convergencia* resulta de la creciente similitud de las actitudes y aptitudes de los burócratas nacionales que participan en los procesos de decisión europeos, los cuales deben amoldarse a los mecanismos de coordinación administrativa establecidos. Si bien en un principio estas interrelaciones afectaban principalmente a las élites burocráticas con «roles europeos», cada vez más los diferentes niveles de las Administraciones de los países miembros se ven implicados en relaciones interorganizativas con otras Administraciones, lo que pone de manifiesto diferentes niveles de eficacia y eficiencia así como la necesidad de profundas reformas.

Por otra parte, la *armonización* deriva de medidas (instituciones y políticas) tomadas por la UE para alcanzar ciertos niveles de compatibilidad y uniformidad, a través de procesos de implementación o puesta en práctica de las normas comunitarias, que deben alcanzar un mismo objetivo definido en el ámbito comunitario.

La coordinación entre élites administrativas como adaptación más inmediata a la integración en Europa se sigue del propio funcionamiento de las instituciones europeas. Los procesos de negociación entre burocracias de Estados miembros sobre políticas de armonización –un proceso conjunto de elaboración y formulación de políticas– puede llevar a cierta confluencia de los estilos administrativos de servicios públicos nacionales histórica y culturalmente diferentes. Y ello puede darse tanto por lo que respecta a cómo los propios burócratas perciben su papel como a las políticas de selección y formación de los mismos, en la medida en que los servicios de personal nacionales y de la Comisión Europea intentan captar a los candidatos adecuados para estos «roles europeos».

La Comisión no sólo necesita a las Administraciones de los Estados miembros para implementar o poner en práctica sus decisiones, sino que incluso sus resultados legislativos (la calidad y capacidad de impacto de su normativa) dependen de la colaboración y *expertise* de los burócratas nacionales que asisten a los comités, grupos de trabajo y reuniones de grupo de la Comisión y del Consejo de Ministros[29].

La «comitología» (ese conglomerado de comités, repletos de expertos y euroburócratas de primer nivel) estructura el proceso de elaboración de las políticas comunitarias[30]. Por eso se ha argumentado que la maquinaria de gobierno de la Comunidad Europea sigue a aquellos Gobiernos nacionales más eficientemente organizados al permitir que comités de burócratas de carrera, competentes y de confianza lleven el peso de las negociaciones, dejando a sus ministros sólo las decisiones sobre los temas más controvertidos o políticamente sensibles[31].

En este sentido, los Gobiernos nacionales y los gestores de personal necesitan asegurarse de que los burócratas seleccionados para estos cargos representen eficazmente el posicionamiento de sus Gobiernos respectivos en los procesos de negociación en que tienen que interaccionar con burócratas de otros Estados miembros. Por su parte, la Comisión debe promover una aproximación homogénea a la elaboración de políticas comunita-

---

[29] Véase Burnham, J. y Maor, M., «Converging administrative systems. Recruitment and training in EC member-states», *working paper*, The European Institute, London School of Economics and Political Science, Londres, 1994.

[30] Véase Quermone, J., *Le système politique européen*, Montcherestien, París, 1993, p. 53.

[31] Véase Burham, J. y Maor, M., *op. cit.*, p. 4.

rias por parte de los burócratas nacionales que contemple las bases ideológicas y los objetivos de *policy* de la Unión Europea. La Comisión debe promover igualmente la libre circulación de burócratas, el trabajo conjunto entre las Administraciones europeas y una puesta en práctica cada vez más homogénea de las políticas comunitarias por parte de las Administraciones nacionales.

Por lo tanto, el proceso de construcción europea depende en gran medida de la capacidad de gestión de las negociaciones por parte de los Estados miembros. Una participación eficaz en los procesos de elaboración y de implementación de las políticas europeas requiere un esfuerzo previo de coordinación por parte de las diferentes Administraciones que asegure una posición y defensa coherente de los intereses nacionales en las instancias europeas y un compromiso de los agentes públicos y privados que van a responsabilizarse de la implementación de las políticas acordadas.

Este esfuerzo previo de coordinación supone la adaptación de las Administraciones de los Estados miembros a un escenario complejo de negociación permanente. El éxito de esta adaptación depende a su vez del nivel de coordinación previo alcanzado en el interior de estas Administraciones, que puede limitarse a la coordinación interna y aislada de cada ministerio, como nivel de coordinación mínimo, o llegar a un nivel de coordinación máximo de diseño de una estrategia de gobierno basada en sólidos acuerdos interministeriales y en el establecimiento de prioridades[32].

Según el análisis realizado por E. Zapico[33], siguiendo la escala propuesta por L. Metcalfe[34], el sistema de coordinación en el caso de la Administración española ha pasado por diferentes fases de consolidación. Durante la fase previa al ingreso en la Comunidad Europea, en las negociaciones bilaterales entre el reducido grupo de funcionarios designados y la Comunidad, el sistema de coordinación resultó flexible y rápido, alcanzándose el nivel de establecimiento de prioridades centrales (nivel 8 de coordinación en una escala de 9). Tras la adhesión, el modelo tuvo que adaptarse a una

---

[32] Véase Metcalfe, L., «International policy coordination and public management reform», *International Review of Administrative Science*, n. 60, 1994, p. 281.

[33] Zapico, E., «La adaptación de la administración española a la Unión Europea: un proceso de evolución y aprendizaje permanente», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, n. 4, 1995, p. 47-65.

[34] Metcalfe, L., «La Comisión Europea como una organización red», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, n. 4, 1995, p. 281. La escala de niveles de coordinación propuesta refleja los siguientes «escalones» de inferior a superior: 1. Independencia ministerial; 2. Transmisión de información a otros ministerios; 3. Consulta entre ministerios (retroalimentación); 4. Evitar divergencias interministeriales; 5. Búsqueda de acuerdos interministeriales; 6. Arbitraje de diferencias interministeriales; 7. Definición de parámetros de negociación; 8. Establecimiento de prioridades centrales; 9. Estrategia de gobierno.

situación de negociaciones multilaterales con todos los ministerios y con las Administraciones de los países miembros.

Como factores añadidos, la prioridad clara de la adhesión no había sido reemplazada por otra equiparable, el apoyo de la Presidencia de Gobierno pasó a centrarse en temas más sensibles y los funcionarios que habían trabajado en el proceso de adhesión se habían trasladado a otros puestos. Si bien existían contactos bilaterales entre los delegados de la Representación Permanente y los ministerios, se emitían instrucciones contradictorias debido a la falta de coordinación por parte de la Secretaría de Estado para las Comunidades Europeas (SECE). La Comisión Interministerial era más un centro para compartir información que para debatir alternativas. Así, hacia finales de los ochenta el sistema de coordinación en proceso de adaptación alcanzó los niveles 3 (consulta interministerial) y 4 (evitar divergencias). Los grupos de trabajo en la SECE facilitaban el intercambio de información, evitando posiciones contradictorias en el ámbito de los grupos de trabajo en el Consejo de Ministros. Finalmente, la primera mitad de los noventa, entre la primera y la segunda presidencia españolas, ha supuesto la consolidación de la SECE como *locus* de centralización y distribución de instrucciones, y de los niveles 3, 4 y 5 (búsqueda de acuerdos internacionales) de coordinación, por mecanismos tanto formales como informales.

Para llegar a niveles más elevados de coordinación, E. Zapico apunta la necesidad de crear una unidad de análisis con recursos propios y personal permanente y de que la SECE cuente con una unidad de alta coordinación para análisis sectoriales y globales. Según este autor, factores clave en la mejora de la coordinación en el caso español han sido, sobre todo, el esfuerzo realizado en la reasignación de recursos humanos, en su formación y su información, la incorporación de expertos como asesores, los altos niveles de informatización y la elección de prioridades.

Como factor añadido que refuerza la necesidad de una mayor formación y cambio cultural en estas élites administrativas, se halla el carácter cada vez más técnico, especializado y diferenciado por áreas sectoriales de las políticas comunitarias. Éste ha potenciado la formación de coaliciones administrativas transnacionales de burócratas especialistas –en detrimento de los cuerpos diplomáticos– que tienden a desarrollar aproximaciones «culturalmente» convergentes[35]. Sin embargo, al mismo tiempo, éstas se distancian de la cultura de sus Administraciones nacionales de origen, las cuales están siendo por su parte sometidas, vía discurso o vía reforma, a un proceso de transformación influido por la «nueva gestión pública». Así, además de la influencia sobre las élites burocráticas que resulta del propio proceso de inte-

---

[35] Véase Cassese, S., «Theoretical sketch of the cooperative and multidimensional nature of Community bureaucracy», en Jamar, J. y Wessels, W., (ed.), *Community bureaucracy at the crossroads*, College of Europe, Brujas, 1985, p. 45.

gración, existe una segunda fuerza de convergencia de las Administraciones Públicas derivada de las diversas iniciativas de reforma inspiradas en la «nueva gestión pública» que no se desarrolla al margen de la integración europea.

El proceso de elaboración de las políticas europeas no es el único que exige la participación activa de las Administraciones de los Estados miembros: éstas son los principales agentes en su efectiva puesta en práctica.

El déficit de gestión de las políticas europeas tiene su origen en tres factores estructurales:

1. La orientación jurídica del proceso de elaboración de políticas europeas tiende a equiparar los avances en la integración con la transferencia de competencias legislativas en el ámbito europeo. Se asume además una capacidad de gestión que es, en todo caso, indirecta, ya que la Comisión depende de las Administraciones nacionales para la efectiva puesta en práctica de sus políticas, Administraciones que por añadidura se caracterizan por diferentes niveles de eficiencia y eficacia.

2. La cultura de la Comisión valora más la iniciación de nuevas políticas que el desarrollo de capacidades institucionales y administrativas para su gestión (adaptación de organizaciones ya existentes a las nuevas tareas, formación y desarrollo de nuevas organizaciones y sistemas interorganizativos).

3. La Comisión ha tendido a potenciar las políticas de integración «negativa», como la supresión de obstáculos nacionales a la libre circulación de personas, capitales o bienes, sobre las «positivas», como la construcción de marcos estables de colaboración institucional entre Administraciones para la gestión de políticas europeas[36].

Frente a la visión de un Estado federal europeo en el que las Administraciones de los Estados miembros se fusionan y supeditan jerárquicamente a las responsabilidades ejecutivas centrales de una Comisión reforzada, diversos autores reclaman una visión pluralista como la más acorde con la reciente evolución del proceso de integración europea[37].

En un sistema pluralista la gestión de las políticas europeas depende más de organizaciones-red que de estructuras jerárquicas. Esto es, los Estados

---

[36] Véase Metcalfe, L., *op. cit.*

[37] Véase *ibídem*, p. 27. Cita, en este sentido, a Wallace, 1991; Keohane y Hoffmann, 1991; Majone, 1994; y Streeck, 1995. Asimismo, el principio de reconocimiento recíproco entre las autoridades nacionales y la legitimación de las relaciones descentralizadas entre las Administraciones nacionales recogidos ambos en la Sentencia del Tribunal Europeo de 1979 en el asunto «Casis de Dijon» apoyan la forma de integración pluralista. En cualquier caso, defiende Metcalfe, la idea de la integración ha sido frecuentemente interpretada más como un apoyo al Estado-nación que como su suplantación, sirviendo como ejemplos el apoyo de los países miembros a los nuevos regímenes democráticos de Grecia, Portugal y España, en su momento, y a las nuevas democracias de la Europa central y del este.

miembros son responsables de gestionar sus interdependencias dentro de las directrices estratégicas definidas por la Comisión. Pero la gestión de estas interdependencias requiere la introducción de nuevos modelos de gestión que permitan superar las rigideces y la insularidad de los actuales aparatos burocráticos nacionales y facilitar la formación de redes administrativas descentralizadas donde la capacidad de intercambio, aprendizaje y coordinación de asociaciones bilaterales y multilaterales que se incardinan en tradiciones y culturas diferentes son esenciales. La credibilidad mutua entre los participantes en la red ha de estar reforzada no sólo por la capacidad de coordinación y diseño estratégico desde la Comisión, sino también por la eficacia y eficiencia demostrada por las Administraciones participantes.

Por estos motivos, las distintas Administraciones de los Estados miembros (estatales, regionales y locales) se hallan en un contexto de cooperación y competitividad en el que las culturas organizativas tradicionales se convierten en un obstáculo. El *principio del reconocimiento mutuo*[38] de regulaciones y estándares nacionales, como parte de las medidas para la realización efectiva del mercado interno, tiende a potenciar la competencia entre las distintas Administraciones nacionales para anticipar los niveles más eficientes. Esta competencia puede verse incrementada por la aplicación del *principio de subsidiariedad*, que debería conducir a reforzar las funciones implementadoras –ejecutivas y de control– de las Administraciones de los Estados miembros, mientras la Comisión se reserva la definición de estándares, la coordinación general y la evaluación de las políticas, creando si es necesario organismos con suficiente independencia como para actuar como asesores[39].

3.3. *La credibilidad del Estado en cuestión. Muchas tareas pendientes*

En este escenario la modernización de unas Administraciones como las españolas aparece claramente como una reforma pendiente. No podemos negar que se han hecho cosas, sobre todo en la Administración local, pero no con la extensión e intensidad necesarias, mientras en otros campos los avances son inexistentes:

---

[38] Este principio ha sido tomado como ejemplo del déficit de gestión que caracteriza las políticas comunitarias. El hecho de que existan diferencias entre las legislaciones nacionales en cuanto a regulaciones y estándares y que la aplicación del principio dependa sobre todo de la voluntad de los propios actores nacionales cuestiona la eficacia y viabilidad del propio principio. Esta situación se acentúa cuando la Comisión y el sistema de comités consultivos, reguladores y de gestión no demuestran ser eficaces cuando se trata de ir más allá de la supervisión de la mera transposición de las normas comunitarias en normas nacionales (Véase Morata, F., «Unión Europea, Administraciones Públicas y mercado interno», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, n. 4, 1995, p. 42-43).

[39] Véase Morata, F., *op. cit.*

— Se ha avanzado en informatización, aunque los nuevos sistemas de información creados no han sido utilizados para el control de gestión.

— La racionalización de procedimientos ha sido muy puntual, sin crear las bases de una nueva cultura administrativa.

— Las estructuras organizativas han quedado prácticamente intactas.

— Formación de personal y necesidades organizativas han ido cada una por su lado. La gerencialización se ha abordado de manera desconfiada, tímida y muy puntual.

— La función directiva no ha sido desarrollada.

Pero las cosas por hacer son, pensamos, muchas más y también más decisivas si nos atenemos al contexto y al momento en que nos encontramos:

— Sería muy importante avanzar en la separación entre los centros de decisión política y los centros de ejecución y gestión del gasto, potenciando así núcleos de formación y elaboración de políticas, con capacidades más estratégicas y menos vinculadas a la gestión.

— En la misma línea, convendría acometer la desagregación de estructuras en unidades homogéneas en cuanto al producto/servicio producido (estructura divisional o modelo agencia) y reforzar, consiguientemente, el papel de coordinación y dirección estratégica de los órganos con funciones horizontales.

— Si se profundizara en algunas experiencias parciales en sanidad y se consiguiera introducir mecanismos de incentivación y competencia para la provisión (cuasi-mercados, competencia dentro del sector público y con el sector privado por contratos para la provisión de servicios), se lograría disponer de una importante palanca de mejora de la calidad y la eficiencia de los servicios públicos y ello conduciría a dotar de mayor autonomía a los gestores públicos, hoy rodeados de murallas de desconfianza y controles previos.

— Sería necesario superar el miedo a la diferenciación entre el personal de las Administraciones Públicas, en las que hoy predomina la antigüedad casi como único criterio admitido, e introducir elementos de incentivación como instrumento de la política de personal.

— Convendría mejorar la conexión entre los presupuestos anuales y la planificación plurianual.

— Se debería aumentar la flexibilidad y la descentralización en la gestión del gasto público como instrumentos de la «orientación al cliente», con un adecuado mecanismo de rendición de cuentas y de verificación de la responsabilidad exigida a los gestores.

— Sería necesario avanzar en un control de gestión basado en indicadores de eficacia y eficiencia y en sistemas de contabilidad analítica, a partir de una amplia informatización.

— Finalmente, se deberían poner en marcha controles *ex-post*, tipo auditoría, por instituciones externas a la Administración, en los que se incluyan mecanismos de evaluación de políticas.

Todo ello puede parecer excesivo, pero debe considerarse que estamos hablando de una de las infraestructuras básicas de un Estado moderno y que la falta de funcionamiento democrático, eficiente y eficaz de esa gran infraestructura administrativa pone en cuestión, de hecho, la propia credibilidad del Estado para hacer frente a sus compromisos internos y externos. Es importante tener en cuenta, por otra parte, que existe más consenso del que parece en el interior de las propias Administraciones Públicas sobre estos temas. Lo que hace falta es que las presiones externas, procedentes de las necesidades y compromisos planteados por la integración europea, y las internas, procedentes de una ciudadanía cada día más consciente de su papel de cliente y copropietario (como contribuyente) de esas Administraciones, encuentren liderazgos políticos y vías de cambio adecuadas, a fin de facilitar esa tarea. Recordemos que, en definitiva, estamos ante una de las pocas reformas aún pendientes de la España contemporánea.

Capítulo V

POR UN CONSENSO SOCIAL EN LA SANIDAD

I. TESIS INTERPRETATIVAS

1. Ciudadanía y salud: apostar por un nuevo consenso

¿Cuál es el futuro del Sistema Nacional de Salud?, ¿cómo se atenderán las viejas y nuevas necesidades de salud de la población?, ¿qué volumen de recursos públicos y privados vamos a dedicar al cuidado de la salud en los próximos años?, ¿qué necesidades serán objeto de prestaciones gratuitas y universales y cuáles serán cofinanciadas por los usuarios?, ¿qué condiciones laborales esperan a los profesionales y trabajadores de la sanidad?, ¿en qué medida los españoles tendrán derecho a una atención sanitaria diferente en función de la comunidad autónoma en la que residan?

Para cualquiera que se enfrente a estas preguntas sin la complacencia política habitual, es obligado reconocer que sobre el futuro del Sistema Nacional de Salud se ciernen en estos momentos más inseguridades que certezas. Los optimistas se inclinarán por un escenario de transformación que repita los esquemas de los países más avanzados de nuestro entorno. Los pesimistas pondrán el acento en los costes de la no reforma, dibujando un sistema de salud cautivo de sus inercias y en claro deterioro de sus valores fundacionales. Ambas posibilidades son, sin embargo, simples pronósticos, basados en extrapolaciones del pasado propio o ajeno, pero incapaces de disipar las incertidumbres que atenazan la evolución de nuestro Sistema Nacional de Salud.

Esto no es óbice para reconocer un amplio consenso, de casi todas las fuerzas políticas, sobre la conveniencia de introducir cambios e, incluso, sobre el contenido de las reformas necesarias. A la hora de la verdad, sin embargo, parece que el discurso y la acción siguen rumbos diferentes, al no existir una estrategia coherente capaz de hacer avanzar el presente hacia el futuro. Los actores políticos tienden cada vez más a debatirse entre el cortoplacismo y la utopía, según las responsabilidades que ocupen: en el Gobierno se ven atrapados por el corto plazo, optando por justificar el *statu quo* y conformarse con ajustes incrementales; en la oposición ejercen desde utopías de distinto signo, útiles para cerrar las filas de sus partidarios, pero inútiles para pensar en el futuro ya que vuelven la espalda a la realidad.

Las dificultades para articular una visión compartida sobre el futuro de la sanidad acarrean la propagación de la incertidumbre respecto a la evolución previsible del sistema, tanto entre los agentes políticos que han de actuar en ella como en los demás interesados. Paralelamente, la presión de las circunstancias externas que inciden sobre la sanidad se hace insoporta-

ble, reclamando un horizonte más despejado en algunas de las variables críticas que condicionan el margen de maniobra del sistema. En otras palabras, sólo a partir de una delimitación clara del aseguramiento público, del marco de financiación a medio plazo y de los papeles respectivos del Estado y las comunidades autónomas en la financiación y ordenación de las prestaciones, puede aspirarse a una gestión razonable del sistema sanitario frente a sus condicionantes externos.

Ahora bien, en las circunstancias descritas, la reducción de la incertidumbre no puede esperarse en exclusiva del juego de los actores políticos. Es imprescindible la búsqueda de un nuevo consenso que, desde una consideración abierta de todas las variables involucradas en el futuro de la sanidad, pueda reunir una coalición de actores políticos y sociales capaz de soportar activamente la formulación y aplicación de los acuerdos. Avanzar por el camino del acuerdo exige de las fuerzas políticas y sociales una orientación pragmática y conciliadora, más allá de la propia interpretación ideologizada de la realidad y del referente electoralista. Supone también una apuesta por el largo plazo que no olvide la consideración de las dimensiones económicas y asistenciales que afectan al futuro de la sanidad.

Esto significa que, al menos, las siguientes cuestiones deberían ser objeto de deliberación y acuerdo:

— El mantenimiento de un sistema único de aseguramiento sanitario para todos los ciudadanos españoles, expresando el compromiso de financiación pública por parte del Estado y la delimitación de su contenido mínimo en forma de prestaciones universales y gratuitas garantizadas por ley.

— La existencia de prestaciones complementarias que puedan ser parcialmente financiadas por los usuarios, siempre que se garantice la equidad en la asistencia.

— La garantía de una financiación realista y estable del gasto sanitario con mecanismos que aseguren la disciplina presupuestaria, incentivando la responsabilización de políticos y gestores para el cumplimiento de los objetivos económicos.

— Un acuerdo para la distribución territorial de los recursos para el sector salud, que, desde una base igualitaria para todos los ciudadanos, introduzca mecanismos para la corrección de las desigualdades.

— La incorporación de los ciudadanos al funcionamiento del sistema sanitario, que haga posible la satisfacción de sus demandas de información completa sobre los servicios sanitarios y su tratamiento, con cauces realistas y efectivos de participación de los agentes sociales y con la influencia directa de los ciudadanos en el funcionamiento de los servicios a través de la libre elección.

— La culminación de la descentralización sanitaria a partir de la transferencia del Insalud a las comunidades autónomas que no han recibido aún las competencias.

— La autonomía de las comunidades autónomas en la organización de sus servicios sanitarios que mejor se adapte a sus circunstancias específicas, salvaguardando la necesaria disciplina en el gasto y flexibilidad en la gestión, y que posibilite condiciones de trabajo más próximas a lo que requiera cada uno de los servicios y más aptas para incentivar a los trabajadores.

— La puesta en marcha de los instrumentos de coordinación supracomunitaria prevista en la Constitución y en la Ley General de Sanidad, capaces de formular y asegurar el interés general, sin menoscabo de la autonomía de gestión de las comunidades autónomas.

2. La sociedad, artífice del nuevo consenso

La viabilidad de un nuevo consenso sobre el que construir la transformación posible y necesaria de la sanidad española requiere el abandono de, al menos, dos modelos de razonamiento que han acompañado la reforma sanitaria en los últimos años. Ambos están implícitos en la concepción del cambio como algo externo y otorgado que se impone sobre la realidad por voluntad de los representantes políticos.

En primer lugar, la experiencia pone de manifiesto que están condenadas al fracaso las reformas basadas en la proyección de modelos abstractos sobre una realidad cuya lógica de funcionamiento ignoran. Las instituciones cambian a partir de las potencialidades inherentes a las mismas y no en contradicción o al margen de ellas. Demasiadas veces en nuestro país, y siempre con parecidos resultados, arbitristas de distinto signo han pretendido imponer la superioridad de sus modelos abstractos de pensamiento, sin reparar en la ausencia de los presupuestos básicos que requiere su implantación.

La efectividad de los cambios se puede medir por el grado de reconocimiento social que reciben de la mayoría de los afectados, lo que no implica necesariamente su convencimiento, pero sí al menos su aceptación. En el sistema sanitario, dominado, por un lado, por profesionales con gran capacidad para resistirse a los designios jerárquicos y, por otro, por ciudadanos que aprovechan en silencio una autonomía cada vez mayor, los cambios dependen del grado de aceptación activa de sus destinatarios. En otras palabras, no hay reforma posible de la sanidad sin la adhesión y participación de los productores y beneficiarios de los servicios, por muy generalizado que sea el acuerdo político para la reforma.

En segundo lugar, la reforma necesita superar la concepción de la política como intermediación suprema y definitiva de la colectividad. Todas las reformas dicen realizarse en nombre y en beneficio de los ciudadanos, pero evitan celosamente con frecuencia compartir con ellos el protagonismo de su elaboración y puesta en práctica. Cuando los ciudadanos dan la espalda a los cambios por sentirlos ajenos, los reformadores reaccionan interpretando que «los han vendido mal», cuando lo que realmente han hecho es «producirlos» mal, al excluir de su elaboración a actores cuyo comportamiento es decisivo para la efectividad de las medidas adoptadas.

La reforma del Estado de Bienestar, en cualquiera de sus dimensiones, sólo puede llevarse a la práctica con una intensa implicación de la red de agentes sociales presentes tanto en la producción como en la recepción de sus prestaciones. La política, cada vez más constreñida por el cortoplacismo del mercado electoral, carece de margen de maniobra para el cambio si no se apoya en la sociedad vertebrando sus instancias plurales de representación. Lejos de una sumisión cautiva a los intereses organizados de productores y consumidores privilegiados, esto supone un esfuerzo de movilización y diálogo entre todos los intereses afectados y, en particular, de aquellos intereses difusos de los ciudadanos no organizados, para los que habrá que buscar cauces efectivos de representación.

II. RED DE LOS FENÓMENOS

La reforma sanitaria, al menos sobre el papel, ha ocupado un lugar destacado en la agenda política española desde la transición a la democracia. La insuficiencia, baja calidad y corporativismo que caracterizaban a los servicios sanitarios recibidos del régimen político anterior sirvieron para crear una ventana de oportunidad política desde la que abordar una profunda transformación del modelo heredado. Desde entonces, dos grandes ciclos de reformas se han sucedido, dejando tras de sí un fuerte desgaste político y una sensación agridulce de logros asistenciales y de fracasos organizativos. Sobre unas reformas que apenas llegan al núcleo del sistema sanitario, corriendo el riesgo de verse colonizadas por su inercia, se cierne la imagen de proyecto inacabado.

Las reformas sanitarias pueden ser analizadas tomando como referente analítico la visión que expresan del ciudadano, al que todas apelan como su gran argumento ideológico. Más allá de la manipulación retórica, el ciudadano invocado revela a través de las distintas reformas una imagen calidoscópica que, según por dónde se mire y quién mire, presenta perfiles diferentes. El ciudadano sin apellido al que apelan los reformistas es unas veces titular de derechos y otras de obligaciones, unas veces sujeto colectivo y otras individual, puede ser ciudadano estatal o autonómico. En función del significado elegido, cada reforma propone medidas diferentes y, en no pocos casos, contradictorias con las demás.

La lucha semántica por el significado de la ciudadanía es el espejo en el que se reflejan los actores que compiten por la representación de los ciudadanos en las transformaciones de la sanidad. Políticos, médicos, directivos, sindicatos, asociaciones de diverso carácter y medios de comunicación dicen actuar en defensa del ciudadano y argumentan que su posición es la mejor para hacerla efectiva. Esta batalla por el lenguaje es una de las consecuencias más evidentes de la ruptura de los viejos equilibrios y consensos, propia de la crisis del Estado de Bienestar, que se escenifica con especial intensidad en el sistema sanitario.

Desde esta perspectiva, los dos grandes ciclos reformistas que se dibujan sobre este período en España pueden retratarse por las distintas imágenes del ciudadano elegidas como eje de sus propuestas. La primera reforma, que alcanza su hito más significativo con la aprobación de la Ley General de Sanidad en 1986, hace suya la dimensión social de la ciudadanía en la versión estatalista de la tradición europea. La segunda reforma supone la incorporación de nuestro país a las tendencias occidentales de renovación del sistema sanitario, marcadas por la necesidad de dar respuesta a dos demandas aparentemente irreconciliables: la necesidad de contener

la presión ascendente del gasto y la presión que ejercen los ciudadanos sobre la asistencia reclamando más y mejores servicios.

Atravesando este doble ciclo de reformas, de las que aparece al mismo tiempo como condicionante y condicionada, nuestro país vive en este mismo período una tercera reforma: la descentralización territorial del sistema sanitario. De momento, siete comunidades autónomas, entre las que se encuentran las de mayor peso político y población, han pasado a gestionar directamente la red de centros y servicios sanitarios de la Seguridad Social. La ciudadanía autonómica ocasiona una profunda transformación, de efectos todavía no del todo explicitados, sobre el sistema sanitario. Con la descentralización mejora la proximidad y capacidad de respuesta a las necesidades de la población, pero también se ponen en evidencia riesgos de desintegración ante la fragilidad de los sistemas de coordinación supracomunitaria.

Las tres reformas a las que nos hemos referido proporcionan la estructura básica de la Red de Fenómenos que describimos a continuación. En cada uno de sus apartados consideramos dimensiones diversas de la ciudadanía que arrojan conclusiones no siempre coincidentes. Ello nos permite explorar las claves para reconciliar las perspectivas en conflicto, de las que ha de emerger un nuevo consenso entre ciudadanía y sistema sanitario.

1. La primera reforma giró en torno a la ciudadanía social

El primer ciclo de reformas en la sanidad española desde la transición a la democracia alcanza su hito más significativo con la aprobación de la Ley General de Sanidad en 1986. Ésta supone el tránsito de un modelo sanitario basado en la cobertura por los seguros sociales a una concepción universalista de la sanidad que hace suya la dimensión social de la ciudadanía recogida por la Constitución de 1978. Al mismo tiempo, la década de los ochenta se caracteriza por el desarrollo, modernización y consolidación del sistema sanitario público como garante de la prestación gratuita y universal reconocida por la legislación sanitaria. En este período, España realiza una progresiva convergencia con los países europeos en cuanto a niveles de protección y gasto sanitario, superando, como en otros ámbitos del Estado de Bienestar, un retraso histórico de muchas décadas (tabla 1).

La sanidad española se ha caracterizado a lo largo de la mayor parte de este siglo por una patológica fragmentación de sus servicios y el raquitismo de sus niveles de cobertura, que sólo empieza a superarse a finales de la década de los sesenta. Los antecedentes de la situación heredada por la democracia se sitúan, en primer lugar, en una concepción de la sanidad

Tabla 1 – Evolución del gasto sanitario total en la Unión Europea. En porcentaje del PIB. 1970-1995

	1970	1980	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Alemania	5,9	8,4	8,3	8,4	8,6	8,6	9,5	9,6
Austria	5,4	7,9	8,4	8,6	9,0	9,3	9,7	9,6
Bélgica	4,1	6,6	7,6	8,0	8,1	8,3	8,2	8,0
Dinamarca	6,1	6,8	6,5	6,6	6,6	6,7	6,6	6,5
España	3,7	5,7	6,9	7,1	7,2	7,3	7,3	7,6
Finlandia	5,7	6,5	8,0	9,1	9,4	8,8	8,3	8,2
Francia	5,8	7,6	8,9	9,1	9,4	9,8	9,7	9,9
Grecia	4,0	4,3	5,3	5,3	5,5	5,7	5,2	5,2
Holanda	5,9	7,9	8,0	8,3	8,5	8,7	8,8	8,8
Irlanda	5,3	8,7	6,7	7,1	6,8	6,7	7,9	7,9
Italia	5,2	6,9	8,1	8,4	8,5	8,5	8,3	7,7
Luxemburgo	3,8	6,3	6,5	6,5	6,7	6,9	5,8	5,8
Portugal	2,8	5,8	6,6	7,0	7,1	7,3	7,6	7,6
Reino Unido	4,5	5,6	6,0	6,5	7,0	7,1	6,9	6,9
Suecia	7,1	9,4	8,6	8,4	7,6	7,5	7,7	7,7
Media UE	**5,0**	**7,0**	**7,4**	**7,6**	**7,7**	**7,8**	–	–

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Temes Montes, J. L. y Gil Redrado, J., *Sistema Nacional de Salud*, McGraw-Hill, Madrid, 1997; y El País, *Anuario de la salud, la medicina y la sanidad 1997*, Madrid, 1997.

como acción preventiva sobre los problemas de salud de la población, al margen de la función asistencial. Este modelo se recoge en la Ley de Bases de la Sanidad Nacional de 1944, cuya estrechez organizativa, no sólo impidió reordenar la dispersión de las funciones sanitarias ya existentes, sino que contribuyó a aumentar la fragmentación, con la emergencia de nuevas competencias en diversos ministerios.

Las funciones asistenciales tienen históricamente en España dos cauces paralelos de desarrollo, además de la propia sanidad estatal. Por un lado, los servicios de beneficencia pública de base local, en manos de ayuntamientos y diputaciones, que crearon centros asistenciales con desigual implantación en el territorio; de particular importancia eran los centros hospitalarios de las diputaciones para la asistencia infantil, maternal y psiquiátrica y para los enfermos infecciosos. Por otro lado, con creciente significación a partir de la segunda mitad de siglo, la sanidad asistencial se relaciona con la expansión del seguro obligatorio de enfermedad, implantado por la ley de 1942, en el marco de un sistema profesional gestionado por el Instituto Nacional de Previsión. A diferencia de lo ocurrido en la mayoría de los países occidentales, en los que la Seguridad Social se limitaba a financiar la asistencia, en España decidió crear su propia red de centros y servicios.

A partir de su encuadramiento en el sistema de seguridad social, la asistencia sanitaria conoce un proceso continuado de expansión, con un número de beneficiarios en progresivo incremento. Los índices de cobertura de la población evolucionan del 22% en 1945 al 49,4% en 1962 y alcanzan el 84,5% en 1982. Desde la Ley de Bases de la Seguridad Social de 1963 se van elaborando diversos textos legislativos que regulan las prestaciones y la organización sanitaria de la Seguridad Social hasta la transición democrática. El papel de la antigua Dirección General de Sanidad va perdiendo peso, dada su reducida capacidad económica frente a los presupuestos de origen contributivo de la Seguridad Social. El control de la población y de los recursos otorgan a esta última el poder de hecho sobre la política sanitaria del Estado.

En la segunda mitad de los años sesenta y la primera de los setenta se produce una fuerte expansión de los servicios asistenciales, con la construcción de los grandes hospitales de la Seguridad Social. Allí donde la red de la Seguridad Social era insuficiente, el Instituto Nacional de Previsión hacía uso de las infraestructuras sanitarias estatales y locales, a través de convenios y conciertos, pero sin integrarlas en su estructura. El esfuerzo de coordinación de las diferentes redes a través de la Ley de Hospitales de 1961 no consigue sus objetivos, al coexistir organizaciones hospitalarias muy variadas en cuanto al régimen de su personal, los recursos disponibles o las prestaciones que eran capaces de ofrecer, actuando sin planificación conjunta de prioridades ni estándares asistenciales comunes.

En este tiempo, de acuerdo con la lógica corporativa del régimen anterior, el Estado delega en la profesión médica el control del sistema sanitario. Esto coincide con una gran expansión de la medicina (tabla 2), que crea una percepción duradera de crecimiento y desarrollo profesional, en la que hunde sus raíces buena parte de la cultura médica dominante en el sistema sanitario hasta nuestros días.

El último hito a considerar en este largo y desordenado proceso de acomodación histórica de la sanidad se produce poco tiempo antes de aprobarse la Constitución. En noviembre de 1978 desaparece el Instituto Nacional de Previsión, del que habían dependido hasta entonces todas las prestaciones de la Seguridad Social, apareciendo tres entidades gestoras de las que una de ellas, el Instituto Nacional de la Salud (Insalud), asume la gestión de la asistencia sanitaria. En 1977 se creó, por primera vez desde la Segunda República, un Ministerio de Sanidad y Seguridad Social, que pasó a ser de Trabajo, Sanidad y Seguridad Social en 1981 y, finalmente, de Sanidad y Consumo en diciembre de ese mismo año. Este proceso significa la consolidación de los dos bloques principales de la Administración sanitaria estatal en un mismo ministerio que incorpora tanto las funciones asistenciales de la Seguridad Social como las antiguas fun-

Tabla 2 – Evolución del número de médicos por 1.000 habitantes en la Unión Europea. 1960-1994

	1960	1970	1980	1990	1991	1992	1993	1994
Alemania (*)	1,4	1,6	2,3	3,0	3,1	3,1	3,2	3,3
Austria	1,4	1,4	1,6	3,0	3,1	3,2	3,3	3,4
Bélgica	1,3	1,5	2,3	3,5	3,5	3,6	3,7	–
Dinamarca	1,2	1,4	2,2	2,8	2,6	2,8	–	–
España	1,2	1,3	2,3	3,8	3,9	4,0	4,1	4,1
Finlandia	0,6	1,0	1,9	2,4	2,5	2,6	2,6	2,7
Francia	1,0	1,3	2,0	2,7	2,7	2,8	2,8	2,8
Grecia	1,3	1,6	2,4	3,4	3,7	3,8	3,9	3,9
Holanda	1,1	1,2	1,9	2,5	2,5	2,5	–	–
Irlanda	1,1	1,2	1,3	1,6	1,7	1,7	1,7	2,0
Italia	0,5	0,7	1,1	–	–	–	–	–
Luxemburgo	1,0	1,1	1,5	2,0	2,0	2,1	2,2	2,3
Portugal	0,8	0,9	2,0	2,8	2,9	2,9	2,9	2,9
Reino Unido	–	1,1	1,4	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6
Suecia	1,0	1,3	2,2	2,9	2,9	3,0	3,0	–
Media UE	**1,0**	**1,2**	**1,8**	**2,8**	**2,8**	**2,9**	–	–

(*) A partir de 1990 se tiene en cuenta la población de la Alemania reunificada.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Eurostat, *Statistiques Démographiques*, Luxemburgo, varios años; Eurostat, *Retrato social de Europa*, Luxemburgo, 1991; Eurostat, *Europa en cifras - Cuarta edición*, Luxemburgo, 1995; Eurostat, *Anuario Eurostat '96*, Luxemburgo, 1996; y OCDE, *Health care systems in transition*, París, 1990.

ciones de la Dirección General de Sanidad, en lo que constituye el primer paso del lento proceso de racionalización de la organización sanitaria en nuestro país.

1.1 Desarrollo de la sanidad pública y aseguramiento universal

Con la transición a la democracia, se ponen de manifiesto las limitaciones de la sanidad pública heredada del régimen anterior. La reforma sanitaria aparece asociada a fuerzas que intervienen desde el exterior y que cuestionan una autonomía celosamente defendida por los profesionales. La ideología irrumpe con fuerza en la discusión sobre política sanitaria, al proponerse modelos alternativos basados en proyectos políticos asociados a la transformación global de la sociedad española.

La Constitución de 1978 señala el tránsito a un nuevo régimen político, con escasas previsiones sobre el lugar que corresponde al sistema sanitario. Incluye dos preceptos, además de los que se refieren al reparto de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas: el artículo 41 establece la obligación de los poderes públicos de mantener un régimen

público de seguridad social; el artículo 43 reconoce el derecho a la salud, encomendando a los poderes públicos la organización y tutela de la salud pública a través de medidas preventivas y de las prestaciones y servicios necesarios. Dos interpretaciones se propusieron sobre la combinación de estos artículos: según la primera, a la Seguridad Social le correspondían las prestaciones estrictamente económicas y la sanidad constituiría un servicio separado; para la segunda, la Seguridad Social era el referente organizativo y económico de las prestaciones sanitarias, bien de todas ellas o de las incluidas en su sistema de aseguramiento. Se abre la disyuntiva entre un modelo de sanidad universal organizado a través de un Servicio Nacional de Salud o un modelo sanitario basado en el aseguramiento contributivo y dependiente de la Seguridad Social.

La Ley General de Sanidad resuelve esta disyuntiva en favor de la primera de ambas opciones abordando el establecimiento de un sistema integrado de salud, autónomo de la Seguridad Social y capaz de poner fin a la insuficiencia y desorganización histórica de la sanidad española. La reforma sanitaria que tiene a la Ley General de Sanidad como buque insignia es inseparable del ascenso al poder de los socialistas en 1982 y de su proyecto de hacer evolucionar a nuestro país hacia las coordenadas de un Estado de Bienestar moderno, asimilable al de los países europeos más avanzados socialmente. Este hecho supone el auge de las fuerzas que se habían distinguido por la crítica del modelo corporativo de la sanidad, de su desorganización y deficiente cobertura de las necesidades de la población. Surge entonces un discurso reformador con una fuerte carga ideológica que toma su referente conceptual en los modelos sanitarios comparados basados en la cobertura universal y gratuita estatal, que se denomina Sistema Nacional de Salud.

La Ley General de Sanidad es el resultado de este discurso. De la misma se deduce un cambio fundamental en el contenido del aseguramiento sanitario: deja de ser un derecho derivado de la contribución a la Seguridad Social para convertirse en un derecho no contributivo derivado de la condición ciudadana. Este cambio se concreta en la ampliación de la cobertura sanitaria y en una progresiva disminución de la contribución de la financiación de la Seguridad Social al presupuesto sanitario (tabla 3), que terminaría desapareciendo con la aplicación del Pacto de Toledo para la racionalización de la Seguridad Social.

El propósito de esta ley es concentrar en una unidad institucional de planificación y ejecución toda la pluralidad de organizaciones sanitarias desparramadas en el período histórico anterior. Esta preocupación puede acreditarse por el simple hecho de que 80 de los 113 artículos de la Ley General de Sanidad tienen carácter organizativo, dedicándose los restantes a definir el contenido del derecho a la salud y a describir genéricamente las funciones sanitarias. La ley no establece el contenido de la prestación sa-

Tabla 3 – Estructura de financiación del gasto público en sanidad. En porcentaje. 1979-1997

	1979	1982	1986	1991	1997
Aportaciones estatales	5,54	14,90	23,77	67,80	91,85
Cuotas Seguridad Social	90,19	82,81	74,27	27,22	5,98
Otros ingresos	4,27	2,29	1,96	4,98	2,17
Total	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Comisión de Análisis y Evaluación del Sistema Nacional de Salud, *Informe y Recomendaciones*, Madrid, 1991; El País, *Anuario de la salud, la medicina y la sanidad 1997*, Madrid, 1997.

nitaria, limitándose a fórmulas genéricas de amplísimas posibilidades de interpretación. En otras palabras, no existe una definición de las condiciones de acceso al sistema, ni tampoco se concretan en una lista las prestaciones incluidas o excluidas o se distinguen las prestaciones básicas de las complementarias que pudieran financiarse directamente por los beneficiarios. Estas previsiones, unidas a los principios generales de la ley (extensión a toda la población española, acceso en condiciones de igualdad efectiva y superación de desigualdades), crean un sistema de clara vocación expansiva, abierto a las prestaciones que puedan ir generándose por el

Tabla 4 – Evolución del gasto total en sanidad. En pesetas corrientes. 1982-1995

	Total (en millones)	% del PIB	Gasto sanitario *per cápita*	% variación gasto sanitario	% variación PIB
1982	1.167.061	5,9	30.736	17,7	16,7
1983	1.352.083	6,0	35.430	15,9	14,2
1984	1.472.355	5,8	38.415	8,9	13,3
1985	1.601.260	5,7	41.619	8,8	10,5
1986	1.816.428	5,6	47.053	13,4	14,6
1987	2.062.095	5,7	53.262	13,5	11,8
1988	2.545.914	6,3	65.601	23,5	11,1
1989	2.940.676	6,5	75.619	15,5	12,2
1990	3.467.825	6,9	89.012	17,9	11,3
1991	3.910.000	7,1	100.462	12,8	9,5
1992	4.270.000	7,2	109.465	9,2	7,6
1993	4.440.000	7,3	113.596	4,0	3,1
1994	4.960.000	7,7	126.695	11,7	6,2
1995	5.093.860	7,3	129.912	2,7	7,8

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Sociedad Española de Salud Pública y Administración Sanitaria, *La Salud y el Sistema Sanitario en España: Informe SESPAS 1995*, Barcelona, 1995; Temes Montes, J. L. y Gil Redrado, J., *Sistema Nacional de Salud*, McGraw-Hill, Madrid, 1997; Ministerio de Sanidad y Consumo, *Sistema Nacional de Salud. Servicios de salud. Datos y cifras 1995*, Madrid, 1996; INE, *Contabilidad Nacional de España. Serie enlazada 1964-1991. Base 1986*, Madrid, 1992; INE, *Contabilidad nacional de España. Base 1986. Serie contable 1990-1995*, Madrid, 1996; INE, *Boletín trimestral de coyuntura*, n. 65, 1997; e INE, *Boletín mensual de estadística*, varios números.

avance técnico y científico y a las presiones consumistas ejercidas desde la demanda.

No debe sorprender, en consecuencia, la fuerte tendencia expansiva del gasto sanitario en España desde la aprobación de la Ley General de Sanidad. Si entre 1984 y 1987 el gasto sanitario evolucionó de forma paralela al crecimiento del PIB, de 1987 a 1993 el crecimiento medio anual fue del 13,8%, lo que supone una desviación media anual de 4,3 puntos por encima del crecimiento del PIB nominal; de 1994 a 1997 la evolución del gasto sanitario se ha situado ligeramente por encima del 6% (tabla 4). Esto hace de España el país con un mayor crecimiento relativo del gasto sanitario con relación al PIB de todos los Estados miembros de la Unión Europea en las dos últimas décadas.

1.2 Se consolida el modelo burocrático en la sanidad

La evolución descrita anteriormente consolida en España un modelo sanitario caracterizado por la integración de los servicios en una organización de carácter burocrático. Ésta convive, no obstante, con la descentralización territorial de la sanidad a las comunidades autónomas, lo que suscita dudas sobre el carácter integrado del Servicio Nacional de Salud, ya que dependerá de la efectividad de los mecanismos de coordinación supracomunitaria. A este problema nos referiremos en el último apartado de este estudio.

En este punto nos interesa poner de manifiesto la caracterización del sistema sanitario que emerge de la reforma. Ésta se inició con la confrontación entre los reformadores externos, guiados por un modelo sanitario de fuerte contenido ideológico, y los profesionales, defensores de un *statu quo* adquirido en los tiempos de máxima autonomía de la organización sanitaria. Es patente, desde el principio, la desigualdad entre, por un lado, una fuerza que, a pesar de dominar el poder político, se presenta como una alianza ideológica de grupos que proceden de terrenos distintos y cuyas visiones prácticas de la realidad no coinciden (profesionales, especialistas de salud pública, economistas y personas procedentes de la gestión) y, por otro lado, el grueso de los profesionales, adscritos a un orden cultural sólido y coherente, soportado por su control efectivo de la maquinaria asistencial.

Los ejes estratégicos de la reforma se dividieron en dos: de una parte, la defensa de un modelo sanitario que sitúa la prevención y la promoción por delante de la asistencia curativa y que tiene su componente esencial en la reforma de la atención primaria; y, de otra, la afirmación y desarrollo de las estructuras sanitarias centrales, mediante la potenciación de los servi-

cios de planificación y control, que centran sus esfuerzos en la elaboración y aplicación de normas uniformes para el conjunto del sistema, reduciendo la autonomía de las organizaciones sanitarias. La confrontación de ambas propuestas con la realidad va a producir resultados diferentes de los esperados.

La implantación del nuevo modelo de atención primaria ofrece resultados contradictorios. Parece evidente su incapacidad para imponer un modelo de salud preventivo al que se subordine el papel de los servicios asistenciales. Esta formulación suponía una alternativa radical al modelo clínico tradicional, cuyo énfasis curativo se veía desplazado por el preventivo de orientación comunitaria, que exige capacidades profesionales diferentes y pautas distintas de relación con la población. El trabajo médico, caracterizado por el individualismo y la orientación terapéutica, daba paso a la formación de equipos interdisciplinares, en los que intervenían diversos profesionales en pie de igualdad y en una interrelación muy diferente con los actores sociales.

Los requerimientos de este cambio eran tan elevados y suponían una ruptura tan fuerte del modelo cultural y de la distribución del poder vigente que su implantación se produjo en términos muy distintos de los concebidos inicialmente. La profesión médica, gracias a su formidable peso e inercia organizativa, consiguió colonizar el modelo de atención primaria desde una lógica asistencial y coherente con su autonomía profesional. De hecho, el resto de los técnicos en salud pública pasan a jerarquizarse implícitamente en funciones de apoyo a la profesión médica.

Al propio tiempo, la participación comunitaria no pasó de ser un componente retórico de la reforma, ya que nunca alcanzó un protagonismo real dentro del sistema de salud. La especificación que de la misma hace la Ley General de Sanidad a través de los consejos de salud (cuadro 1) pone en evidencia su contradictoria definición como principio básico, al recibir unas competencias que los vacían de posibilidades de influencia real, puesto que los excluyen de las decisiones concernientes a las prestaciones. Mi-

Cuadro 1 – Consejos de salud de área

COMPOSICIÓN (artículo 58.1 de la Ley General de Sanidad)
Representación de la ciudadanía a través de las corporaciones locales (50%) Organizaciones sociales más representativas a través de profesionales sanitarios titulados Administración sanitaria del área de salud
FUNCIONES (artículo 58.2 de la Ley General de Sanidad)
Verificar la adecuación de las actuaciones del área a la norma y directrices de política sanitaria Orientar las directrices sanitarias del área Proponer medidas a desarrollar para estudiar los problemas específicos del área Promover la participación comunitaria Conocer e informar del anteproyecto del plan de salud del área Conocer e informar sobre la memoria anual del área

nada su potencialidad como órganos activos de interrelación de la sociedad con los servicios sanitarios en las cuestiones cruciales para aquélla, la mayoría de estos consejos no llegan a constituirse y allí dónde lo hacen tienen una existencia anodina, mera legitimación de decisiones adoptadas previamente por los órganos de planificación sanitaria.

Sería ingrato ignorar que la reforma de la atención primaria constituye un gran avance en términos asistenciales. Anteriormente, la atención primaria dependía de los médicos generales y pediatras de cupo de los ambulatorios en las ciudades y de los médicos de asistencia pública domiciliaria en las zonas rurales. Este modelo de atención era claramente insuficiente porque tendía a crear grandes desigualdades territoriales y a ejercer una fuerte presión sobre la asistencia hospitalaria, ya que descargaba sobre la misma buena parte de la demanda asistencial. Algunos de estos problemas, aunque no todos, han sido razonablemente superados a través de la reforma de la atención primaria y la creación de los centros de salud. Sigue sin resolverse satisfactoriamente la saturación de las urgencias hospitalarias; muchas de sus atenciones deberían situarse en la asistencia primaria.

El segundo de los ejes de la reforma lo situaríamos en la burocratización de la organización sanitaria, muy relacionada con los objetivos de integración y consolidación de la red asistencial. El grado de realización de esta segunda estrategia ofrece igualmente un balance contradictorio. En el sistema sanitario se puede constatar el desarrollo de una poderosa estructura central de planificadores y controladores por encima de los centros y unidades clínicas. Son evidentes los efectos de su trabajo en normas de acreditación y homologación técnico-profesionales (condiciones mínimas que deben reunir los centros, servicios y equipamientos sanitarios) y de homogeneización de la gestión de los recursos humanos y económicos. Es más discutible, sin embargo, la valoración que puede hacerse de esta burocratización, tanto en su impacto real sobre el funcionamiento del núcleo clínico de las organizaciones sanitarias, como en la coherencia entre el modelo organizativo en que se inspira y el que resulta más apropiado a las condiciones actuales de la sanidad.

En relación con la primera de ambas cuestiones, parece difícil reproducir en una organización profesional las normas que regulan el funcionamiento de las burocracias industriales. La administración sanitaria aparece como la imposición de una disciplina mecánica sobre la producción de los servicios sanitarios, que se consideran susceptibles de ser medidos y evaluados conforme a un estándar de producción en cadena. Los profesionales se consideran como una simple pieza de este engranaje, controlables según pautas preestablecidas que aseguren la subordinación de su trabajo a las normas técnicas y económicas. En la práctica y en contra de estas suposiciones, la naturaleza de la prestación sanitaria hace que los profesionales tengan una gran discrecionalidad sobre la producción de los servi-

cios, que no sólo es inevitable, sino una condición esencial de la eficacia de su trabajo. Esto hace que las normas burocráticas impuestas desde los servicios centrales sean cuestionadas por prácticas profesionales cotidianas sobre las que el tecnócrata tiene escasa capacidad de control. No es extraño que la mayor parte de las reformas burocráticas (desde la más simple, como el control horario, hasta la más compleja, como el control sobre la prescripción farmacéutica) fracasen en la puesta en práctica puesto que están diseñadas al margen de la lógica profesional que desean transformar.

La segunda de las cuestiones que plantea el desarrollo de la administración sanitaria nos sirve de puente con el próximo apartado. Podemos preguntarnos hasta qué punto la burocratización de los servicios sanitarios y el fortalecimiento de las tecnoestructuras horizontales no eran medidas que se situaban a contracorriente de las tendencias de organización sanitaria que ya se apuntaban en otros países. Éstas se basan en premisas bien diferentes a las que caracterizan el modelo anterior. En primer lugar, la racionalidad económica que defienden no se basa en la integración de funciones en una única organización burocrática, sino en la separación de las funciones de planificación y financiación de las de provisión, y en la cesión de autonomía a los centros sanitarios, a los que se quiere transferir el riesgo económico de la prestación mediante mecanismos contractuales. En segundo lugar, frente a la obsesión por el control normativo de las profesiones sanitarias, estas tendencias reconocen el poder real de los médicos y pretenden articular la nueva organización sanitaria sobre el valor positivo de su discrecionalidad. No debe extrañar, en tal circunstancia, que la segunda reforma a la que nos referiremos a continuación encuentre uno de sus principales obstáculos en la resistencia de las tecnoestructuras burocráticas asentadas durante la primera reforma.

2. La segunda reforma: derechos y obligaciones del ciudadano-cliente

Los años ochenta suponen la emergencia en los países occidentales de un movimiento de cambios con profundas implicaciones sobre la organización y funcionamiento de los servicios públicos. La crisis tiene sus causas más próximas en los desequilibrios fiscales del Estado en la década de los setenta, que empiezan a marcar los límites de las posibilidades de financiación del gasto público. Por debajo de estos síntomas, afloran contradicciones más profundas en los presupuestos económicos, políticos y sociales del Estado de Bienestar, que irán acentuándose progresivamente hasta cuestionar su viabilidad si no es reformado. Se abre la confrontación ideológica que marca el último cuarto de siglo, en la que parecen levantarse de nuevo las viejas banderas de la libertad y la igualdad que han acom-

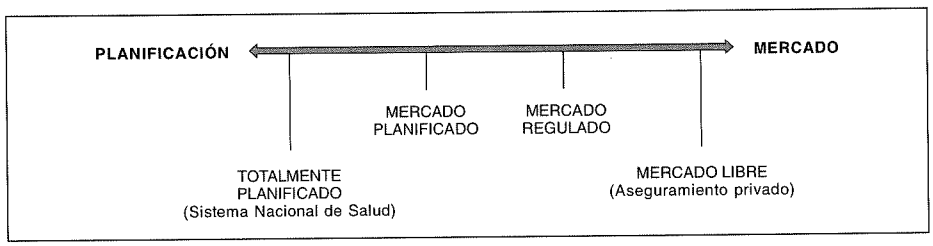
pañado respectivamente a la derecha y a la izquierda a lo largo del siglo.

Por debajo de una confrontación que es sobre todo simbólica, la batalla más dura de la reforma del Estado de Bienestar se libra en las organizaciones que se constituyeron y desarrollaron bajo el consenso de la posguerra. Allí es donde se ventilan los poderes del viejo orden social, político y económico, y los que aparecen como principales afectados son los productores y consumidores beneficiarios del viejo *statu quo*. Ante las exigencias de contención del gasto y las presiones para incrementar los servicios, tanto desde la oferta como desde la demanda, se resquebraja el equilibrio que había presidido el desarrollo de estas organizaciones en su fase expansiva. El modelo de organización de los servicios públicos se considera demasiado rígido e ineficiente, dominado por profesionales monopolistas que deciden sobre las prestaciones al margen de la racionalidad económica y las necesidades de los ciudadanos. Los representantes políticos, situados en la encrucijada de las nuevas tensiones, se ven forzados a reaccionar buscando la disminución del poder de los profesionales, el cual, en parte, pretenden recuperar para ellos y, en parte, trasladar a unos administradores reconvertidos en gerentes para reforzar el control del gasto.

En la revisión crítica del estatismo del bienestar, las teorías antiburocráticas de la elección pública y el pensamiento neoliberal proporcionan la munición de grueso calibre. Ésta resulta rentable en la lucha ideológica, pero poco útil para la transformación efectiva del sistema, al toparse con una realidad inabordable con sus esquemas reduccionistas. La búsqueda de alternativas se inspira en los modelos micro de la economía de la organización y en la gestión empresarial: la sustitución de jerarquías por mercados en la coordinación de las funciones de planificación, financiación y provisión de servicios y el desarrollo de instrumentos de gestión en el seno de las organizaciones sanitarias se convierten en pautas generales de las reformas, avanzando desigualmente entre los distintos países y sectores de servicios públicos.

Las nuevas guías del diseño organizativo se identifican con la imagen del ciudadano-cliente, que refleja la confianza que otorgan al mercado. La importación de la idea de cliente al ámbito de los servicios públicos responde a una doble función ideológica e instrumental. En su sentido ideológico, el cliente expresa la dimensión privada de la ciudadanía como intercambio material entre los ciudadanos y los poderes públicos, con las obligaciones fiscales de un lado y los derechos materiales a los servicios públicos de otro; no debe olvidarse que la redistribución entre clases medias hacia la que evolucionan masivamente los servicios del bienestar justifica esta visión de la ciudadanía, de indudable rentabilidad electoral. Desde el punto de vista instrumental, el cliente proporciona un mecanismo externo de control de las organizaciones profesionales que merma el poder de los productores, bien mediante la ampliación y el reforzamiento de derechos –como la li-

Cuadro 2 – La organización sanitaria entre la planificación y el mercado



bertad de elección– o bien mediante la fijación de contraprestaciones económicas por los servicios.

En casi todos los países occidentales la sanidad es el sector en el que antes y con mayor intensidad se desencadena esta confrontación con el viejo orden político y cultural de las organizaciones del bienestar. Es, por tanto, en el sector salud donde se exacerban las contradicciones económicas y organizativas del Estado de Bienestar, dadas las fuertes presiones inflacionistas del presupuesto sanitario y la mayor disponibilidad de los profesionales sobre los principales componentes del gasto. En una tendencia que se extiende progresivamente a todos los países occidentales, se generaliza una reforma sanitaria que busca configuraciones intermedias entre la planificación y el mercado (cuadro 2).

Vamos a explicar a continuación los rasgos que adopta esta reforma en España, cuyo ciclo se inicia a principios de la década de los noventa, con algún retraso respecto a otros países. Analizaremos sus repercusiones en las dos vertientes que tiene la posición del ciudadano-cliente: el desarrollo de sus derechos y el racionamiento de las prestaciones. Consideraremos también el problema que plantea la introducción de estas reformas, dado el largo camino que aún deben recorrer en nuestro país para producir efectos en el núcleo profesional de las organizaciones sanitarias. De hecho, los recientes trabajos de la Subcomisión del Congreso de los Diputados para la Consolidación y Modernización del Sistema Nacional de Salud se sitúan en estas mismas coordenadas de reforma basada en la introducción de modelos gerenciales de organización. Sin embargo, más allá del grado de consenso político que reúna esta iniciativa, el destino de la segunda reforma se presenta incierto, dada la complejidad que supone remontar las dificultades de su puesta en práctica.

2.1 El Informe Abril como punto de inflexión

Cuando aún no se habían cumplido cinco años desde la aprobación de la Ley General de Sanidad, el Congreso de los Diputados insta al Gobierno

a crear una comisión de expertos para la revisión del Sistema Nacional de Salud y las tendencias de su entorno. El propio mandato de la comisión fija la crisis económica y servicial de los servicios sanitarios y las tendencias internacionales de reforma como referentes de su análisis. El trabajo de la Comisión de Análisis y Evaluación del Sistema Nacional de Salud se haría público en 1991, conociéndose como Informe Abril, por asumir su presidencia el ex Vicepresidente del Gobierno, Fernando Abril Martorell.

España se suma con este informe al movimiento internacional de reforma sanitaria de inspiración económica y gerencialista. Supone el cuestionamiento implícito del modelo de organización de los servicios sanitarios recogido en la Ley General de Sanidad y que abandera la primera reforma. Ésta había definido el Sistema Nacional de Salud siguiendo los pasos de su prototipo universal, el *National Health Service* del Reino Unido, abiertamente cuestionado en su país de origen desde principios de los ochenta y objeto de una drástica reforma en 1989, que acabó con su carácter de organización integrada de planificación, financiación y producción de servicios sanitarios. Esta falta de sintonía pone de manifiesto como España, que en pocos años desarrolla lo que otros países hicieron durante décadas, también pierde la oportunidad de aprender de su experiencia, introduciendo las innovaciones institucionales necesarias en su modelo.

El Informe Abril comienza con un claro reconocimiento de los avances y logros de la sanidad española en los años precedentes. Defiende enfáticamente los pilares básicos del Sistema Nacional de Salud a través del aseguramiento universal de los ciudadanos financiado mayoritariamente con fondos públicos para garantizar la equidad en el acceso. Las recomendaciones en modo alguno cuestionan estos principios, sino que pretenden garantizar su vigencia ante las transformaciones a las que se enfrenta la sanidad.

A partir de aquí, se distancia ampliamente de un modelo que, de permanecer inalterado, puede tener consecuencias negativas sobre la eficiencia, la equidad y la calidad de las prestaciones. Constata un desequilibrio creciente entre unos recursos limitados y una demanda en continua expansión, consecuencia del envejecimiento de la población y la presión de las nuevas tecnologías. Juzga la organización burocrático-asistencial incapaz de afrontar con éxito estos retos, dada su insensibilidad a los costes y a las expectativas de los usuarios. Por ello formula una serie de propuestas que ofrecen criterios muy diferentes a los establecidos, tanto para la organización de las funciones sanitarias y la regulación de las condiciones de trabajo de los profesionales como para la propia delimitación de las prestaciones objeto de financiación.

La nueva organización se basa en la separación de las funciones de financiación (pública) de las de provisión de servicios (pública y privada), con el fin de introducir un cierto grado de competencia entre los provee-

dores. Se apuesta por la autonomía de gestión de los centros sanitarios mediante su transformación en sociedades públicas sujetas a controles económicos y financieros. Finalmente, se defiende una renovación del régimen de empleo del personal al servicio de la sanidad, liberándolo de las rigideces que perjudican tanto la asignación eficiente de los recursos como la aplicación de recompensas y sanciones.

El ciudadano aparece contemplado en la doble vertiente de su derecho a recibir un servicio de calidad y de su obligación de participar en la financiación de determinadas prestaciones. El rechazo de la opinión pública a esta última cuestión marcaría la acogida del informe. A partir de una investigación comparada, se observa, en primer plano, la escasa satisfacción de los usuarios (tabla 5), lo que lleva a proponer una orientación global del sistema hacia la calidad como satisfacción subjetiva del usuario, apoyada en la expresión de sus preferencias y en el desarrollo de la información. En un segundo plano, el informe se decanta por la delimitación de las prestaciones universales y gratuitas, que se contraponen a las llamadas adicionales o complementarias y que serían las cofinanciadas por los usuarios; del mismo modo, se mantiene el criterio de la coparticipación generalizada en la financiación de la prestación farmacéutica, salvo excepciones justificadas por la equidad.

Como ya hemos adelantado, las propuestas del Informe Abril se corresponden con una visión de la sanidad inspirada en la gestión empresarial y en la economía de la organización, que reemplazan a la salud pública y a la administración sanitaria como ideas fuerza de la reforma. El Informe Abril expresa, en todo caso, una versión evolucionada de la idea de gestión en las or-

Tabla 5 – Opinión de los ciudadanos sobre su sistema de salud en algunos países de la OCDE. En porcentaje. 1990

	Funciona bastante bien y sólo requiere cambios menores	Tiene aspectos buenos pero son necesarios cambios fundamentales	Necesita ser reformado completamente	Gasto en sanidad *per cápita* (dólares EEUU)
Alemania	41	35	13	1.093
Australia	34	43	17	939
Canadá	56	38	5	1.483
España	21	49	28	644
Estados Unidos	10	60	29	2.051
Francia	41	42	10	1.105
Holanda	47	46	5	1.041
Italia	12	46	40	841
Japón	29	47	6	915
Reino Unido	27	52	17	758
Suecia	32	58	6	1.233

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Comisión de Análisis y Evaluación del Sistema Nacional de Salud, *Informe y Recomendaciones*, Madrid, 1991.

ganizaciones sanitarias, más allá de la pura imposición eficientista de superestructuras de gestión sobre los profesionales. Esta lógica, muy extendida en los años ochenta, se basaba en enfrentar la racionalidad económica y la profesional, que eran juzgadas como irreconciliables, lo que suponía enfrentar a los nuevos gerentes con los médicos, reduciendo el poder de decisión de estos últimos en beneficio de los primeros. La inercia organizativa, claramente favorable a los clínicos, se encargó una y otra vez de volver las aguas a su cauce, dadas las fisuras que necesariamente produce la propia dinámica profesional de la medicina en el modelo de control eficientista.

El Informe Abril, por el contrario, cree en la reforma a través de la recomposición de las reglas del juego del sistema, modificando sus incentivos mediante la separación de las funciones de financiación y las de provisión. Busca la compenetración de las lógicas gerenciales y profesionales en el seno de la organización sanitaria, reconociendo su mutua interdependencia y complementariedad. A este objetivo, sin embargo, va a contribuir muy poco el gerente «politizado» que se extiende en el sistema sanitario y al que nos referiremos más adelante.

A pesar del buen sentido de sus proposiciones, el Informe Abril se vio envuelto en el momento de su divulgación en una fuerte polémica sobre una de sus recomendaciones más periféricas, el llamado «tique-moderador», que proponía extender a los pensionistas la cofinanciación de los medicamentos. Esta recomendación, bien fundada pero «políticamente incorrecta», marcó su destino en el corto plazo, dado el prudente distanciamiento que adoptaron sin excepción las fuerzas políticas. El espíritu de universalidad y gratuidad de la Ley General de Sanidad estaba demasiado próximo y en 1991 las estrecheces presupuestarias no entraban en el cálculo político.

El Informe Abril, a pesar de ello, significó un potente revulsivo para el sistema sanitario que, desde entonces, no se piensa en los mismos términos. Aunque de modo más implícito que explícito, el modelo organizativo que propone dicho informe reemplaza al de la Ley General de Sanidad en la visión de futuro del sistema sanitario. Sus advertencias y recomendaciones sobre el alcance y financiación de las prestaciones, a pesar de suscitar más rechazos que apoyos, empiezan a cambiar el imaginario colectivo de la sanidad en nuestro país, cuestionando los mitos del crecimiento ilimitado y gratuito de las prestaciones y de la superioridad técnica y económica de un modelo integrado de organización sanitaria.

2.2 *Hacia un mayor equilibrio entre productores y consumidores*

La consideración del ciudadano como cliente ha sido una de las ideas rectoras de los últimos años para promover unas relaciones más equilibra-

das entre productores y consumidores de servicios públicos. En su sentido más estricto, la condición de cliente supondría la disponibilidad del poder de compra; es decir, el derecho a elegir entre una pluralidad de proveedores públicos e incluso privados. En un sentido más amplio, la imagen del cliente se despliega en un conjunto de medidas que pretenden reforzar lo que también se ha llamado «la receptividad de los servicios públicos ante las expectativas y derechos de los ciudadanos».

La afirmación del ciudadano-cliente se entiende en el contexto de una justificada reacción contra el modelo de intercambio establecido por las organizaciones burocrático-profesionales del sector público. Los ciudadanos han padecido relaciones impersonales y uniformes, en las que se interpone un muro de normas y procedimientos, donde la interlocución se hace a menudo inaccesible y cuyas prestaciones se consideran alejadas de las necesidades y expectativas individuales. Se pone cada vez más en evidencia la distancia entre la rigidez de los servicios públicos y la rápida evolución de los intercambios en el mercado y en la sociedad, que tienden a ampliar constantemente la esfera de oportunidad de los individuos y adaptarse a sus necesidades.

El lenguaje y las técnicas asociadas a la idea del cliente proporcionan un impulso para fortalecer la posición de los usuarios de los servicios públicos: ofrecen la posibilidad de percibir mejor la diversidad de los destinatarios de los servicios y sus necesidades específicas; llaman la atención sobre el proceso de prestación y la forma en que se producen las interacciones con los ciudadanos; y proponen una consideración activa del usuario, que deja de ser un receptor pasivo de decisiones burocrático-profesionales para convertirse en un participante activo en el proceso de definición de sus necesidades y expectativas de servicio.

Al mismo tiempo, la idea de cliente evoca un modelo de intercambio individual y consumista con algunos riesgos para la concepción del servicio público y no pocas limitaciones para su transformación efectiva. Así, su orientación hacia el destinatario individual tiende a ignorar la pluralidad de grupos e individuos afectados directa o indirectamente por la acción pública y también a menospreciar las externalidades positivas no aparentes de los servicios públicos. Esto puede provocar la profundización de las desigualdades en lugar de corregirlas. Además, las técnicas que se asocian a este movimiento tienden a centrarse en los modos de prestación del servicio y no en las decisiones sobre el alcance del mismo, con el efecto de limitarse a cambios superficiales que hagan más aceptables servicios inadecuados.

No es necesario extenderse mucho para justificar las consideraciones que avalan la introducción del mensaje del ciudadano-cliente en los servicios sanitarios. La estructuración interna de las organizaciones sanitarias y las características que adopta la relación médico-paciente establecen una

Tabla 6 – Grado de acuerdo sobre la calidad del servicio médico y sanitario por características socioeconómicas. En porcentaje. 1994

	Sexo		*Status* socioeconómico familiar			Cobertura sanitaria	
	Varones	Mujeres	Alto	Medio	Bajo	Seguridad Social	Otras
Habría que volver a establecer los médicos de cabecera o de familia, como había antes	55,7	54,7	50,0	53,6	67,9	55,7	54,1
Las clínicas de la Seguridad Social están mejor equipadas que las privadas	46,3	57,9	100,0	51,2	67,2	52,5	51,8
Es mejor que los médicos estén muy especializados, pues los de medicina general saben muy poco	65,5	62,0	50,0	63,6	66,3	63,4	57,7
El estado de deterioro en que se encuentra la mayoría de los centros sanitarios de la Seguridad Social es deplorable	39,7	41,1	100,0	40,8	31,7	40,0	44,1
Los médicos de ahora están mucho más preparados que los de antes	84,7	86,3	100,0	85,3	88,1	85,7	80,0
Las clínicas privadas ofrecen una asistencia sanitaria mejor que las de la Seguridad Social	55,3	48,6	50,0	52,6	46,2	51,4	56,6
Cuanto menos se vaya al médico mejor	77,7	73,3	100,0	74,8	80,5	75,7	75,1

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de CIRES, *Salud*, disquete, febrero de 1994.

interacción desigual y jerarquizada en la que el usuario carece de poder real. La orientación al tratamiento de la enfermedad y la consideración de ésta como un problema estrictamente biológico dejan en muy segundo plano la realidad subjetiva del paciente. La lógica profesional se basa en considerar al paciente incapaz de conocer sus necesidades, las cuales requieren la aplicación de un conocimiento experto que las identifique y trate adecuadamente.

La introducción de la idea de cliente representa una forma de cuestionar estas suposiciones implícitas de la relación entre médico y paciente, que a su vez ayuda a comprender una realidad más compleja. Los ciudadanos desarrollan comportamientos autónomos para el cuidado de la salud, sin entrar en contacto con la organización sanitaria. La hegemonía del profesional en su relación con los pacientes se ve minada por las tácticas de todo tipo que éstos desarrollan para satisfacer sus expectativas bajo una apariencia de consenso y reconocimiento del *statu quo*; por ejemplo, la presión que ejercen con éxito muchos pacientes reclamando pruebas y recetas o visitando a diferentes facultativos para contrastar sus prescripciones.

Todo ello revela, además, la heterogeneidad de los usuarios de los servicios sanitarios y la extraordinaria importancia de factores como el nivel cultural y económico en las pautas de relación que se establecen (tabla 6). El comportamiento de las clases medias urbanas, que disponen de mayor capacidad de influencia por razones educativas y económicas, contrasta con el de las clases bajas, cuya menor autonomía les obliga a ser más conformistas. Esto explica, en buena parte, la creciente desigualdad en el consumo de servicios sanitarios entre grupos sociales de diferentes niveles socioeconómicos y puede relacionarse con las diferencias que se observan entre ellos en cuanto al estado de salud (tabla 7).

El reconocimiento de la esfera individual del ciudadano y de sus diferentes expectativas en relación con la salud no puede ignorar la disparidad entre los grupos de usuarios. Supone una llamada de atención contra la tendencia a considerar la ampliación de los derechos desde un prototipo de clase media informada y exigente, cuya aplicación puede conducir a una profundización de las desigualdades. De ahí que las medidas para fortalecer la posición del ciudadano ante la sanidad como servicio público deban considerarse desde una expresión práctica más sofisticada que la de un simple catálogo de derechos que se presentan uno detrás de otro con una formulación abstracta y universal.

Éste fue el camino seguido por el Insalud con la promulgación de la Carta de Derechos y Deberes de los Pacientes, en el marco del Plan de Humanización de la Asistencia Hospitalaria. El reconocimiento explícito de los derechos no quiere decir que éstos se cumplan ni que existan siquiera las condiciones para posibilitar su aplicación, tanto en el seno de las organizaciones sanitarias como en la propia cultura de los ciudadanos. Por un

Tabla 7 – Razón de mortalidad estandarizada por edad según grupo ocupacional y causas de muerte en varones de 30 a 64 años de ocho provincias españolas(1). 1980-1990

	1980-1982		1988-1990(2)	
	Profesionales y directivos	Trabajadores manuales	Profesionales y directivos	Trabajadores manuales
Todas las causas	99,2	126,1	68,4	117,7
Cáncer	102,7	126,7	82,8	115,1
Cáncer de pulmón	89,1	126,7	70,9	114,2
Cáncer de colon y recto	136,7	134,1	124,6	105,3
Cáncer de estómago	77,4	136,4	68,4	118,1
Enf. del corazón	121,2	18,4	80,7	113,2
Cardiopatía isquémica	141,5	114,3	87,3	114,5
Enf. cerebro-vasculares	94,5	127,1	67,2	111,2
Accidentes y violencias	49,5	124,9	40,3	131,1
Accidentes de tráfico	66,8	116,7	61,7	134,4
Suicidio	52,4	17,6	31,2	115,6
Cirrosis hepática	91,1	141,9	52,2	120,7

(1) Las provincias elegidas fueron Ávila, Badajoz, Córdoba, Guadalajara, Teruel, Toledo, La Rioja y Valencia.
(2) En cada período se tomó como estándar la mortalidad de la población económicamente activa de varones.

Fuente: Sociedad Española de Salud Pública y Administración Sanitaria, *La salud y el sistema sanitario en España: Informe SESPAS 1995*, Barcelona, 1995.

lado, existe una enorme distancia entre las rutinas profesionales concebidas como un trabajo técnico y unas prácticas coherentes con los derechos del paciente, que se orientan hacia la relación interpersonal. Por otro lado, fuera del segmento de las clases medias, los usuarios están acostumbrados a practicar la indiferencia como defensa, conscientes de que el conflicto con el sistema sólo les perjudica.

A diferencia de la orientación abstracta y formalista de la declaración de derechos, una idea mucho más apropiada del ciudadano como cliente de los servicios públicos la proporciona la imagen de una escalera formada por diversos peldaños que hay que ascender uno a uno para llegar hasta el final y cuya altura total ha de ser diferente en función de la distancia a salvar. Esta escalera puede dividirse en tramos que culminarían en su parte más alta con el derecho a la libre elección, que representa la expresión genuina del poder del cliente cuando hay competencia entre proveedores. La idea de la escalera supone reconocer que para llegar a su parte más alta hay que superar antes los peldaños inferiores: de poco sirve, por ejemplo, el derecho a la libre elección si antes no se han hecho efectivos los derechos de información y reclamación. La imagen de la escalera tiene la ventaja, igualmente, de poder representar alturas diversas en función de la distancia a salvar, que es muy diferente para hacer efectivos los derechos de distintos grupos socioeconómicos. Los tramos a los que vamos a referirnos bre-

vemente son, por este orden: información, influencia, representación y control.

Información

A pesar de la claridad con que la Ley General de Sanidad regula los derechos de información, su desarrollo efectivo ha sido muy limitado. El paciente dispone de muy poca información sobre su enfermedad y sobre las posibilidades que le ofrece el sistema de salud. El derecho a la información constituye, sin embargo, el primero de los peldaños en el desarrollo de la autonomía personal de los usuarios y las limitaciones a su ejercicio vacían de contenido cualquiera de las medidas que se presentan más adelante. La información es la condición previa para conocer las posibilidades de utilización adecuada y eficiente de los servicios sanitarios y, en particular, para poder reclamar los contenidos individuales del derecho a la salud. No hay capacidad de influencia, de representación y no digamos de control sin información suficiente y veraz sobre los servicios sanitarios.

El derecho a la información tiene una vertiente previa al acceso al sistema sanitario y otra posterior al mismo. Con carácter previo, el ciudadano debe poder conocer con claridad:

— El **catálogo de prestaciones** al que tiene derecho, incluyendo los servicios hospitalarios y domiciliarios, las tecnologías disponibles y el alcance de la prestación farmacéutica.

— La **organización del sistema sanitario**, identificando los centros a los que se puede acudir y las posibilidades de elección.

— Los **indicadores relevantes** sobre los procesos sanitarios (lista de espera, condiciones hoteleras, etc.) y los resultados obtenidos por los centros y los profesionales en la lucha contra las enfermedades.

— Los **cauces** existentes **para el ejercicio de los derechos de reclamación** y las reparaciones en caso de daños y perjuicios.

El paciente debe poder acceder también a la información que concierne a su propio proceso clínico. Esto supone, además del conocimiento de las alternativas terapéuticas que se le ofrecen y la capacidad de decidir sobre ellas, el derecho a acceder sin restricciones a su historia clínica, recibir información escrita sobre su estado de salud y la posibilidad de contrastar el diagnóstico con otro profesional en circunstancias de grave riesgo para su salud.

La concreción en la realidad del derecho a la información en los términos expuestos no es fácil de conseguir. Hay que tener en cuenta sus repercusiones sobre el orden cultural en el que se ejercen las profesiones sanitarias, poco acostumbradas a la transparencia en la evaluación global de su

trabajo o en las relaciones con los pacientes individuales. Para obviar esta realidad, las políticas de información se han conformado la mayoría de las veces con la creación de unidades específicas, separadas de los servicios clínicos. Éstas sólo pueden tener un impacto marginal, dado que donde la información se transmite de forma masiva es en las interrelaciones cotidianas de los profesionales con los pacientes.

Los llamados Servicios de Atención al Paciente, creados por el Insalud a partir del Plan de Humanización de la Asistencia Hospitalaria, reflejan las enormes limitaciones de esta idea de la información, ajena al núcleo duro de la organización sanitaria. Los sistemas de información a los usuarios y tramitación de quejas y reclamaciones no han llegado a consolidarse como un instrumento capaz de modificar el orden cultural y las relaciones de poder en el hospital. Terminado el ímpetu voluntarista de su creación, los Servicios de Atención al Paciente pierden interés y quedan como un apéndice organizativo más en la superestructura de la organización hospitalaria.

La información sólo puede hacerse efectiva allí donde realmente está el poder de comunicarla y de recibirla, esto es, en los lugares donde los usuarios entran en contacto masivamente con el sistema. Esto hace que en una organización de servicios, la información deba gestionarse en todas las unidades que tengan abiertas fronteras con los usuarios, asumiendo su importancia y disponiendo diferentes formatos para sus destinatarios, de forma que puedan adaptarse a quien más la necesita.

Influencia

Bajo el concepto de influencia pueden agruparse todo un conjunto de medidas encaminadas a reconocer la importancia de la satisfacción subjetiva del ciudadano en la prestación de los servicios. Implica la necesidad de incorporar estándares en el contenido y el modo de efectuar la prestación que se adapten a las expectativas imperantes en el conjunto de la sociedad. Supone reconocer que la percepción por el usuario de una insuficiente calidad en cualquier servicio acarrea un déficit de legitimidad del mismo.

Esto nos lleva al problema ya citado de articular la influencia del usuario con un modelo profesional de construcción de las prestaciones, donde impera una lógica científico-técnica, que pone en segundo plano sus deseos y expectativas. En la relación médico-paciente predomina una interacción asimétrica, paternalista, dominada por un lenguaje incomprensible para el usuario y orientada al cumplimiento de estándares profesionales. La calidad se mide exclusivamente en función de estos estándares y se ignora el resto de las dimensiones, lo que produce un alejamiento entre la idea de calidad en una sociedad de servicios y la de asistencia sanitaria.

Frente a esta realidad se empieza a reconocer, por ejemplo, que la habilidad y capacidad de escucha del profesional sanitario es un factor determinante en el acierto del diagnóstico; o que la comprensión por parte del paciente de la información proporcionada por el médico es esencial en la aceptación y buena administración del tratamiento. En esta misma dirección, las investigaciones sociológicas ponen de manifiesto que el usuario que se siente plenamente escuchado es el más satisfecho con el profesional sanitario y el que más valora la atención recibida.

Todo ello supone evolucionar hacia un modelo de asistencia en el que, más allá de explicitarse el contenido de las prestaciones, se establezcan estándares de calidad que permitan satisfacer las expectativas de los usuarios. Esto significa mejoras en tres ámbitos específicos bajo los que se pueden agrupar las medidas orientadas a reforzar la influencia de los usuarios sobre el sistema sanitario:

1. **La relación médico-paciente debe evolucionar hacia un auténtico proceso de participación y negociación por parte del paciente.** Se debe avanzar conjuntamente en la toma de decisiones diagnósticas o terapéuticas y alcanzar acuerdos en torno a las mismas. Para ello es imprescindible superar la actual asimetría de la relación, creando un entorno propicio a la comunicación mediante la disponibilidad de tiempo, la creación de confianza y el dominio de ciertas habilidades, así como también la adaptación del profesional a las características socioeconómicas y culturales de cada paciente.

2. **La organización sanitaria debe adaptar su estructuración del trabajo y rutinas burocráticas y profesionales a las características y expectativas de los pacientes.** Esto supone promover una mayor flexibilidad en la oferta de cuidados con la finalidad de atender de forma diferenciada problemas distintos. Además, deben revisarse los procesos de trabajo críticos para los pacientes, evitando repercutir sobre ellos la complejidad de la organización asistencial. Esto debería permitir la reducción de las listas de espera, la simplificación de los procesos clínicos, la ampliación de las posibilidades asistenciales en la atención primaria, la mejora de la asistencia domiciliaria, etc.

3. Una influencia efectiva en la mejora de los servicios que implique incremento de satisfacción del paciente necesita **instrumentos de evaluación y control.** Por un lado, el control por el propio usuario, individual y colectivamente, a través del conocimiento regular y sistemático de su opinión sobre los servicios, más allá de evaluaciones genéricas y conformistas de satisfacción. Pero también, un control muy riguroso a través de los sistemas de reclamación cuando el usuario tenga la percepción de negligencia o error médico; se trata de situaciones en las que la reacción espontánea de la organización sanitaria tiende a agravar en lugar de solucionar el problema y que requieren protocolos que favorezcan una información rá-

pida, objetiva, abierta al entorno familiar y, en su caso, a los medios de comunicación.

Además de la evaluación individual, debe generalizarse, como una práctica sistemática e integrada en la cultura sanitaria, la evaluación interna y externa de los servicios, incluyendo todos los grupos profesionales y áreas de trabajo. La evaluación es un componente imprescindible de la mejora continua en una organización de servicios y proporciona criterios básicos para orientar las estrategias de renovación y cambio. Sería deseable, en tal sentido, la aparición de organizaciones profesionales de acreditación y certificación en el terreno de la organización sanitaria, así como la creación de credenciales en reconocimiento a la calidad de los servicios.

Representación

La representación de los usuarios en los sistemas de gobierno y administración de la sanidad –como adelantábamos– ha figurado siempre en un lugar preeminente de la reforma sanitaria. Su aplicación a la realidad, sin embargo, ha sido escasa, quedando convertida bien en un puro formalismo o bien en experiencias voluntaristas y marginales que acaban consumiendo sus energías hasta desaparecer. Existe coincidencia a la hora de considerar que los canales de participación que hoy existen en el sistema sanitario, a pesar de su abundancia y pluralidad, no son vehículos adecuados de participación ciudadana.

En términos generales, la participación ha tendido más a buscar la legitimación de decisiones ya adoptadas desde las profesiones o la burocracia sanitaria que a una verdadera codeterminación de las mismas. Esta lógica se hace más difícil de aceptar cuando no se limita a justificar decisiones de expansión de los servicios y, por lo tanto, genéricamente beneficiosas para la población, sino que sólo pretende conseguir la aceptación de un racionamiento de las prestaciones bajo el imperativo de la disciplina presupuestaria.

Al margen de los cauces institucionales, la estructuración de la comunidad con relación a la salud se encuentra muy fragmentada y dispersa. Hay multitud de pequeñas asociaciones de enfermos, organizaciones de voluntarios, cuidadores y grupos de autoayuda que realizan funciones que la Administración no cumple por falta de medios o por dirigirse a colectivos excluidos del aseguramiento. Paradójicamente, nos referimos a cuidados que se sitúan en la esencia misma de la solidaridad y con relación a los cuales el Estado de Bienestar debería asumir sus responsabilidades para ser fiel a su ideario.

Reconocer y transmitir al sistema sanitario el caudal de iniciativas sociales de nuestro tiempo a través de mecanismos activos y viables de participación y representación constituye una de las necesidades sin resolver de

la articulación ciudadanos-sistema sanitario. Algunas propuestas constructivas pueden aportarse en tal dirección:

1. **Asegurar la representación de los ciudadanos en los órganos de gobierno y administración** del sistema sanitario, en calidad de copartícipes del proceso decisional. Para que esta participación sea productiva es imprescindible garantizar su autonomía y la disponibilidad de información y medios para realizar su trabajo.

2. **Fomentar el asociacionismo** de los usuarios y la consolidación de las actuales micro-estructuras en organizaciones más fuertes a través de procesos federativos que les otorguen una capacidad reforzada de comunicación e influencia sobre el sistema.

3. **Otorgar a la ciudadanía y a las organizaciones voluntarias un mayor protagonismo en la cobertura de las necesidades que les son próximas.** A esto contribuirían medidas como la mejora del tratamiento fiscal a las familias que asuman el cuidado de los enfermos o la atribución a las familias y a los grupos de autoayuda de la capacidad de compra de servicios comunitarios.

Control

Todas las manifestaciones anteriores del fortalecimiento de los usuarios ante los servicios sanitarios comportan, de hecho, grados superiores de control sobre el mismo. El grado más alto de control por los ciudadanos se vincula, no obstante, a la atribución del derecho a la elección de proveedor.

La libre elección constituye la reivindicación más extendida de la imagen del ciudadano como cliente, pero también la más costosa de poner en práctica. También es la que implica más posibilidades de distorsión, no sólo del equilibrio de poder en el sistema sanitario, sino, muy especialmente, de los valores de eficiencia y equidad. La libre elección presenta, además, numerosas modalidades, dentro de las cuales hay diversos grados, ya que difícilmente puede plantearse con relación a la totalidad de las prestaciones y a la generalidad de los proveedores.

Una cuestión a resolver, por lo tanto, es la delimitación del espacio de libre elección, dentro del sector público o incluyendo a los facultativos y centros privados, cuyos servicios serían sufragados total o parcialmente por el presupuesto. Más allá se situaría lo que se ha dado en llamar «la ruptura de la universalidad del aseguramiento», permitiendo a los usuarios optar entre el sistema público o un seguro privado, detrayendo el importe de su contribución de las arcas públicas.

Sobre la libre elección de servicios sanitarios pende, además, la difícil cuestión de la asimetría de información del usuario, que no está en las mis-

mas condiciones al elegir profesional o centro médico que al escoger el colegio de sus hijos. Ésta es la razón por la que algunos sistemas han optado por mediatizar la elección de la asistencia especializada, a través de un médico generalista con poder de compra para contratar servicios en nombre de sus pacientes.

En España, la libre elección, regulada en el territorio del Insalud y en diversas autonomías, tiene un alcance limitado; otra cuestión es la libre elección en el marco del mutualismo administrativo, que ofrece posibilidades más amplias. En la práctica, sin embargo, la virtualidad del derecho a la libre elección es muy escasa, al utilizarse muy poco y ser muy limitadas las posibilidades de ejercer ese derecho. Entre los obstáculos a su aplicación podemos señalar los siguientes:

— La escasa conciencia del ciudadano sobre el propio derecho, poco incentivado desde la Administración, en lo que se refiere a la información y condiciones de ejercicio.

— La uniformidad de la oferta, derivada de la homogeneidad de las condiciones de asistencia, en horarios, organización de los servicios, procesos clínicos, etc.

— La poca capacidad de reorganización de los recursos a partir de los efectos derivados de la libre elección, que crea entre los profesionales una percepción negativa de esta iniciativa, que consideran portadora de efectos disfuncionales sobre la atención.

Todo ello pone de manifiesto la necesidad de avanzar en la libre elección desde medidas que la conviertan en un derecho efectivo y no en una simple declaración de intenciones. Esto supone adoptar cambios organizativos en la gestión de los recursos, como una mayor diversificación de la oferta, la mejora de la información facilitada a los usuarios, incentivos para los profesionales más reconocidos por los pacientes y medidas que permitan evitar la selección de riesgos por parte de los médicos, desplazando a los pacientes más complicados.

2.3 *El consumo como problema*

La imagen del ciudadano como cliente de los servicios públicos no se reduce a la vertiente de sus expectativas y derechos como usuario. También nos descubre la otra cara de la misma moneda, al ponerse en evidencia el beneficio particular que se deriva del consumo de los servicios públicos y el incentivo hacia la maximización de las utilidades individuales derivadas de los mismos. De aquí puede proceder implícitamente un perjuicio a los valores colectivos de los servicios públicos, como la equidad, que quedaría

subordinada a la satisfacción individual de los consumidores: cuando el gasto marginal es cero y los consumidores perciben algún beneficio marginal del incremento del consumo, éste tenderá a crecer; si la oferta no es ilimitada y no hay mecanismos de racionamiento que velen por la equidad, el resultado será un racionamiento *de facto* de las mismas, fruto de las inercias organizativas de prestación de los servicios, que no tienen que respetar requerimientos de eficiencia ni de equidad. Es evidente que las consecuencias de esta segunda vertiente de la dimensión individual de la ciudadanía no conllevan la ampliación o realización de los derechos, sino más bien su limitación e, incluso, la aparición de obligaciones recíprocas en forma de contraprestaciones económicas.

Las prestaciones sanitarias son un buen ejemplo de este fenómeno, que se asocia al crecimiento espectacular del gasto sanitario. Las causas de este último pueden buscarse en el incremento de los costes, el aumento de consumo de los servicios (tabla 8) o en una combinación de ambos factores a la vez, que es lo que parece más lógico. Las evidencias empíricas, sin embargo, parecen indicar la preponderancia del efecto consumo. En España, por ejemplo, entre 1986 y 1992 la tasa acumulativa del crecimiento de los costes unitarios fue del 5,7%, mientras el factor consumo aumentó un 9,2%. Las razones hay que buscarlas en la inducción de la demanda por la oferta de nuevas prestaciones, tecnologías y productos farmacéuticos (tabla 9) que en unas ocasiones tienen un coste unitario más elevado y en otras aumentan el gasto global al ser accesibles a un mayor número de usuarios.

Tabla 8 – Evolución de los estudios de rayos x, las ecografías y las muestras de laboratorio por 1.000 habitantes. 1985-1994

	Estudios de rayos x	Ecografías	Muestras de laboratorio
1985	394	28	2.491
1986	417	35	3.269
1987	423	39	3.269
1988	442	45	3.680
1989	474	48	4.172
1990	–	–	–
1991	–	–	–
1992	521	66	3.082
1993	556	77	3.315
1994	567	88	3.421

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Anuario Estadístico 1995*, 1996; Ministerio de Sanidad y Consumo, *Indicadores de salud. Segunda evaluación en España del programa regional europeo «Salud para todos»*, 1993; INE, *Estadística de establecimientos hospitalarios en régimen de internado*, varios años; e INE, *Boletín mensual de estadística*, varios números.

Tabla 9 – Evolución del gasto farmacéutico. En pesetas corrientes. 1982-1995

	Gasto total en millones	Gasto *per cápita*
1982	151.066	3.979
1983	166.769	4.370
1984	178.348	4.653
1985	198.912	5.170
1986	214.093	5.546
1987	256.493	6.625
1988	303.819	7.829
1989	361.367	9.293
1990	420.071	10.782
1991	491.615	12.631
1992	565.028	14.485
1993	609.398	15.591
1994	643.662	16.441
1995	717.972	18.311

Nota: Gasto farmacéutico descontando la aportación del usuario y los descuentos.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Temes Montes, J. L. y Gil Redrado, J., *Sistema Nacional de Salud*, McGrawHill, Madrid, 1997; e INE, *Boletín mensual de estadística*, varios números.

Además, la elasticidad positiva del gasto sanitario a factores como el nivel de renta o el nivel cultural de los usuarios acentúa los riesgos de inequidad en la utilización de los servicios. Esto se explica porque, a pesar del aumento del gasto, el sistema genera demandas insatisfechas, cuyo racionamiento se efectúa de forma implícita a través de listas de espera, obstaculización burocrática de algunas prestaciones o, simplemente, una desigual dotación de recursos clínicos a los centros, sin reparar suficientemente en los efectos secundarios de estas decisiones sobre la equidad o la eficiencia.

Todo ello ha llevado progresivamente a distintos países a apostar por el establecimiento de límites explícitos a las prestaciones. Al basarse en una decisión transparente y autorizada políticamente es más fácil efectuar una evaluación abierta y empíricamente fundada de sus efectos. Éste es el camino que proponía el Informe Abril y que con algunas vacilaciones se ha seguido en nuestro país. Vamos a referirnos a continuación a tres de los sistemas de racionamiento explícito más utilizados, con la finalidad de valorar sus ventajas e inconvenientes:

a) **Priorización explícita de prestaciones.** Consiste en la determinación de las prestaciones financiadas públicamente, por encima de las cuales el sistema no ofrecería cobertura. La priorización de prestaciones constituye un debate abierto en la mayoría de los países sin que haya coincidencia sobre la forma de llevarla a cabo dadas las dificultades de delimita-

ción, la falta de información fiable, las consideraciones éticas y políticas involucradas y la vertiginosa fluidez de la oferta y la demanda sanitaria. Las alternativas, no obstante, podrían resumirse en dos:

— La elaboración de un catálogo de prestaciones básicas cubiertas por el sistema, solución adoptada en España a través del Decreto 63/95. La falta de concreción en la delimitación efectuada, la tendencia a excluir únicamente prestaciones marginales, el difícil encaje entre prioridades nacionales y locales, así como su escasa agilidad ante los cambios de la medicina son algunas de las limitaciones de esta aproximación, que parece incapaz de resolver satisfactoriamente los problemas planteados.

— En un modelo contractual de separación entre financiadores y proveedores, el comprador debería basarse en las prioridades sanitarias locales, de acuerdo con las necesidades de la población, los objetivos de la política sanitaria y, eventualmente, la consulta a los ciudadanos. El problema, en este caso, es la transparencia de las decisiones y la heterogeneidad en la priorización que realicen diferentes compradores, lo que puede generar sensación de agravio entre la población de distintas partes del territorio.

En un sistema descentralizado como el nuestro parece imprescindible una combinación de ambas modalidades de priorización explícita. Por un lado, la igualdad efectiva de los ciudadanos en todo el territorio aconseja mantener un catálogo de prestaciones básicas de alcance universal y gratuito, que deberá adoptarse conjuntamente. Las limitaciones de esta fórmula hacen inevitable que en su concreción intervengan las comunidades autónomas. Éstas, por su parte, y dependiendo del modelo organizativo que adopten, podrían elaborar su propio catálogo, basarse en la priorización contractual o de nuevo combinar ambas posibilidades.

b) **Medicina basada en la evidencia.** Un instrumento complementario al anterior y que consiste en descartar la utilización en el sistema público de prestaciones, tecnologías o medicamentos tras la evaluación de sus resultados terapéuticos y económicos.

Con esta finalidad, algunas comunidades autónomas y el propio Ministerio de Sanidad han establecido agencias de evaluación tecnológica orientadas a verificar el nivel de efectividad y seguridad de las tecnologías, así como sus repercusiones económicas. A esta misma lógica pertenecen las medidas orientadas a una utilización racional de los medicamentos y, en particular, la financiación selectiva de los mismos, excluyendo aquellos con indicaciones meramente sintomatológicas o destinadas a síndromes menores y financiando exclusivamente el más barato entre los que repiten la misma fórmula.

Se trata, en cualquier caso, de un procedimiento que tampoco está exento de problemas. Las intervenciones sanitarias no pueden dividirse netamente entre las que son eficaces y las que no lo son; las distinciones se ba-

san más bien en márgenes de probabilidad, de modo que el racionamiento por este sistema conduce a denegar tratamientos porque las probabilidades de éxito son demasiado bajas, punto de vista que los pacientes pueden impugnar. Por añadidura, la prescripción de medicamentos basada en la evidencia comporta cambios importantes en las organizaciones sanitarias y en los procedimientos de toma de decisiones de los profesionales, lo que supone obstáculos en las rutinas y prácticas empleadas hasta ahora.

c) **Copagos.** El racionamiento se consigue mediante tasas o precios por prestaciones básicas y complementarias, a los que se supone un efecto de restricción de la demanda y, en menor medida, de aportación de recursos al sistema sanitario. Se trata de un procedimiento cuya utilización es significativamente menor en España que en la mayoría de los países europeos. Las limitaciones a la gratuidad en España se sitúan en dos excepciones en la atención ambulatoria: los medicamentos, de cuyo precio el usuario abona un 40%, salvo los colectivos exentos de pago, y ciertas prestaciones ortoprotésicas.

La aplicación del copago plantea serios problemas desde el punto de vista de la equidad en el acceso a las prestaciones. La utilización del nivel de renta como factor de discriminación de la población sujeta al pago ofrece una posible solución, siempre que la equidad del sistema tributario se juzgue adecuada para ordenar el acceso a las prestaciones. Esto plantea, en todo caso, la necesidad de un sistema de administración de pagos y exenciones de costosa implantación.

El copago, dadas sus dificultades, debe plantearse con cautela, considerándose en último lugar entre las opciones disponibles para el racionamiento de la demanda. Lo más sensato parece ser aplicar esta fórmula a un número reducido de prestaciones, siendo las más proclives las que se sitúan en el límite del confort y la asistencia sanitaria o aquellas para las que coexisten alternativas más efectivas en costos, repercutiendo la diferencia al usuario. Por añadidura, la aplicación del copago es impopular, lo que se presta al juego de la demagogia política, con el efecto de un fuerte desgaste para los defensores de estas medidas.

Junto a los mecanismos explícitos, es preciso reconocer la importancia que mantendrá el racionamiento implícito y, por lo tanto, la necesidad de actuar sobre el mismo. Hay que aceptar el valor positivo que puede derivarse de la autorregulación de los propios médicos en la priorización de las prestaciones, de acuerdo con las necesidades locales y de cada paciente y con el ejercicio de una medicina dinámica abierta constantemente a nuevas posibilidades terapéuticas.

Esto supone fomentar la información y la educación de los profesionales sobre la efectividad de la atención sanitaria y las alternativas disponibles en términos de coste-eficacia. También requiere una cultura evaluado-

ra de las prácticas clínicas y un proceso de constante priorización de los tratamientos. Supone, finalmente, el establecimiento de incentivos para que los profesionales utilicen su libertad clínica para adecuar la oferta y la demanda de manera eficiente y equitativa. Esta orientación se opone a la tentación burocrática siempre presente de reducir el poder prescriptivo de los profesionales elevando hacia arriba las decisiones en función de su contenido económico, lo que tiende a desresponsabilizar a los profesionales y desincentivar su cooperación, perjudicando a la larga la eficiencia de su comportamiento.

2.4 Incierto destino de la segunda reforma

La reforma gerencialista de la sanidad ha recorrido en nuestro país un largo y lento camino desde su tímida recepción en los años ochenta y la entusiasta acogida que le proporcionó el Informe Abril. En este tiempo, el discurso de una reforma basada en la racionalización económica del sistema sanitario se ha hecho cada vez más transversal entre las fuerzas políticas, combinando llamamientos a la competencia gestionada, la autonomía de los centros, la flexibilización de las condiciones de empleo o la consideración del ciudadano como cliente, aunque en el marco de un sistema de aseguramiento público universal que mantenga la gratuidad de las prestaciones básicas.

Junto a este aparente progreso en el terreno ideológico, la realidad de las organizaciones sanitarias aparece llena de perplejidades, que se explican por el lento progreso de la reforma y la acumulación sobre las mismas de presiones económicas, sociales y profesionales. En la tensión entre lo instituyente y lo instituido que caracteriza todo proceso de cambio, la visión gerencial del sistema sanitario no acaba de reunir los compromisos necesarios para traspasar las viejas culturas y equilibrios de poder. De ahí el riesgo de deslegitimación que sufre cuando sus principales disposiciones pierden terreno, no ante el resurgimiento de los profesionales, sino ante la reafirmación de la vieja cultura burocrática que vende certidumbre y seguridad en tiempos de crisis.

Esta situación pone de manifiesto las considerables dependencias de la reforma sanitaria respecto a los cambios de carácter estructural que se adopten en el conjunto del sector público. El sector sanitario ha evolucionado hasta ahora en nuestro país con una notable autonomía frente al resto del sector público, del que constituye su referente más dinámico y abierto al gerencialismo. Sin embargo, crece la conciencia de que ese margen de autonomía está agotándose y de que las reformas pendientes están supeditadas a cambios en un orden superior, que incluye su régimen de financiación y gestión presupuestaria, la organización del Estado autonómico, las relaciones entre política y gestión o el futuro del régimen de empleo en el sector público. Este razonamiento se refuerza por el hecho de que los

países más avanzados en la aplicación de reformas en la sanidad lo han hecho a ritmos compatibles con otras reformas en el conjunto del sector público que se encuentran muy retrasadas en nuestro país.

También hay que destacar la falta de impulso efectivo de los cambios organizativos asumidos en el discurso político. La separación entre financiadores y proveedores en el seno del sector público permanece como un puro *desiderátum* que no ha ido más allá de la constitución formal de algunas agencias de compra, sin llegar a traspasar riesgo alguno a los proveedores. Del mismo modo, la concesión de autonomía a los centros sanitarios ha vivido un movimiento pendular: constitución de nuevas figuras jurídicas con alto grado de disponibilidad sobre sus recursos humanos y económicos y reconducción posterior a la disciplina común mediante procedimientos administrativos de control. Ambas situaciones ponen de manifiesto la pervivencia e incluso el reforzamiento del modelo burocrático, junto a las declaraciones de intención de signo modernizador de los responsables políticos, con el efecto de desconcertar y desmovilizar a los actores de las reformas en el interior de las organizaciones sanitarias.

Además, la reforma gerencialista se vive en las organizaciones sanitarias entre el voluntarismo de los nuevos directivos, el prudente distanciamiento de los profesionales y la hostilidad del resto de los trabajadores. Los directivos, independientemente de su formación y experiencia, aparecen como portadores de un cargo político, cuya variedad en las condiciones de ejercicio no puede esconder la precariedad derivada de su dependencia de la confianza política. Esta situación ha provocado la aparición de un gerente «politizado» en el sistema sanitario, más preocupado por la mediación externa de la organización sanitaria con el nivel político que de la interna con los profesionales sanitarios y, no digamos, de éstos con los ciudadanos. Esta identidad de tipo político hipoteca la potencialidad de la función directiva y la condiciona a lógicas de relación basadas más en dinámicas de poder que en el uso de criterios objetivos de racionalidad clínica y económica. No es extraño, en tal circunstancia, que algunos directivos reproduzcan la esquizofrenia de sus responsables políticos y escondan bajo el barniz de la gestión empresarial prácticas propias de la organización burocrática más rancia, pero aparentemente más segura y próxima a los deseos del poder.

Tampoco debe sorprender que en este contexto predomine una concepción reduccionista de la gestión en las organizaciones sanitarias, como una copia del lenguaje y las técnicas de gestión de las llamadas «empresas excelentes». En esta percepción, la parte instrumental de la gestión se coloca en primer plano, privilegiando los aspectos relacionados con las técnicas cuantitativas, muchas veces bajo la apariencia de recetas universales. Se obvia el significado más profundo de la gestión como un marco de responsabilidad, portador de una visión global de la organización, y donde se adjudica un valor más secundario a las técnicas instrumentales que, lejos de

tener valor universal, están necesitadas de adaptación a los contextos precisos en las que se aplican.

La vulnerabilidad de esta visión reduccionista de la gestión queda al descubierto ante la fortaleza de la cultura profesional profundamente institucionalizada en el sistema sanitario. La minimización de los controles, la autorregulación del trabajo o la exclusión de la competencia son rasgos de un orden cultural nacido de las reglas del juego de la organización burocrático-profesional y mayoritariamente compartido por sus miembros. Puede comprenderse la limitada capacidad de influencia de la gestión y de los directivos en las condiciones en las que se presentan muchas veces ante las organizaciones sanitarias.

De todo ello se deduce el riesgo de que la reforma gerencial del sector sanitario acabe por agotarse ante la resistencia de los segmentos acomodados en el sistema: políticos, gerentes «politizados», profesionales y trabajadores. Esta situación sólo puede superarse mediante cambios en las reglas de juego que induzcan a los actores a modificar sus actuales comportamientos, rompiendo el bloqueo. Para ello hace falta algo más que la aplicación mecanicista de la economía de la organización. Es necesaria una coalición renovada de actores internos y externos que cuente con el protagonismo de los ciudadanos en la reforma de las actuales reglas del juego, buscando potenciales beneficiarios dispuestos a multiplicar sus efectos en el terreno de la gerencia y de los profesionales.

En cualquier caso, no se puede esperar que la introducción del gerencialismo signifique la total desaparición de la burocracia profesional en el sistema sanitario. La experiencia de los países más avanzados en la introducción de los nuevos modelos organizativos y de gestión sanitaria descubre la aparición de formas híbridas en las que coexisten en diverso grado ambos modos de coordinación. El gerencialismo no llega a ser hegemónico, pero se convierte en muchos aspectos en la fuerza dominante en el nuevo orden cultural de las organizaciones sanitarias. Los profesionales han adquirido una nítida conciencia de que la racionalidad económica interviene decisivamente en sus procesos de decisión, condiciones de trabajo y relaciones con el mundo exterior. En España aún estamos lejos de poder alcanzar la misma conclusión.

3. Efectos integradores y desintegradores de la ciudadanía autonómica

La transición a la democracia en España acarrea una profunda reestructuración de la organización territorial del poder político. La Constitución de 1978 perfila un nuevo modelo de Estado, bajo el impulso de las de-

mandas de autogobierno de las nacionalidades históricas, pero también de la insatisfacción colectiva con una Administración centralizada y distante de las necesidades de los ciudadanos.

La descentralización política va a revelar desde sus inicios las potencialidades y los peligros inherentes a su puesta en práctica. La aparición de las comunidades autónomas representa el ascenso al poder de élites regionales, históricamente marginadas del mismo, que buscan afanosamente la legitimación de sus credenciales políticas ante los ciudadanos. Así, el desarrollo de los Gobiernos autónomos está marcado por una doble preocupación: refuerzo de la identidad y ampliación de la oferta de servicios, con efectos fuertemente expansionistas y competitivos. De manera desigual aunque progresiva, las nuevas instituciones van reconociéndose como propias por los ciudadanos, que encuentran en ellas nuevos y efectivos cauces de mediación política[1].

La ambigüedad con que se formula el pacto constitucional, al mismo tiempo que permite adaptarse a la evolución de las circunstancias cambiantes, hace inevitables las tensiones políticas entre las lógicas de diferenciación y homogeneización. Esto ha supuesto que la concreción organizativa del modelo político resulte extraordinariamente difícil: por un lado, la cultura uniformista de la Administración del Estado, cuyas raíces se hunden con fuerza en el aparato estatal, se ha adaptado mal al Estado autonómico buscando recurrentemente el retorno al control jerárquico; por otro lado, el voluntarismo y la inexperiencia de las nuevas Administraciones ha sido causa de múltiples ineficiencias y disfuncionalidades, en particular las derivadas de su déficit de comprensión hacia las necesidades de coordinación supracomunitaria.

La descentralización del sistema sanitario escenifica con viveza estas tensiones, dada su posición central en el desarrollo presupuestario y competencial de las comunidades autónomas. La sanidad representa más de la mitad de los recursos transferidos a las autonomías y unas cuotas muy importantes de su presencia real en la vida cotidiana de los ciudadanos. En las páginas siguientes nos proponemos analizar este proceso, en el que se plasman los efectos de la difícil articulación entre los equilibrios inestables del propio sector sanitario y los del desarrollo autonómico.

3.1 La descentralización territorial: un proceso desordenado

En el ámbito sanitario se suele señalar la aprobación de la Ley General de Sanidad en 1986 como el momento en el que se formaliza el nuevo mo-

[1] Véase Fundación Encuentro. CECS, *Informe España 1996*, Madrid, 1997, p. 491-528.

delo de organización territorial sanitaria. Sin embargo, el proceso se había iniciado con anterioridad con el traspaso del Insalud a Cataluña en 1981 y a Andalucía en 1984, que recibieron y ejercieron las competencias que les reconocían sus Estatutos sin esperar al desarrollo de la legislación estatal básica. Con la Ley General de Sanidad ya aprobada, se sumaron, por este orden, el País Vasco, la Comunidad Valenciana, Galicia, Navarra y Canarias, que junto a las anteriores representan el 61% de la población protegida[2].

La Ley General de Sanidad se remite a la Constitución y a los Estatutos de Autonomía en la delimitación de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas. De acuerdo con estas normas, el Estado sólo se reserva las competencias de coordinación general de la sanidad, la legislación sobre productos farmacéuticos, la sanidad exterior y la alta inspección. En este marco, la Ley General de Sanidad perfila el modelo territorial en el ejercicio de las competencias básicas del Estado, siendo su propósito compatibilizar la integración de los servicios sanitarios con la descentralización territorial. Transcurridos más de 10 años desde la aprobación de la Ley General de Sanidad, su modelo continúa inacabado, con marcadas diferencias entre comunidades autónomas: las llamadas de vía rápida, a las que se sumaron la Comunidad Valenciana y Canarias por ley de delegación, asumen las competencias de gestión de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social; las restantes, para igualar el techo competencial de las anteriores, precisan reformar sus Estatutos o recibir las competencias por ley de transferencia o delegación.

Como en otros sectores, es difícil evaluar los resultados de este modelo de descentralización territorial sin tener en cuenta los desajustes que se generan en el nacimiento y desarrollo de las nuevas Administraciones. El proceso autonómico se realiza sin el soporte de un marco de referencia claro, ni político ni administrativo, lo que perjudica notablemente la racionalidad del asentamiento de los servicios públicos. En el plano político, después de unos comienzos difíciles, los Pactos Autonómicos de 1981 despejaron las grandes incógnitas, dibujando los trazos gruesos del modelo de descentralización. Al mismo tiempo, la jurisprudencia constitucional permitió pacificar los conflictos competenciales que quedaron reconvertidos en problemas esencialmente técnico-jurídicos a dirimir jurisdiccionalmente. Sin embargo, algunas cuestiones de no poca importancia han tendido hasta ahora a cerrarse en falso para reabrirse periódicamente en función de la

---

[2] El traspaso de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social a las comunidades autónomas se efectuó mediante los siguientes decretos de transferencias: Andalucía (Real Decreto 400/84), Canarias (Real Decreto 446/94), Cataluña (Real Decreto 1517/81), Galicia (Real Decreto 1679/90), Navarra (Real Decreto 1689/90), País Vasco (Real Decreto 1536/87) y Comunidad Valenciana (Real Decreto 1612/87).

Tabla 10 – Presupuestos sanitarios de las comunidades autónomas que tienen transferida la asistencia de la Seguridad Social. 1988-1995

	1988			1990			1995		
	Presupuesto sanitario (miles de pesetas)	Población	Presupuesto por habitante	Presupuesto sanitario (miles de pesetas)	Población	Presupuesto por habitante	Presupuesto sanitario (miles de pesetas)	Población	Presupuesto por habitante
Andalucía	315.784.439	6.670.622	47.340	441.215.924	6.914.410	63.811	519.720.168	7.080.002	73.407
Canarias	71.158.136	1.424.116	49.967	78.670.082	1.489.372	52.821	111.936.629	1.545.532	72.426
Cataluña	279.937.659	5.924.467	47.251	370.707.785	6.054.242	61.231	465.690.369	6.093.492	76.424
C.Valenciana	165.776.737	3.710.210	44.581	221.733.096	3.846.754	57.642	277.192.407	3.920.615	70.701
Galicia	112.561.898	2.772.840	40.594	143.343.786	2.739.854	52.318	179.949.466	2.715.337	66.272
Navarra	31.966.620	520.138	51.458	40.041.449	519.103	77.136	48.899.796	524.386	93.252
País Vasco	102.773.874	2.127.940	48.297	143.186.370	2.109.210	67.886	180.398.457	2.065.670	87.332

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Comisión de Análisis y Evaluación del Sistema Nacional de Salud, *Informe y Recomendaciones,* 1991; Ministerio de Sanidad y Consumo, *Sistema Nacional de Salud. Servicios de Salud. Datos y Cifras*, varios años; e INE, *Anuario Estadístico*, varios años.

coyuntura política. Dos de ellas, en particular, merecen ser destacadas por el fuerte impacto que tienen sobre la coherencia del modelo de descentralización sanitaria.

De las cuestiones pendientes en el plano político, la más relevante es sin duda la que afecta a la financiación, dada su importancia y la dificultad intrínseca que entraña su solución en el entorno altamente competitivo y politizado que caracteriza al Estado autonómico. La financiación de la sanidad ha permanecido desde el inicio de las transferencias al margen del sistema general de financiación autonómica como consecuencia, en principio, de su vinculación al presupuesto de la Seguridad Social y, más adelante, de la especificidad que recoge la Ley General de Sanidad.

La financiación sanitaria de las comunidades autónomas se basa en el criterio plano de la población protegida, por el que se obtiene el porcentaje de los recursos totales que corresponde a cada una. La aplicación de este criterio, en sí mismo escasamente equitativo al no reconocer la elasticidad del consumo sanitario según niveles de renta, el grado de envejecimiento de la población y factores estructurales externos de las prestaciones (como los desplazados o los centros de referencia), ha estado dominado por la improvisación según se sucedían los traspasos a las comunidades autónomas. Esta circunstancia ha convertido la financiación autonómica en un motivo de incertidumbre para los responsables políticos y técnicos de la gestión y en fuente de conflictos entre el Insalud y las comunidades autónomas y de éstas entre sí. No debe extrañar que, a pesar de la aplicación del criterio de financiación *per cápita*, las diferencias reflejadas en los presupuestos de las comunidades autónomas van desde un 8% de infrafinanciación hasta un 17% de sobrefinanciación (tabla 10). El resultado es la crisis permanente del modelo de financiación que bien puede decirse que no existe como tal.

La segunda cuestión de índole política afecta a la superación de la heterogeneidad de competencias entre comunidades autónomas en materia sanitaria. Como hemos adelantado, sólo siete de ellas han asumido la plenitud de las competencias asistenciales, manteniéndose para el resto la red del Insalud. La disparidad de los regímenes competenciales perturba la coherencia de los mecanismos de gestión y coordinación sanitaria: por un lado, el Ministerio de Sanidad ve escindida su identidad al ser a la vez gestor directo y coordinador del sistema. Además, en las comunidades autónomas que no han recibido las transferencias del Insalud se producen incongruencias de difícil justificación, como la separación entre las competencias de salud pública ya transferidas y las de gestión asistencial no transferidas o la duplicidad de redes en el territorio, con centros de las diputaciones y ayuntamientos gestionados por las comunidades autónomas y otros que permanecen a cargo del Insalud.

Estas razones parecen suficientes para completar la transferencia en el más breve plazo posible. Sin embargo, ni los acuerdos autonómicos de 1992 ni la Ley Orgánica de 1993 de ampliación de competencias estatutarias de las comunidades autónomas contemplan esta posibilidad. Esto supone la necesidad de que las comunidades autónomas del artículo 143 (con excepción de Aragón) asuman por delegación legislativa o reforma estatutaria la gestión de la asistencia sanitaria y que se lleven a efecto los traspasos. Ahora bien, la resolución del problema pendiente de la financiación condiciona la viabilidad de los traspasos, especialmente para Madrid, que vería reproducidas y ampliadas las insuficiencias presupuestarias que sufre Cataluña.

Las hipotecas fueron también muy notables en el plano administrativo, condicionando negativamente una asunción eficaz de las competencias sanitarias por parte de las comunidades autónomas. Vamos a destacar cuatro de ellas, acaso las más relevantes:

1. *La forma de negociación de los traspasos llenó de perplejidades el ejercicio posterior de las competencias*. La politización de la decisión y la desconfianza que presidió las negociaciones convirtió las transferencias en objeto de transacción política sobre los presupuestos y los medios personales y materiales. Dada la asimetría de información entre los negociadores y la urgencia política de las comunidades autónomas para asumir sus competencias, no son extrañas las acusaciones de agravio comparativo y su traslado a reivindicaciones de «deuda histórica» que se han formulado desde comunidades como Andalucía o Galicia.

2. *La instrumentación técnica de los traspasos tampoco fue la más adecuada*, al parcelarse bloques competenciales por títulos jurídicos formales, de acuerdo con su tradicional adscripción en los ministerios, pero que en la realidad se encuentran estrechamente interrelacionados. Por esta vía se trasladó a las comunidades autónomas la disfuncionalidad de una organización ministerial que si por algo se caracteriza históricamente en el terreno sanitario es por su fragmentación.

3. *Las transferencias se han visto condicionadas por el lento e incompleto ejercicio por parte del Estado de sus competencias básicas*. Como hemos indicado, algunas transferencias se produjeron con carácter previo a la aprobación de la Ley General de Sanidad, obligando al legislador autonómico a interpretar las bases estatales. En otros casos, la incertidumbre se sitúa en la ausencia de desarrollo legislativo de la propia Ley General de Sanidad, independientemente ya de las fechas de los traspasos.

4. *La Administración local*, protagonista tradicional en la política de salud y con un peso todavía considerable en el ámbito de la salud pública, *ha quedado descolgada del proceso de reestructuración de responsabilidades entre niveles de gobierno*. La Ley General de Sanidad obliga a las comuni-

dades autónomas a reconocer sus competencias, pero éstas han quedado lejos de articularse coherentemente en la nueva organización sanitaria.

3.2 *Continuidad e innovación en los modelos autonómicos*

Se ha censurado a las comunidades autónomas por su incapacidad para innovar en la organización y funcionamiento de los servicios públicos, al replicar sin mayor cuestionamiento el modelo estatal[3]. Esta percepción de «oportunidad perdida» para la renovación de la organización administrativa debe someterse, sin embargo, a no pocos matices. El proceso autonómico ha estado lleno de improvisaciones que hacían muy difícil abordar una iniciativa tan compleja y arriesgada como la reforma administrativa. Además, la urgencia de los Gobiernos autonómicos por legitimarse ante la ciudadanía colocó en primer plano la satisfacción de las demandas sociales, multiplicando servicios y prestaciones y dejando en el olvido la cuestión administrativa.

La concreción organizativa de las competencias sanitarias, en una primera fase, es fiel reflejo de esta situación, en la que se tiende a la reproducción del modelo estatal, exacerbado incluso por el afán de integrar y consolidar la red asistencial. También puede advertirse una segunda fase desde comienzos de los noventa, cuya evolución es muy desigual en las distintas autonomías, en la que se cuestiona abiertamente el modelo heredado y se buscan alternativas. Vamos a considerar brevemente ambos períodos.

A pesar de que el principio dispositivo que rige la construcción autonómica se aplica también a la organización administrativa, las comunidades autónomas revelan un panorama bastante similar, tanto entre ellas como en relación al Estado. El sector salud no escapa a este mimetismo, en relación al que podemos destacar algunos rasgos de efectos claramente disfuncionales:

— Aparece *la fragmentación de las estructuras departamentales que asumen competencias en materia de salud*, fruto de la repetición de la división de funciones entre los ministerios (por ejemplo, sanidad laboral en el Ministerio de Trabajo o sanidad animal en el de Agricultura). Los problemas históricos de articulación competencial en la Administración del Estado reaparecen en las autonomías, provocando la multiplicación de órganos interdepartamentales de coordinación de alto coste y más que dudosa eficacia. En parecidos términos de fragmentación y mimetismo, la división vertical del trabajo en la administración sanitaria repite por inercia la arcaica letanía estatal de servicio, sección y negociado.

---

[3] Véase Fundación Encuentro. CECS, *Informe España 1996*, p. 441-490.

— Las comunidades autónomas *han repetido el modelo del Insalud para la organización de sus servicios asistenciales*, agrupando en un organismo autónomo la red transferida de la entidad gestora, a la que se han añadido centros originarios de la beneficencia municipal o de las diputaciones provinciales que, en casi todos los casos, han quedado absorbidos en una organización burocrática unitaria, perdiendo su singularidad. De momento, ocho de los catorce servicios de salud constituidos (ya lo han hecho algunas comunidades autónomas que no han recibido la transferencia del Insalud) configuran su naturaleza como organismos autónomos administrativos (Andalucía, Aragón, Canarias, Galicia, La Rioja, Madrid, Navarra y País Vasco). Sólo quedan fuera del modelo la Comunidad Valenciana y Cataluña, aunque también el Servicio Valenciano de Salud y el Instituto Catalán de la Salud fueron inicialmente organismos autónomos.

La asunción del modelo entidad gestora, justificada inicialmente por la dependencia del sistema de financiación de la Seguridad Social y la búsqueda de una cierta autonomía en la gestión asistencial, puede juzgarse contraproducente en dos sentidos: por un lado, produce una bicefalia entre el departamento y el servicio de salud que crea confusión en la dirección estratégica del sistema; por otro lado, el fortalecimiento burocrático de la administración de los servicios de salud produce un efecto de hipercentralización de la gestión de recursos, incrementando la rigidez del sistema y creando un poderoso núcleo de poder e intereses que, al verse amenazado por los proyectos de reforma, tenderá a posicionarse en su contra.

— *Los instrumentos orientados a la gestión de recursos y, en particular, el presupuesto, han pecado del formalismo e inflexibilidad propios de la tradición estatal*, con efectos perversos sobre el control efectivo de costes y resultados. Este hecho, unido a la insuficiencia presupuestaria endémica del sistema sanitario y a la irresistible presión política hacia la expansión de los servicios, explica el resultado caótico de la gestión económica de la sanidad autonómica, que repite y, en algún caso, acentúa los males del Insalud. Las fuertes desviaciones en la liquidación presupuestaria, la falta de fiabilidad de los estados financieros por ocultación de gastos y aplazamiento de pagos, la incertidumbre de los directivos sobre los recursos verdaderamente disponibles, la escasa transparencia en la adjudicación de contratos a proveedores, son síntomas que evidencian un sistema de incentivos contradictorio con las exigencias de una gestión eficiente de los recursos.

— *Las comunidades autónomas han hecho una utilización abusiva de la confianza política en la designación de los puestos directivos del sistema sanitario*. Esta situación no es exclusiva de la sanidad y constituye una de las disfunciones estructurales más relevantes de nuestro sistema administrati-

vo, perturbando gravemente la estabilidad y orientación a largo plazo de las políticas públicas. En el caso del sector sanitario, el problema se ha visto agravado por un desarrollo espectacular de funciones directivas sin la cobertura de un régimen de empleo que las profesionalice y consolide.

En la inmensa mayoría de los casos estos puestos han sido objeto, bajo diversas fórmulas jurídicas, de designación discrecional por un órgano político. Al margen de que los nombramientos hayan recaído en profesionales con suficiente formación y experiencia, su relación de empleo ha quedado marcada por las notas de precariedad y confianza propias de un puesto político. En estas condiciones, los valores de racionalidad gerencial de los que se quiere hacer portadores a los nuevos gerentes resultan difícilmente compatibles con su sistema de acceso y mantenimiento en el cargo.

No obstante lo señalado hasta ahora, resultaría ingrato no reconocer el esfuerzo desigual, pero cierto, para adaptar la organización sanitaria a las exigencias asistenciales y económicas de los nuevos tiempos. De hecho, si en algún sector de servicios públicos puede constatarse un progreso tangible de innovación en la gestión pública, de acuerdo con la evolución de los países de nuestro entorno, habría que destacar al sector sanitario muy por encima del resto. El problema se sitúa precisamente –como ya apuntamos– en la dificultad de avanzar más allá de un determinado techo sin la adopción de reformas estructurales que afectan al conjunto de los servicios públicos, como las relativas al presupuesto, a la relación política-gestión o a la ordenación del empleo público.

Entre las comunidades autónomas corresponde a **Cataluña** el esfuerzo más notable en la búsqueda de alternativas al modelo organizativo heredado. Esta evolución es, en parte, el resultado de un mapa sanitario en el que la insuficiencia de los centros gestionados por la Seguridad Social contrastaba con una abundante oferta de naturaleza privada basada en fundaciones y entidades benéficas de base local. A partir de aquí, la convergencia entre las dos redes se hizo sin homogeneizarlas en una burocracia pública, sino más bien al contrario, trasladando a los centros públicos la lógica organizativa propia de los privados, a los que se aplican instrumentos de concertación. Todo ello se unió a una importante expansión de los equipamientos sanitarios en el territorio y a la elevación de los requisitos de acreditación y homologación de centros públicos y privados.

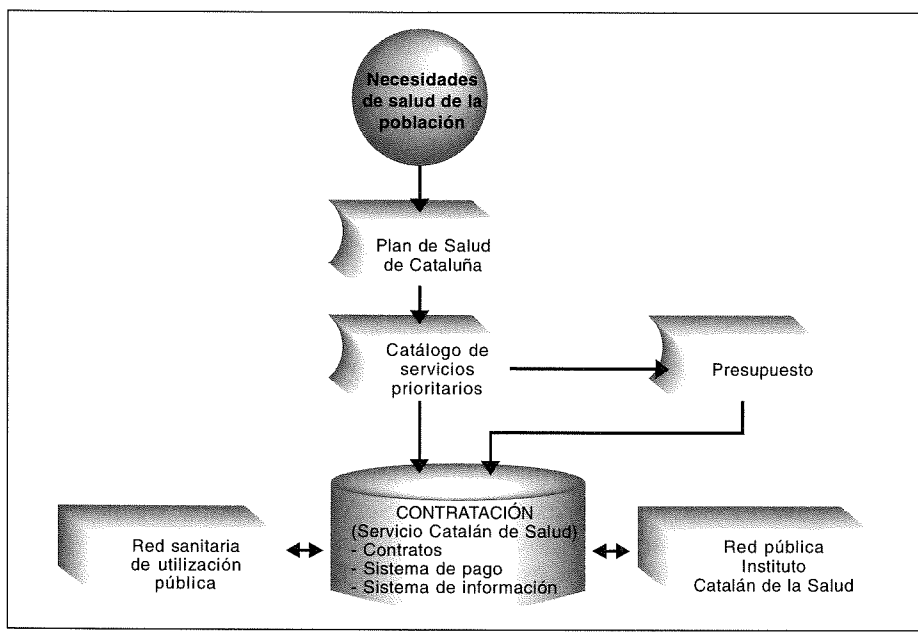
El modelo catalán se explicita en 1990 en la Ley de Ordenación Sanitaria de Cataluña, que se basa en una interpretación flexible de la Ley General de Sanidad. Las funciones de financiación y planificación se encomiendan, separándolas de la prestación, al Servicio Catalán de la Salud, encargado de comprar los servicios a todos los centros, públicos y privados. El pago se establece a través de la Unidad Básica de Actividades (UBA) cuya valoración determina el Departamento de Sanidad. Al mismo tiempo,

se prevén diversas fórmulas para dotar de autonomía a los centros de prestación de servicios mediante la creación de consorcios o empresas públicas o, incluso, a través de concesiones o de contratos de gestión de centros o servicios con entidades de base asociativa formadas por profesionales sanitarios.

Todavía es pronto para juzgar los efectos de los cambios que supone un modelo tan sucintamente expuesto. Se ha avanzado mucho en el conocimiento de los costes de las actividades y en la aplicación de instrumentos de gestión, pero apenas si se ha hecho efectivo el traslado de los riesgos de la gestión de los financiadores a los proveedores, aplazando decisiones, políticamente difíciles, de reordenación hospitalaria. Además, se ha avanzado poco en la separación de las funciones de financiación y provisión en el caso de los centros públicos agrupados en el Instituto Catalán de la Salud.

A pesar de las dificultades expuestas, Cataluña aparece como pionera en el conjunto del Estado a la hora de adoptar las fórmulas de organización sanitaria asumidas por los países más avanzados de nuestro entorno (cuadro 3). El llamado modelo sanitario catalán ha constituido la referencia obligada de las demás comunidades autónomas a la hora de adoptar sus propias innovaciones organizativas. Entre las más significativas, fuera de Cataluña, podemos señalar las siguientes:

Cuadro 3 – El modelo sanitario catalán



— **Andalucía** ha hecho uso del contrato-programa para regular las relaciones entre el Servicio Andaluz de Salud y la consejería. También ha creado su propio sistema de evaluación de la actividad de los centros sanitarios: la EVA (Escala de Valoración Andaluza). Por último, ha promovido la autonomía de los hospitales de nueva creación, aplicando la figura de la entidad de derecho público sometida a derecho privado.

— El **País Vasco** ha adoptado recientemente su propia Ley de Ordenación Sanitaria inspirada en el Plan de Reforma de la Sanidad Vasca *Osasuna Zainduz* (Cuidando la Salud), aprobado en 1993. El objetivo es la separación de las funciones de financiación y provisión mediante la creación de una agencia de compra para cada territorio histórico que establecería contratos-programa con los centros asistenciales, cuya autonomía de gestión se pretende ampliar.

— **Galicia** ha recurrido a la figura de la fundación pública de derecho privado para dotar de autonomía de gestión a los hospitales de nueva creación, que fijan su relación con el Servicio Gallego de Salud mediante contratos-programa.

Estas incipientes reformas ponen de manifiesto la evolución plural de la organización sanitaria que nos va a deparar el régimen autonómico, posibilitando modelos diferentes de asistencia sanitaria en función de las circunstancias políticas y económicas de cada autonomía. De asumirse la separación entre las funciones de financiación y provisión de servicios, la forma de concretarse puede ser muy diferente: las funciones de compra de servicios puede desempeñarlas una agencia de contratación, una organización de atención primaria o una combinación de ambas; del mismo modo, la prestación de servicios puede realizarla una gran variedad de organizaciones públicas, privadas y mixtas sujetas a distintos tipos de relación con los titulares de compra. Todo ello no hace sino alertar sobre la necesidad de repensar en profundidad los instrumentos que garanticen la coordinación general del sistema, reconociendo el derecho de las comunidades autónomas a diseñar un modelo organizativo propio.

3.3 Ciudadanía autonómica y derecho a la salud

La Ley General de Sanidad está presidida por una lógica integradora que se expresa en la idea de un único Sistema Nacional de Salud. Se pretendía reconciliar la descentralización territorial de la sanidad y la autonomía de las comunidades autónomas en el ejercicio de sus competencias con el aseguramiento de unas bases comunes a todo el territorio estatal capaces de garantizar los valores constitucionales de solidaridad e igualdad.

Con este fin, la Ley General de Sanidad desarrolla las competencias estatales, regula los instrumentos de coordinación y crea el Consejo Interterritorial de la Sanidad.

Transcurridos más de 10 años desde la aprobación de la Ley General de Sanidad y alguno más desde el inicio del proceso de descentralización, podemos preguntarnos por el significado de las llamadas «bases comunes de la sanidad»: ¿cómo puede hablarse de igualdad efectiva de los españoles ante el sistema sanitario?, ¿genera la ciudadanía autonómica derechos y obligaciones diferentes ante el sistema sanitario?

Para abordar adecuadamente estas preguntas hay que partir de la constatación de que el derecho a la salud forma parte de los llamados derechos sociales o derechos del bienestar, que, a diferencia de los derechos y libertades políticas, dependen para su efectividad de la intervención de los poderes públicos. La mediación política y administrativa a través del reconocimiento de las necesidades, la asignación de recursos, la organización de los servicios, la actuación directa e individual de los operadores del servicio y hasta el propio comportamiento del usuario contribuyen de forma decisiva a la concreción del derecho para cada ciudadano. Esto supone la diversidad intrínseca de las prestaciones sanitarias, ya que tienden a concretarse de forma diferente en cada caso.

El problema radica en determinar cuáles serían las condiciones y contenidos mínimos de la prestación a garantizar en todos los casos. La dificultad que supone especificar los contenidos esenciales de la prestación no es infrecuente que derive hacia la limitación del ejercicio de la autonomía organizativa de los operadores. Esto suele hacerse imponiendo modelos organizativos o de gestión uniformes, bajo la hipótesis de que la igualdad de medios o de procedimientos produce resultados iguales. Esto, sin embargo, no sucede cuando las necesidades y las condiciones de partida no son las mismas; más bien produce efectos contrarios a los deseados, es decir, un déficit de igualdad efectiva bajo la experiencia de uniformidad. Esto significa que el concepto de igualdad efectiva al que se refiere la Ley General de Sanidad sólo puede establecerse actuando sobre las condiciones de acceso al disfrute de los derechos y mediante la especificación de los requisitos esenciales del contenido de la prestación, sin que resulte posible, ni deseable, anticipar plenamente su contenido ni los modelos organizativos para alcanzarlos.

En el ámbito estatal, la delimitación del contenido garantizado del derecho a la salud sólo puede expresarse razonablemente en términos de un mínimo común denominador. Éste estaría compuesto por las condiciones que regulan el acceso (universalidad en este caso), las garantías mínimas de su ejercicio (los derechos básicos recogidos en la Ley General de Sanidad) y las necesidades cubiertas en todo el territorio con carácter gratuito.

Así definiría las condiciones de la póliza de aseguramiento, extensible a todos los ciudadanos para el conjunto del territorio. Su contenido, no obstante, no tiene que permanecer inmutable, pudiendo avanzar en sus exigencias con el del progreso de los servicios sanitarios y de la conciencia social sobre el valor del derecho a la salud en el conjunto de España.

A partir de aquí, es razonable aceptar, como de hecho ya ocurre (tabla 11), que las comunidades autónomas ofrezcan a los ciudadanos condiciones diferentes, añadiendo derechos y estableciendo obligaciones, mediante copagos, impuestos finalistas o recargos sobre los impuestos. Esto supone que las autonomías deberían ejercer sin cortapisas las capacidades de priorización de recursos entre distintos sectores de servicios públicos de acuerdo con sus propios objetivos gubernamentales. También serían libres de organizar los servicios sanitarios en su territorio, de acuerdo con el modelo que consideren más conveniente, incluyendo la participación de proveedores públicos y privados (gráfico 1). Estas decisiones producirán, y ya producen, diferencias, a menudo significativas, entre los ciudadanos de diversas comunidades autónomas en la concreción de sus derechos y obligaciones con respecto a la salud: prestaciones cubiertas, efectividad de las mismas –listas de espera, libre elección– y grado de coparticipación de costes). De ellas podrán pedir cuentas a sus representantes políticos a través del sistema electoral.

El problema en estos momentos es que, más allá del reconocimiento común de la universalidad y la casi gratuidad de las prestaciones, el Sistema Nacional de Salud no está en estos momentos en condiciones de garantizar a todos los españoles ni siquiera el mínimo común denominador al que nos referíamos. En la actualidad, el Sistema Nacional de Salud es más bien un conglomerado de los servicios de las comunidades autónomas; cada uno de ellos con su propia inercia organizativa y asistencial, que se expresa en contenidos diferentes que los ciudadanos más informados aprovechan mediante desplazamientos. De hecho, ni siquiera se está en condiciones de conocer con claridad cuáles son en la actualidad estas diferencias. Hay que reconocer, a pesar de ello, el primer paso que supone el Decreto 63/95 para la concreción del contenido mínimo del derecho a la salud, que establece de forma muy genérica las prestaciones del sistema sanitario público y los criterios generales de admisión y exclusión. Como la experiencia pone de manifiesto, se trata de una elaboración muy difícil, tanto porque ha de conciliar las prioridades estatales con las locales, como por la extraordinaria fluidez de la asistencia sanitaria, que obliga a un procedimiento permanente de adaptación, difícil de encajar en una disposición normativa.

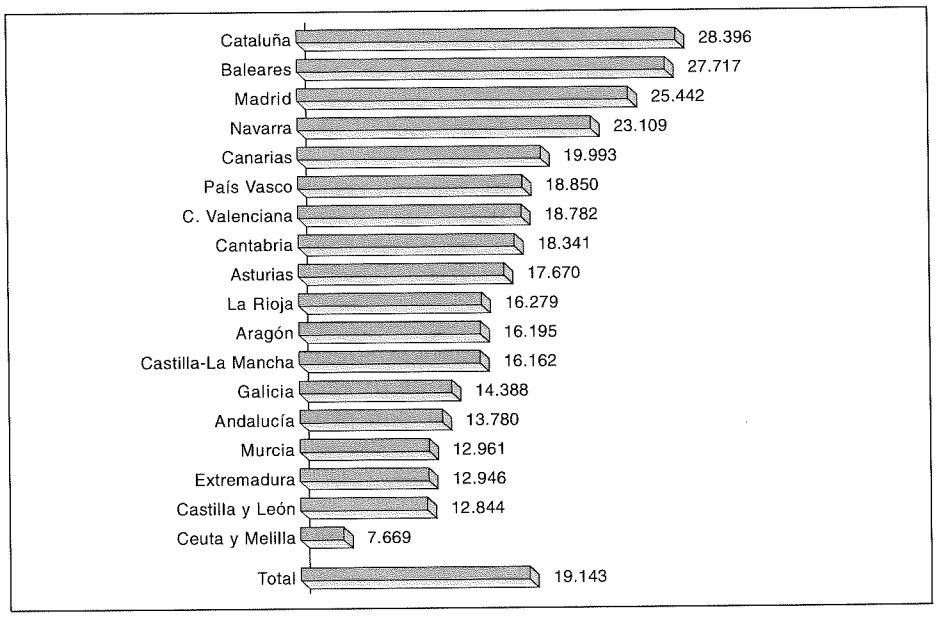
En cualquier caso, hay que subrayar el contenido mínimo de esta ordenación dirigida a velar que no se produzcan discriminaciones en el acceso ni desigualdades inaceptables en las prestaciones desde la lógica de un mínimo común denominador para el conjunto de los ciudadanos espa-

Tabla 11 – Acceso a los servicios sanitarios por comunidades autónomas

	Atención Primaria 1994					Hospitalización 1993					
	Consultas por habitante y año	Derivaciones desde médico primer nivel			Urgencias de A.P. por 1.000 h.	Altas por 1.000 h.	Índice de ocupación (%)	Índice de rotación	Estancia media (días)	Intervenciones por 1.000 h.	Urgencias por 1.000 h.
		Especialistas por 1.000 h.	Laboratorio por 1.000 h.	Radiografías por 1.000 h.							
Andalucía	6,7	–	259,5	80,2	570,0	98,4	74,7	31,9	8,6	61,9	383,8
Aragón	5,7	216,8	244,7	56,8	243,0	112,9	75,1	23,4	11,7	70,7	365,0
Asturias	5,2	319,0	295,9	55,1	273,5	103,8	79,5	26,6	10,9	59,3	275,0
Baleares	4,0	131,8	188,7	50,6	455,5	138,1	72,4	31,3	8,4	91,6	465,5
Canarias	4,4	232,8	71,4	183,5	347,4	91,6	81,3	18,6	16,0	59,2	330,9
Cantabria	5,0	196,1	192,0	44,0	267,7	97,7	80,3	23,1	12,7	54,7	427,0
Castilla-La Mancha	6,1	203,4	211,8	60,7	505,6	84,0	77,8	27,3	10,4	49,4	255,5
Castilla y León	6,0	261,8	271,1	65,6	399,3	98,7	76,7	20,1	14,0	55,9	276,0
Cataluña	4,5	–	–	–	–	120,8	84,2	24,4	12,6	70,2	513,2
C. Valenciana (*)	5,6	391,6	278,9	7,4	14,3	97,1	73,5	31,0	8,6	55,6	374,5
Extremadura	6,4	213,5	237,7	62,2	659,7	89,8	76,6	23,2	12,1	49,7	296,8
Galicia	5,2	166,2	231,5	80,3	–	97,2	79,6	24,5	11,8	53,7	272,2
Madrid	5,0	315,4	331,2	86,5	84,2	107,7	75,5	25,2	10,9	77,7	384,1
Murcia	6,4	290,8	300,2	75,7	259,7	100,8	70,8	29,4	8,8	68,4	394,2
Navarra	5,0	166,5	191,3	49,2	179,4	126,8	77,6	24,4	11,6	78,4	435,5
País Vasco	4,4	–	–	–	130,4	110,9	77,6	24,4	11,6	72,9	343,0
La Rioja	5,4	195,6	253,1	73,9	292,5	102,8	84,0	26,6	11,5	63,7	304,7
Ceuta y Melilla	4,0	247,4	251,9	91,2	582,9	130,0	56,1	29,6	6,9	59,7	499,0
Total	5,4	267,3	256,0	70,2	371,5	104,4	77,8	25,8	11,0	64,1	375,6

(*) En las urgencias de Atención Primaria (A.P.) no se incluye la actividad del Servicio Especial de Urgencias (SEU).
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Sanidad y Consumo, *Sistema Nacional de Salud. Servicios de Salud. Datos y cifras 1995*, 1996.

Gráfico 1 – Gasto privado medio por persona en sanidad por comunidades autónomas. 1991



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Encuesta de Presupuestos Familiares 1990-91. Primeros resultados*, 1992.

mínimo común denominador para el conjunto de los ciudadanos españoles.

3.4 Déficit de coordinación supracomunitaria

La efectividad del reconocimiento de unos derechos y obligaciones mínimas y comunes para toda la ciudadanía en el conjunto del territorio depende de la existencia y correcta aplicación de funciones e instrumentos de coordinación intergubernamental que se recogen expresamente en la Ley General de Sanidad. La experiencia, de momento, pone de manifiesto una pobre utilización de estos mecanismos, como consecuencia de lógicas de relación entre niveles de gobierno que son poco compatibles con su efectiva puesta en práctica.

En este déficit de desarrollo de la coordinación supracomunitaria, al Ministerio de Sanidad se le puede achacar su concentración en la gestión directa de las competencias asistenciales del Insalud, que ha dejado en segundo plano sus funciones coordinadoras. Tampoco ha contribuido a la consolidación de estas funciones su interpretación ministerial en clave de

supremacía sobre las comunidades autónomas, una lógica de control incompatible, además de inaplicable, ante instituciones políticamente descentralizadas. Las comunidades autónomas, por su parte, han pecado de ensimismamiento y desconfianza hacia el nivel estatal, falta de comprensión de sus mutuas dependencias y, por tanto, de reconocimiento de la importancia de cauces fluidos de coordinación.

En un futuro puede confiarse en que una combinación de factores cree las condiciones adecuadas para llenar de contenido funciones e instrumentos de coordinación, algunos todavía inéditos. Las transferencias aún pendientes del Insalud a las comunidades autónomas suponen para el Ministerio de Sanidad un punto de no retorno en este sentido; una vez efectuadas, perderá la capacidad de influencia sobre el conjunto del sistema que le otorga en estos momentos la gestión directa del 40% de la población protegida, con lo que, de no desarrollar con profundidad las funciones e instrumentos de coordinación que se le atribuyen, sus responsabilidades integradoras pueden quedar vacías de contenido.

Al mismo tiempo, el escenario de disciplina presupuestaria y presiones asistenciales desde la oferta y la demanda a largo plazo está poniendo a prueba el afán de diferenciación que ha presidido hasta ahora el desarrollo autonómico. Las autoridades sanitarias van a estar muy necesitadas de apoyos mutuos y acuerdos estatales para no enfrentarse en solitario a las impopulares decisiones económicas y asistenciales que, a buen seguro, deberán adoptar.

En las páginas siguientes hacemos una breve consideración de las citadas funciones y mecanismos de coordinación y de su desarrollo deseable en los próximos años:

1. *El Plan Integrado de Salud debe convertirse en el hilo conductor de la codeterminación de objetivos y prioridades para el conjunto del Estado.* El Plan Integrado de Salud proporciona el instrumento sobre el que plasmar los valores de solidaridad interterritorial y, por tanto, las prioridades de política sanitaria que tiendan a equilibrar las capacidades sanitarias y la igualdad efectiva de los ciudadanos. Este instrumento ha permanecido inédito por la intrínseca dificultad de fijar prioridades y objetivos globales por encima de la suma de los establecidos en las comunidades autónomas, cuando, además, no se ha previsto engarce alguno entre sus prioridades y el sistema de financiación. El Plan Integrado de Salud tiene que concebirse como la escenificación de un proceso de participación y corresponsabilización de las comunidades autónomas en sus previsiones, mediante su elaboración y aprobación a través del Consejo Interterritorial.

2. *El Ministerio de Sanidad debería disponer de un fondo presupuestario vinculado al cumplimiento de los objetivos del Plan.* Al margen de la solución que se adopte para la distribución territorial de los recursos y su ca-

rácter general o específico, el cumplimiento de los objetivos del Plan quedaría muy reforzado si se vinculase a incentivos económicos que puedan condicionar positiva y negativamente la asignación de recursos por parte de las comunidades autónomas. La administración del fondo correspondería al Ministerio de Sanidad mediante acuerdos bilaterales con las autoridades autonómicas, estipulando sus aportaciones como complementarias a los recursos territoriales y sujetas al cumplimiento de las prioridades asistenciales y los compromisos de disciplina presupuestaria.

3. *La coordinación general del sistema sanitario requiere sistemas de información transparentes y fiables, administrados con independencia y objetividad.* En la actualidad no existen con estas características. No se han establecido ni la infraestructura de información que permita el flujo de datos ni tampoco los estándares comunes para la captura, procesamiento y almacenamiento de información por parte de los operadores del sistema sanitario. La información, como competencia compartida entre administraciones que debe garantizar criterios objetivos y profesionales en su manipulación, requiere un tratamiento organizativo singular. Se ha sugerido la idoneidad de una Agencia de Información Sanitaria bajo la dependencia del Consejo Interterritorial y con la participación tanto de las comunidades autónomas como del Ministerio de Sanidad en sus órganos de gobierno y administración.

4. *La Alta Inspección,* expresión desafortunada en términos de descentralización política, ha visto prácticamente anulada su operatividad al quedar restringida al descubrimiento y persecución de las incursiones normativas de las comunidades autónomas en las competencias estatales. Una *reorientación constructiva de sus funciones* debe basarse en advertir inequidades, en la evaluación comparativa de los resultados de salud y la anticipación de problemas que afectan al conjunto del sistema. Para ello, debe dejar de considerarse un último residuo de la supremacía estatal para situarse en una lógica de trabajo conjunto con los órganos autonómicos de control, desde parámetros y criterios definidos conjuntamente y que permitan sacar consecuencias de mejora para el conjunto del sistema.

5. *El Consejo Interterritorial debe redefinir sus responsabilidades, modificar sus compromisos, fijar sus procedimientos de toma de decisiones y reforzar su estructura de apoyo* si quiere cumplir el protagonismo que tiene atribuido en la coordinación del Sistema Nacional de Salud. Hasta ahora ha operado más como órgano de información y comunicación, lastrado por la asimetría entre sus componentes y la tendencia a evitar procesos decisionales. Su desarrollo futuro requerirá una determinación más precisa de su papel, con posibilidades diferentes (de decisión, de consulta o de simple información) que requerirán reformas importantes en su organización y funcionamiento, así como en sus capacidades técnicas.

PROCESOS FORMATIVOS

Capítulo VI
TELEVISIÓN Y FAMILIA

Capítulo VII
LA EVALUACIÓN DE LOS CENTROS

Capítulo VI

TELEVISIÓN Y FAMILIA

I. TESIS INTERPRETATIVAS

1. De la televisión familiar a la televisión individual

La escena-símbolo de la familia reunida en torno a un mismo televisor, comentando lo que se ve o mandándose callar los unos a los otros para no perder el hilo de la trama es una imagen ya acomodada en el baúl de los recuerdos y desconocida por los más jóvenes. Incluso tiende a desaparecer progresivamente la discusión por lo que cada miembro de la familia prefiere ver. La solución ha venido por la multiplicación de los televisores en casa. Lo raro es tener un solo televisor. Dos, tres, cuatro y hasta cinco aparatos puede haber en un mismo hogar.

Este simple dato, junto a otros –principalmente el de una oferta televisiva segmentada por gustos, intereses y demandas «a la carta»–, está llamado a generar un cambio en las conductas asociadas a ver la televisión. Es una tendencia imparable, similar a lo que ocurrió con la radio, cuando se pasó de la radio-mueble familiar al transistor individual.

El hecho es síntoma expresivo de una mejora en el nivel de vida, que se manifiesta en un mayor equipamiento de los hogares. Por otro lado, ver televisión en nuestro país es barato (entre 3,3 y 6,6 pta. la hora) y comprar un aparato está al alcance de casi todo el mundo. Pero nadie negará que la tendencia creciente a que los niños tengan un televisor en su propia habitación es un dato llamado a tener repercusiones claras en su educación.

La televisión no congrega sino que disgrega. Antes se decía lo mismo porque impedía el diálogo familiar. Ahora puede afirmarse con mayor fuerza porque de la escena única viendo juntos la televisión se está pasando a escenas simultáneas, como podrían ser el padre viendo en el salón un partido de fútbol, la madre en el cuarto de estar siguiendo una serie y los hijos en su habitación viendo una película, un concurso o simplemente utilizando la pantalla como soporte de la videoconsola. Parafraseando el título de un libro reciente, a la pregunta ¿quién manda en el mando?, podríamos responder que en el mando mandan todos, cada uno en el suyo.

Se ha dicho también, y sigue siendo cierto, que la televisión es un intruso en la familia, objeto de amor y odio. De nuestro estudio se desprende que es un intruso familiar o un familiar intruso, imprescindible en todo caso, al que se le critica pero no se le abandona. Ni siquiera la presencia en casa de otros aparatos electrónicos ha logrado arrebatarle el protagonismo.

Si a la proliferación de televisores en el hogar se unen la inminente multiplicación de la oferta televisiva a través de la televisión digital y por cable

y la presencia cada vez mayor de los videojuegos, el ordenador personal, los aparatos multimedia, etc., se convendrá en que estamos en los albores de una revolución ya iniciada que va a tener una repercursión muy importante en las pautas y estilos educativos. Si educativamente la televisión es un tema que actualmente se les «escapa de las manos» a los padres, el inmediato futuro se presenta realmente problemático, de no acertar con el uso adecuado del medio.

2. Aprender y enseñar a ver la televisión

Los padres reconocen explícitamente, y demuestran en sus planteamientos implícitos, que no saben cómo actuar educativamente en el uso de la televisión; se encuentran desbordados por el medio. Una salida realista y constructiva a esta situación pasa necesariamente por capacitar a los niños para ver críticamente la televisión. Así lo reconocen y lo demandan los especialistas en educación y los estudios sobre la televisión como medio de comunicación de masas. El problema no es tanto y desde luego no sólo **lo que** ven los niños en la televisión, los contenidos, sino **cómo** lo ven, **con quién** y **desde qué contexto**.

Frente al «control imposible» de un medio cuya potencia sobrepasa las acciones individuales y frente a posturas carentes de realismo –«hacer la guerra» a la televisión no teniendo aparatos de televisión en casa, como propugnan excepcionalmente algunos educadores y que suena a lo que Fromm llamó miedo a la libertad– se impone el autocontrol. Y ese autocontrol tiene su traducción en educar al niño a usar el medio críticamente. Los especialistas en educación ya vienen indicando desde hace tiempo que ése es el camino y hay que saludar con agrado que en el currículo de Enseñanza Primaria y Secundaria empiece a introducirse esta enseñanza.

Hoy no educan sólo la escuela o la familia como micro o mesosistemas sociales en los que el niño está inserto, siguiendo la estructura de la sociedad que señala Bronfenbrenner. Existe un poderoso exosistema, los medios de comunicación y especialmente la televisión, al que el niño no pertenece pero que influye en él tanto o más que los anteriores. Como resulta utópico, aunque deseable, que los propios medios se autocontrolen, la respuesta ha de venir desde la educación que imparten familia y escuela.

No estamos de acuerdo en plantear el problema según el dilema «televisión sí/televisión no» con el que en algunos países han querido simplificar el reto. Entre otras cosas porque tal formulación esconde enfoques educativos extremistas y es el reconocimiento implícito de que el problema desborda a muchos padres.

Hay un discurso contradictorio en los padres, entre lo que dicen que hacen y lo que parecen hacer, entre sus pronunciamientos teóricos y las conductas que educativamente siguen en lo referente a la televisión. Los padres, ante un problema que supera a la mayoría, tienden a simplificar y culpar a la televisión de casi todos los males educativos. Hay que desenmascarar estas actitudes. La televisión no es «culpable» de los brotes de violencia ni de las conductas sexuales de los niños, aunque no se puede negar su influencia. En todo caso, «educar a los niños para usar los medios no es una amenaza, sino una forma de que analicen y seleccionen» (L. Masterman, 1997). Esa instrucción y educación es tarea de la escuela y de la familia. Pero habría que precisar que son los padres quienes primero debieran someterse a un aprendizaje crítico a la hora de utilizar los medios. Mientras esto no ocurra estarán actuando por temor, a la contra o a la defensiva, improvisando, dejándose llevar por el discurso social prevalente o adoptando posturas y siguiendo pautas contradictorias.

Un horizonte deseable sería aquel en el que la televisión no apareciera como objeto de intercambio en la «negociación educativa» padres-hijos, como cuando se utiliza como premio o castigo, o como forcejeo a ver hasta dónde se cede, sino aquel en el que la presencia y el uso de la televisión en el ambiente doméstico fuera algo connatural, pero también sujeto a la mediación educativa. Ante un futuro tan cercano de oferta múltiple y multiplicada y con un uso individual del medio, no parece haber respuesta más deseable y realista que una educación crítica. El citado Masterman y otros especialistas recuerdan lo que nosotros también enfatizamos: es vital para la formación del individuo y para mantener la democracia que los ciudadanos sepamos leer correctamente todos los mensajes emitidos, escapando de cualquier manipulación y para ello se necesita aplicar un espíritu crítico.

La utilización banal del medio implica, pues, que educativamente debamos estar mucho más alerta. Un niño hoy no imagina un mundo sin televisión. Es más, está aprendiendo a conocer e interpretar este mundo, su mundo, en gran parte a través de la televisión. Por eso se impone una nueva forma de educar que le ayude a interpretar correctamente el mundo y la sociedad en que vive, sabiendo «leer» bien ese lenguaje que es la televisión.

3. Hacia un modelo de responsabilidad compartida

Sobre el uso de la televisión y los niños y su forma de estructurarse en nuestra sociedad, estamos de acuerdo con quienes afirman que hay que caminar hacia un modelo de responsabilidad compartida por la familia, el Estado y las propias cadenas. Éstas, y en especial las generalistas, debieran hacer un verdadero ejercicio de reflexión y de autocontrol pensando en

quienes son más vulnerables, los niños. Sería deseable que las cadenas llegaran a un consenso en puntos y cuestiones fundamentales. El Estado, a través de las distintas instituciones y organismos, debe proseguir en la regulación y vigilancia de contenidos y horarios que puedan afectar a los menores. Otras instancias sociales, como las asociaciones de padres, de consumidores, el Defensor del Pueblo o el Defensor del Menor están también llamadas a cumplir con su responsabilidad y en este sentido hay que reconocer avances e iniciativas. La escuela ha de desempeñar igualmente un papel básico, sobre todo a la hora de enseñar a los niños a aprender y asimilar un uso crítico de la televisión. Hay que saludar con satistación algunas iniciativas que se están llevando a cabo en la formación de profesores, en la implantación de programas en colegios, en la inclusión de estas temáticas en el currículo escolar, etc.

Pero la familia es la verdadera protagonista a la hora de asumir responsabilidades en éste como en otros temas. La perspectiva psicoeducativa es fundamental si hablamos de televisión y niños. Esa perspectiva, que aúna la contemplación del desarrollo psicológico del niño y la consideración de lo que educativamente es mejor para cada edad, encuentra en la familia su espacio más natural. La familia es filtro mediador entre el niño y la televisión. Está demostrado que los efectos de la televisión se producen de una forma u otra en función de cómo actúa ante ella la familia. El telespectador infantil precisa del juicio del adulto. Esa mediación requiere actitudes y estrategias diferentes según la etapa psicológica del niño, lo cual exige que los padres estén formados e informados en este tema.

No es educando «a la contra» sino ayudando al niño a ser crítico como hay que enfrentarse al reto. El niño no sabe, si no se le enseña, usar bien el medio. El aprendizaje para ver televisión es un proceso comunicativo e interactivo que incluye pautas sobre los tiempos que se dedican a ello, crítica sobre los contenidos, ayuda para saber seleccionar y valorar, indicaciones y normas para armonizar el uso de la televisión con otras actividades igualmente necesarias e interesantes. Ante un paisaje en el que se dibuja progresivamente un uso individual de la televisión con una oferta impresionante, se impone el modelo crítico y el de «aprender a aprender», que significa aportar al niño recursos y formas (también exigencias y pautas de conducta) para que por sí mismo aprenda a usar el medio. Pero sin olvidar en todo ello la responsabilidad que corresponde a padres, educadores, instituciones, Administración y a las propias cadenas de televisión. Y por supuesto, el niño, al que hay que enseñar a que sea copartícipe de esa responsabilidad en el uso del medio.

II. RED DE LOS FENÓMENOS

Durante el año 1996 los niños dedicaron una media de 159 minutos diarios a ver la televisión, o lo que es lo mismo, un total de 967 horas al año. Como si de los 365 días del año, 40 los hubieran dedicado a esa actividad. El 55% de ese tiempo lo emplearon en ver productos de ficción (dibujos animados, largometrajes, comedias de situación, etc.) y el resto a otro tipo de programas, como informativos y concursos. Durante ese mismo período de tiempo, un año, se pudieron contemplar un total de 18.200 pases de anuncios de los que una buena parte vieron sin duda los niños. Basten estos ejemplos, con la expresividad contundente de las cifras, para demostrar la importancia que tienen las conductas de ver televisión, en general, y particularmente en lo que respecta a los niños.

La televisión es objeto de amor y de odio, de defensa y de ataques con frecuencia poco matizados. Lo mismo se la ensalza y sacraliza que se la convierte en chivo expiatorio de casi todos los males que afectan a la familia y a la sociedad. Otro tanto ocurre con la publicidad emitida en televisión.

Son frecuentes los estudios realizados con la televisión como objeto de reflexión y nosotros los hemos tenido presentes como referencia. Pero hemos querido mirar y estudiar ese mismo objeto desde un prisma, a nuestro juicio, distinto: por ser un enfoque más global (teniendo en cuenta las perspectivas de padres, hijos y expertos simultáneamente), por el contexto de las conductas estudiadas (cómo se procesan las conductas de ver televisión en el ámbito familiar) y por el carácter proyectivo (hacia dónde van las tendencias) propio de los estudios que anualmente ofrecen nuestros Informes.

Hemos realizado, pues, un análisis de las conductas de ver televisión teniendo a la **familia como centro** en un doble sentido: contexto en el que los niños procesan esas conductas y agente que las controla, dirige y educa. Teníamos la expresa intención de constatar lo que está cambiando tanto en el contexto como en las pautas educativas. El cruce de estas perspectivas iluminará los caminos que se abren en el inmediato futuro ante la multiplicación de la oferta, con el consiguiente reto educativo.

Con el estudio e investigación llevados a cabo hemos pretendido responder a algunas de las más acuciantes preguntas que sobre este tema se plantea la sociedad actual y, de manera especial, los padres y educadores.

A continuación se incluye la ficha técnica de la investigación.

Cuadro 1 – Datos técnicos de la investigación

I. FASE CUALITATIVA	
Universo:	Padres con hijos entre 3 y 14 años.
Técnica de investigación:	Grupos de discusión estructurados *ad hoc.*
Características de la muestra:	* Padres y madres en proporción del 50%. * De clase media amplia. * Las reuniones se celebraron en las ciudades de Burgos, Barcelona, Córdoba, Madrid, San Sebastián y Vigo.
Número de grupos:	Doce grupos.
Fecha de realización del trabajo:	Abril-Mayo 1997.
II. FASE CUANTITATIVA	
Universo:	Niños y niñas de 10 a 14 años.
Técnica de investigación:	Cuestionario de aplicación individual.
Características de la muestra:	Niños y niñas distribuidos por cuotas de sexo (al 50%) y según pertenencia a colegios públicos y privados (60% y 40% respectivamente).
Número de cuestionarios:	868 cuestionarios, que proporcionan un error para los datos globales del _3,6%, con un nivel de confianza del 95% (1,96 sigmas) y el supuesto más desfavorable de distribución de la población p=q=50.
Fecha de realización del trabajo:	Mayo-Junio 1997.

1. Las pantallas colonizan el hogar

No es imaginable actualmente un mundo sin televisión ni una casa sin televisor, sin televisores cabría decir más correctamente. En nuestras reuniones de grupo aparecieron con frecuencia expresiones como las siguientes: «La televisión es uno más de la casa», es «como un pariente». «Sin la televisión falta algo en la casa. Si no se enciende, parece que falta algo...». Las afirmaciones recogidas en nuestro estudio provienen no sólo del segmento más joven de padres (los niños obviamente ni se lo plantean), sino también de quienes vivieron sin televisión y han pasado del viejo televisor en blanco y negro, frecuentemente averiado, a la apabullante oferta actual. En esas mismas afirmaciones hay componentes cognitivos y afectivos, resumen de hábitos generados y de necesidades creadas.

En 1996, el 99,3% de los hogares españoles tenía televisión. Dicho porcentaje sólo lo alcanzan, entre los aparatos que forman parte de lo que se llama equipamiento del hogar, la lavadora y el frigorífico (tabla 1). Constituye ya una imagen cotidiana la de las parejas a punto de comenzar su vida en común comprando «lo imprescindible» para poder habitar una casa: lavadora, frigorífico y, por supuesto, televisión. Según datos del Censo de Población de 1991, el porcentaje de hogares con televisor era superior al de hogares con equipamiento sanitario o con ducha y baño.

Tabla 1 – Evolución del equipamiento de los hogares. En porcentaje. 1991-1996

	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Frigorífico	98,6	99,1	99,2	99,2	99,2	99,3
Microondas	5,2	9,2	13,9	18,5	26,7	33,9
Lavavajillas	6,8	8,4	9,6	11,4	13,4	15,4
Televisión	98,9	99,1	99,0	99,3	99,4	99,3
Aparato de vídeo	43,9	48,5	54,5	57,6	60,4	63,0
Ordenador personal	8,4	9,3	11,5	14,5	17,2	19,2
Radio	94,6	95,0	96,0	96,1	96,4	95,4
Teléfono	74,2	77,2	80,6	80,5	83,3	85,5
Lavadora	90,4	–	–	–	–	–
Baño o ducha	94,7	–	–	–	–	–

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de datos del Estudio General de Medios; INE, *Censo de Población de 1991. Tomo IV. Resultados Nacionales. Características de la Población que vive en hogares*, 1995; e INE, *Encuesta de Presupuestos Familiares 1990-91. Volumen III. Equipamiento y Condiciones de las Viviendas Familiares. Conjunto Nacional*, 1994.

Por otro lado, llama la atención que ya en 1988 un 98% de los hogares españoles dispusiera de televisión, cuando los porcentajes correspondientes a otros electrodomésticos y aparatos de electrónica de consumo eran todavía bajos en nuestro país. Esto no quiere decir que no crezca el parque de receptores; al contrario, las ventas siguen a buen ritmo. Tras la generalización del cambio del televisor en blanco y negro por el de color –en 1987 todavía un 36% de los hogares españoles tenía televisión en blanco y negro, frente a un testimonial 5% en 1996–, la tendencia actual es al aumento del número de televisores en cada casa. Asistimos en estos momentos a una auténtica proliferación de pantallas en los hogares españoles. Según datos de Sofres[1], el 52% de los hogares españoles tiene dos o más televisores.

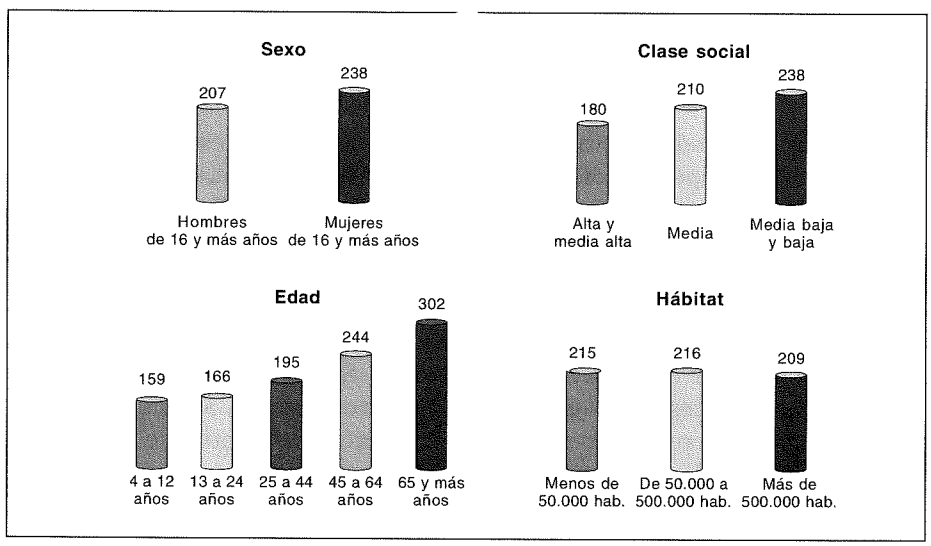
Además, no es sólo que haya más televisores sino que éstos condicionan cada vez más el tipo y la disposición del mobiliario en la sala de estar, en la cocina y hasta en los dormitorios. El protagonismo y la centralidad física de los receptores de televisión en los hogares es manifiesta y creciente. La televisión ha adquirido en las casas tal protagonismo y tal fuerza tiene su presencia que nadie deja de reconocer su poder. Incluso se la personifica, es como «uno más de la familia», «un hermano mayor», «un alma más», dicen textualmente los padres entrevistados. «Sin la televisión falta algo en casa», «es una necesidad ineludible de nuestro tiempo», afirman también. En muchas casas reconocen que la televisión es epicentro de comunicación, de diálogo, de referencia y atención permanentes.

[1] Sofres A. M., *Anuario de Audiencias de Televisión 1996*, Madrid, 1997, p. 14.

Estos datos acerca del protagonismo espacial de la televisión se corresponden perfectamente con el protagonismo temporal en la vida de la familia. La televisión actualmente resulta imprescindible en cualquier hogar; la existencia del televisor en casa se da por supuesta y su uso es continuo. Es algo que se busca nada más entrar y el aparato está funcionando aunque no se esté viendo. Según datos de Media Planning, en 1996 la audiencia media del TTV (Total Televisión) para el período «día» (8 a 24 h.) se mantuvo en torno a siete millones de individuos de cuatro años y más, lo que supone un incremento del 1,6% con respecto al año anterior, manteniéndose un leve pero constante aumento desde 1993 a nuestros días.

El uso de la televisión aporta a los mayores la posibilidad de evadirse de sus problemas, una compañía cuando se está solo y un entretenimiento fácil y a mano, de forma que ha llegado a sustituir a otras actividades como salir, reunirse con los amigos, etc. La televisión representa un medio y una realidad totalmente incorporadas a las formas de vida actuales. Los padres y madres de la muestra considerada en nuestra investigación reconocen ver la televisión entre dos y cuatro horas diarias por término medio, dato coincidente con lo que aportan la mayoría de estudios al respecto. Según Sofres, la media de minutos diarios de visionado de televisión en 1997 entre los individuos de cuatro y más años fue de 209. Las encuestas que recoge el Barómetro de febrero de 1997 del CIS nos permiten una mayor desagregación: a lo largo de un día corriente (entre lunes y viernes), un 10% de los adultos ven la televisión menos de una hora; un 30,8%, entre una y dos ho-

Gráfico 1 – Minutos diarios de visionado de televisión. 1996



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Sofres A.M., *Anuario de Audiencias de Televisión 1996*, Madrid, 1997.

ras; un 26,2%, entre dos y tres horas; un 14,5% entre tres y cuatro horas; y un 17,2%, más de cuatro horas.

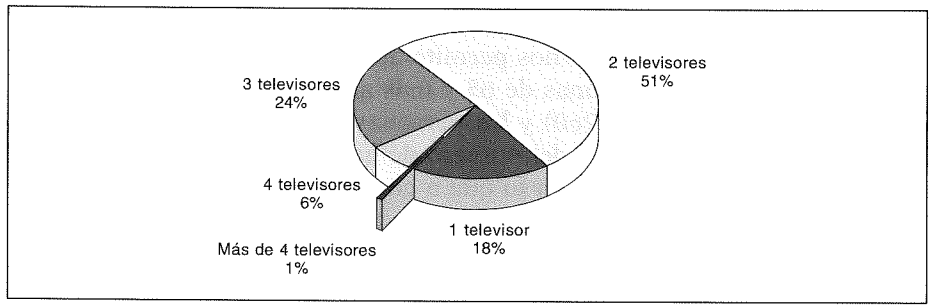
Por colectivos, el gráfico 1 nos permite apreciar que quienes consumen más televisión son las personas de 65 y más años (302 minutos diarios de media), las amas de casa (260) y las personas de clase media baja y baja (238). El hábitat –en función del número de habitantes de la localidad– no aporta diferenciación alguna en lo que a consumo de televisión se refiere. Es importante destacar que el consumo de televisión aumenta de manera continuada y constante con la edad y que las personas de clase alta y media alta están casi una hora menos al día ante el televisor que las de clase media baja y baja. A este respecto, se pueden consultar las tablas de la sección dedicada a las preferencias televisivas en la segunda parte de este mismo Informe.

2. Televisión y dinámica familiar

Una de las consecuencias inmediatas del aumento del número de receptores de televisión en los hogares ha sido un cambio importante en los modos de ver televisión: según los participantes en los grupos de discusión, se ha perdido aquel poder de convocatoria que suponía ver a toda la familia reunida ante un mismo televisor. Había un solo aparato y a lo sumo dos cadenas, de modo que todos veían el mismo programa, en el mismo espacio (generalmente la habitación principal). Ahora hay más televisores en la casa (se van distribuyendo en las diversas estancias) y más canales que ofrecen sus programas, con lo que cada cual selecciona y opta. Así se produce con relativa frecuencia una disgregación de los individuos dentro de la familia en función de los intereses, horarios y hábitos de cada uno.

Este cambio, reconocido por casi todos los padres en nuestra investigación, cobra importancia en relación con la educación de los hijos. Aquéllos reconocen caer en contradicciones, pues dicen que sus hijos ven mucha televisión y que les preocupa que vean determinados programas por inadecuados para su edad, pero les están proporcionando los medios para que ocurra. A este respecto, la encuesta realizada por la Fundación Encuentro aporta un primer dato muy significativo: el citado 52% de los hogares españoles que tienen dos o más televisores se eleva considerablemente, hasta un 82%, cuando se trata de hogares con niños comprendidos entre los 10 y los 14 años. El desglose por número de televisores que hay en la casa resulta igualmente esclarecedor: un 51% tiene dos, un 24% tiene tres, un 6% tiene cuatro y un 1% más de cuatro (gráfico 2). Hay que destacar también que el porcentaje de hogares con más de un televisor crece a medida

Gráfico 2 – Número de televisores que hay en la casa. En porcentaje

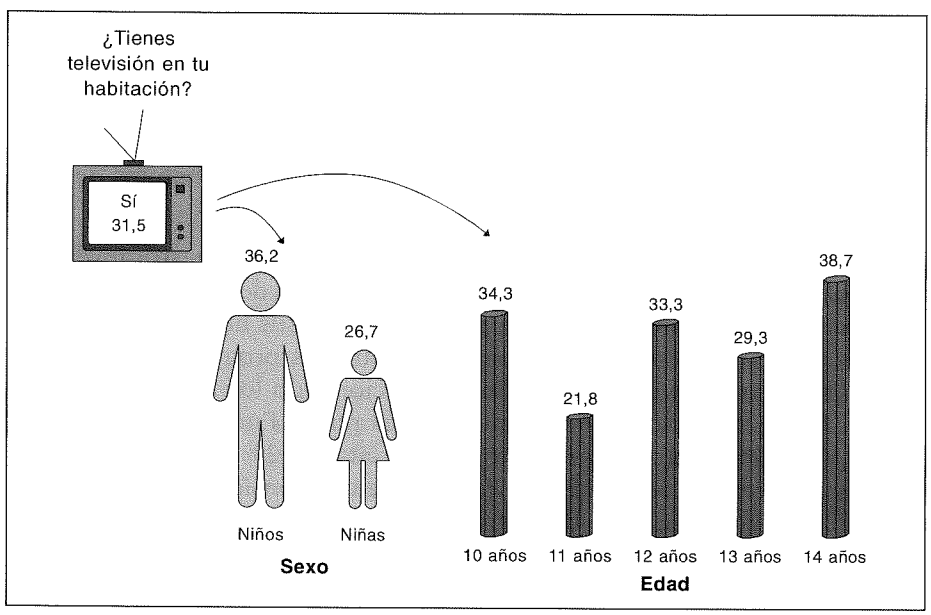


Fuente: Encuesta Fundación Encuentro. CECS *Familia y televisión,* 1997.

que aumenta la edad de los encuestados: en los hogares de los niños de 14 años hay más televisores que en los de 11 años.

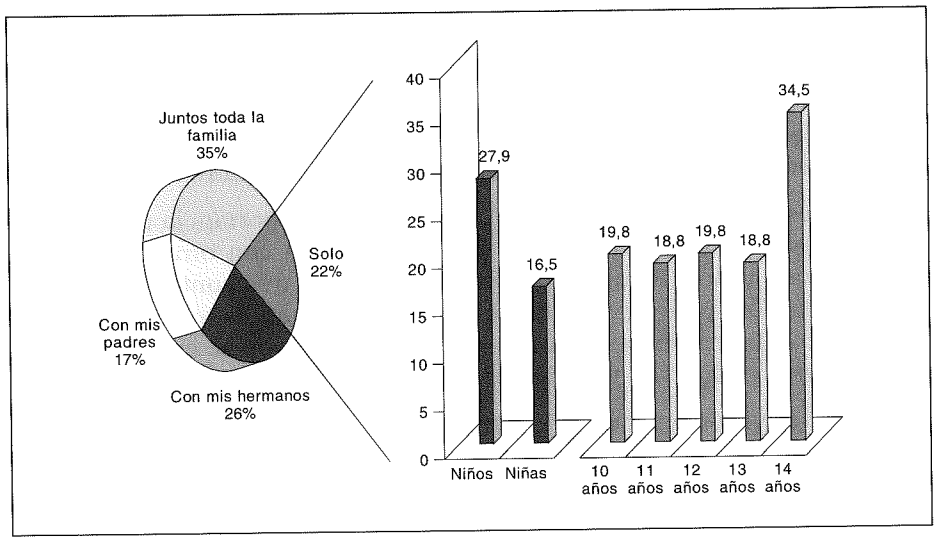
El hecho de que haya varios televisores en casa está convirtiendo el acto de ver televisión en una conducta individual. Esto supone que el niño muchas veces va a ver lo que él quiera y que los padres ejercerán un menor control, como de hecho ya reconocen que sucede bastantes de nuestros encuestados. Lo más llamativo de todo es que nada menos que un 31,5% de

Gráfico 3 – Niños que tienen televisor en su habitación. En porcentaje



Fuente: Encuesta Fundación Encuentro. CECS, 1997.

Gráfico 4 – ¿Con quién ven la televisión los niños? En porcentaje



Fuente: Encuesta Fundación Encuentro. CECS, 1997.

niños (significativamente más los niños que las niñas y más los de 14 años que los de otras edades) declaran tener un televisor en la propia habitación (gráfico 3). La tendencia parece, pues, clara: varios televisores en casa y cada uno el suyo. A todas luces es evidente que este dato, que tiene que ver con el uso que los niños hacen de la televisión, está llamado a tener influencias decisivas en su educación y es ingenuo pensar que, a pesar de ello, los padres controlan y conducen educativamente su utilización.

Como consecuencia de todo esto –como ya hemos señalado–, la televisión tiende a verse poco o bastante menos que antes en familia, es decir, todos o algunos de sus miembros ante un mismo televisor. Un 22% de los niños encuestados manifiestan ver solos la televisión la mayoría de las veces (gráfico 4). Dicho de otro modo: uno de cada cinco niños ve la televisión sin una mediación paterna que controle u oriente. Aquí cabe destacar que son más los niños que las niñas quienes la ven solos y más que ninguna otra edad los de 14 años. Lo último parece lógico en el sentido de que los padres otorgan progresivamente una independencia de uso a los hijos; respecto al mayor porcentaje de niños que la ven solos frente a las niñas, este dato, junto a otros, hace pensar que los varones de esas edades ven más la televisión que las niñas. Por supuesto, se dan otras formas de ver la televisión –un 35% de los encuestados, el porcentaje más alto, dicen verla normalmente con la familia–, pero lo significativo es que a las edades contempladas sea tan alto el porcentaje de quienes la ven solos.

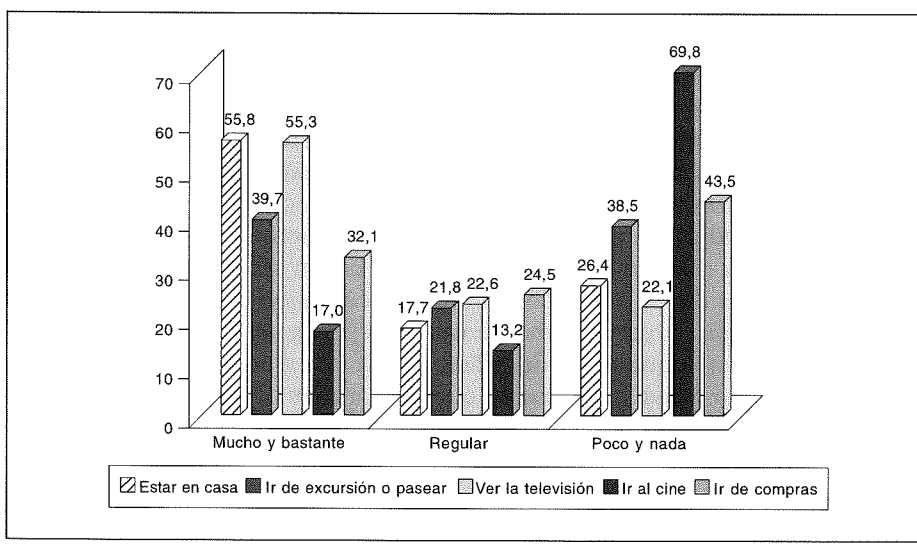
Esta tendencia a la individualización es compatible con el hecho de que ver la televisión sea una de las actividades que con más frecuencia realizan en común padres e hijos. El ver juntos la televisión va a estar ligado sobre todo a las horas de las comidas o a series y programas que interesen a todos y que se siguen en un lugar cómodo de la casa, como prolongación de las comidas o de las cenas y en apacibles tardes de invierno en las que no se sale y emiten una película que agrada a varios miembros de la familia.

En nuestro estudio hemos profundizado en la importancia de esta actividad común de padres/madres e hijos en relación con otras actividades que realizan juntos. Para ello, hemos considerado tres contextos: fines de semana con los padres; situaciones habituales cuando se está preferentemente con la madre; y situaciones habituales cuando se está preferentemente con el padre. Las principales conclusiones son las siguientes:

Ver la televisión en contexto padres-hijos durante los fines de semana es una actividad muy frecuente o bastante frecuente en el 55,3% de los hogares (gráfico 5). Si a eso le unimos los datos de «estar en casa» (55,8%), que no excluye ver la televisión aunque sea intermitentemente, comprobamos de nuevo el papel protagonista de la televisión en la dinámica familiar. Es en todo caso una actividad que en conjunto se sitúa por encima de pasear e ir de excursión, justo en espacios de tiempo (vacaciones, fines de semana) más propicios para ello.

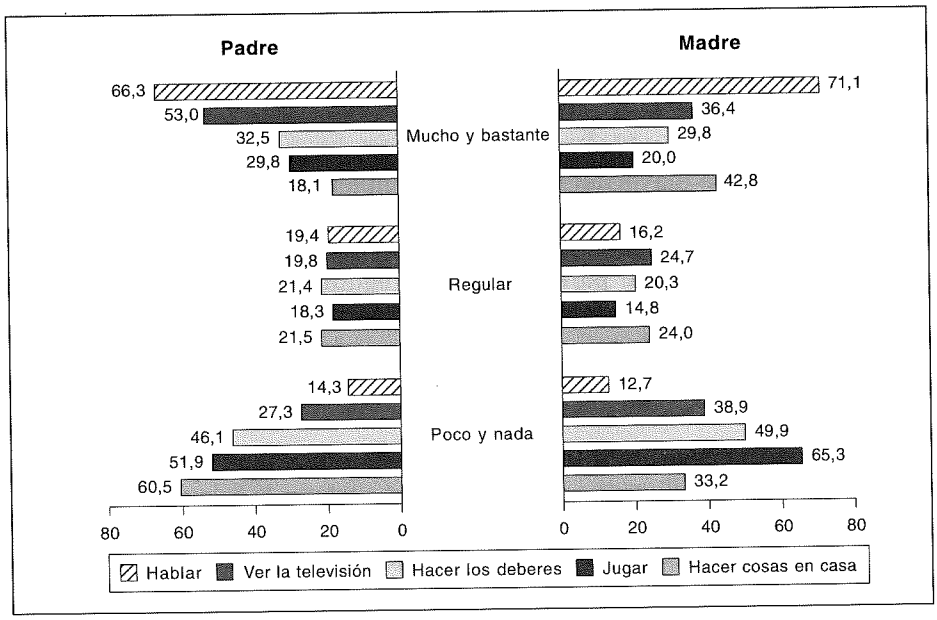
Cuando las situaciones se refieren a la madre o al padre singularmente considerados en su relación con los hijos y en el contexto del día a día (grá-

Gráfico 5 – Actividades realizadas con el padre y la madre durante los fines de semana. En porcentaje



Fuente: Encuesta Fundación Encuentro. CECS, 1997.

Gráfico 6 – Actividades realizadas con el padre y con la madre por separado a diario. En porcentaje



Fuente: Encuesta Fundación Encuentro. CECS, 1997.

fico 6) destacamos: a) La actividad de ver televisión sigue teniendo importancia en comparación con las demás actividades. b) Se habla más con la madre y se ve más televisión junto al padre. c) Ayudar a los niños en los deberes aparece como tarea secundaria tras hablar y ver televisión. d) Hacer cosas en y de la casa se vincula a colaboración con la madre y escasísimamente con el padre. e) La actividad de jugar con los hijos, aunque no se excluye, es la menos frecuente de todas. f) La madre aparece más «activa» en la relación con los hijos, frente a la actitud del padre.

De todos modos, que se vea la televisión todos juntos no quiere decir que sea una actividad compartida. En general, se ven los programas evitando interrumpirse los unos a los otros o hablar mientras aquellos se emiten, según reconocían en los grupos de discusión la mayoría de los entrevistados.

En consecuencia, y en relación con los niños, no parece que se aproveche la televisión para orientarles sobre temas o problemáticas que aparezcan en ella, salvo excepciones. No obstante, las madres procuran hacerse presentes cuando los más pequeños ven la televisión y aprovechan, más que los padres en todo caso, para dar alguna explicación. También ellas hacen un seguimiento más cercano de las conductas del niño cuando éste ve televisión, están más informadas en general que los padres de la programación y de lo que luego ven los hijos. Esto es especialmente patente a lo largo de la primera infancia. Las madres ejercen más control en dichas conductas que los padres, según reconocen los encuestados.

La conducta de aprovechar, lúdica o educativamente, que los hijos vean la televisión para comentar con ellos algo a propósito de lo que ven no es frecuente en las familias. En la encuesta a los niños de 10 a 14 años que hemos realizado, se dividen casi mitad por mitad quienes dicen hablar con sus padres o preguntarles sobre «cosas que salen en la televisión» y quienes dicen no hacerlo (tabla 2). Y cuando se les pregunta que concreten los temas, la respuesta mayoritaria se refiere simplemente a «cosas que no entienden». En este sentido destacamos que son significativamente más las niñas que los niños quienes preguntan a los padres algo que no entienden y que en general –lo que parece lógico– preguntan menos conforme son mayores. Todo esto demuestra que en este terreno, como en otros de la educación familiar, se funciona más a base de implícitos (supuestos educativos) que de proposiciones explícitas, más por impulsos que por planificación.

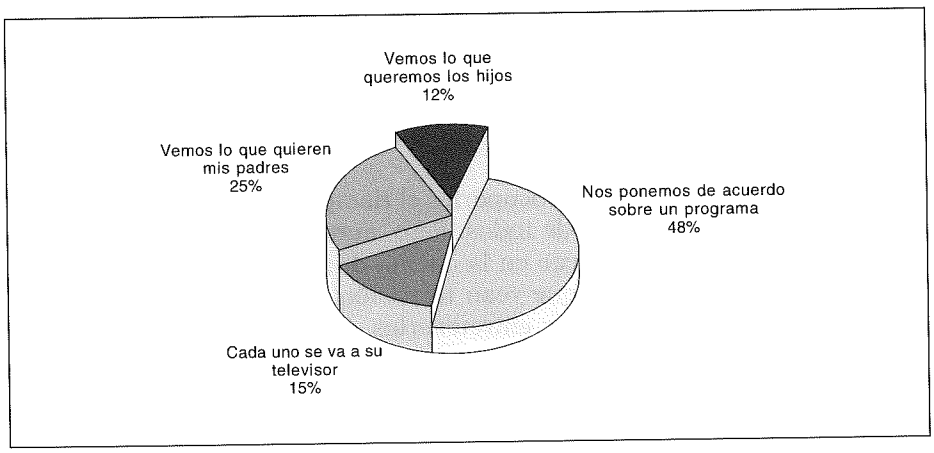
Otra consecuencia de la individualización que estamos analizando es que la dinámica familiar que se establece en torno a la televisión es esporádica. Lo normal es que cada uno vea lo que le gusta, sin que se produzca un diálogo a propósito de lo que se ve. Los comentarios surgen en con-

Tabla 2 – Temas de la televisión que los niños comentan con sus padres. En porcentaje

	Total	Sexo		Edad				
		Niños	Niñas	10 años	11 años	12 años	13 años	14 años
¿Hablas con tus padres o les preguntas sobre cosas que salen en la televisión?								
No	49,5	51,5	47,6	48,8	42,9	44,6	54,1	57,1
Sí	50,5	48,5	52,4	51,2	57,1	55,4	45,9	42,9
Total	100	100	100	100	100	100	100	100
¿De qué cosas?								
De lo que no entiendo	44,5	33,5	54,7	48,9	47,4	45,7	45,1	33,3
Miedos/monstruos	1,6	1,0	2,2	3,4	1,1	1,1	2,4	0,0
Deportes/fútbol	10,5	14,1	7,2	9,1	11,6	12,0	11,0	8,3
Cine/películas	7,2	7,3	7,2	11,4	4,2	7,6	3,7	9,7
Sexo/anuncios eróticos	3,3	2,9	3,6	0,0	3,2	5,4	2,4	5,6
Telediario/noticias	8,4	9,2	7,6	4,5	6,3	5,4	9,8	18,1
Política	4,2	5,8	2,7	1,1	2,1	6,5	6,1	5,6
De todo	3,7	4,4	3,1	2,3	6,3	5,4	2,4	1,4
Programas	3,5	3,4	3,6	3,4	5,3	1,1	3,7	4,2
Naturaleza	2,6	3,9	1,3	4,5	2,1	3,3	1,2	1,4
NS/NC	1,4	1,5	1,3	1,1	1,1	1,1	2,4	1,4
Otras respuestas	9,1	13,1	5,4	10,2	9,5	5,4	9,8	11,1
Total	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Encuesta Fundación Encuentro. CECS, 1997.

Gráfico 7 – Quién decide cuando hay intereses distintos. En porcentaje



Fuente: Encuesta Fundación Encuentro. CECS, 1997.

tadas ocasiones a condición lógicamente de que varios coincidan ante un programa y que las características de éste se presten a ello.

Por último, cuando la familia está reunida ante el televisor lo que se ve suele ser el resultado de una negociación en la que, según los datos de nuestra encuesta, el acuerdo entre los miembros de la familia es el medio habitual en casi la mitad de las ocasiones. La decisión de los padres prevalece en el 25% de los casos, frente a un 12% de los hijos. Por último, un 15% señala que cada uno se va a su televisor, un signo más de la ya citada tendencia a la televisión individual (gráfico 7).

3. Cambios en las dinámicas educativas

El tipo de educación por ensayo y error y la negociación como teoría implícita y pauta explícita a la hora de educar que ya detectábamos en el *Informe España 1996*[2] tienen cumplida expresión en el caso del consumo de la televisión en la familia. Así se demuestra en los pronunciamientos de los padres y en lo que los hijos aportan en las encuestas. Las preocupaciones educativas de los padres en relación con el consumo televisivo de los hijos se centran en dos puntos básicos: el tiempo que ven la televisión y los contenidos de los programas. Estas inquietudes se concretan en unas normas que con frecuencia no se cumplen, lo que da como resultado impor-

[2] Véase Fundación Encuentro. CECS, *Informe España 1996*, Madrid, 1997, p. 221-266.

tantes contradicciones educativas que los padres, generalmente, reconocen, aunque tienden a justificarlas. Vamos a analizar a continuación ambos aspectos a partir de los datos de las dos encuestas realizadas.

3.1 Absortos ante el televisor

A los padres comienza a preocuparles el tiempo que sus hijos dedican a la televisión, mucho a juicio de todos. Pero, aunque se quejan, la mayoría «traga», «pasa por el aro» y cae en la cuenta de sus contradicciones: «Nosotros mismos fomentamos que vean televisión, pues desde pequeños los hemos puesto frente a ella para entretenerlos, para que nos dejen tranquilos, o como recurso para hacerles comer...», «Criticamos la televisión en relación con los niños cuando nos interesa», «Los mayores estamos muy ocupados y así los niños son los dueños del mando a distancia y están continuamente viéndola». Casi todos los padres coinciden en afirmar que sus hijos ven la televisión entre dos y cuatro horas cada día. Los padres racionalizan –en el sentido freudiano, con lo que tiene de disculpa– tales datos y alegan que los niños ven hoy tanta televisión porque se juega menos en la calle que antes: «Fuera hay peligros, se pasa más tiempo en casa y viendo la tele se entretienen». Son pocos los padres que controlan el tiempo que sus hijos ven la televisión y les impulsan a realizar otro tipo de actividades.

La apreciación de los padres coincide con lo que los niños dicen de sí mismos: dedican más tiempo a ver la televisión que a cualquier otra actividad. El 42% de los niños encuestados afirma ver la televisión tres o más horas cada día; el 37%, entre dos y tres horas; y el 21%, una hora (tabla 3). Estos datos se mantienen constantes desde hace años. Así, en 1991, según los datos del estudio *Los valores de los niños españoles 1992*[3], el 38% de los niños veía la televisión entre tres y cuatro horas por término medio cada día, el 29% entre una y dos horas, el 14% más de cinco horas y el 19% me-

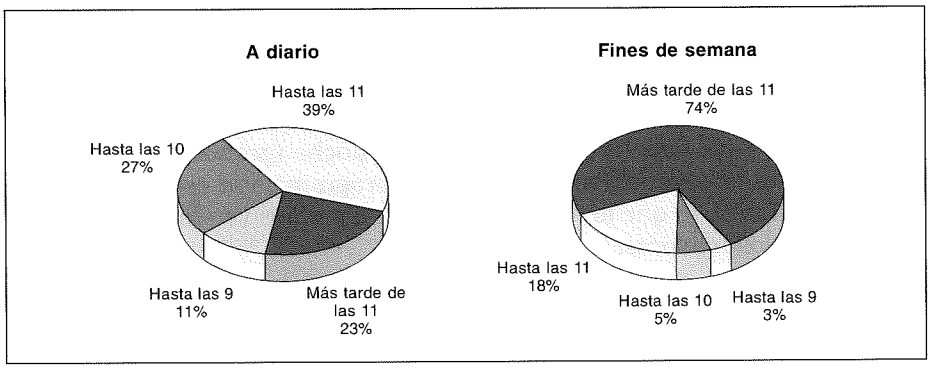
Tabla 3 – Tiempo que los niños dedican diariamente a ver la televisión

	Total	Sexo		Edad				
		Niños	Niñas	10 años	11 años	12 años	13 años	14 años
1 hora	21,2	18,8	23,7	23,8	28,2	17,5	16,6	20,2
2 horas	36,8	36,6	36,9	37,2	42,4	37,3	30,4	36,9
3 o más horas	42,1	44,6	39,4	39,0	29,4	45,2	53,0	42,9
Total	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Encuesta Fundación Encuentro. CECS, 1997.

[3] Pérez, P., Marín, R. y Vázquez, G., *Los valores de los niños españoles 1992*, Fundación Santa María/SM, Madrid, 1993, p. 41.

Gráfico 8 – ¿Hasta qué hora ven la televisión los niños a diario y los fines de semana? En porcentaje

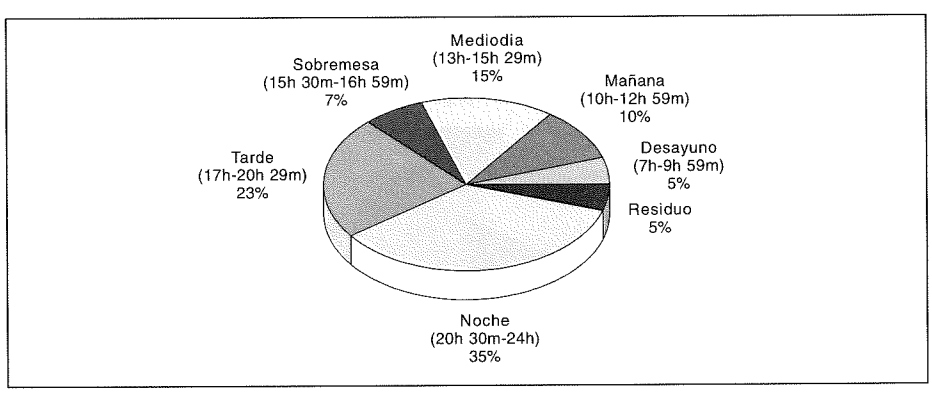


Fuente: Encuesta Fundación Encuentro. CECS, 1997.

nos de una hora. Quienes declaran dedicar mayor número de horas a ver televisión son los niños en comparación con las niñas y los del segmento 12-13 años en comparación con los otros.

Sobre horarios parece estar claro «teóricamente» que entre semana hay que acostarse temprano y, en consecuencia, a partir de una hora no se les deja ver televisión. Pero esa norma en muchos casos tiene una aplicación más que flexible, como se demuestra por el dato de que un 39% de los niños encuestados ve la televisión hasta las 11 de la noche y un 23% hasta más tarde de esa hora (gráfico 8). Este dato coincide con los de la audiencia de las cadenas, puesto que el 35% del consumo televisivo de los niños se concentra en el horario de noche (gráfico 9). Por otro lado, se aprecia un

Gráfico 9 – Distribución horaria del consumo televisivo diario de los niños. En porcentaje. 1996



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de datos de Central de Medios.

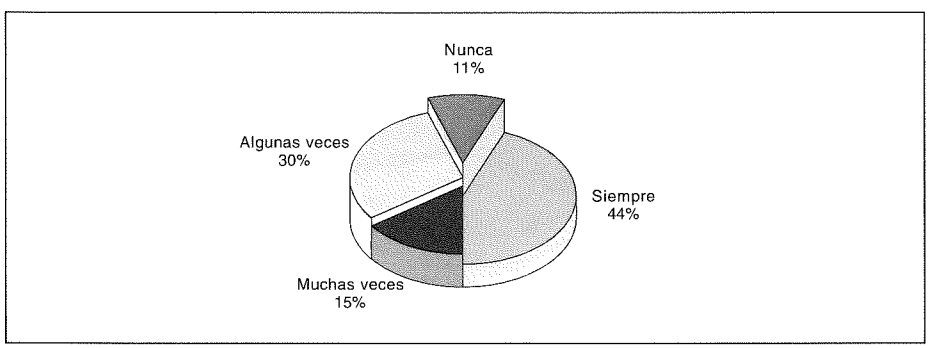
alargamiento progresivo de éste conforme se asciende en edad: entre los niños de 10 años sólo un 16% afirma ver la televisión a diario más tarde de las 11; dicho porcentaje se duplica hasta un 32% entre los de 14 años.

Los fines de semana y en vacaciones los horarios se alargan considerablemente: en todas las edades consideradas son mayoría los niños que ven la televisión hasta más tarde de las 11 de la noche (gráfico 8). Este hecho contrasta con la ausencia a esas horas de programación específica o propiamente infantil, lo que lleva a concluir que los niños ven los mismos programas que los mayores.

Frente a lo que la mayoría de los especialistas en educación recomienda y a pesar de las quejas de muchos padres («Así la familia no puede hablar, no hay comunicación», etc.), el hecho es que la inmensa mayoría de las veces se ve la televisión durante las comidas. Algo parecido cabe decir del desayuno. Es decir, muchos son los niños que inician y terminan el día viendo la televisión. Son situaciones y hábitos a los que la mayoría se acopla, cuesta desarraigarlos y forman parte del paisaje normal de una casa con niños en las edades estudiadas. Llama la atención la contundencia de los datos aportados por los niños, que contrastan con lo que los padres dicen que «hay que hacer» o presumen de que en su casa se hace. Un 44% de niños dice ver la televisión siempre mientras come, el 15% muchas veces y el 30% algunas veces (gráfico 10).

Con frecuencia esta permisividad de los padres respecto a los horarios y el tiempo que sus hijos dedican a ver televisión coincide con un discurso catastrofista acerca de la influencia de la televisión en el desarrollo psicosocial y hasta fisiológico (menor crecimiento, obesidad, etc.) de los niños. Por eso es importante destacar que no todo es pasividad a la hora de ver la televisión. En los niños se produce, probablemente por influencia de la televisión, un adelanto en la percepción y conocimiento de muchos temas y

Gráfico 10 – Visionado de la televisión durante las comidas. En porcentaje



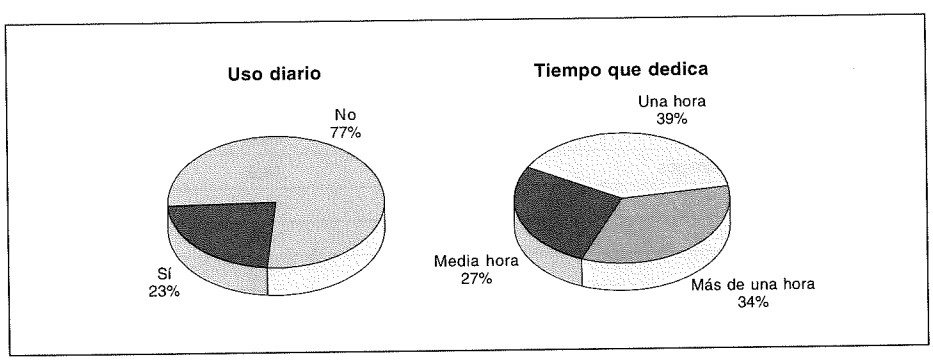
Fuente: Encuesta Fundación Encuentro. CECS, 1997.

realidades. Los niños actuales son expertos en procesar rápidamente abundantes informaciones provenientes de fuentes distintas, como demuestran las investigaciones de expertos en Psicología y Educación y pueden comprobar padres y profesores. Cualquiera que reflexione en general sobre el desarrollo psicológico de los niños actuales y en concreto sobre sus estilos cognitivos (las formas de procesar la información recibida) reconocerá en ellos la influencia directa de la televisión. A esto se refieren, por ejemplo, los padres encuestados cuando dicen que los niños de hoy, sus hijos, «saben muchas cosas muy pronto», o que «parecen ser capaces de atender simultáneamente a dos o tres cosas», que «a la primera saben cómo funciona un aparato, a qué tecla hay que darle», que son «más listos y espabilados que nosotros a su edad», etc.

El problema se centra fundamentalmente –como en parte ya hemos apuntado– en que el niño sigue privilegiando en sus conductas ver televisión en detrimento de otras actividades importantes en su educación. Esta preponderancia de la televisión se manifiesta incluso frente a otras actividades igualmente interesantes para él, como los videojuegos, de los que tanto se habla. Tanto los datos que aportan los padres en los grupos consultados como los provenientes de la encuesta a los niños coinciden en que los videojuegos no han restado protagonismo a la televisión. Parece haber una primera etapa, tras la compra de la consola, en la que el niño está absorto en el videojuego para dar paso luego a otra en la que cada cosa ocupa su lugar, siempre con la preferencia de la televisión.

Llama la atención en nuestro estudio el alto número de niños que tienen videoconsola (65%) frente al dato de quienes dicen usarla a diario (23%), así como el contraste entre el tiempo dedicado a ver televisión y el dedicado a la videoconsola (gráfico 11). Ésta representa el uso de algo esporádico y complementario para volver a la televisión. Y la razón no es otra

Gráfico 11 – Uso de la videoconsola. En porcentaje



Fuente: Encuesta Fundación Encuentro. CECS, 1997.

que la comodidad (ver televisión es más pasivo que activo y usar la videoconsola es interactivo), junto a la variedad de la oferta que supone, y va a suponer aún más, la televisión.

Es llamativo que la inmensa mayoría de los padres –así lo atestigua nuestro estudio– centren sus críticas principalmente en los contenidos televisivos, mientras son excepción quienes caen en la cuenta de que en el uso y atribución de los tiempos está sobre todo el núcleo de este problema. Hay pautas educativas, pocas es cierto, sobre la conveniencia de ver tal o cual programa de televisión, pero casi ninguna sobre la armonización con otras actividades. Quienes descubren este extremo son padres con formación alta y cultura crítica. Realmente el problema no está tanto en que un niño sea «teleadicto» cuanto en que esto le impide leer, jugar y cultivar otras aficiones igualmente importantes, o mucho más, para su formación. En impedir esas otras actividades, deseables educativamente, es donde reside uno de los principales «males» de la televisión. De nuevo, jugar, leer, cultivar una afición artística, etc., son procesos activos e «incómodos» frente a la pasividad y comodidad que supone ver la televisión.

En un estudio reciente del Instituto de Creatividad e Innovaciones Educativas de la Universidad de Valencia sobre hábitos lectores de los niños de 8 a 14 años encontramos expresivos datos sobre las actividades que éstos hacen al salir del colegio y llegar a casa (tabla 4). Estos datos se sitúan en la línea de los obtenidos en nuestra investigación, con una confirmación de la primacía de la televisión. Ésta, aparte de los obligados deberes, predomina sobre cualquier otra actividad que realizan los niños. Y ése es el problema: su consumo impide la realización de otras actividades necesarias en una educación global, como jugar y leer.

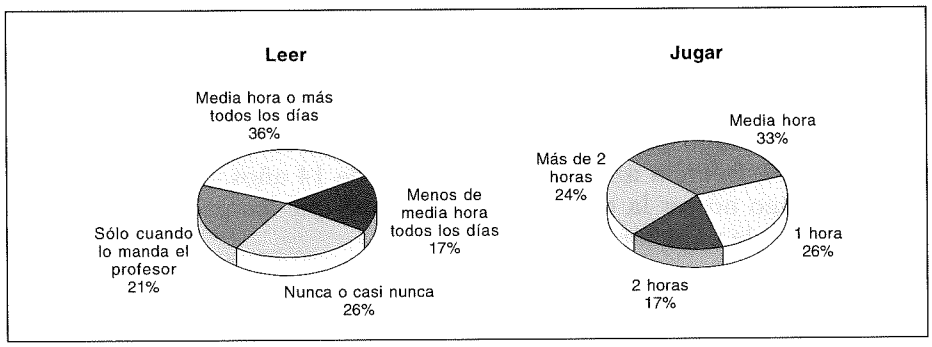
Según los datos de nuestro estudio (gráfico 12), mientras que los niños invierten diariamente entre dos y tres horas en ver televisión, sólo un 36% dedica en ese mismo período media hora o más a la lectura; un 26% afir-

Tabla 4 – Actividades que hace el niño al salir del colegio y llegar a casa, según sexo. En porcentaje. 1996

	Niño	Niña	Total
Estudiar, hacer deberes	52,6	69,6	61,2
Jugar con hermanos y amigos	22,7	14,9	18,8
Escuchar música	11,7	14,4	13,1
Ver la televisión	28,8	24,8	26,8
Jugar con videojuegos	9,8	4,2	7,0
Leer por entretenimiento	10,8	11,0	10,9
Otros	16,0	15,5	15,8

Fuente: Pérez Alonso-Geta, P. (dir.), *Estudio para determinar los hábitos lectores en niños/as de 8 a 14 años*, Instituto de Creatividad e Innovaciones Educativas, Universidad de Valencia, Valencia, 1996.

Gráfico 12 – Tiempo dedicado a la lectura y al juego. En porcentaje

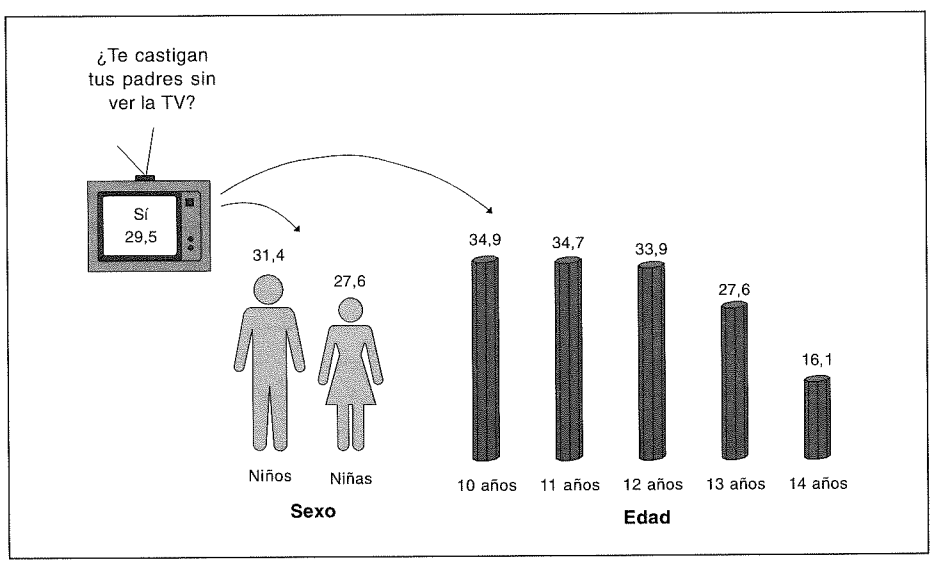


Fuente: Encuesta Fundación Encuentro. CECS, 1997.

ma no leer nunca o casi nunca y un 21% sólo cuando lo manda el profesor. Lo más llamativo, sin embargo, es que con la edad no aumenta el tiempo dedicado a la lectura y sí el número de los que afirman no leer nunca. En cuanto al tiempo dedicado al juego, es también bastante menos que el que pasan viendo la televisión: más de la mitad de la muestra sólo una hora o menos; en general, juegan más cuanto más pequeños son.

Este protagonismo de la televisión como instrumento de ocio y entretenimiento de los niños explica en buena medida que no ver la televisión siga siendo un castigo utilizado por los padres, con lo cual indirectamente se

Gráfico 13 – Utilización de la televisión como castigo. En porcentaje



Fuente: Encuesta Fundación Encuentro. CECS, 1997.

está reforzando dicho protagonismo. En la investigación de la Fundación Encuentro sobre padres y profesores[4], el 19,8% de los padres reconocía que uno de los castigos más frecuentes consistía en no permitir ver la televisión a sus hijos. El 29,5% de los niños encuestados afirma que sus padres utilizan la televisión como castigo (gráfico 13). Dicho porcentaje varía sustancialmente a lo largo de las edades consideradas: en los niños de 10 años alcanza el 35%, frente a un escaso 16% en los de 14 años. A mayor edad es menor castigo no ver la televisión y se supone que los padres acudirán a otras formas de punición.

3.2 *«Hoy los niños ven de todo»*

Según las aportaciones de los padres en los grupos de discusión, los niños más pequeños (3-6 años) suelen ver programas eminentemente infantiles, de dibujos animados sobre todo (para éstos el vídeo es un recurso habitual), los medianos (7-10 años), sin dejar de ver dibujos, ya ven también concursos, deportes y algunas series y los mayores (11-14 años) ven programación prácticamente adulta. Pero esos matices por edades que se hacen son para distinguir los intereses que marca cada edad, pues la impresión sincera de los padres es que hoy «los niños ven de todo». Esto lo

Tabla 5 – Personajes de televisión conocidos por los niños. En porcentaje

	Total	Sexo		Edad				
		Niños	Niñas	10 años	11 años	12 años	13 años	14 años
Emilio Aragón	19,6	16,9	22,3	20,3	26,5	15,8	19,9	15,5
Ronaldo	17,5	22,0	13,0	12,8	21,2	21,5	14,4	17,9
Isabel Gemio	15,4	10,5	20,4	20,3	12,4	16,4	16,0	11,9
Padre Apeles	12,1	12,1	12,1	5,2	8,8	15,8	12,2	18,5
Ana Obregón	11,4	9,2	13,7	9,3	3,5	15,8	12,2	16,1
Leticia Sabater	10,3	9,4	11,1	14,5	17,6	9,6	6,1	3,6
Belinda Washington	7,1	4,1	10,2	3,5	5,3	6,8	9,9	10,1
José Mª Aznar	5,9	7,6	4,2	4,1	3,5	7,9	7,7	6,0
Chapis	5,6	4,8	6,5	2,9	1,2	6,8	8,8	8,3
Bertín Osborne	4,6	5,5	3,7	5,2	4,1	1,7	6,1	6,0
Spice Girls	4,4	3,0	5,8	1,7	7,6	7,3	3,3	1,8
Pepe Navarro	3,7	3,7	3,7	2,9	1,2	4,5	3,9	6,0
NS/NC	3,2	4,3	2,1	4,1	3,5	4,0	1,1	3,6

Nota: Los porcentajes suman más de 100 ya que la pregunta admitía varias respuestas.
Fuente: Encuesta Fundación Encuentro. CECS, 1997.

[4] Fundación Encuentro. CECS, *Informe España 1996*, Madrid, 1997, p. 262.

achacan a la cantidad de tiempo que están frente a la pantalla y al escaso o no suficiente control que ellos mismos ejercen.

Los personajes televisivos que actúan como referencia para los niños son los mismos, o casi los mismos, que para los adultos (tabla 5). El dato demuestra que hay un solo universo televisivo para niños y mayores y que aquellos ven no sólo sus programas específicos sino también los generales y de mayores. Los niños procesan los estímulos más presentes y repetidos a través de los programas más vistos, en total paralelo a la población general, lo que explica la clamorosa ausencia de «héroes» o «ídolos» específicamente infantiles. Se echa en falta la existencia de modelos emulables por los niños. Por otro lado, ya se ha ido un Cousteau, los niños actuales no han conocido a un Rodríguez de la Fuente y no han surgido sus sustitutos. Por eso, sus héroes televisivos son ahora los deportistas o algún actor o presentador con mayores dosis de empatía con los pequeños. Cabría, pues, decir que los niños de 10 a 14 años están procesando cognitivamente un tipo de televisión fundamentalmente adulta.

Algo similar hay que decir de las preferencias de los niños hacia unos u otros programas (tabla 6). Son análogas a las de los mayores; analizando el listado elaborado por los niños parece que uno está leyendo el índice de audiencias de las distintas cadenas. Como en los mayores, hay una clara

Tabla 6 – Programas que más gustan a los niños. En porcentaje

	Total	Sexo		Edad				
		Niños	Niñas	10 años	11 años	12 años	13 años	14 años
Médico de familia	34,9	26,1	43,9	28,5	44,7	32,8	38,1	30,4
Sorpresa, sorpresa	21,2	15,8	26,7	22,1	15,9	26,0	19,9	22,0
Impacto T.V.	20,4	27,9	12,8	16,3	24,1	24,9	17,1	19,6
Querido maestro	17,4	10,3	24,6	16,3	24,1	12,4	19,3	14,9
Los vigilantes de la playa	10,9	8,2	13,7	12,8	11,8	9,6	7,2	13,7
¡Qué me dices!	9,8	5,9	13,7	5,2	7,1	13,0	9,9	13,7
La cara divertida	8,1	9,8	6,3	9,9	8,8	9,0	7,2	5,4
El día después	7,6	12,8	2,3	4,1	2,4	10,2	9,4	11,9
Expediente X	6,0	7,3	4,6	2,9	1,8	5,1	8,8	11,3
El Mississippi	5,8	6,9	4,6	1,7	1,8	12,4	2,2	10,7
Menudo es mi padre	5,5	8,0	3,0	0,6	2,9	4,0	5,5	5,4
El Semáforo	4,8	3,7	6,0	7,0	5,3	3,4	5,0	4,8
Caiga quien caiga	3,7	4,3	3,0	0,6	2,9	4,0	5,5	5,4
Cosas de casa	3,0	2,5	3,5	4,1	2,4	2,8	3,9	1,8
NS/NC	0,5	0,7	0,2	1,2	0,6	0,0	0,6	0,0

Nota: Los porcentajes suman más de 100 ya que la pregunta admitía varias respuestas.
Fuente: Encuesta Fundación Encuentro. CECS, 1997.

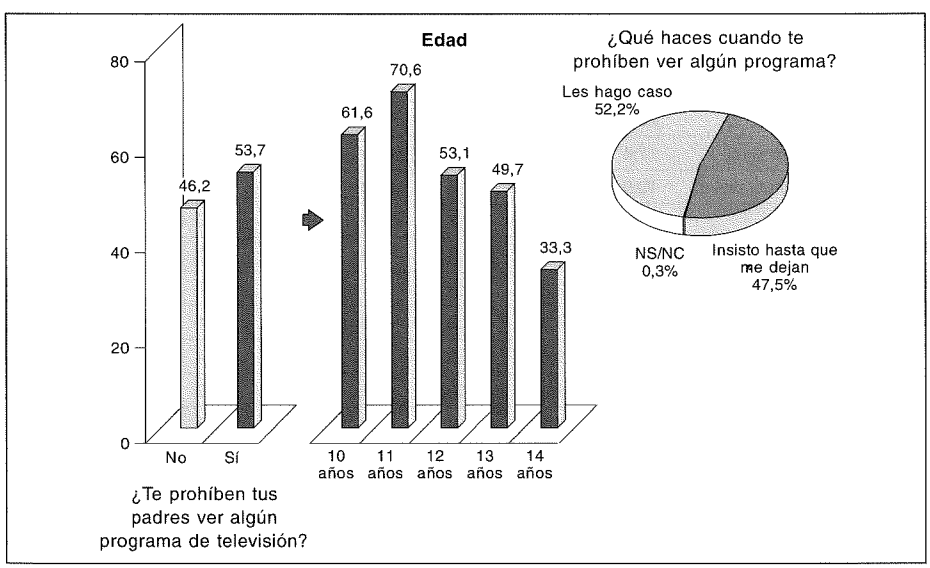
preferencia por las series de tipo familiar y por algún que otro concurso de corte «popular».

Llevados de un discurso social predominante más que de las propias convicciones, los padres expresan su preocupación por la carga de sexo y de violencia presentes en la televisión, sobre todo de esto último. Les inquieta que los niños aprendan comportamientos agresivos de determinadas series de dibujos animados, pero todo se queda en la pura queja, ya que reconocen que los hijos acaban viendo tal o cual serie criticada por violenta, como los «Power Rangers». «Los hijos son los que nos manejan a nosotros a la hora de ver televisión y nos tenemos que aguantar».

Algunos padres sorprendentemente distinguen entre violencia real y de ficción, manifestando una mayor preocupación por esta última (a la que llaman «violencia por la violencia»). Así consideran positivo que sus hijos conozcan «lo que pasa en el mundo» y respaldan que vean determinadas escenas en los telediarios o en programas como «Impacto TV». Intentan buscar la cara positiva como justificación, diciendo que ahora «los niños están mejor informados», etc.

Este discurso de queja que los padres formulan por los contenidos de los programas televisivos, y por la violencia en concreto, no cuadra con los datos que nos aportan los niños encuestados. En primer lugar, la preocupación por los contenidos teóricamente sólo se transforma en norma en la mitad de los casos: el 54% de los niños afirma que sus padres les prohíben

Gráfico 14 – Prohibición y negociación. En porcentaje



Fuente: Encuesta Fundación Encuentro. CECS, 1997.

ver determinados programas y películas; este porcentaje disminuye con la edad, de manera que alcanza sólo un 33% entre los niños de 14 años (gráfico 14). Además, conviene matizar este dato con sus mismas respuestas, ya que el 47,5% de aquellos a los que inicialmente sus padres les prohíben ver un programa consiguen convencerlos tras un proceso de «negociación». El resultado es claro: son muy pocos los niños que no consiguen ver lo que quieren, independientemente de la opinión de sus padres. Con la proliferación de los televisores en la habitación de los niños este control se vuelve todavía más difícil y los padres son conscientes de ello.

Respecto a la violencia, su papel preponderante en el discurso de las preocupaciones educativas de los padres –siguiendo la opinión social dominante sobre violencia y televisión– no se corresponde con los contenidos que más controlan en la práctica (gráfico 15). Los niños experimentan que lo que más les prohíben ver sus padres son programas de contenido sexual (57% de las menciones). Es, pues, normal que procesen cognitiva y afectivamente así estos datos:

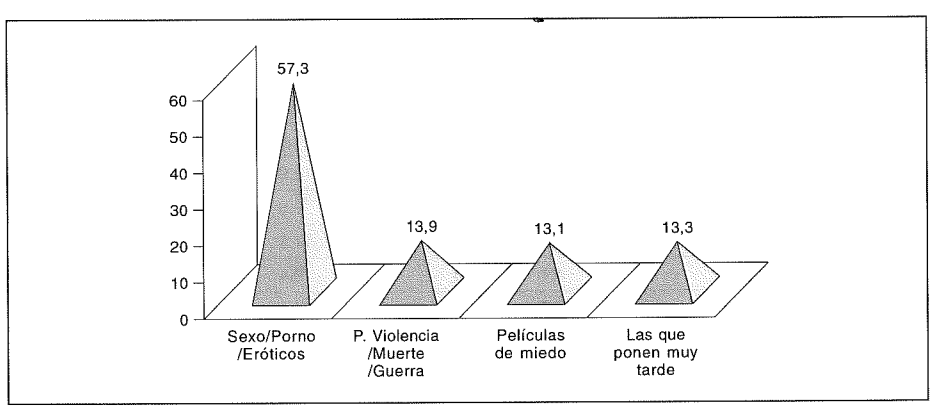
a) Se prohíben pocas cosas.

b) Las que se prohíben tienen que ver casi exclusivamente con el sexo, con lo que se produce una determinada visión del mismo.

c) Hay contenidos de los que se habla negativamente, por ejemplo de la violencia, pero luego resulta que no es tan «malo» verlos (14% de menciones).

Los contenidos violentos se les prohíben más a los más pequeños; en general las prohibiciones disminuyen conforme aumenta la edad de los niños. Curiosamente, según se avanza en los segmentos de edad de los niños, aumenta la prohibición de ver contenidos eróticos, lo que hay que interpretar

Gráfico 15 – Tipos de programas que los padres prohíben ver a sus hijos. En porcentaje



Fuente: Encuesta Fundación Encuentro. CECS, 1997.

como que los niños más mayores tienen más posibilidad de verlos ya que ven prácticamente la televisión adulta.

Cuando se profundiza, en situación de dinámica de grupo, sobre posibles normas implícitas o explícitas de los padres para ver televisión en casa encontramos estos datos: parecen no existir normas ni criterios previos enseñados a los niños y asimilados por éstos en lo que se refiere a los contenidos; se actúa en función de que salgan escenas de violencia o de sexo: si los padres están delante se cambia de canal; los padres reconocen que ellos no controlan la programación, que hay cosas que se les escapan y que no se tiene tiempo o en el fondo no apetece estar sentado con el hijo viendo la televisión para vigilar todo lo que éste contempla.

Por otro lado, no son muchos los padres conscientes de que determinados programas infantiles, como los dibujos animados, incorporan cada vez más contenidos violentos y, en menor medida, también sexuales. Según datos del ya citado estudio *Los valores de los niños españoles 1992*, las series de dibujos animados son los programas que los niños prefieren en segundo lugar (31%), sólo por detrás de las películas (36%) y a considerable distancia de los deportivos (17%), situados en tercer lugar.

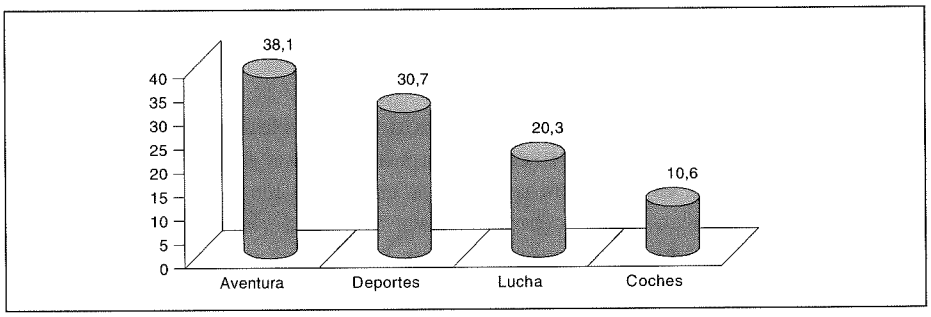
En la tabla 7 se recogen las preferencias de los niños dentro de la amplia oferta de dibujos animados y dentro de ellos se lleva la palma, con gran diferencia sobre los demás, «Dragon Ball» (el 46,3% la prefiere a los otros), una serie que ha sido discutida por sus posibles contenidos violen-

Tabla 7 – Series de dibujos animados que más gustan a los niños. En porcentaje

	Total	Sexo		Edad				
		Niños	Niñas	10 años	11 años	12 años	13 años	14 años
Dragon Ball/Bola de Dragón	46,3	63,2	29,2	39,0	50,0	44,1	51,9	46,4
Los Simpson	24,1	23,1	25,1	14,5	22,9	27,1	26,0	29,8
La Máscara	15,4	17,8	13,0	21,5	11,2	18,1	14,4	11,9
Chicho Terremoto	15,1	15,8	14,4	12,8	13,5	15,3	20,4	13,1
Inspector Gadget	13,7	11,4	16,0	22,7	18,8	12,4	9,4	5,4
Spiderman	12,2	16,7	7,7	5,2	11,8	13,0	17,7	13,1
Doraimon	11,6	8,9	14,4	8,7	12,9	11,9	14,9	9,5
Los Pitufos	10,8	5,9	15,8	12,8	8,8	16,9	7,2	8,3
Bittlejuice	8,3	8,5	8,1	8,1	11,2	8,5	6,6	7,1
La banda de Mozart	7,0	4,1	10,0	8,7	9,4	8,5	6,6	1,8
Los Picapiedra	4,7	5,3	4,2	7,0	4,1	5,1	1,7	6,0
Heidi	4,6	1,8	7,4	5,2	2,9	4,0	5,0	6,0
NS/NC	2,4	2,5	2,3	0,6	1,8	1,1	2,2	6,5

Nota: Los porcentajes suman más de 100 ya que la pregunta admitía varias respuestas.
Fuente: Encuesta Fundación Encuentro. CECS, 1997.

Gráfico 16 – Tipos de videojuegos que más gustan a los niños. En porcentaje



Fuente: Encuesta Fundación Encuentro. CECS, 1997.

tos. Significativamente son muchos más los niños (63,2%) que las niñas (29,2%) quienes la prefieren, aunque también éstas la citen en primer lugar. Este dato, como otros, refuerza la necesidad de una reflexión (por parte de las instituciones educativas, de los expertos, de la Administración y de las propias cadenas) sobre la violencia, donde habría que profundizar en el concepto de ésta, en su exhibición (con unas formas u otras) y en la influencia que tiene sobre los niños, basándose previamente en estudios rigurosos y no dejándose llevar por apreciaciones apresuradas, tópicas y superficiales.

A los niños les gustan los dibujos animados y, dentro de ellos, los que ofrecen acción y aventura. El mismo criterio (acción, aventura, posibilidad de identificación con personajes que hacen algo, a los que les pasa algo) manifiestan en sus preferencias por los videojuegos (gráfico 16), aunque también aquí se observan significativas diferencias entre niños y niñas. Es posible aventurar aquí (con la ambivalencia que educativamente supone también el dato) que al niño le gustan los dibujos animados y los videojuegos con contenidos violentos por lo que éstos encierran de acción y cambio estimular rápido y continuo. Estaríamos, siguiendo esa hipótesis, ante una fascinación por el estímulo en lo que éste tiene de potencia y no necesariamente de violencia. Otra cosa es que a costa de la estimulación aparezcan en pantalla conductas educativa y éticamente reprobables, extremo que debe ser denunciado.

3.3 Padres desbordados

Del análisis de los datos que hemos ido aportando en los epígrafes anteriores podemos concluir que la educación para ver televisión se concibe y se ejerce como un proceso de negociación y es algo improvisado, siguiendo el esquema ensayo-error. No existen, en general, planteamientos educativos previos. Por eso el forcejeo entre padres e hijos es frecuente,

abundan las dudas, el *laisser faire* y la perplejidad en quienes tienen la obligación de educar. Realmente hay pocas o casi ninguna norma sobre este aspecto de la educación. Los criterios se barajan sobre la marcha y en general sin una base sólida, estudiada o reflexionada.

En definitiva, se trata de una educación improvisada e impulsiva. Así, los padres reconocen que no enseñan a sus hijos unos criterios para seguir la televisión porque es un tema que se les escapa o les desborda. Esto explica las frecuentes contradicciones o disonancias de los padres a la hora de plantearse y ejercer la educación de sus hijos para ver televisión:

— Existe un desfase entre lo que dicen que les preocupa (por ejemplo, ver programas violentos) y lo que luego hacen (no orientar, no limitar). Justificaciones explicitadas: «No importa tanto que vean la violencia real, porque eso les enseña, cuanto la violencia de ficción». «Si quitas a los niños los dibujos animados violentos les quitas todo y se quedarían sin ver nada».

— Afirman los padres que «no es bueno que los niños vean tanta televisión», pero ya hemos constatado el tiempo que dedican a ella unos y otros. Justificaciones aportadas: la televisión es también un medio educativo y de adquisición de conocimientos. «Los niños de hoy están mucho más informados que los de antes gracias a la televisión, saben mucho más y captan las cosas con más rapidez».

— Esos mismos padres reivindican para sí el derecho y el deber de educar a sus hijos en lo que concierne a ver televisión, pero reconocen al mismo tiempo que la cuestión se les va de las manos, ya que este medio ha evolucionado de tal forma y tiene tal protagonismo en las casas, especialmente para los niños, que no hay más remedio que resignarse a que las cosas sean como son. «Hay que aceptar ciertas cosas y hay que pasar por el aro». «Es inevitable con los tiempos que corren».

— Los padres experimentan sentimientos de culpa (ven ellos mismos mucha televisión o la utilizan de canguro de los niños), lo que les lleva a moderar sus exigencias sobre las conductas de los niños a pesar de que «habría que actuar de otro modo». Así se expresan: «La televisión es un electrodoméstico que nos ha venido al pelo porque nos ha evitado muchas veces aguantar al niño y luego cuando hemos querido dar marcha atrás no hemos podido...». «La televisión es un pretexto para no dedicar tiempo a los niños». «Nosotros también estamos enganchados a la tele».

El imaginario televisivo de los padres: un mundo de signos contradictorios

En esta investigación nos hemos acercado a la comprensión de la televisión como fenómeno influyente en los procesos de cambios sociales y en

los procesos educativos familiares a partir del imaginario televisivo. Se recoge aquí lo que los mayores –padres de familia en este caso– entienden (concepto) y experimentan (conductas) en relación con la televisión. En buena lógica, de lo que ellos entienden, sienten y experimentan sobre la televisión se derivan formas y estilos educativos, algunos de los cuales hemos descubierto por otras vías en nuestra investigación. En el cuadro 2 se recoge en sinopsis una serie de asociaciones que se refieren al concepto de televisión expresado primero descriptivamente y luego a modo de imágenes creativas. En las dos últimas columnas aparece sintéticamente una valoración de lo que ese soporte y medio llamado televisor-televisión aporta a quien lo utiliza.

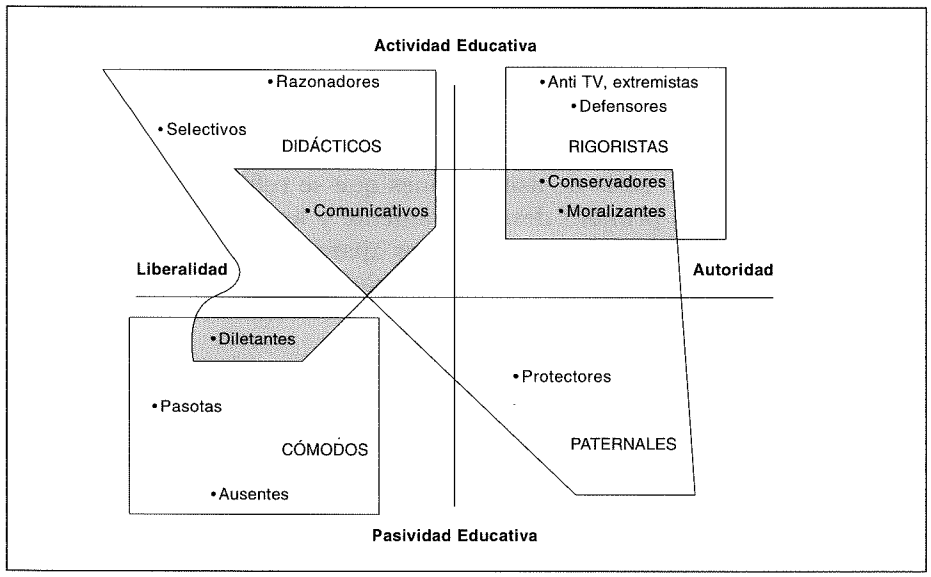
En ese cuadro de imágenes y referencias creadas espontáneamente por los entrevistados y compartidas en los grupos cabe subrayar que la televisión es información y entretenimiento/distracción, en situación de simbiosis y confusión de planos, de modo que informarse entretiene y entretenerse es abrirse a un mundo de referencias y datos que también son información. Información y entretenimiento incorporados a la cotidianeidad y convertidos en objetos familiares –desde el soporte–, como un florero o un adorno, con connotaciones de abundancia ofertada (consumo televisivo) y afectivas (tan cercana como una vecina). Las críticas al medio televisivo recogidas en la sinopsis siguen la pauta de lo que se dice socialmente (=«lo que hay que decir») y así de nuevo el gran mal de la televisión es sobre todo la violencia que exhibe.

Este imaginario tan diversificado permite entender la tipología de los distintos estilos de padres a la hora de educar a sus hijos en la utilización de la televisión (gráfico 17). Es una aproximación cualitativa, susceptible

Cuadro 2 – El imaginario televisivo de los padres

TELEVISIÓN ES
Información, publicidad, manipulación, **entretenimiento**, **distracción**, compañía, cultura, dependencia, deporte, comodidad, descanso, política, violencia, poder, **cotidianeidad**, consumo, inmediatez
IMÁGENES
Viaje, paisaje, espejo, libro, avión, florero, mueble, caja, sofá, vecina, maleta, ventana, amiga/o, cine, tienda, supermercado, adorno, laberinto, pan nuestro..., un familiar
LO POSITIVO DE LA TELEVISIÓN
Información, documentales, espacios culturales, comunicación inmediata, apertura al mundo
LO NEGATIVO DE LA TELEVISIÓN
Violencia, publicidad excesiva, adicción que genera, telebasura, tiempo que resta

Gráfico 17 – Distintos estilos de padres a la hora de educar a sus hijos en la utilización de la televisión



Fuente: Encuesta Fundación Encuentro. CECS, 1997.

de cuantificarse en estudios posteriores. En torno a dos ejes bipolares, actividad/pasividad educativas y autoridad/liberalidad, se establecen cuatro tipos principales, con sus correspondientes rasgos, que a la vez podrían constituir subtipos. De nuestro estudio se deduce que la mayoría de los padres tienden a situarse entre los tipos «cómodo» y «paternalista».

Un cómodo chivo expiatorio

Es frecuente, también entre los padres, el discurso dramático o catastrofista acerca de la influencia de la televisión en las personas y especialmente en los niños. Sin embargo, la televisión no es la culpable de los males que afectan a la sociedad actual. No es la causante, en concreto, de la violencia, de la mala educación, de las conductas sexuales desviadas o precoces o del mal uso del lenguaje. La televisión es más un espejo de lo que pasa que un inductor de lo que pasará.

Muchos han encontrado en la televisión un chivo expiatorio fácil. Evidentemente no se puede negar la ascendencia de la televisión en los niños. Pero es un influjo para «bien» y para «mal», con ambas posibilidades abiertas. Cómo se procese lo que se ve en la televisión hacia un tipo u otro de conducta dependerá de muchos factores: cuánto tiempo ve la televisión el niño, cómo, con quién y qué ve. Sin olvidar variables como el tipo de educación que recibe, la estructura familiar, la estabilidad de la pareja, los fenómenos de comunicación intrafamiliares, etc.

Nuestro estudio refleja claramente las contradicciones de los padres al respecto, algunas de las cuales ya se han señalado. Así, decían que lo que más les preocupaba de la televisión era la violencia, mientras sólo un 14% de los niños encuestados manifiestan que sus padres les prohíben ver programas violentos en la televisión. En temas de sexo los padres manifestaban ser liberales y permisivos y es aquí donde se alcanza el mayor índice de prohibición (el 57% de los niños dice que sus padres les prohíben ver ese tipo de programas). Los padres parecen seguir el discurso social sobre la violencia, aunque luego sus pautas educativas no sean coherentes. Esos mismos padres se quejaban de la televisión en general, pero los datos demuestran que los niños ven mucho tiempo la televisión, que un gran porcentaje la ve solo, que otro tanto por ciento significativo tiene televisor en su habitación y que la mayoría la ve durante las comidas, incluido el desayuno antes de ir al colegio.

El discurso de los padres, pues, alberga dos registros: lo que se dice frente a lo que se hace. Sobre todo, es un discurso poco matizado y simplificador. Cuando ellos mismos profundizan en las cuestiones, acaban reconociendo que es mucho más decisivo el ambiente familiar y la educación en relación con posibles conductas violentas de los hijos que la televisión, pero es más fácil culpar a ésta, porque en el fondo (chivo expiatorio) así se sienten desculpabilizados. Y cuando se refieren al sexo les resulta más fácil prohibir ver algo que reconocer que no saben educar a sus hijos en la dimensión sexual. Dejándose llevar por la crítica a la televisión-basura, los padres enfatizan «lo mal que está la televisión actualmente» mientras, en paralelo a lo que hacen los niños, también dedican mucho tiempo a verla. No se refleja, por otro lado, ningún criterio educativo en relación con la calidad de los productos televisivos en el discurso de los padres. La mayoría de los padres no discrimina críticamente el medio ni sus mensajes y no están educando a sus hijos para que aprendan a usarlo crítica y responsablemente.

4. Un contenido particular: la publicidad

En el cuadro 2 pudimos comprobar la estrecha relación que los padres establecen en su imaginario entre televisión y publicidad. Por otro lado, entre los aspectos negativos de la televisión se destaca como uno de los más importantes el de la publicidad excesiva. Resulta curioso que los padres subrayen mucho más la cantidad que los contenidos de la publicidad. Precisamente por esa especificidad hemos considerado en un epígrafe aparte el análisis de este fenómeno y de sus implicaciones educativas.

4.1 *La publicidad recrea el mundo y nuestra manera de situarnos en él*

Mucho se ha escrito sobre la publicidad como generadora de necesidades inexistentes, como catalizadora de otras, como orientadora y como inductora de compra. Eso dicho tan sencillamente, no lo es tanto como proceso interno, es decir, si nos referimos a la manera cómo el sujeto procesa los mensajes y los códigos publicitarios. En efecto, la publicidad incluye elementos cognitivos (procesos de atención, percepción, inteligencia, memoria) que llevan a aprendizajes determinados. Encierra también componentes emocionales (sentimientos y asociaciones tanto conscientes como inconscientes) que generan tendencias y conductas en el sujeto al que la publicidad se dirige. Ambos tienen un doble efecto: de persuasión hacia la compra de productos y de inducción de nuevas conductas.

Este proceso se repite casi por definición en cualquier comunicación publicitaria. No tiene sentido amar u odiar la publicidad. La publicidad es cultura, una forma de entender la vida, un espejo cultural dotado de finos sensores, un motor de innovaciones y también un regulador de cambios socioculturales. «Como es una sociedad es su publicidad» y viceversa, podemos decir, pues se da también aquí el mismo *feed back* que entre televisión y sociedad.

La Fundación Encuentro ha realizado un estudio sobre 120 anuncios[5], del cual se deduce que la publicidad representa una nueva mitología. Los nuevos mitos se establecen en forma de mensajes, de modelos a imitar, de estilos de vida como propuestas deseables y deseadas, de códigos expresivos y de nuevos lenguajes. En el cuadro 3 hemos resumido algunos de los elementos característicos del lenguaje publicitario que hemos obtenido del análisis lingüístico y semiológico llevado a cabo.

Todo este lenguaje, cuidado con esmero por los creativos publicitarios, sirve de apoyo a la imagen y su intención es transmitir unos valores:

— La *felicidad* como eterno retorno. Todo conduce a ella. Los beneficios, los valores atribuidos a cualquier producto tienen como finalidad última procurar la felicidad de quien lo consume. Una felicidad que adopta

---

[5] El método para analizar una muestra de 120 anuncios españoles de televisión ha sido el siguiente. En una primera fase se hizo un análisis de cada uno de los anuncios siguiendo el presente esquema: a) tono de voz y efectos sonoros (ruido y música); b) relación existente entre la imagen y el texto; c) mensaje y valores que se pretenden trasmitir. Posteriormente, en una segunda fase se hizo un análisis de los 120 anuncios agrupándolos en bloques de 10 en función del tipo de producto o servicio publicitado: servicios, institucionales, bancos, juguetes, alimentos, coches, perfumes, refrescos, cervezas, ropa deportiva, golosinas y detergentes. De cada grupo se sacaron unas conclusiones generales en los ámbitos siguientes: mensaje y valores, usos del lenguaje, texto e imagen, código y estilos de vida.

Cuadro 3 – El lenguaje publicitario

— Los elementos fundamentales de un anuncio publicitario son la imagen y la palabra, acompañados casi siempre de música y efectos sonoros.

— En general, en los anuncios televisivos **la imagen predomina sobre el código verbal**. El texto escrito tiene menos importancia y en un gran número de ellos ni siquiera aparece; si lo hace, su incidencia es muy breve y está subordinada al sonido y a la imagen. Cuando aparece da autoridad al mensaje por su connotación cultural y ayuda a fijar algunas cuestiones que se enuncian en la banda sonora.

— En los anuncios de ciertos productos o servicios (bancos, instituciones, alimentos...) el contenido del mensaje recae sobre la palabra. Cuando los anuncios se dirigen a gente joven se prescinde casi totalmente de ella, que queda limitada al nombre de la marca y al eslogan.

— El **imperativo**, característico del lenguaje publicitario, se usa con relativa frecuencia y casi siempre en eslóganes como: «Sigue adelante», «Disfruta de lo auténtico», «Ven», etc.

— El tuteo se utiliza normalmente cuando los destinatarios son niños o jóvenes. Si el anuncio va dirigido a los adultos predomina el tratamiento de usted.

— En la mayoría de los casos se evita el trato directo.

— Es bastante frecuente el uso de la primera persona del plural con el objetivo de establecer un trato cercano con el espectador al implicarse el emisor en el mensaje.

— Se utilizan a menudo **expresiones coloquiales o juegos de palabras** porque son fáciles de memorizar.

— Las **figuras retóricas** son ampliamente utilizadas en la publicidad. Ya los griegos habían descubierto que la Retórica era el arte de persuadir para convencer. Las más utilizadas son:

a) La metáfora, para trasmitir las cualidades de los personajes a los productos anunciados.
b) La onomatopeya o imitación del sonido natural.
c) La metonimia, cuando se emplea el nombre de la marca para referirse al producto (por ejemplo, un Danone).
d) La antítesis u oposición de dos palabras de significado contrario.
e) La aliteración o repetición de un sonido.
f) La anáfora, que consiste en empezar con la misma palabra las distintas partes de una frase.

— El **vocabulario** de un gran número de anuncios esconde un claro contenido hedonista: placer, disfrutar, vivir la vida... En los anuncios de perfumes aparecen con frecuencia «seducción, sensación, fragancia, éxito, huella...», como metáfora del recuerdo que deja el olor de la colonia. La mayoría del léxico en este tipo de anuncios hace una constante alusión a lo sexual. En los anuncios de juguetes el vocabulario tiene una intención didáctica para aclarar el uso del producto y, por otra parte, aparece el vocabulario que se refiere al mensaje. En los anuncios de coches encontramos dos usos: uno, referencial y denotativo que es el vocabulario técnico (equipamiento, frenos, *air-bag*...) y otro de contenido hedonista (placer, disfrutar, vivir...). En los anuncios de alimentos se insiste fundamentalmente en las características de los productos, resaltando lo sano de la dieta mediterránea, etc. También se hace hincapié en el sabor, lo sano y lo natural.

— En la mayoría de los anuncios aparece la voz en *off*, que casi siempre es masculina. El **tono** es, en general, amable, sugerente, cálido, cómplice; pocas veces es neutro e informativo.

— Dependiendo de si el anuncio pretende informar, sugerir, establecer contacto con el emisor, se utilizan las distintas **funciones del lenguaje**:

a) Función informativa o referencial: aparece para enumerar las prestaciones o características objetivas del producto o del servicio.
b) Función conativa: expresiones de tuteo, frases interrogativas, exclamaciones...
c) Función expresiva: frecuente utilización de la primera persona del plural de los verbos.
d) Función poética: utiliza la palabra por su sonoridad, belleza, siendo frecuente en los anuncios de perfumes.

muchas formas (bienestar corporal, lujo, emoción, aventura, erotismo, éxito, potencia, etc.), pero al fin y al cabo felicidad como atmósfera que todo lo envuelve. La publicidad convierte lo negativo en positivo y se presenta como un paraíso (nueva creación...) a disposición del consumidor a través de la idealización del producto y de sus necesidades. El producto conduce a la felicidad por su consumo y la felicidad se mantiene consumiendo el producto, siendo fiel al mismo, con lo que el círculo queda perfectamente cerrado.

— El *hedonismo* como valor y como expresión. La publicidad ofrece recrear un mundo placentero, un mundo cuyo valor supremo y cuyo estilo de vida se define por el placer. El mensaje queda además reforzado por una forma, una presentación agradable. La estética, la buena realización de un anuncio actúa en sinergia con el mensaje. Por eso no es extraño que el niño desde muy pequeño se quede prendido de los anuncios, que éstos sean objeto de conversación entre los adultos y que todos recordemos más anuncios de los que decimos conocer, incluso aquellos que manifiestan hacer *zapping* durante la emisión de publicidad. Así lo demuestra nuestro Estudio.

— La *seguridad posible,* al alcance de la mano, como mito que responde a las demandas del hombre inseguro de nuestro tiempo, sobre todo cuando contempla el futuro. Seguridad en el mensaje de los anuncios de coches y, por supuesto, de bancos, compañías aseguradoras y otros servicios, sin olvidar ese plus de garantía mágica que ofrece una crema de belleza o un detergente frente a otros. El espectador, a través de la metáfora y del mito, realiza una transposición hacia su propia seguridad psicológica desde el aval «técnico» de un producto.

Otros valores presentes en la publicidad son la **juventud**, la **belleza** –la gran mayoría de los anuncios son presentados por gente muy joven, guapa y sana–. La enfermedad y la muerte son inexistentes en la publicidad. La **vejez** aparece pocas veces, salvo en los anuncios dirigidos directamente a las personas mayores. El **lujo**, la **elegancia**, el **prestigio**, el **poder**, aparecen asociados al producto, e incluso la **apariencia** –no es necesario ser, basta con parecer, con hacer ostentación del producto–. La **libertad** es otro valor que promete el producto, cuando en realidad se está condicionando a comprarlo. Por último, en la mayoría de los productos se promete el **éxito sexual**, muy patente sobre todo en perfumes, coches, bebidas...

Las funciones sociales de la publicidad

El modo de transmisión de los valores que acabamos de señalar depende de la función social que se quiera destacar en el anuncio, lo que a su vez determina en buena medida el comportamiento de los consumidores respecto a los productos o servicios anunciados. Cuatro son las principales funciones sociales de la publicidad:

a) *Función informativa:* la publicidad facilita la integración del individuo en la sociedad. Gracias a ella se dan a conocer los distintos productos y marcas que están en el mercado, así como la moda, los estilos de vida y hasta los valores que representa y transmite.

En la vida cotidiana es bastante frecuente comentar determinados anuncios porque llaman la atención, sorprenden, gustan. Este fenómeno es todavía más importante entre los jóvenes y los niños, que desde muy pequeños aprenden de memoria la música y los eslóganes de sus anuncios favoritos.

b) *Función prescriptiva:* la publicidad ejerce una función educativa en diversas facetas de la vida: belleza, finanzas, ocio, cocina, salud... Para ello propone unos modelos, unos estereotipos y hasta unas normas de conducta. Esta intención prescriptiva va más allá y llega incluso a decirnos cuándo y dónde comprar.

Para que todo esto resulte eficaz, en la mayoría de los anuncios se propone un discurso pedagógico: demostración, modo de empleo, propuesta de los diversos usos del producto, repetición insistiendo en el nombre comercial y una conclusión con promesa de felicidad.

c) *Función de seguridad:* la publicidad propone servicios y productos que no son necesarios en la mayoría de los casos, pero que son presentados como imprescindibles.

La publicidad se pone en el lugar del destinatario y le ofrece soluciones fáciles, productos asequibles, llegando incluso en algunos casos a exponer las posibles objeciones que podría plantearse el consumidor para luego responder mejor a sus expectativas. Los personajes siempre aparecen sonrientes y serenos, se utilizan colores cálidos y el tono de voz es sugerente, íntimo y confidencial, a veces incluso afectivo. Por ejemplo, en los anuncios de bancos se pone de manifiesto la facilidad para dar sensación de seguridad y lo mismo ocurre con los anuncios que ofrecen servicios. En los anuncios de coches se potencia la seguridad como valor. Para dar seguridad al consumidor la publicidad nos valora a cada uno de nosotros y nos propone ser seductores, madres perfectas, delgados, etc.; todo ello sin que por nuestra parte suponga ningún esfuerzo. Presenta una imagen positiva de nosotros mismos y de nuestro entorno: las ciudades no sufren atascos ni contaminación, los bosques y playas están siempre limpios.

d) *Función de unificación:* la publicidad nos propone la manera de integrarnos en la sociedad, de formar parte de ella, de no sentirnos desplazados; para ello establece unos valores comunes y unas referencias. Aparentemente respeta la especificidad de cada uno pero al mismo tiempo crea una unificación por medio de representaciones colectivas, por la moda... La mayoría de los jóvenes y también algunos adultos se identifican con un símbolo, una marca. Lo más importante para un vendedor es hacer que su pro-

ducto consiga una «imagen de marca», que es como la personalidad de un producto. Esta personalidad está formada por un conjunto de factores: el precio, la envoltura y el estilo de publicidad. Esta tendencia a la unificación a través de la moda del «marquismo» aparece muy acentuada entre los jóvenes.

A pesar de que a veces juega a hacernos creer en la libertad, en definitiva la publicidad nos está condicionando, incitando a comprar. El producto es un símbolo que permite identificarse con un grupo social al que se pertenece o se aspira. Este intento de unificación de gustos es imprescindible para poder aumentar las ventas del producto, verdadero motor de la publicidad. No podemos olvidar que en 1996 la inversión publicitaria superó con mucho el billón de pesetas, casi la mitad en medios audiovisuales.

4.2 El universo publicitario atrae por igual a grandes y pequeños

Según datos de Central de Medios, cada español ve 59 anuncios cada día; en el caso de los niños la cifra disminuye hasta los 50. Esto quiere decir que un niño ve al año más de 18.000 anuncios. Los mensajes procesados por los niños, e incluso sus valoraciones, son similares a los de los adultos. También en el caso de la publicidad hemos de hablar de una sola televisión para niños y adultos, pues ven los mismos anuncios y los procesan cognitiva y emocionalmente de forma más parecida que distinta.

En el cuadro 4 hemos resumido el imaginario publicitario de los padres a partir de sus intervenciones en los grupos de discusión. De la comparación de este cuadro con el análisis recogido en el epígrafe anterior, podemos sacar las siguientes conclusiones:

a) Hay un alto grado de recuerdo de imágenes y de mensajes de los anuncios, a pesar de que se afirme no verlos.

b) Existe un paralelismo notable entre los mensajes pretendidos objetivamente por los anuncios y los que retiene el espectador.

c) Los principales mensajes conservados se refieren a bienestar, seguridad y comodidad.

d) Se confirma esa dualidad amor-odio del espectador hacia la publicidad.

e) Cada vez más la publicidad es procesada cognitivamente en continuidad con los demás mensajes televisivos.

f) El espectador ha aprendido a valorar críticamente la publicidad como una especie de mecanismo defensivo. En todo caso parece aplicar a la publicidad un mayor sentido crítico que al resto de contenidos televisivos.

Cuadro 4 – El imaginario publicitario de los padres

PALABRAS MÁS RETENIDAS
Blanco, placer, económico, ahorro, sano, mejor, nuevo, calidad, ¡prueba!, garantía, bienestar, seguro, más, belleza, compra, familiar
MENSAJES INTERPRETADOS
Éxito, conquista, **belleza**, poder, libertad, **bienestar**, **satisfacción**, **comodidad**, **seguridad**, calidad, confort, *status*, necesidad, ahorro, salud, limpieza, marcas, economía, moda, felicidad
ANUNCIOS RECORDADOS
Coches, **colonias**, juguetes, limpieza, **bancos**, **detergentes**, viajes, refrescos, seguros, ropa deportiva, leche, fármacos

g) La publicidad traslada al espectador –así lo procesa éste– más un mensaje subjetivo (lo que para él supone o promete el producto) que una información sobre el producto. Se retienen en la memoria los beneficios subjetivos, aunque se olviden las cualidades objetivas o no se sepa exactamente a qué producto o marca se referían.

h) La publicidad constituye un universo coherente hecho de mensajes y de signos que llega a trascender la propia naturaleza de los productos que se publicitan.

De la encuesta realizada a los niños destacamos los siguientes datos:

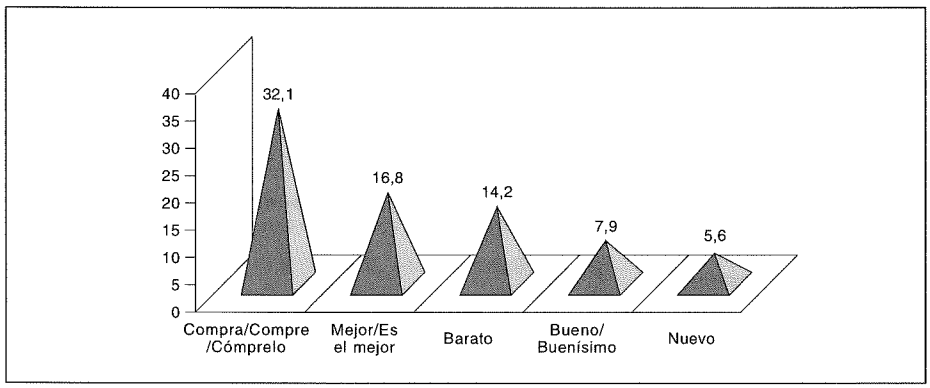
— Los niños recuerdan un alto número de anuncios, siendo en general más precisos sus recuerdos que los de sus padres.

Tabla 8 – Anuncios que más agradan a los niños. En porcentaje

	Total	Sexo		Edad				
		Niños	Niñas	10 años	11 años	12 años	13 años	14 años
Pepsi-Cola	39,5	38,7	40,4	32,0	45,3	42,9	45,9	31,0
Coca-Cola	22,7	18,1	27,4	19,2	22,4	24,3	19,9	28,0
Nike (Ronaldo)	16,7	26,1	7,2	9,9	27,1	13,6	16,6	16,7
Estrella Damm	14,3	13,5	15,1	14,0	7,1	17,5	13,3	19,6
Impulso	11,2	8,5	13,9	2,3	1,8	10,2	17,1	24,4
Renault Megane/Embarazadas	8,9	8,2	9,5	3,5	5,9	12,4	12,2	10,1
Aguila Amstel	8,1	9,8	6,3	11,0	5,9	8,5	8,3	6,5
Natillas Danone	5,1	3,2	7,0	8,1	4,7	7,3	1,7	3,6
NS/NC	3,0	4,3	1,6	5,2	4,7	1,1	2,8	1,2

Nota: Los porcentajes suman más de 100 ya que la pregunta admitía varias respuestas.
Fuente: Encuesta Fundación Encuentro. CECS, 1997.

Gráfico 18 – Palabras de los anuncios más recordadas por los niños. En porcentaje



Fuente: Encuesta Fundación Encuentro. CECS, 1997.

— Sus preferencias son parecidas o no lejanas a las de los padres. Destacan los anuncios de Pepsi-Cola, Coca-Cola y Nike, sin olvidarnos de los de Impulso o Estrella Damm (tabla 8). Esto hace pensar en un procesamiento de la publicidad totalmente análogo al de los mayores. No les agradan más los anuncios dirigidos a ellos sino los que por el carácter y fuerza del estímulo, su estética o empatía, les llegan más.

— Las palabras más recordadas por los niños son prácticamente las mismas que citan los mayores: «compre», «mejor» y «barato», por ese orden. A través de ellas lo que el niño está evocando, por haberlos retenido en su memoria, son mensajes muy concretos y pragmáticos. En el gráfico 18 se aprecian cuáles son esas palabras más recordadas por los niños. Palabras que encierran un mensaje, presididas por la que nuclea el objetivo primario de la publicidad: motivar a comprar. Incluso los niños retienen su formulación imperativa, «cómprelo», con lo que ello tiene de persuasión directa que el niño procesa de forma inmediata.

4.3 Preocupa la influencia de la publicidad porque afecta al bolsillo

Los padres, como ya dijimos, muestran especial preocupación por la publicidad. Afirman que a sus hijos «les encanta pero les come el coco». Los padres coinciden en afirmar la clara y directa influencia que la publicidad ejerce sobre el comportamiento de sus hijos. Manifiestan que a los niños, ya desde muy pequeños, les gustan mucho los anuncios puesto que son llamativos y atractivos, tararean su música, repiten sus eslóganes y se los saben prácticamente de memoria.

A los padres con hijos más pequeños les preocupa sobre todo lo engañosa que la publicidad resulta para éstos, pues se creen acríticamente todo

lo que sale en la pantalla, como en el caso de los juguetes que aparecen realizando multitud de «acrobacias» en la televisión y que luego no hacen en realidad. A otros les inquieta el hecho de que los hijos se fijen en los productos publicitados en televisión como referentes exclusivos, infravalorando todo producto que no es anunciado.

A todos les inquieta, en fin, la relación directa que, para los niños, se establece entre publicidad y consumo, pues aquella presenta en general un nivel y estilo de vida que la inmensa mayoría de padres no puede proporcionar a sus hijos. Los padres se ven obligados a educar «a la contra» en este contexto, a decir continuamente no, con el desagrado que tal postura encierra.

Los padres opinan que la publicidad influye en las conductas de los hijos en cuatro direcciones:

a) Hacia el consumismo, a desear y exigir todo lo que ven anunciado. El razonamiento implícito de los niños, a juicio de los padres, sería éste: todo lo que es anunciado es bueno y deseable y, por tanto, hay que comprarlo.

b) Hacia las marcas como signos distintivos. Una cosa es mejor si es de determinada marca, y en consecuencia hay que comprarla. Este fenómeno, antes típico de adolescentes y jóvenes, se reproduce actualmente también en los niños. Desde muy pequeños aprenden a discriminar marcas, a exigirlas y a realizar sus primeros esfuerzos de identificación social a través de ellas. El efecto «marca» está siempre mediatizado y reforzado por la influencia de los iguales. El niño «exige» que se le compre algo porque lo llevan sus amigos, mientras unos y otros lo han aprendido/imitado de la televisión. Y cuando ven de nuevo el anuncio se sienten reforzados en su elección, que los iguala a sus compañeros y «a lo que se lleva».

c) Hacia la moda. La publicidad genera en los niños deseos y exigencias de vestir de determinada manera, ponerse la gorra como sus ídolos, vestir su misma ropa, etc., lo que se traduce en exigencias inmediatas de compra.

d) Hacia la imitación de comportamientos en las formas de hablar y de actuar. Como expresan los propios padres: «Correr y ganar como el que lleva las zapatillas Nike».

Ante esta avalancha de exigencias, ante las demandas de los hijos, los padres se defienden con una serie de actitudes. En el caso de la publicidad es donde los padres ponen mayor énfasis en inculcar a los hijos un espíritu crítico y donde ellos mismos dedican más tiempo a la discusión sobre los valores. Así, los padres dicen intentar que los hijos razonen para que se convenzan de que no todo se puede comprar, que no todo se les puede conceder, que valoren lo que tienen y sean conscientes de hasta dónde se puede llegar.

Al afectar al bolsillo, los padres tienen mayores grados de consciencia y crítica sobre el poder de la publicidad. Como no quieren o no pueden gas-

tar todo lo que los hijos demandan, los padres se sienten obligados a argumentar razonablemente y entonces se produce una situación educativa a la que se dedica más tiempo y atención que a cualquier otra cuestión que también tenga que ver con la televisión. Es significativo que los padres, que manifiestan no dialogar lo suficiente con sus hijos sobre los contenidos televisivos, dediquen un tiempo y una atención cuando se trata de «criticar» la publicidad. Ahí sí introducen elementos críticos porque afecta a la economía. Probablemente el niño se quede perplejo cuando le intenten decir que la publicidad es «menos verdad» que «otras verdades» de la televisión que jamás se cuestionan.

Algunos padres incluso vivencian como problema la dialéctica educativa en relación con la publicidad, que se produce cuando la economía de la casa pasa por dificultades y la situación no permite comprar al hijo, influido por los anuncios en televisión, lo que éste pide. Pero los propios padres reconocen que claudican muchas veces e incluso encuentran justificaciones a las claudicaciones, por ejemplo, ante determinadas marcas. «Nos hemos dado cuenta también de que a la larga gastar más dinero en una marca más cara es mejor porque da más rendimiento».

La argumentación con los más pequeños resulta más fácil, pero a partir de los seis o siete años la negociación educativa en este terreno es a veces complicada. En este mismo contexto cabe señalar que algunos padres utilizan el recurso del premio a cambio de algo. Es decir, se discute sobre algo deseable para el niño tras verlo anunciado y se llega al compromiso de que aquello hay que ganárselo con buenas notas, buen comportamiento, etc.

Los padres, en fin, oscilan entre la discusión, la negociación, la claudicación y la negación. Implícitamente suponen que hay que transmitir a los hijos el valor de las cosas, el valor del dinero y en el fondo temen que los hijos entren en una rueda de exigencias y de consumo difícil de superar. La misma en la que ellos, con sinceridad, reconocen estar inmersos.

Capítulo VII

LA EVALUACIÓN NECESARIA DE LOS CENTROS

I. TESIS INTERPRETATIVAS

1. Necesidad y riesgos de la evaluación

Los cambios sociales que se están produciendo plantean enormes demandas al sistema educativo. La internacionalización de la economía, la globalización de la comunicación y de la información, el desarrollo científico y tecnológico, la desaparición de las barreras entre las naciones, los cambios demográficos y familiares, la diversificación del empleo, el mantenimiento de altas tasas de paro y el pluralismo ideológico de la sociedad están reclamando nuevas respuestas a las instituciones responsables de la educación de niños y jóvenes.

Estas nuevas demandas no se acompañan normalmente de soluciones a los problemas planteados. Por el contrario, la inseguridad en el futuro conduce no sólo a exigir más a la educación, sino a confiar en que ésta tenga respuestas satisfactorias ante las dificultades que van apareciendo.

Acuciados por la importancia que se le otorga a la educación, las fuerzas políticas y los distintos sectores sociales se plantean la necesidad de conocer cómo funcionan los centros docentes, cuáles son los objetivos que alcanzan y qué tipo de formación proporcionan a sus alumnos. Surge, de esta forma, un creciente interés por la evaluación de los centros docentes.

Las razones principales que hay detrás de este propósito evaluador son de tres tipos: la mejora de la calidad de la enseñanza, el control de los centros y la información a la comunidad educativa y a la sociedad. Las intenciones en cada uno de ellos son diferentes y dan lugar a consecuencias distintas, tanto en el sistema de evaluación que se diseña como en el impacto que producen en los centros evaluados. Conviene, por tanto, analizar con más detalle estas razones.

La primera de las razones, la mejora de la calidad de la enseñanza, está presente en todos los programas de evaluación de los centros docentes. Sin embargo, lo que diferencia a unos de otros es el concepto mismo de calidad. La evaluación pone de manifiesto lo que se considera más relevante en la educación y destaca aquellas dimensiones que más contribuyen a mejorar la calidad de la enseñanza. Por esta razón, se puede afirmar que el modelo de evaluación elegido refleja la ideología dominante en la educación. Tres ideologías están más presentes actualmente en el ámbito educativo: la liberal, la igualitarista y la pluralista.

La ideología liberal supone incorporar al funcionamiento del sistema educativo las reglas del mercado. El servicio educativo es un servicio que

debe venderse a los clientes, que son los padres. Por ello, éstos han de ser informados sobre las características de los centros para poder elegir el que mejor satisfaga sus aspiraciones. Desde este planteamiento se diseñan planes de evaluación de los centros que se orientan principalmente hacia los resultados que obtienen los alumnos y establecen una comparación entre los centros para facilitar la elección de los padres. La consecuencia más inmediata de este planteamiento es que los centros tenderán a seleccionar a los alumnos con mayores posibilidades de éxito con el fin de conseguir una mejor posición en la comparación pública y, en consecuencia, una mayor demanda de solicitudes de los padres.

La ideología igualitarista sostiene la necesidad de planificar y regular el sistema educativo. Su principio fundamental es que la educación debe ser común a todos los alumnos y tiene que asegurar la igualdad para todos ellos. La evaluación de los centros ha de realizarse desde dentro con la participación de toda la comunidad educativa, con el fin de evitar una dinámica competitiva entre los centros.

La ideología pluralista, finalmente, comparte con los igualitaristas la creencia en la educación como servicio público, pero trata de incorporar otros estímulos que sirvan para mejorar su funcionamiento: autonomía, variedad de proyectos, evaluación e información a la comunidad educativa de los resultados de la evaluación. La evaluación ha de incluir tanto los resultados de los alumnos como los procesos educativos y ha de tener en cuenta el contexto socioeconómico de los centros para evitar valoraciones incompletas.

La segunda de las razones que está detrás de la evaluación de los centros es el deseo de controlar su funcionamiento. La evaluación impulsada por la administración educativa pretende no sólo recoger información sino también conocer cómo funcionan los centros y poder intervenir en ellos. El riesgo que tiene este planteamiento es que puede ahogar la capacidad de autonomía de los centros. Por ello es preciso tomar conciencia de esta situación y plantear un tipo de evaluación que se adapte a los proyectos específicos que cada centro ha diseñado.

La tercera razón se refiere a la necesidad de informar a la sociedad y a toda la comunidad educativa sobre cómo funcionan los centros docentes. Es éste también un propósito laudable pero que encierra consecuencias controvertidas en función de la manera de proporcionar la información. Cuando se comparan públicamente los datos obtenidos en las evaluaciones de los centros, se orientan solamente hacia los resultados académicos de los alumnos, o no se tiene en cuenta el contexto socioeconómico de los centros, existe el grave riesgo de que la información proporcionada no refleje la realidad de la educación ni haga justicia al esfuerzo de los centros. Por ello es preciso que la evaluación recoja información sobre el contexto del centro, sobre sus procesos educativos, sobre sus estilos de instrucción, sobre los resultados que obtienen los alumnos y sobre las repercusiones del centro en el conjunto de

la comunidad educativa y en su entorno social. Los datos así obtenidos de cada centro deben ser conocidos por ellos y las tendencias más representativas que aparecen en todos los centros evaluados deben servir para informar a la sociedad sobre cómo se están alcanzando los objetivos educativos.

2. La importancia del valor añadido

Las escuelas y los estudiantes que acceden a ellas no están en las mismas condiciones, por lo que no es justo realizar comparaciones entre los resultados finales que obtienen los alumnos para deducir la calidad de sus respectivas escuelas. Las escuelas que reciben alumnos más aventajados y que proceden de ambientes culturales más privilegiados tienen una mayor probabilidad de que sus alumnos obtengan mejores resultados que aquellas otras que escolarizan alumnos en peor situación académica y social. Sin embargo, estas diferencias iniciales no deben oscurecer el esfuerzo de cada escuela para conseguir una mejor educación. Por tanto, la evaluación de los centros no debe referirse sólo a los resultados finales de cada escuela sino a lo que aporta cada una para conseguir los resultados educativos.

Este enfoque de la evaluación de los centros pretende conocer cuáles son los logros que consigue un centro en comparación con los que se esperaría que obtuviera en función del nivel inicial de sus alumnos. Esta medida, que muestra la distancia entre los resultados conseguidos y los esperados, expresa el valor añadido del centro. Este valor sirve para indicar la contribución independiente que la escuela realiza, una vez controlado el contexto sociocultural de las familias y el nivel inicial de los alumnos. Situados en la lógica del valor añadido, habrá escuelas a las que asistan alumnos aventajados y en las que, aunque sus logros finales sean elevados, los resultados pueden encontrarse por debajo de lo esperado, por lo que su funcionamiento será discutible. Por el contrario, otras escuelas, con resultados finales inferiores, podrán tener un valor añadido superior si promueven un progreso de sus alumnos por encima de lo esperado, en función de su nivel inicial y de su contexto sociocultural. Por estas razones los programas de evaluación de los centros deben orientarse a comprobar lo que aporta cada centro al progreso de sus alumnos, es decir, deben tener siempre presente su valor añadido.

3. Mejoran los que evalúan

El objetivo principal de la evaluación de los centros es recoger información suficiente y fiable para colaborar en los esfuerzos por mejorar la cali-

dad de la enseñanza del centro. Evaluación y mejora son dos procesos que deben estar estrechamente relacionados. La evaluación debe realizarse para mejorar el centro.

El cambio de las escuelas debe partir de su cultura propia y orientarse hacia su transformación. La evaluación de un centro debe ayudar a conocer la situación de cada escuela, su organización formal e informal, el tipo de objetivos educativos que se persiguen, la correspondencia entre los proyectos escritos y las creencias y actitudes que mayoritariamente existen en la comunidad educativa y, especialmente, entre los profesores. A partir del análisis de las condiciones reales es posible definir los objetivos del cambio y las estrategias más adecuadas para impulsarlo. La cultura del centro educativo es la que orienta la elección de la estrategia de cambio más adecuada. El objetivo principal es conseguir una estructura organizativa que sostenga y apoye el proceso de cambio hacia culturas más colaboradoras y participativas, más respetuosas con la diversidad existente, más abiertas al ambiente exterior y con mayores expectativas hacia el trabajo de los alumnos y hacia el desarrollo profesional de los profesores.

La evaluación se constituye de esta forma en una de las estrategias más potentes para el cambio de los centros. No es la única. El enriquecimiento del currículo, el desarrollo organizativo del centro, el liderazgo del equipo directivo y el desarrollo profesional de los profesores son también vías importantes para la reforma y la mejora de los centros. Un buen plan de evaluación debe tener también estas dimensiones entre sus objetivos, presentar los resultados que se obtengan y proponer las estrategias de cambio necesarias.

4. Redes de evaluación

Los dilemas expuestos obligan a analizar cuidadosamente los programas de evaluación que se lleven a la práctica. El riesgo de provocar consecuencias muy negativas, en ocasiones no deseadas, hace necesario tener muy en cuenta el tipo de dimensiones que se van a evaluar y las funciones que va a cumplir la evaluación realizada.

Las dimensiones que es necesario considerar son las cinco siguientes: el contexto del centro; el nivel inicial de los alumnos; los procesos del centro; los procesos del aula; y los resultados de los alumnos, de los profesores y de los padres.

La evaluación de un centro que pretenda informar de manera objetiva y contextualizada sobre su funcionamiento y sus resultados debe integrar la evaluación interna y la externa. La evaluación interna es la que lleva a la práctica la propia comunidad docente: el consejo escolar, el equipo direc-

tivo o los profesores. La evaluación externa, por el contrario, se refiere a la evaluación que realiza una agencia o institución externa al centro. El modelo que se plantea debe combinar una y otra, de tal manera que cada centro docente obtenga información de datos más objetivos que proceden de la evaluación externa y pueda completarlos con la experiencia del centro y explicarlos desde la evaluación propia.

La información que se obtenga no debe servir para controlar a los centros ni para hacer público un supuesto orden en relación con su calidad. Su objetivo es que cada comunidad educativa conozca en qué situación se encuentra su centro, cómo funciona y qué resultados obtiene. Para ello es necesario, por una parte, que los centros tengan sistemas de referencia que les permitan interpretar los datos que se obtienen y, por otra, que el centro pueda compararse consigo mismo año tras año.

En este proceso, y para conseguir los resultados que se pretenden, es fundamental impulsar redes de evaluación en las que participe un número suficiente de centros. Estas redes de centros deben permitir:

1. Aplicar pruebas y cuestionarios iguales a todos los centros en relación con las distintas dimensiones que constituyen el modelo de evaluación: contexto, nivel inicial, procesos de centro, procesos de aula y resultados.
2. Proporcionar a cada centro, de forma confidencial, todos sus datos en relación con los datos medios que alcanzan los centros que participan en la red y están en su mismo contexto sociocultural. Es conveniente que los centros conozcan también los datos medios de todos los centros que están en la red de evaluación.
3. Analizar el valor añadido de cada centro y los cambios que se producen a lo largo del tiempo.
4. Proporcionar información sobre los procesos de centro y de aula que ayuden al centro a interpretar su funcionamiento y sus resultados.
5. Comparar cada centro consigo mismo año tras año, teniendo en cuenta los cambios que se producen en los demás centros de su mismo contexto sociocultural y en la totalidad de los centros.
6. Facilitar la evaluación interna del centro a partir de los datos que la evaluación externa proporciona.

De esta forma será posible que los centros amplíen su información, puedan situarla en una perspectiva más amplia y se impliquen, de forma autónoma, en procesos de cambio que contribuyan a mejorar la calidad de su enseñanza.

II. RED DE LOS FENÓMENOS

1. El marco general de la evaluación

La evaluación de los distintos aspectos del sistema educativo aparece cada vez más como factor básico en la mejora de la educación, probablemente el sector más importante para el bienestar, en su sentido más amplio, de una sociedad. La necesaria convergencia con nuestros vecinos europeos refuerza aún más su valor estratégico. Desde esta perspectiva resulta imprescindible la elaboración de un modelo integrado de evaluación de los centros docentes que recoja información sobre sus aspectos más relevantes: el contexto del centro, el nivel inicial de los alumnos, los procesos del centro, los procesos del aula y los resultados. En el cuadro 1 aparecen los principales ámbitos de evaluación en cada uno de esos cinco aspectos que conforman el modelo integrado para la evaluación de los centros que proponemos.

– El contexto del centro. El estudio del contexto del centro ha de tener en cuenta principalmente dos factores: el nivel sociocultural de las familias de los alumnos que acceden al centro y las características propias del centro.

— El nivel inicial de los alumnos. Los conocimientos y actitudes de los alumnos al incorporarse al centro, junto con sus estrategias de aprendizaje y sus expectativas en relación con los estudios, constituyen las informaciones básicas sobre las variables de «entrada» del centro.

— Los procesos del centro. Se refiere a todos aquellos factores relacionados con la organización del centro, sus proyectos y la cultura profesional de los profesores.

— Los procesos del aula. Supone el estudio de las variables más relacionados con el trabajo de cada profesor en su aula con un grupo de alumnos, la organización de la atención a la diversidad de los alumnos y los criterios de evaluación.

Cuadro 1 – Modelo integrado para la evaluación de los centros

Contexto	Entrada	Proceso del centro	Proceso del aula	Resultados
Índice sociocultural	Nivel inicial de los alumnos	Organización	Preparación profesional	Alumnos
Índice estructura del centro	Expectativas de los alumnos	Cultura	Estrategias de instrucción	Profesores
		Proyectos	Expectativas de profesores	Padres

— Los resultados. Los resultados de un centro afectan a los alumnos, a los profesores y a los padres.

Los datos que se proporcionan en los siguientes epígrafes se han incorporado a este modelo, aunque la mayoría de ellos procede de programas diferentes.

2. Experiencias realizadas en España

La evaluación de los centros en España no tiene una tradición suficiente que permita disponer de un abundante número de datos y de conclusiones. Existe una amplia experiencia en la realización de evaluaciones internas en las que participan principalmente los profesores. Este tipo de evaluación, muy necesaria, se convierte en ocasiones en algo rutinario y escasamente renovador. Además, apenas se han hecho públicas las conclusiones generales de este tipo de evaluaciones. Las evaluaciones externas son más recientes y tienen todavía un desarrollo muy limitado, lo que contrasta con la experiencia de otros países europeos en los que este tipo de evaluaciones o, al menos, la presentación pública de datos sobre el funcionamiento del sistema educativo, están teniendo un desarrollo más acelerado. El ejemplo de Francia es muy representativo. La Direction de l'Évaluation et de la Prospective (DEP) del Ministerio de Educación presenta dos informes anualmente. El primero se denomina *L'état de l'école* y contiene 30 indicadores sobre la evolución del sistema educativo francés. El segundo, *Géographie de l'école*, describe las principales características de las regiones y de los distritos educativos a través de la siguiente información: entorno social y cultural, los recursos y su utilización, el funcionamiento de los centros, los aprendizajes de los alumnos y su inserción.

Las tres fuentes principales de información que permiten conocer qué modelos se están utilizando en España para evaluar los centros y qué resultados se obtienen son: las memorias anuales de la Inspección de Educación, los estudios del Instituto Nacional de Calidad y Evaluación (INCE) y el Plan EVA[1], impulsado por el Ministerio de Educación en los centros que gestiona directamente. Las memorias anuales de la Inspección recogen un número importante de datos sobre los procesos de los centros y sobre las evaluaciones que los propios profesores realizan a sus alumnos. Sus mayores limitaciones están en que las informaciones que suministran no responden a un modelo de evaluación de centros, lo que por otra parte tampoco se pretende por el tipo de funciones que realiza la Inspección de

[1] Ministerio de Educación y Ciencia, *Informe general de Evaluación de Centros Docentes. Plan EVA. Curso 1994-95*, 1996.

Educación, y en que no se utilizan pruebas comunes para conocer los aprendizajes de los alumnos. Por su parte, el INCE realiza evaluaciones amplias y profundas sobre el funcionamiento del sistema educativo. Hasta este momento ha publicado la referida a la Educación Primaria[2]. Su objetivo principal no es evaluar los centros docentes, sino conocer el sistema educativo a través de la evaluación de una muestra representativa de centros docentes. A pesar de esta limitación, los resultados publicados sobre la Educación Primaria son enormemente útiles para conocer qué sucede en los centros de este nivel.

Finalmente, el Plan EVA es el programa más específico de evaluación de los centros docentes realizado en los últimos años. Su objetivo general es impulsar la autoevaluación de los centros con el fin de mejorar la calidad de la enseñanza que en ellos se imparte. Sus objetivos más específicos son los siguientes:

— Ofrecer a los centros un modelo y un conjunto de indicadores de evaluación que facilite la autoevaluación de su organización y funcionamiento.

— Mejorar la organización y el funcionamiento de los centros en los que se lleva a cabo la evaluación, estimulando y apoyando la prosecución del proceso de evaluación iniciado en cada uno de ellos.

— Elaborar el informe general sobre la organización y el funcionamiento del conjunto de los centros evaluados que ayude a la administración educativa a la toma de decisiones de carácter general.

— Difundir una cultura evaluadora entre todos los agentes educativos que facilite la superación de la resistencia a ser evaluados.

— Continuar ensayando los métodos, las técnicas, los instrumentos y los procedimientos de análisis para la evaluación de centros.

— Contribuir a la actualización de los equipos de inspectores en actividades evaluadoras de centros.

El Plan EVA se ha estructurado en cinco módulos:

1. *Elementos contextuales y personales*. Permite obtener información sobre las características del alumnado, sobre el contexto del centro y sobre sus recursos humanos y materiales.

2. *Proyectos*. Analiza tres subdimensiones:
   — Proyecto educativo del centro
   — Proyecto curricular de etapa
   — Programación general anual

---

[2] Instituto Nacional de Calidad y Evaluación (INCE), *Evaluación de la educación primaria*, Ministerio de Educación y Cultura, 1997.

3. *Organización y funcionamiento*. Incluye cuatro subdimensiones:
   — Órganos de gobierno
   — Coordinación docente
   — Equipos de ciclos y departamentos didácticos
   — La comunidad educativa
4. *Procesos didácticos*. Aborda tres subdimensiones:
   — Relación en el aula y tutoría
   — Aspectos metodológicos
   — Evaluación
5. Resultados. Proporciona información sobre los resultados académicos de los alumnos, sus actitudes y la satisfacción de los distintos sectores de la comunidad educativa.

El Plan EVA supuso un avance importante para desarrollar una estrategia de evaluación externa con carácter formativo de los centros docentes. Aunque no se dispone de datos amplios sobre las tendencias generales detectadas en la evaluación de los centros, ni se aplicaron pruebas comunes para valorar el progreso de los conocimientos de los alumnos, ni fue posible, por tanto, analizar la influencia del contexto socioeconómico de los centros ni su valor añadido, el Plan EVA ha permitido desarrollar modelos de evaluación de centros y extender una cultura más favorable a la evaluación. Desgraciadamente, el Ministerio de Educación y Cultura, en vez de intentar resolver los problemas existentes en la aplicación de este plan, decidió su paralización en 1997 sin plantear ningún otro proyecto alternativo.

Los datos obtenidos en los documentos publicados en estos tres tipos de informes son los que vamos a utilizar para desarrollar un modelo integrado de evaluación de centros. De esta forma se presentará la información sobre la situación de los centros españoles en el marco del modelo general que se ha expuesto anteriormente. Al proceder de distintas fuentes la información disponible, no es posible establecer relaciones entre los diferentes niveles que constituyen el modelo de evaluación: contexto del centro, nivel inicial y expectativas de los alumnos, procesos de centro, procesos de aula y resultados.

3. Tener en cuenta el contexto del centro

3.1 Indicadores

Los estudios realizados sobre los indicadores de contexto proporcionan una fuerte evidencia de las relaciones que existen entre un pequeño número de medidas del entorno social del alumno y sus resultados académicos.

Estas relaciones se han encontrado utilizando datos individuales de los alumnos pero también datos agregados de la escuela o de las administraciones educativas locales. Los factores más relevantes encontrados pueden distribuirse en seis grupos:

1. *Personal*: edad, sexo, nivel previo.
2. *Estructura familiar*: tamaño de la familia, *status* de los padres.
3. *Socioeconómico*: ingresos, becas de comedor, ocupación de los padres, desempleo, coches.
4. *Educativo*: nivel de estudios de los padres.
5. *Etnicidad/lenguaje*: grupo étnico y fluidez en la lengua mayoritaria.
6. *Otros*: movilidad en la escuela, características de la escuela, alumnos con necesidades educativas especiales.

3.2 *En los colegios españoles*

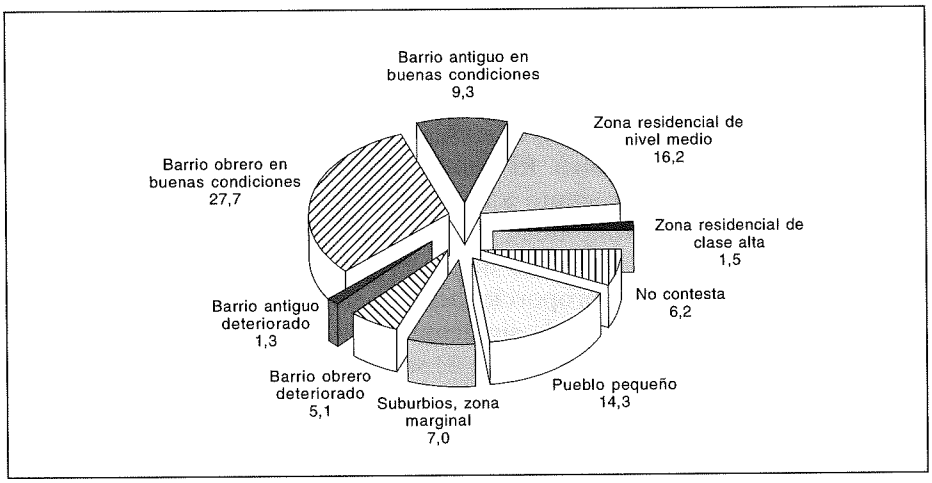
El estudio del contexto del centro es el primer nivel de análisis cuando se lleva a la práctica un programa integrado de evaluación de los centros. El contexto del centro incluye dos dimensiones principales: la situación sociocultural de los alumnos y de sus familias y los recursos de que dispone el centro.

Contexto sociocultural

El estudio del INCE es el que con más claridad ha tenido en cuenta el nivel sociocultural de los centros y de los alumnos. El nivel sociocultural está asociado positivamente al nivel de estudios del padre y de la madre, a su profesión, a las aspiraciones que ambos poseen respecto a los estudios de sus hijos, a la escolarización temprana, a la presencia de libros en casa, a los hábitos de lectura –de libros y de periódicos– y a la dedicación del tiempo libre a actividades culturales. El estudio del INCE sobre la Educación Primaria encontró que el índice sociocultural, definido a partir de los anteriores criterios, explica el 29% de la varianza en la prueba de matemáticas del primer ciclo y el 40% en la de lengua española. Quiere esto decir que las condiciones sociales y culturales del alumno explican un porcentaje significativo de los resultados que obtiene. En sexto de EGB, el índice sociocultural explica el 43% de la varianza en matemáticas y, asociado con el hábito de lectura del alumno, el 61% de la varianza de los resultados obtenidos en lengua.

El estudio del INCE se realizó con una muestra representativa de 438 centros de Primaria. Una de las dimensiones que sirvieron para diferenciar

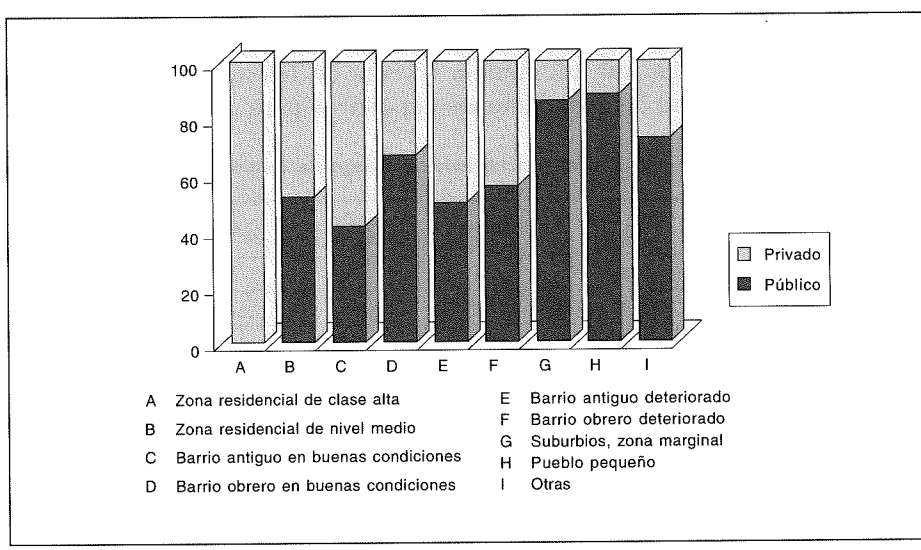
Gráfico 1 – Distribución de los centros según su entorno socioeconómico. En porcentaje. 1995



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de datos del Instituto Nacional de Calidad y Evaluación (INCE).

a los centros fue la relativa a su entorno socioeconómico. Un 67,5% de los centros está situado en barrios que pueden ser considerados socioeconómicamente de nivel medio, medio-bajo o medio-alto; un 13% corresponde a zonas urbanas precarias y un 1,5% a áreas residenciales de alto nivel (gráfico 1).

Gráfico 2 – Titularidad de los centros según el entorno socioeconómico. En porcentaje. 1995



Fuente: Instituto Nacional de Calidad y Evaluación (INCE).

La titularidad de los centros, público o privado, está relacionada con el entorno socioeconómico, según se pone de manifiesto en el gráfico 2.

Recursos de que dispone el centro

El contexto del centro incluye también los recursos materiales y didácticos de que dispone el centro. El estudio del INCE sobre la evaluación de la Educación Primaria preguntó a los equipos directivos su valoración sobre la existencia y disponibilidad de espacios e instalaciones materiales. Las respuestas indican un grado de suficiencia medio-alto (tabla 1). De acuerdo con la valoración proporcionada, las instalaciones quedaron ordenadas, de mayor a menor, de la siguiente forma: 1) patio de recreo; 2) espacio cubierto para educación física; 3) sala de usos polivalente; 4) biblioteca; 5) sala de profesores; y 6) espacio para reuniones de asociaciones de padres y alumnos.

Los medios materiales para la docencia también constituyen parte del contexto del centro. En general las opiniones de los profesores manifiestan la existencia en sus centros de la mayoría de los recursos que se incluyen en la tabla 2.

No cabe duda de que la existencia de medios materiales es una condición importante para una enseñanza de calidad. Sin embargo, es preciso analizar con más detenimiento la incidencia de este tipo de variables contextuales. En primer lugar, es necesario conocer no tanto el número de las instalaciones o de los recursos didácticos de que dispone un centro, sino más bien su relación con el número de alumnos que están escolarizados y que pueden hacer uso de ellos. En segundo lugar, hay que valorar qué tipo de influencia producen estas instalaciones en la enseñanza. Posiblemente alguna de ellas tenga una incidencia directa en los aprendizajes de los alumnos, por ejemplo las instalaciones deportivas para el desarrollo físico.

Tabla 1 – Suficiencia de las instalaciones y condiciones materiales del centro. En porcentaje. 1995

	Muy baja o baja	Media	Alta o muy alta	Media	No hay
Sala de usos polivalente	16	39	46	3,40	20
Patios de recreo	15	29	56	3,58	1
Biblioteca	20	31	50	3,32	4
Espacio cubierto para educación física	22	22	56	3,50	33
Sala de profesores	22	29	49	3,32	8
Espacio para reuniones de asociaciones	32	27	41	3,09	27

Nota: Los porcentajes han sido calculados sobre las respuestas válidas.

Fuente: INCE, *Evaluación de la educación primaria*, Ministerio de Educación y Cultura, 1997.

Tabla 2 – Existencia de determinados recursos materiales. En porcentaje. 1995

	Profesor de primer ciclo	Profesor de sexto	Aparatos por centro
Aparatos de vídeo	99	99	2
Proyector de diapositivas	93	95	3
Videocámaras	41	39	1
Ordenadores	89	81	7
Fotocopiadoras	99	98	1
Equipos de alta fidelidad	66	62	1
Radiocasetes	99	99	9
Retroproyectores	76	75	1
Material de laboratorio	–	92	–

Fuente: INCE, *op. cit.*, 1997.

Otras, en cambio, inciden más indirectamente en el proceso de enseñanza a través de la mejor disposición de los profesores al sentirse en mejores condiciones para realizar su trabajo. Finalmente, hay que tener en cuenta que las relaciones que a veces se encuentran entre los medios materiales y el rendimiento de los alumnos reflejan la influencia de otra variable: las condiciones socioculturales del centro. Los centros que escolarizan alumnos de mayor nivel sociocultural pueden tener mejores instalaciones y obtener mejores rendimientos, pero estos últimos dependen fundamentalmente de los factores sociales y culturales de los alumnos.

3.3 Un marco general para la evaluación del contexto

La evaluación del contexto de un centro debe tener en cuenta principalmente dos dimensiones: el *status* sociocultural de los alumnos y las condiciones específicas del centro. Al mismo tiempo es necesario conocer el nivel inicial de conocimientos de los alumnos para poder contrastarlos con los resultados finales que obtengan.

Para establecer el índice sociocultural del centro es preciso obtener información sobre los siguientes indicadores: nivel de estudios del padre y de la madre; profesión del padre y de la madre; tipo de vivienda; número de libros en la casa; ordenadores; lectura de prensa en el hogar; espacio para estudiar en la casa; actividades culturales.

Las condiciones del centro están determinadas por los siguientes indicadores: etapas educativas que se imparten; número de alumnos; espacios para deporte, música, informática y artes plásticas; biblioteca; estabilidad de los profesores en el centro; actividades extraescolares.

Cuadro 2 - Indicadores para la evaluación del contexto del centro

Nivel sociocultural	Características del centro	Nivel inicial de los alumnos
• Nivel de estudios del padre y de la madre • Trabajo del padre y de la madre • Tipo de vivienda • Becas • Libros en casa • Lectura de periódicos • Ordenadores • Espacio para estudiar • Actividades culturales	• Etapas educativas • Espacio y aulas específicas • Biblioteca • Estabilidad de los profesores • Actividades extraescolares	• Competencia curricular • Actitudes • Estrategias de aprendizaje

Finalmente, los datos de entrada de los alumnos completan la información básica que debe tenerse en cuenta al comenzar la evaluación de un centro. Estos datos iniciales deben referirse tanto al nivel académico de los alumnos como a sus estrategias de aprendizaje y a sus actitudes (cuadro 2).

4. Evaluar los procesos del centro

4.1 Los informes Coleman y Jencks

El informe Coleman[3], publicado en 1966, no halló evidencias significativas de que las variables escolares explicaran las diferencias encontradas en los resultados de los alumnos, lo que supuso un gran impacto social. Seis años después se publicó un nuevo informe, dirigido por Jencks[4], en el que se analizaban de nuevo los datos utilizados por Coleman y se incorporaban nuevos resultados obtenidos a través de un estudio longitudinal de más de 100 institutos así como otros datos de investigaciones más reducidas. Las conclusiones expuestas se situaron en la misma dirección que el informe Coleman:

1. Las escuelas contribuyen poco a reducir la distancia entre alumnos ricos y pobres, más capaces y menos capaces.

---

[3] Coleman, J. S., Campbell, E., Hobson, C., McPartland, J., Mood, A., Weinfeld, F. y York, R., *Equality of Educational Opportunity*, US Government Printing Office, Washington D.C., 1966.

[4] Jencks, C., Smith, M. S., Ackland, H., Bane, M. J., Cohen, D., Grintlis, H., Heynes, B. y Michelson, S., *Inequality*, Basis Books, Nueva York, 1972.

2. La calidad de la educación recibida apenas afecta al futuro profesional de los alumnos.

3. Los resultados de los alumnos están principalmente determinados por su entorno familiar. Los demás factores son secundarios e incluso irrelevantes.

4. Existen pocas indicaciones de que las reformas educativas, como los programas de educación compensatoria, puedan modificar significativamente la desigualdad cognitiva.

5. Analizados estos datos en su conjunto, se obtiene la conclusión de que la total igualdad, al margen de la capacidad intelectual, puede solamente llevarse a la práctica por medio de la redistribución de la riqueza.

Jencks formuló tres razones para explicar la incapacidad de las escuelas para reducir de forma significativa la desigualdad: los niños están más influidos por lo que sucede en casa y en la calle y por lo que ven en televisión que por lo que sucede en las escuelas; los cambios educativos impulsados por los reformadores rara vez modifican las relaciones profesor-alumno en el aula; incluso cuando una escuela influye especialmente en sus alumnos, estos cambios no se mantienen en la edad adulta.

Frente a estas conclusiones, surgió un nuevo tipo de investigaciones que analizaba no sólo las variables iniciales o de entrada de alumnos y centros y su relación con los resultados que obtenían, sino también las variables intermedias vinculadas a los procesos de centro y de aula. Este tipo de investigaciones se sitúa dentro de un amplio movimiento sobre la eficacia de la escuela y sobre la mejora de los centros docentes y ha puesto de manifiesto la importancia de los procesos de centro para conseguir una enseñanza de mayor calidad. Una de las investigaciones más relevantes fue la que realizó Mortimore a lo largo de la década de los ochenta.

4.2 La investigación de Mortimore

La investigación de Mortimore[5] supuso un avance notable en la investigación sobre el papel de las variables educativas en la explicación de las diferencias que se encuentran entre los centros docentes. Su investigación, realizada en los años ochenta, hay que situarla dentro del marco conceptual y metodológico de las escuelas eficaces, que estaba teniendo en esos años un auge considerable.

---

[5] Mortimore, P., Sammons, P., Stoll, L., Lewis, D. y Ecob, R., *School Matters: The Junior Years,* Open Books, Wells, 1988. Nueva edición en Paul Chapman, Londres, 1995.

El proyecto comenzó en septiembre de 1980 en 50 escuelas de Londres con casi dos mil alumnos de siete años. Concluyó cuatro años más tarde, cuando los alumnos se trasladaron a una escuela de Secundaria.

Se obtuvieron datos de tres tipos de categorías: características iniciales de los alumnos, procesos educativos en el centro y en la clase y resultados educativos de los estudiantes. De acuerdo con este criterio se midieron las siguientes variables:

— *Características iniciales de los alumnos*. Se obtuvo detallada información para cada niño sobre su contexto social y familiar, país de origen y lenguaje. También se recogieron datos sobre su nivel inicial en lectura, aritmética y habilidades visuales y espaciales.

— *Medidas de los resultados educativos*. Posteriormente se reunieron datos sobre resultados cognitivos –lectura, aritmética, matemáticas aplicadas, escritura y expresión verbal– y no cognitivos –conducta de los alumnos, actitudes, imagen de sí mismo y percepción del niño de cómo es visto por su maestro y por sus compañeros–.

— *Procesos educativos*. Se recogió una amplia información sobre los objetivos y la filosofía de la escuela y de cada clase, la organización del centro, el currículo, la estructura de la enseñanza, el sistema de premios y castigos, la comunicación entre profesores y alumnos y los recursos educativos disponibles.

Las conclusiones obtenidas pueden agruparse en las cuatro siguientes:

1. *Existe una fuerte relación entre los factores sociales y ambientales (clase social, ingresos económicos y grupo étnico) y los progresos realizados por los alumnos*. Estas diferencias aparecen ya al inicio del estudio, a los siete años. Algunas escuelas reciben alumnos con niveles iniciales más altos que otras.

Estos datos sobre las diferencias iniciales de los alumnos demuestran la importancia de tener en cuenta el «valor añadido» de los centros y pone de manifiesto la engañosa información que se proporciona a la comunidad educativa cuando sólo se presentan los resultados directos que los alumnos obtienen en cada centro. Las escuelas que escolarizan alumnos que proceden de poblaciones desfavorecidas pueden ser más eficientes, es decir, incrementar más proporcionalmente el progreso de sus alumnos, que aquellas que atienden a poblaciones con mayor nivel socioeconómico.

2. Una vez controlados los niveles iniciales de los alumnos y los factores ambientales, los datos del estudio ponen de manifiesto que *las escuelas tienen una especial influencia en el progreso de los alumnos*. En muchos de los resultados obtenidos, especialmente los progresos en las áreas cognitivas, la escuela fue mucho más importante que las variables sociales y ambientales para explicar las variaciones entre los alumnos.

Cuadro 3 – Doce factores responsables de la eficacia de la escuela

1. Liderazgo intencional del director y de su equipo	7. Ambiente centrado en el trabajo
2. Implicación del jefe de estudios	8. Contenidos limitados en cada sesión de aprendizaje
3. Implicación de los profesores	9. Máxima comunicación entre profesores y alumnos
4. Consistencia entre los profesores	10. Registro del progreso de los alumnos
5. Unidades didácticas estructuradas	11. Implicación de los padres
6. Enseñanza intelectualmente atractiva	12. Ambiente positivo

Fuente: Mortimore, P., Sammons, P., Stoll, L., Lewis, D. y Ecob, R., *School Matters: The Junior Years*, Open Books, Wells, 1988. Nueva edición en Paul Chapman, Londres, 1995.

3. *No se puede dividir a las escuelas en buenas y malas*. La mayoría de las escuelas promueve desarrollos positivos en algunas de las dimensiones estudiadas, si bien el 30% lo consigue en muchas de ellas y el 10% en casi ninguna.

4. Los análisis realizados, no sólo estadísticos sino también cualitativos, condujeron a determinar *doce factores clave*. Estos factores, que pueden ser modificados y que están bajo el control del equipo docente, en contraposición con aquellos otros más estables como el contexto socioeconómico o la movilidad de los estudiantes, explicarían las variaciones encontradas entre los centros docentes. Son factores que se refieren a la política educativa en la escuela, a la enseñanza en el aula y al funcionamiento global del centro docente (cuadro 3).

Fullan[6] ha comentado, al referirse a los estudios sobre las escuelas eficaces, que los factores que se describen apenas tienen en cuenta la actividad de un centro educativo. Por esta razón ha apuntado otros factores más vinculados a la dinámica interna de los procesos organizativos de centro:

— Un sentido espontáneo de la dirección.
— Un sistema de valores que oriente el trabajo del centro, es decir, un amplio consenso sobre los resultados, objetivos explícitos, reglas imprecisas y un interés real sobre cada alumno.
— Una interacción y comunicación intensa, es decir, un apoyo y una presión ejercida simultáneamente en los niveles horizontal y vertical del centro.
— Un ambiente de colaboración para la planificación y la aplicación.

Estos estudios ponen de relieve la importancia de evaluar los procesos del centro para explicar los resultados que se obtienen. Las evaluaciones realizadas en España han abordado también algunos de los procesos más importantes que se producen en los centros. En estas páginas se van a re-

[6] Fullan, M., «Change processes and strategies at the local level», *Elementary School Journal*, n. 85, p. 391-421.

coger los datos más relevantes referidos a cuatro dimensiones centrales en los procesos de un centro: la elaboración del proyecto curricular, la participación de la comunidad educativa, el ejercicio de la dirección y el clima del centro.

4.3 Evaluar el proyecto curricular

El proyecto curricular es el proceso de toma de decisiones por el cual el profesorado establece, a partir del análisis del contexto de su centro, una serie de acuerdos acerca de cómo va a llevar a la práctica su enseñanza con el fin de darle una mayor coherencia.

La elaboración del proyecto curricular de cada centro tiene cuatro finalidades principales: aumentar la coherencia de la práctica educativa del conjunto de los profesores de un centro; facilitar el trabajo conjunto de los profesores; aumentar la competencia docente del profesorado a través de la reflexión sobre su práctica; y adaptar los objetivos educativos al contexto y a las condiciones del centro.

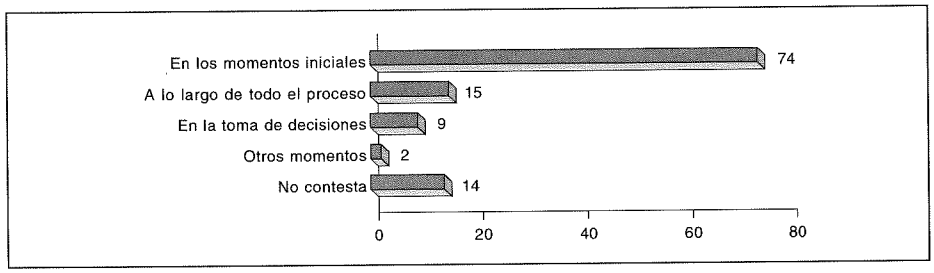
Las principales decisiones que es preciso adoptar y que constituyen el proyecto curricular son las siguientes:

— Adaptación de los objetivos generales de la etapa.
— Secuencia de objetivos y contenidos en cada uno de los ciclos educativos.
— Principales estrategias metodológicas: principios metodológicos generales, agrupamientos, tiempo, espacios, materiales.
— Estrategias y procedimientos de evaluación: qué evaluar, cómo evaluar, cuándo evaluar, criterios de promoción.
— Medidas de atención a la diversidad: programas de orientación, organización de los recursos, integración de los alumnos con necesidades educativas especiales.

La necesidad de que todos los centros realicen su propio proyecto curricular es una de las innovaciones más importantes contempladas en la LOGSE. La evaluación de cómo se ha elaborado, de quiénes han participado en las decisiones y de cuáles son las repercusiones en la práctica docente es un buen indicador sobre el funcionamiento del centro. Es coherente, por ello, que los informes realizados sobre los procesos de los centros tengan especialmente en cuenta la elaboración de los proyectos curriculares.

El estudio del INCE analiza las dificultades de los profesores de Primaria en la elaboración del proyecto curricular. Los principales problemas se manifiestan en los momentos iniciales y en los temas referidos a la aten-

Gráfico 3 – Dificultad en la elaboración del proyecto curricular según los centros. En porcentaje. 1995



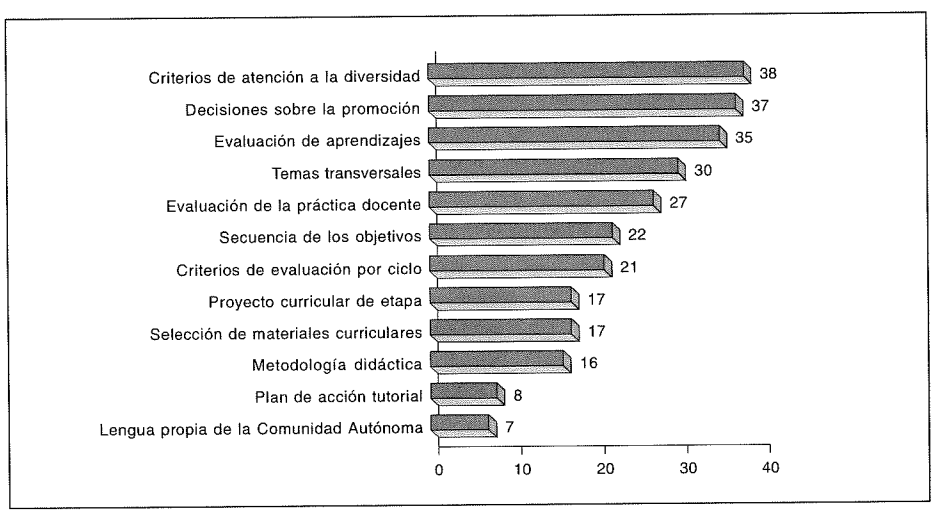
Fuente: INCE, *op. cit.*, 1997.

ción a la diversidad de los alumnos y a las decisiones sobre evaluación y promoción de los mismos (gráficos 3 y 4).

La valoración del proceso de elaboración del proyecto curricular así como la satisfacción de los profesores en este proceso también son objeto de atención en el estudio del INCE. Las mayores ventajas que aprecian los directores de los centros de Primaria son que facilitan el trabajo en equipo del profesorado y contribuyen al proceso de evaluación de los aprendizajes. Alrededor del 75% se manifiestan bastante o muy de acuerdo con estas opiniones (tabla 3).

Los profesores del primer ciclo de Educación Primaria implicados en la elaboración del proyecto curricular han estado bastante satisfechos duran-

Gráfico 4 – Dificultad en la elaboración de los elementos del proyecto curricular según los profesores. En porcentaje. 1995



Fuente: INCE, *op. cit*, 1997.

Tabla 3 – Ventajas del proceso de elaboración del proyecto curricular, según los equipos directivos. En porcentaje. 1995

	Nada o muy poco	Algo	Bastante o mucho
La práctica docente	7	24	69
El trabajo en equipo de los profesores	5	19	77
La adecuación al entorno	10	27	63
El desarrollo de las capacidades de los alumnos	7	31	62
El proceso de evaluación de alumnos	6	19	75
El proceso de evaluación del profesorado	22	28	50

Fuente: INCE, *op. cit.*, 1997.

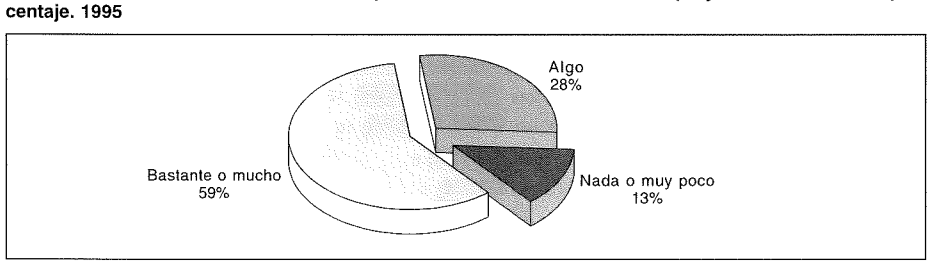
te este proceso. Cerca del 60% de los equipos directivos afirma que el grado de satisfacción fue «bastante» o «mucho» (gráfico 5).

El Plan EVA realizado por la Subdirección General de la Inspección de Educación durante el curso 1994/95 completa y, en algún caso, matiza estas conclusiones. Tres preguntas son especialmente relevantes por la novedad que suponen en relación con la práctica educativa anterior: la incorporación de los temas transversales (referidos a la paz, la igualdad, el medio ambiente, la tolerancia o la salud), la atención a la diversidad de los alumnos y los criterios para evaluar la práctica docente de los profesores. También se valora la utilidad del proyecto curricular (tabla 4).

Estos datos ponen de manifiesto que todavía no se han incorporado mayoritariamente a los proyectos curriculares las decisiones relativas a los temas transversales, la atención a la diversidad y los criterios para evaluar los procesos de enseñanza y la práctica docente de los profesores. Estas insuficiencias se manifiestan más claramente en los proyectos curriculares de la etapa de Educación Secundaria Obligatoria.

Otros datos recogidos en el Plan EVA señalan, por el contrario, que los proyectos curriculares de todas las etapas educativas incluyen las decisiones pedagógicas más importantes, los criterios de evaluación y de promoción de los alumnos, el plan de acción tutorial y los materiales y recursos

Gráfico 5 – Nivel de satisfacción de los profesores en la elaboración del proyecto curricular. En porcentaje. 1995



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INCE, *op. cit.*, 1997.

Tabla 4 – Incorporación de los temas más nuevos del proyecto curricular en cada etapa educativa y valoración de su utilidad general. En porcentaje. Curso 1994/95

		Nada o muy poco	Medio	Bastante o mucho
Inclusión de temas transversales	Infantil	18	46	36
	Primaria	19	44	37
	Secundaria	49	38	13
Atención a la diversidad	Infantil	32	42	26
	Primaria	27	45	28
	Secundaria	42	40	18
Evaluación de la práctica docente	Infantil	38	42	20
	Primaria	36	46	18
	Secundaria	58	32	10
Utilidad del proyecto curricular	Infantil	11	42	47
	Primaria	12	46	42
	Secundaria	19	53	28

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Educación y Ciencia, *Informe general sobre el Plan de Evaluación de Centros Docentes. Plan EVA, Curso 1994-95*, 1996.

didácticos que se van a utilizar. Por esta razón, la valoración que realizan los profesores sobre la utilidad del proyecto curricular es tan favorable.

4.4 El grado de participación en la comunidad educativa

La colaboración de todos los sectores de la comunidad educativa en el funcionamiento de la escuela y en el proceso de enseñanza y aprendizaje es uno de los rasgos especialmente subrayados en los estudios sobre la calidad de la educación. Cuando las demandas hacia la educación son cada vez mayores, la participación de padres, profesores y alumnos en el proceso de enseñanza y aprendizaje es más importante.

La participación de los padres en el proceso educativo de sus hijos y las formas de colaboración entre la familia y la escuela son temas que están recibiendo una especial atención. Las relaciones entre la familia y la escuela han cambiado a lo largo del tiempo. En épocas pasadas existía una clara diferenciación de funciones: la familia era responsable del cuidado, la socialización y la educación moral de sus hijos, mientras que la escuela tenía la responsabilidad de la formación académica de los alumnos. Progresivamente estas diferencias fueron diluyéndose. La escuela iba asumiendo, o se le iban atribuyendo, cada vez más funciones en relación con sus alumnos, para las que era necesaria la cooperación de los padres. Las mayores exigencias de la sociedad actual, que se trasladaban a la escuela, obligaban

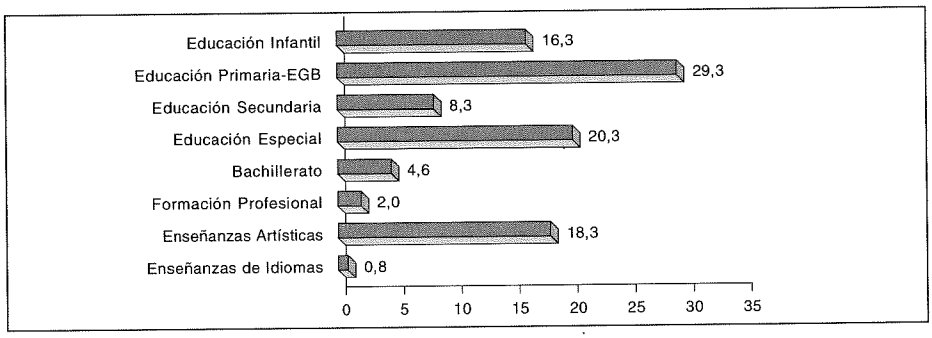
a pensar de nuevo el papel de la familia y del centro escolar y el tipo de colaboración que era más fructífero para el progreso de los alumnos. Pero si los cambios sociales estaban produciendo importantes transformaciones en el sistema educativo, también lo estaban haciendo en la configuración de la familia. La imagen de la familia estable, transmisora de similares valores y dispuesta a cumplir las sugerencias de los profesores, que reflejaba la presencia de una clase social minoritaria en el mundo escolar, dejó de existir hace tiempo. Por el contrario la situación de los padres de alumnos, en la medida en que gracias al progreso social todos los niños están en la actualidad escolarizados, es hoy enormemente heterogénea: los niveles de formación son muy diferentes, la presencia de un único progenitor al cuidado de los hijos es frecuente, el tiempo disponible de los padres es menor y la tensión personal de los adultos, fruto de la inestabilidad laboral y familiar, es un hecho en la actualidad.

En este nuevo contexto han de situarse las relaciones entre los padres y la escuela. Una colaboración que es necesaria para conseguir los objetivos que la escuela se propone. Casi todas las investigaciones realizadas sobre la calidad de la escuela han destacado que la participación de los padres es uno de los factores que diferencian a las escuelas eficaces de las ineficaces. Sin embargo, no hay que desdeñar las dificultades que presenta esta colaboración. Un porcentaje significativo de profesores desconfía de la participación de los padres y considera que su presencia interfiere el aprendizaje de sus alumnos. Muchos padres, a su vez, prefieren delegar la responsabilidad educativa en los profesores. Algunos otros, por el contrario, intentan realizar un exhaustivo control de las actividades de los profesores, lo que supone su rechazo por parte de éstos.

Al margen de las actitudes que padres y profesores pueden tener mayoritariamente en relación con su colaboración, lo cierto es que cuando se establece una relación constructiva basada en unos objetivos compartidos, en el respeto mutuo y en el reconocimiento de lo que el otro aporta en el proceso educativo, se crea un contexto más favorecedor del aprendizaje del alumno, tanto en la escuela como en la familia.

La participación de los padres puede realizarse en dos niveles diferentes: colectivo e individual. El nivel colectivo se refiere a su presencia en el consejo escolar de cada escuela y a su participación en las elecciones que se celebran para elegir a sus representantes. El gráfico 6 recoge el nivel de participación de los padres en las elecciones celebradas en el primer trimestre del curso escolar 1995/96. Los datos obtenidos indican en general una baja participación. Mientras que en la etapa de Educación Primaria el porcentaje está cerca del 30% y en Educación Infantil y Educación Especial se sitúa en torno al 20%, los porcentajes en las etapas de Educación Secundaria, Bachillerato y Formación Profesional están, como promedio, en el 5%. Estos datos ponen de manifiesto que los padres sólo participan en

Gráfico 6 – Participación de los padres en las elecciones al consejo escolar. En porcentaje. Curso 1995/96



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir del Consejo Escolar del Estado, *Informe sobre el estado y situación del sistema educativo. Curso 1995-96*, Ministerio de Educación y Cultura, 1997.

las elecciones de sus representantes a los consejos escolares cuando sus hijos son menores de 12-14 años.

La participación de los padres también se concreta en su colaboración con las actividades del centro y en las relaciones que establecen con los profesores de sus hijos. La evaluación realizada por el INCE estudió la participación y colaboración de las familias con el centro en la etapa de Educación Primaria. Los datos recogidos, a partir de la opinión de los equipos directivos, indican una participación de nivel medio, siendo mayor el grado de participación de las familias de primer ciclo. En un 46% de los centros, las familias de los alumnos de primer ciclo de la Educación Primaria tienen «bastante o mucha» participación en la vida del centro. Por el contrario, las familias de los alumnos de sexto curso solamente llegan en un 24% de los centros a este nivel de participación (tabla 5).

Una de las formas más habituales de coordinación entre los profesores y los padres es la información que se envía a las familias desde la escuela sobre los progresos del alumno: evaluaciones, informes, orientación, etc. Esta información puede ser más o menos burocrática, amplia o personali-

Tabla 5 – Participación y colaboración de las familias con el centro, según los equipos directivos. En porcentaje. 1995

Grado de participación	Muy poco o poco	Regular	Bastante o mucho
Familias de primer ciclo	22	31	46
Familias de sexto curso	35	41	24
Grado de colaboración			
Familias de primer ciclo	16	29	55
Familias de sexto curso	24	36	40

Fuente: INCE, *op. cit.*, 1997.

Tabla 6 – Importancia concedida por las familias a ciertos aspectos de su relación con el centro. En porcentaje. 1995

	Ninguna o muy poca	Alguna	Bastante o mucha
Primer ciclo			
Celebrar reuniones sobre planteamientos generales de curso y grupo	19	28	53
Presentar objetivos de curso y métodos de trabajo	8	15	77
Celebrar de reuniones sobre el sistema educativo	14	21	65
Realizar entrevistas personales	12	15	73
Sexto curso			
Celebrar reuniones sobre planteamientos generales de curso y grupo	25	27	48
Presentar objetivos de curso y métodos de trabajo	14	17	69
Celebrar de reuniones sobre el sistema educativo	22	21	57
Realizar entrevistas personales	20	17	64

Fuente: INCE, *op. cit.*, 1997.

zada. Las relaciones entre los profesores y los padres pueden concretarse también en reuniones o en entrevistas más personales. Este último caso suele ser más frecuente cuando los alumnos están en la Educación Infantil y Primaria. Por el contrario, cuando los alumnos son mayores, las entrevistas entre los profesores y los padres suelen producirse si se percibe algún problema en el aprendizaje o en el comportamiento del alumno.

El estudio del INCE recogió la opinión de los padres de alumnos del primer ciclo de primaria y de sexto curso sobre la importancia que otorgan a cuatro aspectos de la relación de la familia con el centro. Todas las medias de opinión se encuentran por encima de la media de la escala con la que se midió el grado de importancia. Dentro de esta valoración positiva se constata una mayor importancia de las actividades del centro que afectan directamente a sus hijos: reuniones para presentar los objetivos del curso y los métodos de trabajo y la realización de entrevistas personales. En cambio, valoran menos las reuniones sobre planteamientos generales del curso o sobre el sistema educativo (tabla 6).

4.5 El ejercicio de la dirección

El papel del director en los centros docentes se ha ido modificando a lo largo de las últimas décadas. Los cambios que están afectando al conjunto del sistema educativo inciden especialmente en la figura del director, quien tiene que encontrar un difícil punto de equilibrio entre las presiones externas y los problemas que plantea su propia comunidad educativa. Frente a una visión del director definida por sus rasgos personales de eficacia y dinamismo, su capacidad de organización y su habilidad para gestionar los

problemas de la escuela, se empieza a definir un estilo diferente de ejercer las funciones directivas, más basadas en el deseo de aunar voluntades en proyectos compartidos, en la sensibilidad ante las nuevas situaciones, en la habilidad para adaptar el funcionamiento de la escuela a los objetivos que se plantean, en la capacidad de comprender la cultura de la escuela y promover el cambio. Las investigaciones sobre la eficacia de la escuela –a las que se ha hecho mención en páginas anteriores– otorgan una gran importancia al papel del director como impulsor de los procesos de cambio de los centros docentes.

El trabajo de los directores no es nada sencillo. El problema principal al que se enfrentan no es sólo que sus funciones han ido cambiando a lo largo de los últimos años sino que, además, se han ido acumulando unas sobre otras. El director debe aprender nuevas estrategias derivadas de las demandas más recientes sobre la escuela pero tiene que continuar haciendo frente a las tareas habituales para garantizar el funcionamiento de los centros. La sobrecarga de trabajo, la mayor exigencia y la incorporación de nuevas funciones a sus tareas clásicas son algunos de los cambios más importantes que se están produciendo en el trabajo de los directores. No son los únicos ni tal vez los más importantes. Posiblemente lo que mejor define en la actualidad la figura del director es que se encuentra en el centro de las tensiones y conflictos que se producen en y sobre la escuela. Algunas de estas contradicciones son más fáciles de abordar. Otras, por el contrario, no pueden resolverse salvo que se adopte una posición reduccionista y negadora. En estos casos es la competencia profesional del director la que debe permitirle gestionar el conflicto y la tensión de forma equilibrada. Las tensiones más importantes que afectan al director pueden resumirse en las cuatro siguientes: la que se produce entre el individuo y la organización, la que existe entre las demandas de estabilidad y de cambio, la que se plantea entre dos funciones principales: dedicación a la gestión o al asesoramiento para mejorar la instrucción, y, finalmente, la que vive el centro entre la necesidad de mayor autonomía y el mayor control que ejerce la administración educativa.

El trabajo y las funciones de los directores en los centros españoles están condicionadas por su sistema de elección y por la tradición existente en relación con sus tareas. Los directores son elegidos por el consejo escolar entre los profesores del centro, por lo que se perciben más en relación con la comunidad educativa que les ha elegido que en dependencia de la administración que les nombra. Desde 1985 hasta 1992 el porcentaje de directores elegido por el consejo escolar ha ido decreciendo, lo que puso de manifiesto la necesidad de realizar cambios en el sistema. Estos cambios se establecieron en la Ley Orgánica de la Participación, la Evaluación y el Gobierno de los Centros (LOPEG), aprobada por el Parlamento en 1996. La elección del director continúa recayendo en el consejo escolar pero los candidatos deben estar acreditados previamente y tienen más apoyos de la ad-

Tabla 7 – Evolución de los directores elegidos por el consejo escolar con respecto al total de centros públicos en los que hubo elección. Territorio MEC. En porcentaje. Cursos 1985/86-1995/96

	1985/86	1988/89	1991/92	1995/96
EGB	63	53	46	56
BUP	73	62	50	67
FP	70	68	67	
GLOBAL	64	54	47	58

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir del Consejo Escolar del Estado, *Informe sobre el estado y situación del sistema educativo*, Ministerio de Educación y Cultura, varios años.

ministración y más incentivos profesionales y retributivos. Las últimas elecciones a director, celebradas al final del curso 1995/96, supusieron un notable avance de la participación respecto al año anterior (tabla 7).

La situación de los directores y su valoración por los profesores ha sido objeto de estudio por la Federación de Enseñanza de Comisiones Obreras[7]. Sus datos, aunque recogidos antes de la aprobación de la LOPEG, manifiestan las profundas contradicciones que los propios profesores perciben y viven con la dirección de los centros. Por una parte, los profesores consideran que los puestos directivos son conflictivos, no tienen suficiente autonomía y no cuentan con recursos suficientes (gráfico 7).

Sin embargo, y a pesar de estas limitaciones, los profesores están satisfechos con el funcionamiento del equipo directivo, aunque consideran que no se valora suficientemente su trabajo (gráfico 8).

La evaluación del trabajo de los directores se ha dirigido también a conocer su forma de ejercer la autoridad en el centro. P. González Blasco y J. González-Anleo[8], en su informe sociológico sobre el profesorado no universitario, preguntaron a los profesores sobre cómo sus directores ejercían la autoridad, diferenciando cuatro estilos de actuación: autoritario, paternalista, consultivo y democrático (gráfico 9). Los datos reflejan que el estilo democrático es el que predomina con claridad, aproximándose a la mitad de las respuestas.

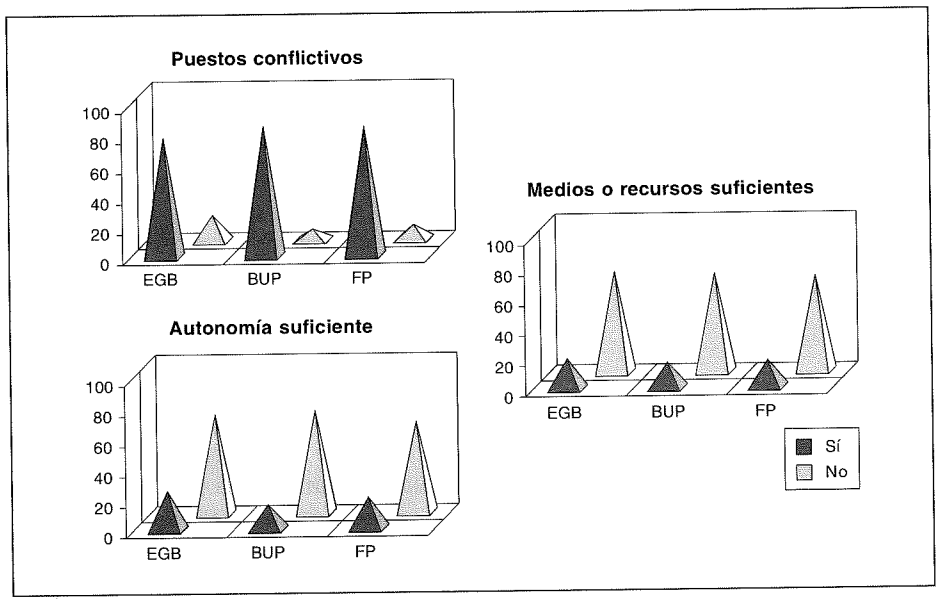
4.6 El clima y la cultura del centro

Los estudios sobre la eficacia de la escuela han definido de forma mensurable la variable *ethos* o clima educativo. Sus indicadores más impor-

[7] Federación de Enseñanza de Comisiones Obreras, *Encuesta al profesorado de primaria y secundaria de la enseñanza pública: opiniones y actitudes ante sus condiciones de trabajo*, Centro de Investigación, Documentación y Evaluación (CIDE), Madrid, 1993.

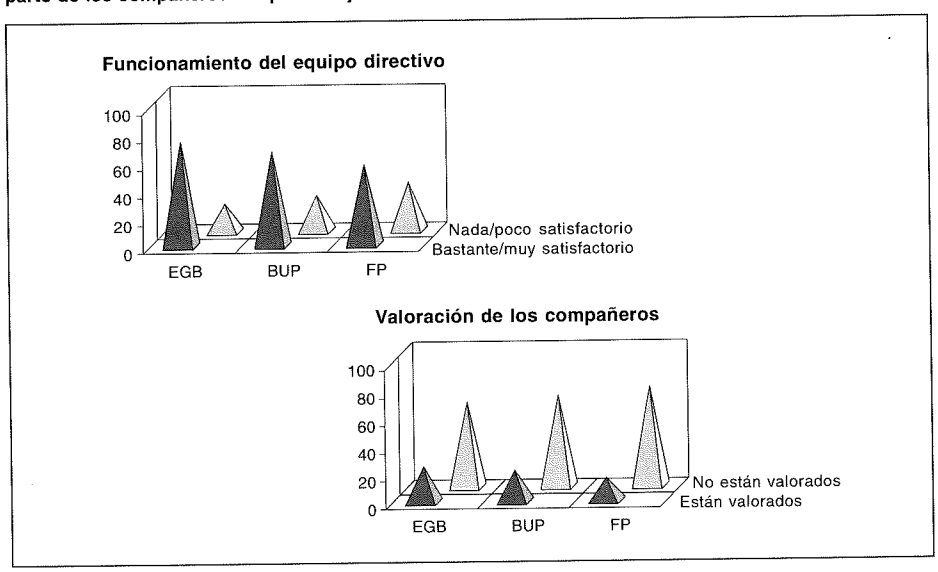
[8] González Blasco, P. y González-Anleo, J., *El profesorado en la España actual. Informe sociológico sobre el profesorado no universitario*, Fundación Santa María, Madrid, 1993.

Gráfico 7 – Opiniones de los profesores de la enseñanza pública respecto a las circunstancias en las que se desenvuelve la actividad directiva en los centros. En porcentaje. 1993



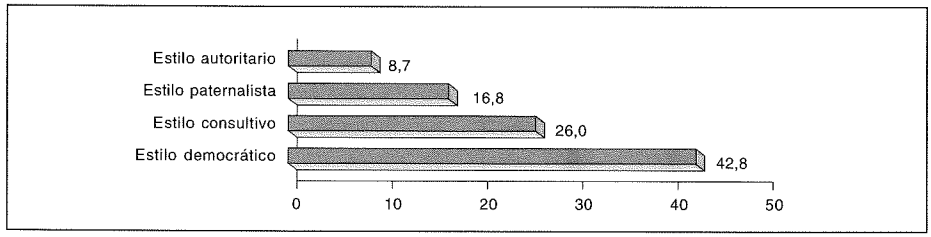
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Federación de Enseñanza de Comisiones Obreras, *Encuesta al profesorado de primaria y secundaria de la enseñanza pública: opiniones y actitudes ante sus condiciones de trabajo*, Centro de Investigación, Documentación y Evaluación (CIDE), Madrid, 1993.

Gráfico 8 – Nivel de satisfacción con el funcionamiento del equipo directivo y valoración del mismo por parte de los compañeros. En porcentaje. 1993



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Federación de Enseñanza de Comisiones Obreras, *op. cit.*, 1993.

Gráfico 9 – Opinión de los profesores sobre la forma de ejercer su autoridad el director del centro. En porcentaje. 1992

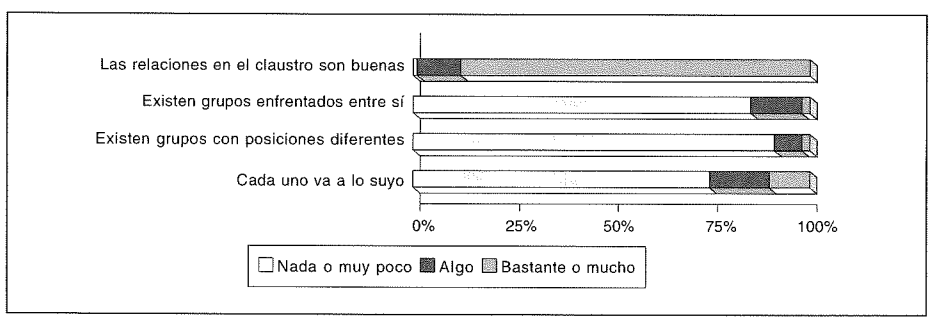


Fuente: González Blasco, P. y González-Anleo, J., *El profesorado en la España actual. Informe sociológico sobre el profesorado no universitario*, Fundación Santa María, Madrid, 1993.

tantes son las expectativas hacia los alumnos, el cumplimiento de las normas, el orden en la escuela y la definición clara de los objetivos y de las tareas. En ocasiones este concepto de «clima escolar» se ha asociado con el de cultura de la escuela. Sin embargo, la cultura de la escuela es algo más amplio y nuclear. Encarna los valores y las normas de los que trabajan en la escuela. La cultura se va construyendo progresivamente, en la mayor parte de los casos de forma inconsciente.

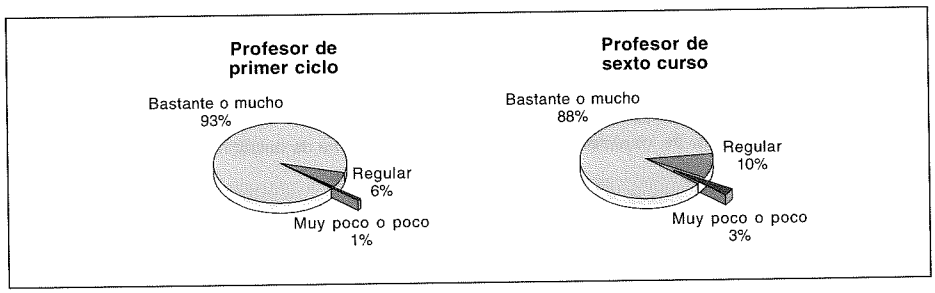
La cultura de la escuela son las creencias y convicciones básicas que mantienen los profesores y la comunidad educativa en relación con la enseñanza, el aprendizaje de los alumnos y el funcionamiento del centro. La cultura incluye las relaciones que se establecen en el centro, las normas que afectan a la comunidad educativa y a los procesos de enseñanza y aprendizaje, los sistemas de comunicación y el tipo de colaboración que se produce entre los profesores. Los proyectos que un centro elabora de forma explícita pueden coincidir o no con las creencias básicas que com-

Gráfico 10 – Grado de acuerdo acerca de las relaciones entre los profesores, según los equipos directivos. En porcentaje. 1995



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir del INCE, *op. cit.*, 1997.

Gráfico 11 – Nivel de satisfacción del profesor con otros profesores. En porcentaje. 1995



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir del INCE, *op. cit.*, 1997.

parten realmente los profesores. En el caso de que no haya coincidencia existirían dos tipos de proyectos: el explícito-formal y el cultural-implícito-real.

Las evaluaciones realizadas por la Inspección Educativa, tanto en su trabajo habitual como en el desarrollo del Plan EVA, no recogen datos específicos sobre estas dimensiones. La evaluación del INCE sobre la Educación Primaria incluye un apartado específico sobre el clima en el centro. En él se analizan, por una parte, las relaciones que existen entre los distintos sectores de la comunidad educativa y, por otra, el nivel de satisfacción de padres, profesores y alumnos con el funcionamiento del centro. Esta última dimensión, aunque está también estrechamente relacionada con el clima del centro, se desarrollará en el último apartado que se refiere a los resultados que el centro produce en los distintos miembros de la comunidad educativa.

De acuerdo con el estudio del INCE, los equipos directivos están bastante de acuerdo con la afirmación: «las relaciones entre los diferentes componentes del claustro son global y generalmente buenas». En consonancia con esta posición rechazan que existan enfrentamientos entre los profesores de sus centros (gráfico 10).

Los profesores, por su parte, se manifiestan bastante o muy satisfechos con la relación que mantienen con sus compañeros (gráfico 11). Consecuentemente, afirman no tener o tener pocos conflictos personales y laborales con los otros profesores del centro.

4.7 Un marco general para evaluar los procesos del centro

Las reflexiones anteriores indican la necesidad de disponer de un modelo más estructurado para abordar la evaluación de los procesos del centro. Este modelo se recoge en el cuadro 4. En él se establecen cinco dimensiones básicas: conocimiento del centro, participación y sistema de

Cuadro 4 – Un marco general para la evaluación de los procesos de centro

1. Conocimiento del centro
– Conocimiento del proyecto educativo y del proyecto curricular
– Conocimiento de las normas de evaluación y promoción de los alumnos
– Conocimiento de las normas de convivencia
– Conocimiento de los sistemas de comunicación y de toma de decisión
2. Participación y sistema de decisión
– Sistema de participación
– Redes de información
– Funciones del director y del equipo directivo
– Funciones del jefe de seminario o coordinador de ciclo
– Valoración de la eficacia de las reuniones de los equipos
3. Valoración de la diversidad del alumnado
– Actitud ante la evaluación y la promoción de los alumnos
– Respuesta del centro a la diversidad de los alumnos
– Valoración de la enseñanza comprensiva
– Objetivos educativos prioritarios
4. Cultura y clima del centro
– Proyectos del centro: elaboración y valoración
– Coherencia del funcionamiento y de las decisiones
– Coordinación de actividades
– Clima de trabajo
– Colaboración entre los profesores
– Valoración de los profesores
– Voluntad de cambio
5. Expectativas
– Expectativas hacia el centro
– Expectativas hacia los alumnos
– Expectativas hacia las posibilidades de mejora
– Sentimiento de pertenencia al centro

decisión, valoración de la diversidad del alumnado, cultura y clima del centro y nivel de expectativas.

5. Evaluar los procesos en el aula

5.1 Estudios sobre los procesos de enseñanza y aprendizaje en el aula

Los cambios sociales y culturales, la flexibilidad organizativa, la posibilidad de adaptar el currículo y la preparación de los profesores deben, finalmente, contribuir a que todos los alumnos participen en el proceso de

aprendizaje junto con sus compañeros de la misma edad. El trabajo del profesor en el aula se convierte, de esta forma, en un factor fundamental. No sólo porque puede desarrollar un currículo que sea accesible a todos los alumnos, sino porque su experiencia influirá después en las actitudes de otros maestros, en la elaboración de los proyectos del centro y en la valoración que los padres hagan de la experiencia concreta de un aula integradora.

Los estudios realizados sobre las características de una buena instrucción señalaron aquellos comportamientos de los profesores que mayores correlaciones tenían con los resultados de los alumnos. Su objetivo es que cada profesor, al conocer las estrategias más útiles, pueda seleccionar aquellas que mejor se adaptan a su práctica docente. El estudio clásico de Rosenshine y Stevens[9] identificó varias funciones instructivas dentro de seis grandes estrategias:

1. Revisión y comprobación del trabajo asignado. Revisión de los aprendizajes anteriores y de las habilidades que suponen requisitos previos. Control de las tareas del aula y de casa. Volver sobre los aprendizajes cuando se considere necesario.

2. Presentación. Informar de los objetivos y dar una visión global de lo que se va a aprender. Estructurar el aprendizaje en pequeños pasos, dar ejemplos, señalar los puntos principales, hacer preguntas. Proporcionar, si es preciso, nuevas instrucciones y ejemplos detallados y redundantes.

3. Práctica guiada. El alumno realiza la práctica bajo la orientación del profesor, que introduce preguntas, comprueba la comprensión y ofrece un *feedback* sobre su actuación. Todos los alumnos realizan en algún momento la práctica de manera individual y ésta no finaliza hasta que los alumnos están seguros y han alcanzado un 80% de éxito.

4. Correcciones y retroacción. A través de preguntas, el profesor comprueba si se ha producido una auténtica comprensión. Vuelve sobre preguntas anteriores, añade información, completa las respuestas y, si es necesario, propone una nueva práctica guiada, hasta que comprueba que el grupo ha alcanzado los objetivos. Utiliza la alabanza y el elogio a los alumnos pero no de manera general sino sobre actuaciones concretas.

5. Práctica independiente. Se eligen las prácticas más relevantes para el contenido y se mantienen hasta que se produce un sobreaprendizaje, con respuestas rápidas y automatizadas, y se logra un 95% de éxito. Se hace a los alumnos responsables de su tarea, aunque sigue habiendo una supervisión por parte del profesor.

---

[9] Rosenshine, B. y Stevens, R., «Teaching functions», en Wittrock, M.C., (ed.), *Handbook of Research on Teaching*, MacMillan, Nueva York, 1996 (Traducción castellana: *La investigación de la enseñanza III. Profesores y alumnos*, Paidós/MEC, Barcelona, 1990).

6. Revisiones semanales y mensuales. A través de pruebas frecuentes se hace una revisión sistemática de lo aprendido, incluidas las dudas que pueda haber. Y se vuelve sobre aquellos aprendizajes que las pruebas muestran que no se han adquirido.

Cabría señalar tres lagunas fundamentales en este planteamiento: en primer lugar, sólo se describen las estrategias sin explicar su funcionamiento; en segundo lugar, no se tiene en cuenta la actividad del alumno y su interacción con la labor del profesor; y, finalmente, no se presta atención a las razones por las cuales un profesor actúa de una manera o de otra.

El trabajo del profesor en el aula debe partir, en consecuencia, de la comprensión de cómo aprenden los alumnos y de cuál es la mejor forma de enseñarles. Desde la concepción constructivista del aprendizaje escolar se entiende éste como el proceso de ampliación y transformación de los esquemas de conocimiento previos del alumno debido a su actividad mental constructiva. Uno de los principios básicos de esta concepción es que para la compresión y la explicación de los procesos de enseñanza y aprendizaje es preciso tener en cuenta la relación que se establece entre el profesor, el alumno y el contenido de aprendizaje. Este «triángulo interactivo» permite explicar qué sucede cuando un alumno aprende determinados contenidos debido a la acción instructiva de su profesor. Desde este punto de vista, la enseñanza se entiende como el proceso de ayuda prestado a la actividad constructiva del alumno. Cuando la enseñanza es eficaz, la ayuda prestada se ajusta a las posibilidades del alumno.

En relación con el alumno, es preciso tener en cuenta tres factores implicados en su proceso de aprendizaje: los conocimientos previos, la actividad mental constructiva y la motivación para aprender. Desde el punto de vista del profesor, dos son los factores básicos que influyen en el proceso de enseñanza y aprendizaje: los mecanismos de influencia educativa que puede ejercer para favorecer que el alumno construya nuevos conocimientos y sus expectativas en relación con el aprendizaje de sus alumnos. Finalmente, desde el punto de vista del contenido es preciso tener en cuenta especialmente su estructura y coherencia interna para favorecer aprendizajes significativos.

Desde esta perspectiva, el profesor debe ser capaz de organizar y estructurar los contenidos del currículo para facilitar que los alumnos aprendan de forma activa y significativa. Las experiencias de aprendizaje que presente a sus alumnos no pueden olvidar que el objetivo es que completen sus esquemas de conocimiento, que den sentido a sus aprendizajes y que avancen, poco a poco, en el control de estrategias que les ayuden a aprender por sí mismos. En este proceso es previsible que el traspaso del control del aprendizaje del profesor al alumno, que va a permitir a éste interiorizar las nuevas competencias y realizar la tarea por sí mismo, se realice de forma más lenta e incompleta cuando los alumnos tienen más pro-

blemas para el aprendizaje. También es necesario que el profesor comparta con estos alumnos el significado del aprendizaje y utilice los sistemas de comunicación necesarios para que esta interacción se produzca. Finalmente, es preciso que el profesor planifique su metodología en el aula de tal manera que los compañeros sean también un poderoso estímulo para la construcción de conocimientos, bien a través del trabajo en grupos cooperativos bien a través de la acción tutorial por parte de otro alumno con un mayor nivel de conocimientos.

La buena práctica docente es, en última instancia, la que realizan los buenos profesores. La cuestión más importante es conocer cuáles son las características de los buenos docentes. El estudio realizado en 1993 por la OCDE en 10 países, publicado posteriormente por Hopkins y Stern[10] en 1996, destacó los seis rasgos más relevantes:

1. El compromiso: la voluntad de ayudar a todos los alumnos.
2. El afecto: la comunicación de entusiasmo y cariño hacia los alumnos.
3. El conocimiento de la didáctica de la materia enseñada: la facilidad para hacer sencillo el aprendizaje.
4. El dominio de múltiples modelos de enseñanza: la flexibilidad y habilidad para resolver situaciones imprevistas.
5. La reflexión: la capacidad de reflexionar sobre la práctica.
6. El trabajo en equipo: el intercambio de iniciativas entre los compañeros.

Los buenos profesores se manifiestan con más facilidad en aquellas escuelas que tienen las condiciones adecuadas para apoyar el esfuerzo de cada profesor y para crear un ambiente de colaboración. Son escuelas en las que su funcionamiento favorece la enseñanza en el aula. Las dimensiones que se recogieron en las páginas anteriores referidas a los procesos de centro encuentran ahora toda su relevancia al reflexionar sobre la práctica educativa en el aula.

¿Cómo se ha evaluado en España la práctica docente y qué resultados se han obtenido? Las dimensiones más estudiadas, tanto por el INCE como dentro del Plan EVA, han sido la metodología didáctica, las relaciones entre el profesor y los alumnos en la clase y la evaluación.

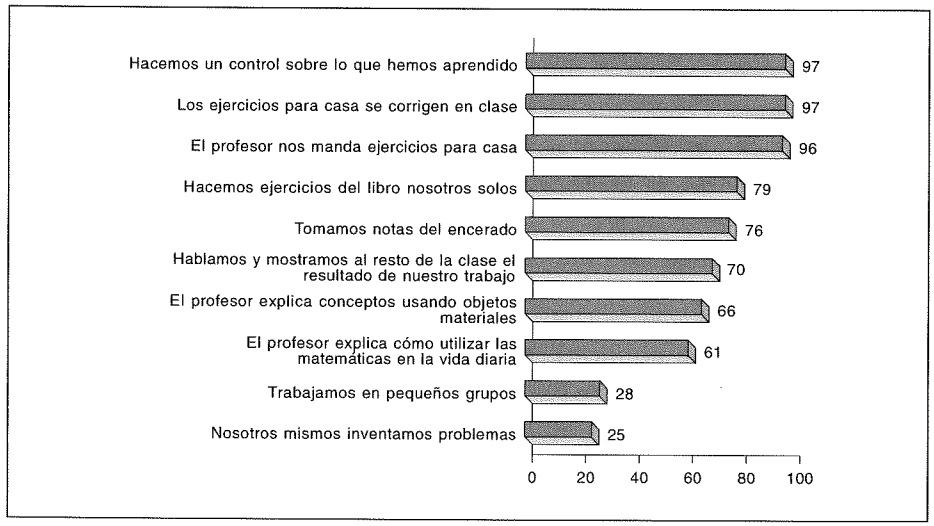
5.2 *La metodología didáctica*

El estudio del INCE recoge una información amplia sobe la metodología utilizada en la enseñanza de las áreas estudiadas. Los resultados obtenidos se presentan diferenciados por áreas, por lo que no es posible hacer

---

[10] Hopkins, D. y Stern, D., «Quality teachers, quality schools: International perspectives and policy implications», *Teaching & Teacher Education*, n. 12, 1996, p. 501-517.

Gráfico 12 – Actividades de la clase de matemáticas según los alumnos. En porcentaje. 1995



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir del INCE, *op. cit.*, 1997.

una presentación integrada de los datos. Se ha elegido una de las áreas, matemáticas, para exponer cómo los alumnos y los profesores consideran que se imparte esta área en sexto curso.

Según los alumnos, las prácticas comunes a casi la totalidad de ellos son la realización de controles para ver lo que han aprendido y la corrección en clase de los ejercicios asignados para casa. Para una gran mayoría la clase consiste en hacer ejercicios del libro y tomar notas de la pizarra. Hay, además, explicaciones del profesor usando objetos materiales e indicando cómo utilizar las matemáticas en la vida diaria y los alumnos hablan entre sí y tienen que comunicar al resto de la clase el trabajo realizado. Una minoría, por debajo del 30%, trabaja en pequeños grupos o inventa problemas (gráfico 12).

Preguntados también los alumnos sobre una serie de procedimientos en el aula empleados por los profesores de matemáticas, son amplia mayoría los que señalan realizar controles para conocer lo que los alumnos han aprendido, hacer ver cómo utilizar la materia en la vida diaria y mandar tareas para casa. El trabajo en grupo sólo se realiza en algunas ocasiones aunque la mayoría de los profesores evitan la clase magistral y que el alumno tome apuntes (tabla 8).

5.3 Las relaciones en el aula

Las relaciones que el profesor mantiene con sus alumnos en el aula son normalmente analizadas en los programas de evaluación. El Plan EVA in-

Tabla 8 – Procedimientos en el aula que utilizan los profesores de matemáticas, según los alumnos. En porcentaje. 1995

	Nunca o casi nunca	Algunas veces	Muchas o bastantes veces
Explicar conceptos usando objetos materiales	11	46	43
Hacer ver cómo utilizar la materia en la vida diaria	1	22	77
Realizar controles para conocer lo que los alumnos han aprendido	0	14	86
Facilitar que los alumnos ideen los supuestos sobre los que después trabajan	28	51	21
Propiciar que los alumnos trabajen individualmente y luego muestren al resto de la clase el resultado de su trabajo	12	35	53
Mandar tareas para casa	11	27	63
Organizar a los alumnos en pequeños grupos y que luego comuniquen a los demás su trabajo	42	46	12
Fomentar que los alumnos utilicen la biblioteca para consulta	39	50	31
Dar clase magistrales y los alumnos toman apuntes	86	10	4
Indicar a los alumnos que deben hacer solos los ejercicios del libro	40	26	34

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir del INCE, *op. cit.*, 1997.

cluye, entre sus elementos, un módulo específico dedicado a analizar las relaciones en el aula. Los datos obtenidos de las evaluaciones realizadas en los centros durante el curso 1994/95 señalan las relaciones positivas que los profesores mantienen con sus alumnos en el proceso de enseñanza. El aspecto que es peor valorado se refiere a las actividades del tutor (tabla 9).

Tabla 9 – Relaciones en el aula. En porcentaje. Curso 1994/95

	Primaria			Secundaria		
	Nada o muy poco	Medio	Mucho o bastante	Nada o muy poco	Medio	Mucho o bastante
Los profesores mantienen en general una actitud cálida con los alumnos	1	22	77	1	32	67
En las aulas existe una disciplina basada en el respeto mutuo	0	25	75	1	32	67
Los profesores conocen las relaciones intergrupales que existen en las aulas	0	28	72	15	75	10
El clima del aula favorece la participación de los alumnos	0	26	74	1	21	78
Los tutores ejercen de forma eficaz sus funciones de coordinación	2	61	27	17	64	69

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Educación y Ciencia, Plan EVA, *op. cit.*, 1996.

Los datos son bastantes similares en Primaria y Secundaria. La diferencia más notable se encuentra en el conocimiento de las relaciones que existen entre sus alumnos respectivos.

5.4 *La evaluación de los alumnos*

Los criterios que los profesores utilizan para realizar la evaluación de los aprendizajes de los alumnos, así como las técnicas e instrumentos de evaluación, forman parte de los indicadores habituales incorporados en los programas de evaluación de los centros. El Plan EVA analizó las estrategias y criterios de evaluación que los profesores utilizan normalmente con sus alumnos. Los resultados indican una positiva coherencia entre la evaluación y el proceso de enseñanza y aprendizaje (tabla 10).

Los datos aportados indican que los maestros de Primaria utilizan de una forma algo más formativa la evaluación de los alumnos que los profesores de Secundaria.

Otro aspecto importante de la evaluación de los alumnos se refiere a los instrumentos de evaluación que se utilizan. El estudio del INCE señaló que más del 80% de los profesores de matemáticas de sexto curso utilizan siempre o con frecuencia al menos una de estas prácticas:

— Observación de los trabajos que efectúan en clase los alumnos.
— Observación de los cuadernos de área.
— Pruebas específicas de control secuenciadas que se aplican periódicamente.
— Observación de las intervenciones orales de los alumnos en clase y con su grupo.

Tabla 10 – Evaluación de centros docentes. En porcentaje. Curso 1994/95

	Primaria			Secundaria		
	Nada o muy poco	Medio	Mucho o bastante	Nada o muy poco	Medio	Mucho o bastante
Los profesores realizan habitualmente una evaluación inicial de sus alumnos	8	56	36	12	54	34
Existe coherencia entre el objetivo de la evaluación y los objetivos previstos	1	48	51	3	66	31
Los profesores comentan con sus alumnos sus progresos y dificultades	1	50	49	10	60	30
Se favorece la coevaluación y la autoevaluación del alumnado	11	73	26	30	62	8

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Educación y Ciencia, Plan EVA, *op. cit.*, 1996.

Cuadro 5 – Un marco global para la evaluación de los procesos en el aula

1. Preparación del profesor
– Aprecio y valoración de la materia
– Seguridad en la impartición de la materia
2. Relaciones con los alumnos
– Relación afectiva con los alumnos
– Sensibilidad ante la diversidad de los alumnos y recursos para atenderla
3. Estrategias instruccionales
– Planificación de la asignatura
– Estrategias de gestión del aula
– Estrategias instruccionales
– Coordinación con el resto de los profesores del departamento
4. Estrategias de evaluación
– Funciones de la evaluación
– Instrumentos de evaluación

5.5 Un marco general para la evaluación de los procesos en el aula

Las evaluaciones realizadas sobre los procesos de aula apuntan a la necesidad de abordar de forma global el análisis de las interacciones que se producen entre el profesor, el alumno y los contenidos del aprendizaje. El marco general que se propone establece cuatro dimensiones principales: la preparación del profesor, sus relaciones con los alumnos, las estrategias instruccionales que desarrolla y el sistema de evaluación que utiliza (cuadro 5).

6. Evaluar los resultados del centro

Muchas de las evaluaciones de los centros docentes realizadas se centran en la comprobación de los resultados académicos que obtienen los alumnos, lo que constituye el indicador más importante de la calidad del centro. Sin embargo, como se ha apuntado anteriormente, los resultados de un centro no se reducen exclusivamente a las calificaciones de sus alumnos, sino que se extienden también al nivel de satisfacción de los profesores, de los padres y de los propios alumnos.

6.1 Los resultados de los alumnos

Los resultados académicos que obtienen los alumnos de un centro son, sin duda, uno de los indicadores más importantes de su funcionamiento.

Tabla 11 – Evolución de los alumnos con calificación global positiva al finalizar el curso en EGB. Territorio MEC. En porcentaje. Cursos 1986/87-1994/95

Curso	86/87	87/88	88/89	89/90	90/91	91/92	92/93	93/94	94/95
Primero	85	89	85	87	87	88	X	X	X
Segundo	86	88	87	87	89	89	X	X	X
Tercero	80	81	79	83	79	83	83	X	X
Cuarto	75	79	77	78	79	80	83	X	X
Quinto	87	84	82	82	83	84	85	85	X
Sexto	71	69	67	66	67	67	71	70	72
Séptimo	66	70	67	63	65	65	65	67	68
Octavo	78	83	79	76	78	78	79	79	80

Nota: X: cursos que han dejado de impartirse debido a la entrada en vigor de la LOGSE.

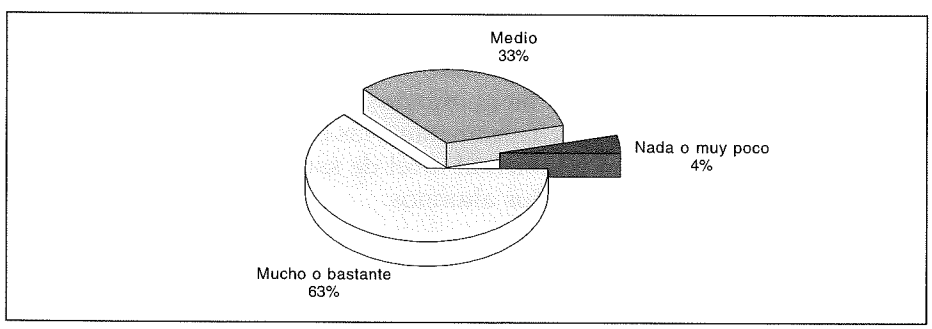
Fuente: Ministerio de Educación y Ciencia, *Resultados de la Evaluación de alumnos en EGB, FP y BUP-COU. Ámbito de gestión del Ministerio de Educación y Ciencia. Curso 1994-95*, 1996.

Los datos principales en este ámbito proceden normalmente de las evaluaciones que realizan los profesores sobre los progresos de sus alumnos. La única prueba externa que existe en el sistema educativo español es la que se realiza para el acceso a la Universidad.

Los cambios que se producen en el porcentaje de alumnos con calificación global positiva al finalizar el curso, en relación con años anteriores, es un buen índice de los progresos de los alumnos. Hay que tener en cuenta que los alumnos que promocionan son un porcentaje superior a los que tienen una calificación positiva en todas las áreas (tablas 11 y 12).

Este dato global puede completarse con las evaluaciones de los alumnos en cada una de las áreas de conocimiento. Los indicadores 2.2.9 y 2.2.10 del Anexo Estadístico recogen, respectivamente, las evaluaciones en los tres

Gráfico 13 – Nivel de satisfacción de los alumnos con el funcionamiento del centro. En porcentaje. Curso 1994/95



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir del Ministerio de Educación y Ciencia, Plan EVA, *op. cit.*, 1996.

Tabla 12 – Evolución de los alumnos con calificación positiva en todas las asignaturas al finalizar el curso en BUP y COU. Territorio MEC. En porcentaje. Cursos 1986/87-1994/95

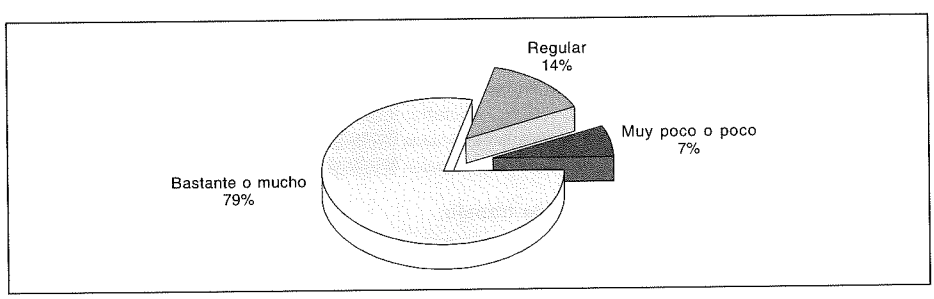
Curso	86/87	87/88	88/89	89/90	90/91	91/92	92/93	93/94	94/95
BUP	57	57	54	54	55	54	56	54	55
Primero	56	56	53	54	54	54	55	53	54
Segundo	55	56	53	52	55	53	55	54	54
Tercero	62	60	57	56	57	56	57	56	57
COU	73	72	72	68	69	69	69	67	69
BUP y COU	60	60	58	57	59	57	59	58	58

Fuente: Ministerio de Educación y Ciencia, *op. cit.*, 1996.

ciclos de la Educación Primaria y las evaluaciones de las áreas de la Educación Secundaria Obligatoria en los centros en los que se impartía el curso 1994/95[11].

Los resultados académicos de los alumnos no son los únicos indicadores que deben utilizarse para evaluar los efectos que provocan los centros en los alumnos. También es importante tener en cuenta cómo valoran ellos el funcionamiento del centro o qué relaciones establecen con sus compañeros. El Plan EVA incluye entre sus preguntas la satisfacción del alumnado con el funcionamiento del centro (gráfico 13). Los datos obtenidos en Secundaria manifiestan un nivel alto de satisfacción. El estudio del INCE, por su parte, preguntó a los alumnos de sexto curso sobre las relaciones con sus compañeros (gráfico 14). Se puede deducir de las respuestas que la relación es bastante buena, ya que casi un 80% de ellos manifiesta que están bastante o muy satisfechos con los compañeros de clase.

Gráfico 14 – Nivel de satisfacción con las relaciones entre alumnos de sexto curso. En porcentaje. 1995



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir del INCE, *op. cit.*, 1997.

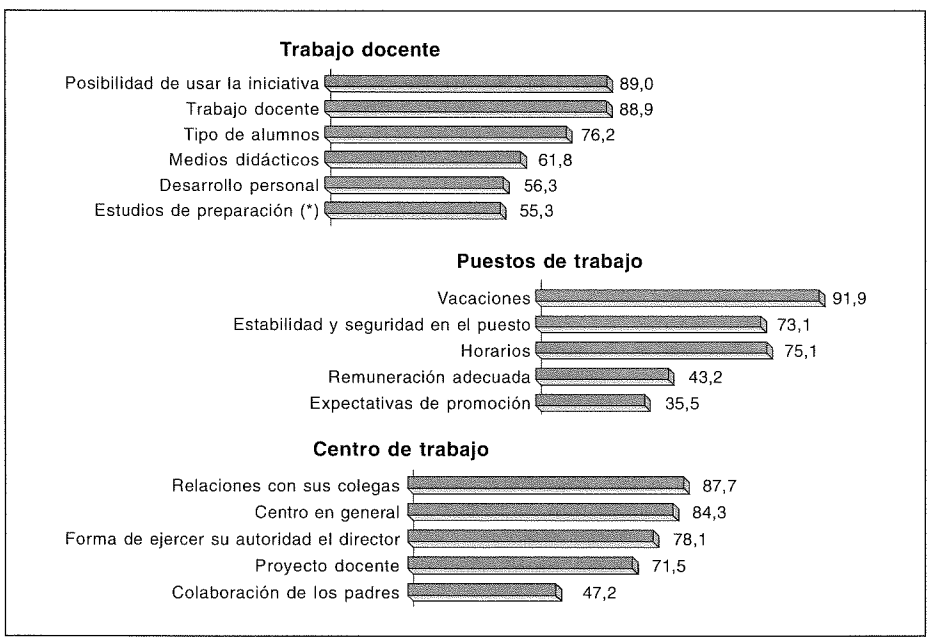
[11] Una inicial comparación entre los resultados de los alumnos en las etapas educativas establecidas en la Ley General de Educación de 1970 y en las nuevas etapas establecidas en la LOGSE se encuentra en el capítulo IV del *Informe España 1996* de la Fundación Encuentro.

6.2 *La satisfacción de los profesores*

La influencia que la actividad docente tiene en los propios profesores constituye un tipo de resultado que debe tenerse en cuenta cuando se evalúa la calidad de un centro. En cierto sentido, la satisfacción de los docentes forma parte también de los procesos del centro, ya que su mayor motivación y sus expectativas más positivas contribuirán a favorecer su participación en la innovación y el cambio en el centro. Sin embargo, también el nivel de satisfacción de los profesores es una consecuencia de la dinámica del centro con sus alumnos. En cualquier caso, es preciso reconocer que esta dimensión, como otras muchas, tiene un carácter interactivo: la mayor satisfacción de los profesores favorece los procesos del centro, de la misma manera que el mejor funcionamiento del centro y la enseñanza en el aula contribuyen a elevar la satisfacción de los profesores.

Los factores que influyen en la satisfacción de los profesores se sitúan en dos planos diferentes: el más general, relacionado con las condiciones laborales, económicas y de promoción profesional comunes a la profesión docente; y el más específico, vinculado a su trabajo en un centro concreto:

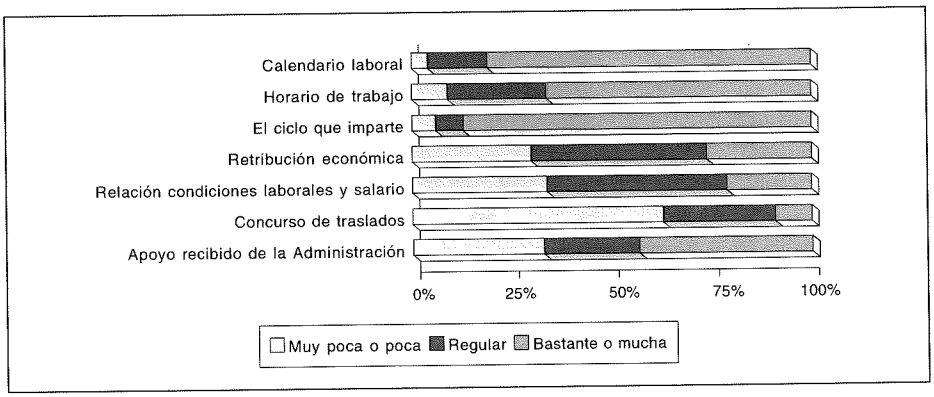
Gráfico 15 – Profesores que se declaran «satisfechos» («muy satisfechos» o «bastante satisfechos») con diversos aspectos de su trabajo. En porcentaje. 1992



(*) Esta pregunta admitía cinco alternativas: muy, bastante, regular, poco y nada satisfecho. Se han sumado sólo las dos primeras, por lo que quizá el porcentaje de «satisfechos» sea algo más bajo de lo esperado.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de González Blasco, P. y González-Anleo, J., *op. cit.*, 1993.

Gráfico 16 – Satisfacción de los maestros de primer ciclo con las condiciones de trabajo. En porcentaje. 1995



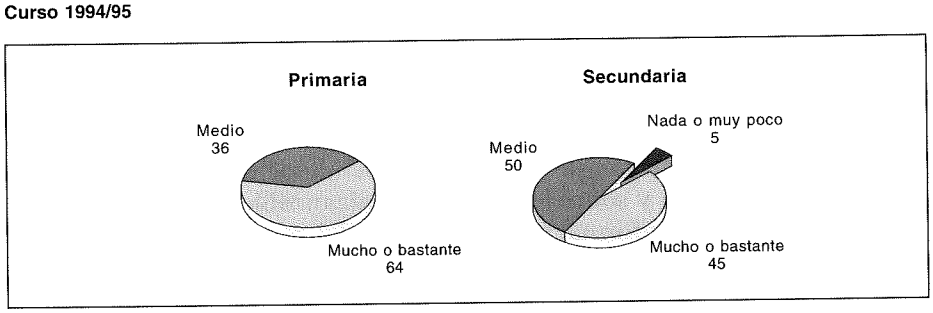
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir del INCE, *op. cit.*, 1997.

edad de los alumnos y enseñanzas impartidas, competencia personal, relaciones con los compañeros, con el equipo directivo y con los alumnos, dedicación exigida, percepción de la utilidad del esfuerzo realizado.

El informe sociológico sobre el profesorado realizado por la Fundación Santa María recoge el nivel de satisfacción media de los profesores en relación con diversos aspectos de su trabajo (gráfico 15). El trabajo docente (89%), la posibilidad de utilizar la iniciativa (89%) y las relaciones con los compañeros (88%) son los aspectos que reciben una valoración más alta. Por el contrario, la remuneración (43%), las expectativas profesionales (36%) y la colaboración con los padres (47%) se sitúan en el lugar más bajo.

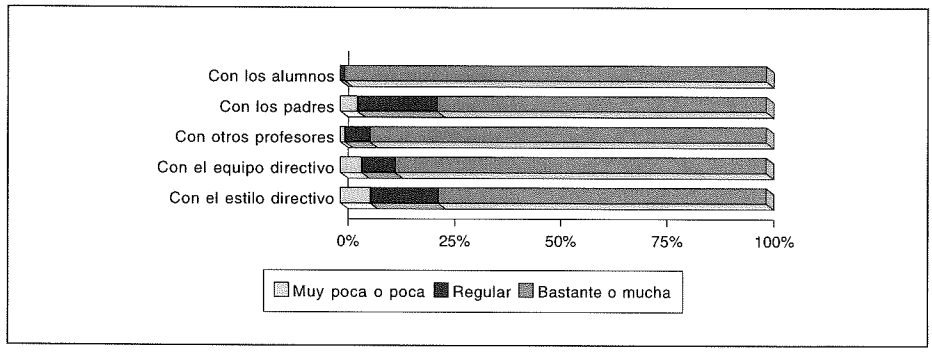
Conclusiones parecidas obtiene la evaluación realizada por el INCE cuatro años más tarde, en este caso sólo con maestros de Primaria (gráfico 16). El ciclo que imparten y el calendario laboral son las condiciones mejor valoradas.

Gráfico 17 – Nivel de satisfacción de los profesores con el funcionamiento del centro. En porcentaje. Curso 1994/95



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir del Ministerio de Educación y Ciencia, Plan EVA, *op. cit.*, 1996.

Gráfico 18 – Satisfacción del maestro de primer ciclo con diversos tipos de relación. En porcentaje. 1995



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir del INCE, *op. cit.*, 1997.

El concurso de traslados, la relación entre condiciones laborales y salario y la retribución económica son las que reciben una puntuación más baja.

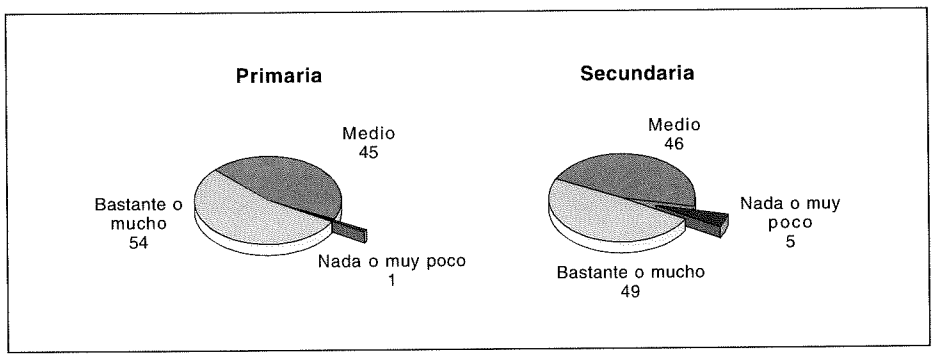
Junto a estos aspectos más generales, que sin duda influyen decisivamente en el nivel de satisfacción de los profesores y en el trabajo que realizan, existen otros más específicos y más relacionados con el centro en el que trabajan. Una de las preguntas que se formulan en el Plan EVA es la relativa a la satisfacción de los profesores con el funcionamiento de su centro (gráfico 17). Los datos obtenidos manifiestan un nivel medio-alto de satisfacción con el centro, significativamente más elevada entre los profesores de Primaria que entre los de Secundaria.

Esta valoración global del funcionamiento del propio centro puede analizarse de forma más específica. Es lo que hace el INCE cuando pregunta a los maestros de Primaria sobre sus relaciones con los diversos grupos que constituyen la comunidad educativa. Los datos obtenidos son incluso más positivos que los del Plan EVA (gráfico 18).

6.3 La satisfacción de los padres

La satisfacción de los padres con el funcionamiento del centro es uno de los resultados importantes que un centro puede conseguir y un indicador de su calidad. Son muchas las razones que influyen en la valoración de los padres y no todas ellas están ligadas al mejor o peor funcionamiento del centro. La satisfacción de los padres depende de sus expectativas iniciales sobre el centro y sobre los resultados alcanzables por sus hijos; depende también de la información que reciben del centro, de sus relaciones con los profesores y de la impresión que obtienen sobre su trabajo; depende también de los progresos que el hijo o la hija realizan, de la satisfacción que ellos manifiestan y de los compañeros y amigos que tienen en el colegio.

Gráfico 19 – Nivel de satisfacción de los padres con el funcionamiento del centro. En porcentaje. Curso 1994/95



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir del Ministerio de Educación y Ciencia, Plan Eva, *op. cit.*, 1996.

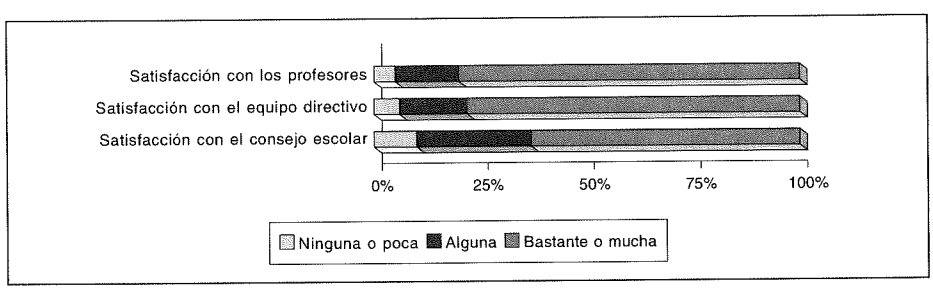
El Plan EVA incluye entre sus preguntas una valoración global de los padres sobre el funcionamiento del centro. Los resultados indican un nivel de satisfacción medio-alto (gráfico 19).

El estudio del INCE realizó algunas preguntas más concretas que ponen de manifiesto nuevamente la valoración global positiva que los padres tienen del funcionamiento de los centros en los que estudian sus hijos (gráfico 20).

6.4 *Un marco general para la evaluación de los resultados del centro*

Los resultados que un centro obtiene deben referirse a los alumnos, a los profesores, a los padres y a las actividades que el centro realiza. En re-

Gráfico 20 – Valoración de los padres con hijos en sexto curso de algunos aspectos del centro. En porcentaje. 1995



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INCE, *op. cit.*, 1997.

Cuadro 6 – Un marco general para la evaluación de los resultados del centro

1.	**Alumnos**
	– Rendimiento académico
	– Actitudes
	– Estrategias de aprendizaje
	– Satisfacción con el funcionamiento del centro
	– Integración y aceptación
2.	**Profesores**
	– Línea educativa
	– Funcionamiento
	– Ambiente educativo
	– Actividad docente
	– Resultados de los alumnos
3.	**Padres**
	– Línea educativa
	– Información y participación
	– Ambiente educativo
	– Preparación de los alumnos
	– Oferta de actividades
	– Cumplimiento de las expectativas
4.	**Actividades del centro**
	– Oferta de actividades
	– Relación con el entorno social
5.	**Apertura del centro**
	– Voluntarios
	– Antiguos alumnos

lación con los alumnos, han de incluirse sus resultados académicos y sus actitudes, pero también la opinión que ellos tienen sobre el funcionamiento del centro, sobre su integración en él y sobre el grado en el que se sienten reconocidos y aceptados. En relación con los profesores, es preciso tener en cuenta su valoración de la línea educativa del centro y de su funcionamiento, y su nivel de satisfacción con el ambiente educativo, con su actividad docente en el aula y con los resultados de sus alumnos. En relación con los padres, debe incluirse su satisfacción con la línea educativa del centro, con su ambiente educativo y con el progreso educativo de sus hijos. También es positivo comprobar el grado de cumplimiento de sus expectativas iniciales. Finalmente, es conveniente analizar la oferta de actividades que el centro realiza y su apertura a otros grupos, asociaciones o instituciones (cuadro 6).

7. La experiencia de una red de evaluación de centros de Secundaria

Durante el curso 1997/98 se ha iniciado una red de evaluación en la que participan 30 centros de Educación Secundaria[12]. La finalidad principal es aplicar un modelo de evaluación externa con un carácter formativo. Cinco son los objetivos principales que pretende alcanzar:

1. Facilitar que los centros conozcan su funcionamiento y los resultados que obtienen en relación con otros centros de su mismo contexto socioeconómico.
2. Informar a los centros sobre los cambios que se producen en todas sus dimensiones año tras año y en relación con los que se producen en los demás centros que participan en la red.
3. Analizar el impacto de dichos cambios sobre los diferentes niveles del centro: procesos educativos, metodología en el aula, cultura de los profesores, valoración de los padres, rendimiento de los alumnos.
4. Favorecer que cada centro pueda estudiar la información obtenida a partir de su propia experiencia y sus propios procesos de evaluación.
5. Colaborar en los planes que el centro pueda desarrollar para mejorar su funcionamiento.

Todos los centros participan de forma voluntaria y en ellos se aplican las mismas pruebas. La información que recibe cada uno es de carácter confidencial y no es conocida por los demás. Lo que existe es una red para la obtención de datos comunes entre los centros que permite posteriormente al equipo responsable de la evaluación proporcionar a cada centro los resultados que obtienen en relación con los que están en su mismo contexto sociocultural y con la totalidad de los centros. Los centros podrán conocer también los cambios que se producen en las distintas dimensiones estudiadas y dispondrán de mayor información para analizar las razones de estos cambios.

Los participantes son centros de Educación Secundaria, en su mayor parte de Madrid. La distribución por titularidad del centro, que se corresponde con la división por tipos de titularidad que se da en la población de centros de Madrid, es la que se recoge en el gráfico 21.

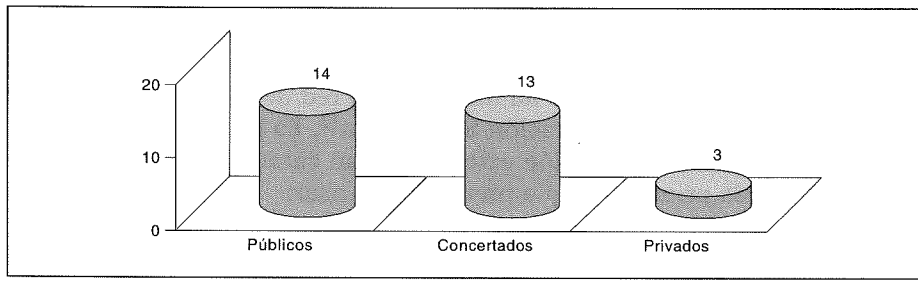
Las dimensiones estudiadas son las siguientes:

1. Contexto sociocultural.
2. Nivel inicial de los alumnos al comenzar la Educación Secundaria Obligatoria en lengua española, matemáticas, ciencias sociales, actitudes y estrategias de aprendizaje.

---

[12] Esta red de evaluación está siendo impulsada y financiada por la Fundación Santa María.

Gráfico 21 – Centros que participan en la red de evaluación. 1997



Fuente: Equipo de investigación de la red de evaluación de centros de Secundaria.

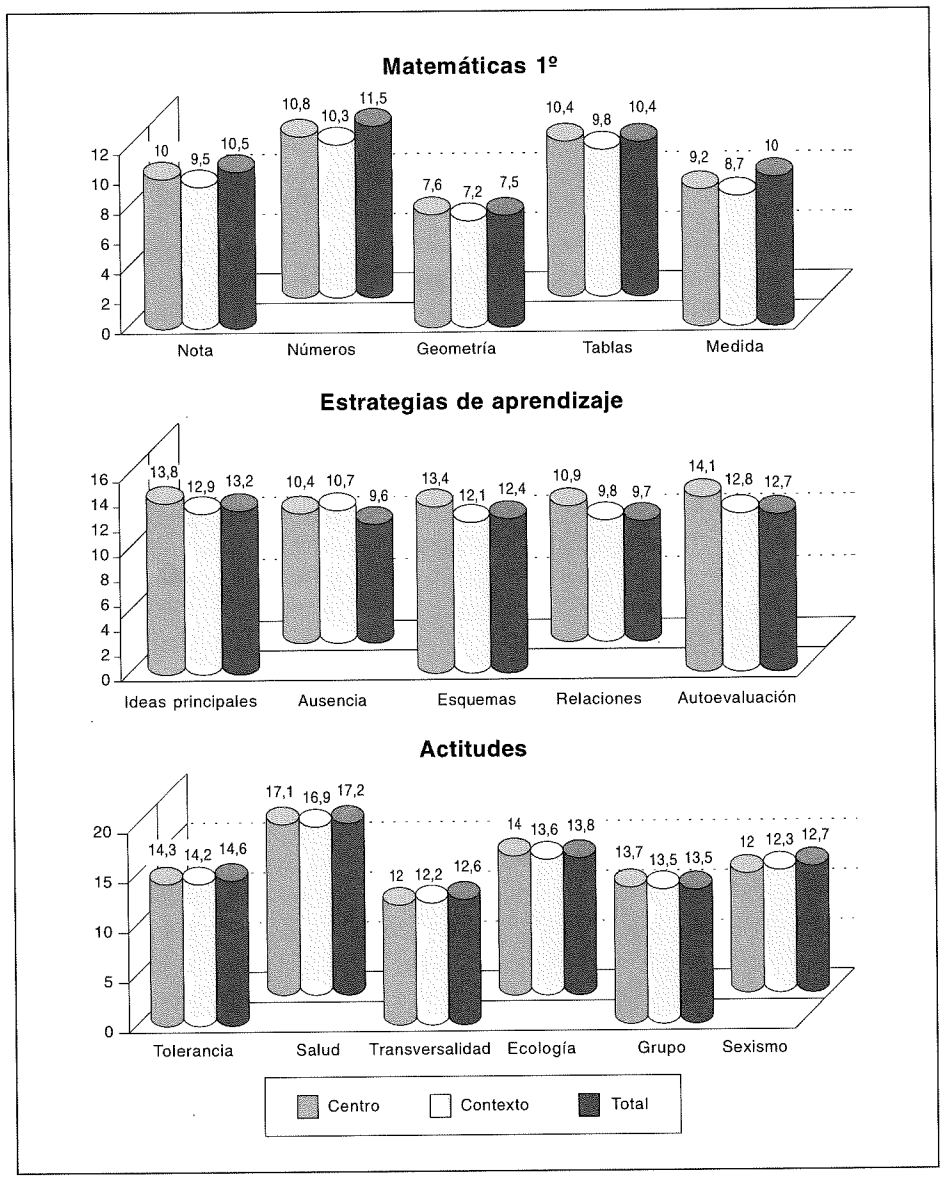
3. Opinión de los padres sobre el centro al empezar su hijo la Educación Secundaria.
4. Procesos de centro.
5. Procesos de aula.
6. Resultados de los alumnos al término del 2° y del 4° curso de la Educación Secundaria Obligatoria en lengua española, matemáticas, ciencias sociales, tecnología, actitudes y estrategias de aprendizaje.
7. Valoración de los padres del funcionamiento del centro.
8. Satisfacción de los profesores.

Las pruebas iniciales se aplican al comienzo de cada curso a los alumnos de 1° de Secundaria. En cada curso académico se aplican las pruebas correspondientes a los alumnos de 2° y 4° de Secundaria. De esta forma es posible una comparación transversal entre los alumnos de toda la etapa y un seguimiento longitudinal de aquellos que empiezan la Educación Secundaria Obligatoria.

Un ejemplo de algunos de los resultados iniciales que ha recibido un centro en la evaluación inicial de los alumnos en la prueba de matemáticas, de estrategias de aprendizaje y de actitudes se recoge en el gráfico 22. De cada una de las pruebas se ofrece la información correspondiente al centro en cuestión, a los centros que están en su mismo contexto sociocultural y al total de los centros evaluados.

Los datos que cada centro obtiene deben servirle para ampliar su información y para contextualizar su situación. Al mismo tiempo deben facilitarle el desarrollo de sus propios procesos de autoevaluación. De esta forma, cada centro, con el máximo de información disponible, podrá conocer su funcionamiento y sus resultados, detectar los problemas y sus causas, impulsar procesos de cambio para conseguir impartir una enseñanza de mayor calidad e incrementar el grado de satisfacción de toda la comunidad educativa.

Gráfico 22 – Resultados iniciales de la evaluación de los alumnos de primer curso en un centro de Secundaria en las pruebas de matemáticas, estrategias de aprendizaje y actitudes. 1997



Fuente: Equipo de investigación de la red de evaluación de centros de Secundaria.

Parte Quinta

TERRITORIO

Capítulo VIII

VEINTE AÑOS DE AYUNTAMIENTOS DEMOCRÁTICOS: EL RETORNO DE LA POLÍTICA LOCAL

Agradecemos a la Fundación BBV la financiación de este estudio.

Elaborar un informe sobre el Gobierno local en España es una tarea complicada, especialmente si, tal como sugiere el título, se pretende una visión dinámica, un enfoque que se preocupe por su evolución y por las tendencias de futuro dominantes. Las razones de la dificultad son muy variadas, pero quisiéramos destacar dos:

— El número y la variedad de los Gobiernos locales (en tamaño, estructura, recursos, etc.) convierte en prácticamente imposible cualquier trabajo que pretenda referirse de forma global a algo tan poco coherente.

— La información disponible sobre los Gobiernos locales es escasa y fragmentada. La escasez se explica por la poca tradición en el estudio del mundo municipal, en general monopolizado por administrativistas ocupados en sus procedimientos pero poco interesados en el estudio de sus dinámicas evolutivas. La fragmentación es el resultado de la propia diversidad del ámbito local. Ante este panorama, un informe sobre los Gobiernos locales en España difícilmente puede pretender ofrecer un análisis que satisfaga los criterios de contrastación empírica sistemática o de representatividad estadística.

Ante estas dificultades de partida, hemos optado por un estudio donde lo más importante no son los datos sino la interpretación, siempre susceptible de discusión y errores. Este planteamiento otorga una especial relevancia a las Tesis Interpretativas. En aras de la claridad expositiva y asumiendo que cualquier síntesis simplifica la realidad, hemos identificado tres Tesis Interpretativas que englobarían las grandes líneas de transformación que, en nuestra opinión, permiten vislumbrar la renovada apariencia de los municipios del siglo XXI:

1. El proceso de globalización en el que cada vez nos encontramos más implicados no sólo no disminuye la importancia de los Gobiernos locales sino que los revaloriza: **emergencia de un nuevo localismo.**

2. La consecuencia más destacable de este nuevo localismo se manifiesta en la transformación de las tradicionales Administraciones locales (orientadas a la prestación de determinados servicios) en auténticos Gobiernos locales (orientados a la toma de decisiones políticas): **repolitización del ámbito local.**

3. La segunda consecuencia se sitúa en el ámbito operativo y se refiere a los procesos de modernización administrativa y gerencial: **posburocratización de los servicios municipales**.

La contrastación de estas tesis con la realidad local española se aborda en la Red de los Fenómenos. El análisis, donde se combinarán referencias empíricas de diversa índole, se centrará en:

1. Ilustrar el paso de unos municipios dominados por lógicas políticas nacionales a otros donde destacan las especificidades locales de sus políticas: **de la nacionalización a la municipalización de las políticas locales.**

2. Mostrar el tránsito de unos municipios de naturaleza básicamente prestacional a otros donde la política adquiere una nueva centralidad: **de la gerencialización a la politización**.

3. Observar los límites del modelo representativo de democracia local y la aparición de nuevas formas de relación más directa entre gobernantes y gobernados: **de la representación a la participación**.

4. Detectar los límites de una Administración burocratizada y los avances en la modernización de las estructuras y los estilos de actuación: **de la burocracia a la posburocracia**.

Los fenómenos analizados son lo suficientemente complejos como para poder relacionarse con las tres Tesis Interpretativas citadas. De esta complejidad y de las múltiples conexiones que provoca resultarán algunos solapamientos. Aunque éstos son inevitables, intentaremos reducirlos al mínimo para facilitar la lectura del estudio.

I. TESIS INTERPRETATIVAS

1. Emergencia de un nuevo localismo

El ámbito local ha sido un ámbito de segundo orden. Ésta es una afirmación que no sólo se justifica en el marco de las especificidades históricas del caso español, sino que es extrapolable al conjunto de los países de nuestro entorno occidental. Lo local nos remite a connotaciones de **subordinación** o **dependencia**. Esta situación se ha venido manifestando en diferentes niveles: poca relevancia de las elecciones municipales, reproducción de resultados electorales nacionales, concentración en competencias delegadas o márgenes limitados de decisión.

Cuando en este estudio utilizamos el término localismo, lo hacemos precisamente para desmarcarnos de todas estas connotaciones que sitúan lo local en un plano secundario. Creemos que existe una tendencia a **reubicar los Gobiernos locales en una posición de centralidad**. Desde este punto de vista, el *nuevo localismo* debe entenderse como un proceso que recupera la importancia del Gobierno local para comprender lo que sucede en el municipio y para incidir en lo que puede suceder en todo aquello que, desde los ámbitos sociales, económicos, políticos o culturales, afecta a sus ciudadanos.

Esta nueva centralidad de lo local debe entenderse a partir de al menos dos elementos:

— Las demandas sociales y económicas que caracterizan la tan mencionada crisis del Estado de Bienestar pueden encontrar una mejor respuesta en el ámbito municipal.

— La tendencia hacia formas de gobierno más relacionales (las que tienen en cuenta la necesidad de coordinarse con actores diversos de la sociedad civil) que jerárquicas (las que se ejercen de forma monopolista) aumenta el margen de actuación de los Gobiernos locales.

Vamos a referirnos brevemente a cada uno de estos aspectos, que serán abordados con más detalle en la Red de los Fenómenos.

1.1 La proximidad exige respuestas locales

Durante la etapa de construcción y consolidación del Estado de Bienestar las ofertas públicas estaban claramente definidas. Por un lado, se trataba de estimular el crecimiento económico a partir de políticas intervencionistas que actuaran sobre sectores estratégicos, que favorecieran la estabilidad

macroeconómica, que pusieran a punto las infraestructuras necesarias o, utilizando una expresión popular, que «recalentaran» la economía nacional. Por otro lado, se trataba de prestar un conjunto de servicios universales y homogéneos destinados a redistribuir la riqueza y a garantizar unos niveles de vida mínimos para toda la población.

En términos generales, las políticas de intervención económica se dejaban en manos de los responsables nacionales, mientras que la actividad prestacional se trasladaba a los Gobiernos locales. Éstos, por lo tanto, se dedicaban a ofrecer aquellos servicios que desde el Gobierno central se consideraba que configuraban los mínimos para toda la población. Además, al tratarse de unos servicios universales y estandarizados, la «lectura» que se pudiera hacer de los mismos en clave local era absolutamente irrelevante. El ayuntamiento, cualquier ayuntamiento, sabía lo que tenía que hacer: lo que «le tocaba» y nada más. Es a partir de la consolidación de este modelo cuando se plantea la tesis de la **nacionalización del ámbito local**.

Las dificultades con que se ha encontrado el Estado de Bienestar se han manifestado de formas muy diferentes, pero ahora nos interesa subrayar una de ellas: las dudas sobre qué se debe ofrecer desde el sector público. La seguridad que apuntábamos anteriormente se ha visto superada por un amplio debate sobre el alcance y la naturaleza de las intervenciones públicas. Ya nadie parece tan convencido de la necesidad de «recalentar» la economía a través de políticas públicas muy intervencionistas, como tampoco –aunque quizá esto se dice con la boca más pequeña– de la oportunidad de continuar con un modelo de servicios públicos homogéneos y universales.

Con relación al primer punto, ya casi nadie parece creer en las políticas económicas de corte keynesiano que han caracterizado al período anterior. Siendo muy esquemático, las políticas keynesianas tenían como objetivo el estímulo de la demanda: incrementar la capacidad de compra de la sociedad o, en términos más conocidos, favorecer la *sociedad de consumo*; las actuales políticas económicas tienden a dirigirse a la oferta: mejorar la **competitividad** de las empresas, esperando que actúen como motores del crecimiento.

El énfasis en las políticas dirigidas a la competitividad parece justificarse por las presiones de la **mundialización de la economía**. Este proceso incrementa la necesidad de mostrarse competitivo y, quizá más importante ahora, de descubrir aquellos factores de competitividad que pueden hacer que cada territorio encuentre su propia vía de crecimiento.

En esta situación, las intervenciones estatales empiezan a mostrar su excesivo alejamiento y su falta de comprensión de la realidad productiva de cada territorio. Las políticas nacionales no tienen suficiente capacidad de incidencia y, en opinión de la mayoría de los analistas, se hace cada vez más necesario diseñar intervenciones económicas desde la proximidad; es decir, desde los Gobiernos locales.

Por otro lado, los efectos de la desindustrialización y de las propias transformaciones en los modelos de producción se han traducido en elevados niveles de paro y dificultades de inserción socio-laboral. Las regiones, las ciudades y los pueblos sufren en sus propias carnes las terribles secuelas de esta situación. La presión a que se ven sometidos les impulsa a involucrarse en las primeras iniciativas de promoción económica. Se trata de crear alternativas productivas y oportunidades de ocupación no sólo para mejorar la situación competitiva del municipio, sino también para paliar los efectos, a menudo dramáticos, que el nuevo modelo económico tiene sobre sus ciudadanos.

La **relación entre globalización y localismo** es compleja. Para algunos, el proceso de globalización se traduce en una pérdida de autonomía municipal. La hipermovilidad del capital fomenta la competencia entre comunidades y, de este modo, limita su capacidad para desarrollar políticas autónomas. Para otros, en cambio, el nivel local facilita una mejor comprensión de la dimensión económica del proceso de globalización. Lo que se ha llamado su *sensibilidad de escala*.

La sensibilidad de escala destaca que la racionalidad económica del proceso de globalización contribuye a acentuar la dualidad global-local y que, por lo tanto, las variaciones entre entornos productivos municipales son particularmente relevantes. En este sentido, el papel de los Gobiernos locales puede ser crucial. Sus responsables han de promover iniciativas para fomentar el carácter propio del territorio, potenciar sus ventajas comparativas y definir las grandes líneas de un modelo específico de desarrollo.

En el ámbito de las prestaciones, afirmábamos que el Estado de Bienestar parecía destinado a renunciar a su vocación universalizadora y homogeneizadora: servicios iguales para todos. Si esto fuera cierto, el papel de los municipios se vería afectado, pues son éstos los que tradicionalmente se han ocupado de ofrecer este tipo de prestaciones. En otros términos, la contribución de los Gobiernos locales al Estado de Bienestar se ha limitado a la ejecución de servicios universales diseñados a nivel nacional y, por lo tanto, se ha tratado de una contribución donde lo local no es significativo. Lo local responde simplemente a una estrategia de eficiencia operativa.

Vamos a intentar justificar que la situación se ha modificado de tal forma que ahora lo local recupera centralidad y se convierte en una variable imprescindible para el bienestar de los ciudadanos; pero en términos sustantivos, no operativos. Antes, sin embargo, algunas referencias a las causas de la aparente renuncia del Estado de Bienestar a sus servicios universales y homogéneos.

Una primera razón se encuentra en la llamada **crisis fiscal del Estado**. No es éste un tema en el que ahora podamos profundizar, pero no podemos dejar de mencionar que buena parte de los argumentos utilizados para

recortar algunos servicios de bienestar acaban siempre con la misma idea: «Ya nos gustaría, pero no nos lo podemos permitir».

En segundo lugar, ya en el ámbito social, el Estado de Bienestar generó o, mejor, generalizó una **clase media** educada, saludable, consumista, exigente y –muy importante– descubridora de la posibilidad de articular nuevas demandas al sector público: ecologismo, pacifismo, feminismo, desarrollo comunitario, atención personalizada, etc. Estas nuevas demandas llegan al sector público rompiendo las reglas del universalismo y la homogeneidad, pues son por definición articuladas de forma particular o reivindicadas por grupos específicos de ciudadanos.

Por último, durante los años ochenta se acuñó una nueva expresión –el redescubrimiento de la pobreza– para referirse a un segmento de la población sometido a necesidades extremas y procesos de marginación que el Estado de Bienestar parecía haber superado. Este fenómeno, conocido como **exclusión social**, reclama al Estado actuaciones específicas: no puede ser abordado desde un universalismo despersonalizador, sino desde el conocimiento y el tratamiento particular de cada caso.

¿Cómo afectan estos cambios a los Gobiernos locales? Creemos que de una forma muy directa. En primer lugar, la expresión «No tenemos recursos; qué le vamos a hacer» no sirve para los Gobiernos locales. Su cercanía a los ciudadanos y a sus problemas es tal que complica extremadamente cualquier renuncia o, desde otro ángulo, les obliga a un constante inventar y reinventar respuestas. Los ayuntamientos, por lo tanto, son los primeros en articular alternativas al modelo clásico de bienestar. Su importancia sustantiva es, consecuentemente, cada vez mayor.

Pero, además, en el plano estrictamente social, **su cercanía a las demandas particulares de la clase media y su proximidad a las complejas y personales necesidades de la exclusión los transforman en el espacio ideal para dar respuesta a los retos actuales**:

— En relación con las demandas exigentes y focalizadas de la clase media, la proximidad es crucial. Sin ella no existe ni el conocimiento ni la flexibilidad necesarias para responder. Se crea en este ámbito lo que se ha llamado el *nuevo universalismo comunitario*: unos servicios destinados a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos que no responden a una lógica nacional sino local. Una calidad de vida que, por tanto, no se mejora a través de homogeneizar, sino de ofrecer servicios que se adaptan a las peculiaridades de una comunidad o, en términos menos abstractos, de un municipio.

— En el ámbito de la exclusión social, la contribución específica de los Gobiernos locales es, si cabe, más clara. Las personas que sufren la exclusión no tienen medios para expresar sus necesidades, al tiempo que éstas difícilmente pueden encontrar respuestas en unos servicios universales di-

señados para una población *normalizada*. Los Gobiernos locales pueden superar estas dificultades, pues su escala les permite, por un lado, conocer *personalmente* los casos de exclusión y, por otro, ofrecer servicios combinados que se adapten a las exigencias particulares de cada situación. La exclusión sólo puede ser abordada desde una organización abierta (capaz de salir a buscar los problemas) y flexible (capaz de ofrecer respuestas transversales y adaptadas a cada caso). La escala local, debido a su proximidad, es la única que permite esta apertura y esta flexibilidad.

Así pues, los Gobiernos locales pueden ser una pieza clave en el futuro del Estado de Bienestar. Sus políticas contra la exclusión y en favor de un nuevo universalismo comunitario conforman, junto con su mayor sensibilidad económica, un escenario donde la calidad de vida de los ciudadanos depende ya no de lo que hagan sino de lo que decidan los Gobiernos locales. Es ésta una de las justificaciones de lo que hemos llamado el nuevo localismo.

Sin embargo, para que este nuevo localismo se desarrolle no es suficiente argumentar su nacimiento, sino que también hemos de analizar sus posibilidades de crecimiento. Es decir, no nos podemos quedar en expresiones como «Los municipios deberían...», sino que tenemos que trasladarnos a otras como «Los municipios pueden...». Este segundo tipo de expresiones nos obliga a referirnos a la capacidad de gobernar, de tomar decisiones, que queda en manos de los Gobiernos locales.

1.2 Capacidad creciente de gobierno local

El desarrollo económico local, la lucha contra la exclusión y el nuevo universalismo comunitario son objetivos ambiciosos para los Gobiernos locales. Objetivos imposibles de alcanzar si se cuenta únicamente con la fuerza de los ayuntamientos. Las tareas que recuperan la centralidad local pueden ser excesivas para los recursos locales y, de este modo, pueden frustrar cualquier expectativa.

Sin embargo, existe una posibilidad. Los objetivos antes apuntados desbordan los límites institucionales y territoriales del ayuntamiento (no pueden ser abordados en solitario), pero no por ello han de dejar al margen a los responsables municipales. Es decir, el ayuntamiento puede no ser capaz de realizar sus objetivos sin incorporar a actores externos (sociedad civil, sector privado, otras Administraciones), pero puede intentar articularlos de tal forma que los condicione, que influya sobre el resultado final o que, en definitiva, mantenga capacidad de gobierno. Puede intentar, por tanto, **gobernar la red** de actores que facilita la puesta en marcha de las diferentes iniciativas.

Susan Clarke, en su libro *The New Localism*[1], enumera diversas evidencias sobre la transformación y la creciente importancia del ámbito municipal: el incremento de las demandas formuladas por los ciudadanos, el aumento de los sectores de intervención y, sobre todo, la presencia de múltiples actores en el desarrollo de las diferentes tareas de promoción económica y social. Una presencia que, por lo tanto, no se limita a los representantes institucionales, sino que incorpora a otros actores en la actividad de gobernar el municipio.

Si antes nos referíamos a la sensibilidad de escala para explicar la relevancia económica del municipio, ahora podemos utilizar el concepto de *sensibilidad de Estado* para resaltar el potencial de gobierno de los municipios. Se trata de subrayar como la racionalidad política del nuevo localismo no se basa únicamente en valores municipales, sino también en la posibilidad de utilizar el localismo como un instrumento, como una estrategia política destinada a superar la rigidez del Estado nacional.

El Gobierno local, a través de esta sensibilidad de Estado, ostentaría una **posición privilegiada para poder –aunque sea de forma indirecta y oportunista– gobernar**. Sus posibilidades de gobierno se explicarían por su posición de ventaja en la red de actores que han de actuar sobre el territorio. Unas ventajas que se derivan de factores diversos, entre los que destacamos únicamente dos:

— **Conocimiento** de la realidad local y de los recursos, las estrategias y los objetivos de los diversos actores. Este conocimiento puede facilitar sus tareas de mediación y permitirle influir en la dirección de lo que en último término se va a decidir.

— Los Gobiernos locales, además, gracias a su naturaleza electa, están **legitimados** para articular las diferentes contribuciones en un determinado sentido. Son, de hecho, los únicos actores que pueden expresarse como representantes de la colectividad y, por lo tanto, pueden recurrir a esta circunstancia **para reclamar su posición de centralidad**.

La eventual aparición de un Gobierno local oportunista y pragmático implica no únicamente el desbordamiento de los límites territoriales e institucionales, sino también el **reto de incorporar estilos, mecanismos o formas de gobierno menos jerárquicas, menos centralizadas, menos monopolistas, menos representativas y menos burocráticas**. El municipio, por lo tanto, debería aprovechar su potencial político para establecer relaciones con el exterior, para influir sobre los actores que lo rodean, para asimilar las demandas y las expectativas de sus ciudadanos y para aprovechar

[1] Clarke, S., *The New Localism*, Sage, Londres, 1993.

las oportunidades que se le presenten. Todo ello sin el corsé de las formas tradicionales de administrar los asuntos públicos.

Para lograrlo, los ayuntamientos españoles deberían ser capaces de: romper las barreras organizativas y acercarse a las necesidades de sus ciudadanos a través de mecanismos diversos de participación ciudadana –puntos 3 y 4 de la Red de los Fenómenos– y gestionar sus relaciones con el exterior a partir de un profundo conocimiento del potencial económico, asociativo y cultural instalado en su territorio y a través de un claro ejercicio de liderazgo político que permita dirigir todas estas potencialidades en una dirección colectivamente determinada –puntos 1 y 2 de la Red de los Fenómenos–.

En definitiva, el localismo al que nos estamos refiriendo significa que los Gobiernos locales adquieren capacidad de gobernar. Pero significa también que **esta capacidad de gobernar se expresará de una forma específica** y diferente, además, de las tradicionales aproximaciones jerárquicas asociadas al término.

2. Retornar a la política en el ámbito local

La tesis de la repolitización del ámbito local conecta con el punto anterior y requiere, para ser entendida con propiedad, de algunas clarificaciones conceptuales. Antes de empezar, ya anticipamos que entendemos la política sin las connotaciones negativas que hoy se le atribuyen. Politizar no significa polemizar sin sentido, ni personalismos a ultranza, ni aparatos de partido en busca de sillones donde acomodar a sus leales, ni corrupción y despilfarro; **significa orientar las decisiones colectivas en función de unos valores determinados y de una sintonía con los deseos de la población.**

Para llegar a esta conclusión y para argumentar su relación con el ámbito local, creemos conveniente dar los siguientes pasos:

— Enlazando con el apartado anterior, consideramos necesario definir el término *gobierno* y demostrar, si es posible, que se trata de una actividad que encuentra expresión en el ámbito municipal.

— La actividad de gobierno se entiende como una actividad *política*, ya que supone la elección entre distintas alternativas de acción con consecuencias para el conjunto de la población.

— La actividad política se fundamenta en *opciones ideológicas*, que, en función de los valores e intereses dominantes, definirán los objetivos y las estrategias de futuro.

2.1 *Gobernar es liderar*

Gobernar significa conducir los asuntos en una dirección determinada. **La actividad de gobierno, por lo tanto, se refiere al ámbito de las opciones, la acción y los resultados.** Tradicionalmente, sin embargo, el término *gobierno* se ha identificado con su dimensión estrictamente institucional. La razón de este sesgo es simple: desde una visión moderna, la dimensión institucional del gobierno explica sus componentes de dirección y acción; es decir, el gobierno se define a partir de las referencias a un poder político que se ejerce desde unas instituciones y en el marco de un territorio claramente delimitado.

Consecuentemente, los Gobiernos locales no son más que la institucionalización de un poder político sobre un ámbito territorial específico o, utilizando una formulación alternativa, *el territorio y las instituciones son los elementos definidores de los Gobiernos municipales*.

Actualmente, sin embargo, los elementos territoriales e institucionales parecen insuficientes para entender la actividad de gobierno. Es cada vez más evidente que ya no es la institucionalización territorial la que explica la acción de gobierno, sino que ésta **desborda los límites tanto institucionales como territoriales**.

Los análisis de los cuatro ámbitos en que se estructura la Red de los Fenómenos, que afectan a la evolución de los Gobiernos locales españoles, nos confirmarán esta nueva situación. Los ayuntamientos estarían experimentando una auténtica transformación tanto en sus pautas de trabajo como en la propia concepción de sus objetivos. Los Gobiernos locales dejarían de estar recluidos en sus instituciones y sus territorios (alejados del exterior gracias a la distancia de la representatividad, la racionalidad de la burocracia, las instrucciones desde la *jerarquía* nacional y la neutralidad gerencial) para abrirse y entremezclarse con un entorno donde el contacto directo, la proximidad, las relaciones y las posiciones políticas locales sustituirían la claridad del orden anterior. Se trata, por lo tanto, de una evolución que sitúa a los Gobiernos locales en una **nueva complejidad** pero que, al mismo tiempo, les ofrece **nuevas posibilidades para hacer efectiva una acción de gobierno autónoma y con capacidad de incidencia sobre la comunidad local.**

Los municipios, desde esta perspectiva, podrían utilizar su legitimidad, su proximidad y sus recursos relacionales para ejercer lo que hoy se llama *governance*[2]. Este término se refiere a una forma indirecta –imperfecta, di-

[2] La traducción más adecuada para el término *governance* es, precisamente, capacidad para gobernar; entendiendo el término gobierno como referido no a una institución sino a una actividad de dirección.

rían algunos– de ejercer la **capacidad de dirigir una red formada por múltiples organizaciones interdependientes.** El papel de las autoridades municipales en esta red se definiría a través de las siguientes características:

— El Gobierno local es un actor especial, ya que, además de poseer recursos más o menos abundantes, dispone de la capacidad para definir estratégicamente los objetivos del territorio.

— El Gobierno local es el actor central, pues se trata del único que –en el ámbito territorial– representa a los ciudadanos, se legitima democráticamente y defiende unos valores definidos colectivamente.

La capacidad local para gobernar es –ha sido– escasa cuando se limita a la utilización institucional de sus propios recursos, pero aumenta notablemente cuando asume la posibilidad de articular, aunque sea indirectamente, la constelación de actores privados, públicos o semipúblicos que intervienen sobre el territorio. La **capacidad local de gobierno**, en definitiva, depende de la capacidad de las autoridades municipales para superar su rol de prestador directo de servicios y asumir el de **director y mediador en una red compleja**.

Actuando como mediador, ejerciendo su influencia e intentando dirigir al resto de los actores, los Gobiernos locales podrán, quizá por primera vez, actuar como gobernantes de sus comunidades. Para ello, sin embargo, es necesario que asuman su papel político.

2.2 *Política e ideología*

Para poder gobernar es imprescindible que los responsables locales ejerzan su papel político. Si gobernar significa, como apuntábamos antes, conducir los asuntos en una dirección determinada, la tarea de determinar esta dirección es claramente política. Los políticos son los únicos que someten sus visiones de futuro y sus planes para alcanzarlo a un proceso de validación electoral y, por lo tanto, son los únicos legitimados para gobernar los asuntos colectivos.

Sucede, sin embargo, que frecuentemente los políticos no han ejercido su función política, sino que se han limitado a la búsqueda del poder o a la lucha contra sus adversarios. Cuando aquí connotamos positivamente el término repolitización estamos, al mismo tiempo, reclamando un ejercicio concreto de esta función. Un ejercicio que, simplemente desde el sentido común, podemos descomponer en dos elementos básicos: **escuchar a los ciudadanos** y filtrar ideológicamente las relaciones con éstos para diseñar un proyecto a medio o largo plazo, una **apuesta de futuro.**

En el ámbito local el ejercicio de la política ha sido escaso. No sólo por una interpretación sesgada o excesivamente partidista del término, sino

también por el propio rol que los ayuntamientos tenían asignado. Tal como hemos repetido en diversas ocasiones, los Gobiernos locales no necesitan escuchar a sus ciudadanos para decidir qué deben hacer: en primer lugar, porque no deciden y, en segundo lugar, porque sus obligaciones vienen fijadas desde niveles gubernamentales superiores. En esta situación, parece lógico que tampoco se preocupen por diseñar proyectos de futuro, ya que éste no depende de ellos.

Ambas circunstancias explican la despolitización (que no *despartidificación*) de los Gobiernos locales, aunque también pensamos que ambas están siendo superadas por una repolitización del ámbito local. Un proceso que, como explicábamos en la primera Tesis Interpretativa, es el resultado de la nueva centralidad local. Si lo local es relevante, cabe esperar que sus decisiones sean también relevantes para el conjunto de la comunidad.

Veamos cómo se traslada este proceso a aquellos dos elementos que considerábamos básicos para la acción política.

1. Los Gobiernos locales españoles –tal como se detallará en el punto 3 de la Red de los Fenómenos–, iniciaron su andadura democrática sin contar con unas relaciones suficientemente fluidas con sus ciudadanos. La participación ciudadana era una especie de «caja negra», al mismo tiempo deseada y temida por todos. Esta situación, sin embargo, no despertó inquietudes significativas hasta bien entrada la década de los ochenta. La dinámica gerencial y ejecutora de los municipios no echaba en falta la participación de los ciudadanos, mientras que éstos sabían lo que querían (más o menos todo lo que ofrecían los vecinos europeos) y se conformaban con votar a aquellos que, en su opinión, mejor trabajaban para lograrlo. Nada o, mejor, casi nada de proyectos ni de afinidades ideológicas.

Sin embargo, a medida que se lograban unos servicios suficientes tendía a aparecer un interrogante que preocupaba tanto a políticos como a ciudadanos: «Y ahora, ¿qué?». A partir de este momento **los políticos recuperan la necesidad de saber qué desean los ciudadanos** y, en paralelo, **los ciudadanos empiezan a mostrar un mayor interés por expresar sus opiniones.**

Se ha empezado a repolitizar el ámbito municipal en la medida en que este interés mutuo de relación ha ido avanzando. Cuando los políticos locales hablan, escuchan y preguntan a los ciudadanos están ejerciendo como tales.

2. Disponer de un proyecto, de una apuesta de futuro, era la segunda pieza imprescindible en la maleta de cualquier político. Otra vez, podemos afirmar que, durante los primeros años de la democracia local española, la claridad sobre lo que debía hacerse convertía en superfluo cualquier proyecto que se desmarcara de las exigencias del día a día. Pero esta situación

se dio por finalizada a finales de la década de los ochenta, momento en que aparece el interrogante ya apuntado: «Y ahora, ¿qué?».

La pérdida de orientación que genera un nuevo escenario de incertidumbre y complejidad reclama, antes que nada, un proceso de repolitización del ámbito local. Se trataría de **recuperar unos objetivos, unas metas que superen las aproximaciones estrictamente incrementales** asociadas a los primeros años de *construcción municipal*. Los instrumentos para articular esta politización son diversos, pero quiséramos destacar uno de ellos: la *centralización estratégica*.

La centralización estratégica es un instrumento político útil para orientarnos en un contexto de cambios e incertidumbres. Sirve para encontrar puntos de referencia que permitan orientar y dirigir las actividades. Estos puntos de referencia son proyectos a medio y largo plazo que se definen políticamente, pero que también han de expresar el compromiso entre los múltiples actores que participan, de una u otra forma, en el Gobierno local. La proliferación de planes estratégicos durante la segunda mitad de los años ochenta no es más que la manifestación de la necesidad de repolitizar los Gobiernos locales.

Un plan estratégico, en último término, no es más que una negociación que, liderada por las autoridades públicas municipales, pretende consensuar los objetivos que han de aglutinar los esfuerzos de los diversos actores. Por definición, estos objetivos desbordan los límites institucionales de los ayuntamientos, pero también los territoriales. Por citar un ejemplo:

> «El proceso de planificación estratégica de Barcelona constituye, desde 1988, un buen ejemplo de una determinada manera de entender la relación entre sociedad civil, fuerzas económicas y administración municipal, de la cual el gobierno de la ciudad ha hecho uno de sus ejes de actuación. Al plantearse hacia dónde dirigir el futuro de la ciudad, la tentación más fácil sería diseñar un futuro exclusivamente desde el ayuntamiento y con el único apoyo de un grupo de especialistas. Ésta habría sido la solución 'ilustrada', propia de una administración que se considera superior a los demás actores sociales y económicos. Pero la apuesta de Barcelona ha sido radicalmente contraria, pues se ha pretendido integrar al conjunto de las instituciones más genuinamente representantes de los intereses globales en la definición de un horizonte de futuro hacia el que dirigir los esfuerzos»[3].

Gobernar unos municipios desbordados territorial e institucionalmente entraña dificultades, pero también oportunidades que nuestros políticos locales deberían aprovechar. Oportunidades relacionadas con el potencial de actuación de una densa red de actores, con la posibilidad de acercarse a las

---

[3] Ajuntament de Barcelona, *Canviar l'Administració per Transformar la Ciutat*, Barcelona, 1995, p. 66.

demandas y las inquietudes de los ciudadanos y, finalmente, con la capacidad de gobierno y dirección a la que se había renunciado en favor de la racionalidad tecnocrática.

Finalmente, aunque sea de forma muy somera, quisiéramos recordar que **la actividad política de gobernar incorpora valores y establece prioridades entre intereses.** Esta afirmación suele suscitar fuertes reticencias, sobre todo cuando la trasladamos a unos ayuntamientos que pretenden dedicarse, de forma absolutamente neutral, al servicio de sus ciudadanos. Hoy por hoy, sin embargo, la neutralidad del servicio no existe. Las actividades de gobierno y la importancia de las decisiones que se adoptan en el ámbito local nos obligan a aceptar su dimensión ideológica. Se trata de no ocultar esta situación, porque, de otra forma, se continuará defendiendo valores e intereses; pero, y éste es el peligro de no reconocerlo a tiempo, se hará desde la opacidad.

Los responsables políticos locales deberían explicitar sus modelos económicos y sociales de ciudad, contrastarlos con los deseos de sus ciudadanos, consensuarlos con los actores que pueden contribuir a su consecución y, finalmente, defenderlos desde los valores y los intereses colectivos que determinan su proyecto de futuro. Esto quizá parezca muy extraordinario, pero no es otra cosa que recuperar el ejercicio de la política y, por lo tanto, dar sentido a la expresión **gobierno local.**

3. Superar la burocracia de los servicios municipales

Vamos a ser breves en la exposición de esta tercera Tesis Interpretativa, pues es objeto de atención detallada en el capítulo IV de este mismo Informe. De todas formas, a pesar del obvio solapamiento, hemos preferido mantener su inclusión en este capítulo para así garantizar la coherencia interna del mismo. Cuando anteriormente nos hemos referido a la tesis del nuevo localismo, identificábamos unas consecuencias que se manifestaban en cambios en la forma de gobernar y de operar de los Gobiernos locales. En el apartado anterior nos hemos ocupado de la primera consecuencia, mientras que ahora analizaremos la segunda.

Tanto la tesis del localismo como la de la repolitización tienen efectos directos sobre las formas de trabajar de las Administraciones municipales:

— El localismo obliga a los ayuntamientos a mejorar su capacidad de adaptación a las peculiaridades de sus municipios; es decir, la *flexibilidad* se convierte en un requisito básico para responder tanto a los retos de la competitividad económica como a la personalización de las nuevas demandas de bienestar.

— La repolitización obliga a los Gobiernos locales a dirigir una compleja red de actores. En el ámbito operativo, los responsables locales deben actuar asumiendo la *pluralidad* y la *fragmentación* de los actores que colaboran en la prestación de los diversos servicios públicos.

Así pues, las tradicionales Administraciones burocráticas deben lidiar con dos exigencias básicas: favorecer la flexibilidad y coordinar el pluralismo. Ambas, sin embargo, son incompatibles con la propia naturaleza burocrática. La burocracia se define, entre otros elementos, por ser el resultado de un proceso de racionalización que «rutiniza» las actuaciones y convierte a los usuarios de sus servicios en números y expedientes. A pesar de las connotaciones del término, no debe valorarse a la ligera la burocracia, pues conserva elementos altamente positivos: la repetición mecánica de los procesos pretende garantizar que siempre se actuará de forma óptima, mientras que la impersonalidad asegura el trato igual y transparente a todos los ciudadanos.

No se trata de que la burocracia sea intrínsecamente deficiente, sino de que no se adapta a las exigencias que el nuevo entorno reclama a las Administraciones Públicas. Esta situación es especialmente crítica en el ámbito local, pues es en éste donde las presiones se expresan con mayor intensidad. La Administración local, por lo tanto, no sólo debe mejorar su funcionamiento, sino transformarlo. Ésta es la idea que quiere expresar el título de esta tercera Tesis Interpretativa.

El término *posburocracia* es complejo y problemático, pero no vamos a entretenernos ahora en discusiones sobre él. Únicamente nos interesa subrayar las grandes líneas que definen el trayecto de la burocracia a la posburocracia y que, además, se manifiestan en las transformaciones operativas que experimentan los Gobiernos locales españoles:

— En primer lugar, las estrategias destinadas a la flexibilización de las estructuras administrativas municipales se concretan en iniciativas cuyo fin es *potenciar la implicación de los empleados* (descentralización, círculos de calidad, equipos de mejora, motivación de los recursos humanos, etc.) y *favorecer las relaciones con los usuarios de los servicios* (mecanismos de comunicación, *marketing* público, atención al usuario, encuestas, sistemas de reclamación, etc.).

— En segundo lugar, la gestión del pluralismo se ejecuta, en un primer momento, a través de la articulación de los instrumentos necesarios para la *externalización de funciones* (contratos, convenios, *partnerships*, etc.) y, en un segundo momento, a través del *ejercicio de influencia sobre la red de actores*.

En el punto 4 de la Red de los Fenómenos abordaremos algunos de estos aspectos y valoraremos su alcance efectivo en el mundo municipal español. Sin intención de repetirnos, sí queremos anticipar que el ámbito local

ha sido un espacio privilegiado para la innovación organizativa y que, en consecuencia, aparecen multitud de experiencias que pueden ser clasificadas como posburocráticas. Por otro lado, las expectativas para el siglo XXI parecen indicar que se trata de un campo en el que continuaremos avanzando.

4. «Pensar localmente, actuar globalmente»

Los Gobiernos locales encaran el siglo XXI con importantes retos y expectativas. Los municipios españoles han superado una primera etapa de «construcción» de sus propias estructuras y de «recuperación» de los principales déficit de prestaciones heredados de etapas anteriores. Las dificultades para completar este ciclo han sido múltiples (financieras, competenciales, culturales, etc.), pero el resultado merece una valoración altamente positiva. Los propios ciudadanos –como se reflejaba en nuestro *Informe España 1996*– reconocen los méritos y los esfuerzos realizados desde el ámbito municipal y puntúan a los Gobiernos locales con elevados niveles de aceptación.

Una vez cubierta una primera etapa, los Gobiernos locales españoles –con las diversidades propias del ámbito municipal– han iniciado un proceso de transformación que, en términos generales, está facilitando su adaptación a los nuevos tiempos. Los políticos de nuestros ayuntamientos están empezando a actuar como tales:

— articulando mecanismos de priorización estratégica y de comunicación con sus ciudadanos;
— utilizando su posición para diseñar políticas destinadas a favorecer determinados modelos económicos y sociales de ciudad;
— modificando y modernizando sus estructuras prestacionales y
— gestionando sus relaciones con el entramado de actores que aparecen en su entorno más inmediato.

También en este proceso de transformación los municipios se están mostrando activos e imaginativos.

Probablemente la proximidad de los Gobiernos locales a las demandas sociales y económicas emergentes explicaría su vanguardismo a la hora de ofrecer respuestas. También es cierto que la rapidez de sus reacciones puede provocar errores y distorsiones. La visión global nos muestra un panorama esperanzador. Sin pretender hacer recomendaciones, quisiéramos sugerir a los responsables municipales que, por un lado, no sean tímidos en sus transformaciones (pues aunque ellos lo sean, los demás no lo serán) y que, por otro, traten de articular un discurso que les permita entender los retos de futuro y estructurar respuestas coherentes. El mayor peligro, en

nuestra opinión, es responder por presión, reactivamente, sin capacidad de reflexión.

Las multinacionales acuñaron una frase que hizo fortuna: «*Pensar globalmente, actuar localmente*». Subrayaba la necesidad de diseñar estrategias coherentes con la mundialización de la economía, sin olvidar que en el momento de la actuación la cercanía a los clientes y la autonomía de los empleados eran elementos cruciales para su éxito. Sin pretender criticar un planteamiento que consideramos básicamente correcto, creemos que desde los municipios se debería proponer un eslogan complementario: «*Pensar localmente, actuar globalmente*». Este planteamiento pretende enfatizar, en primer lugar, que **lo local conforma un ámbito coherente en sí mismo y que, por tanto, reclama ser pensado como tal.** Lo local no aparece por derivación, sino que debe definirse a través de modelos políticos de ciudad. En segundo lugar, quiere destacar que **para actuar sobre este espacio local las fuerzas locales son efectivamente insuficientes y, por tanto, han de articularse instrumentos de cooperación que sumen los recursos y esfuerzos de un conjunto cada vez más amplio de actores, intra y extramunicipales.** Avanzar en estas dos direcciones puede ayudar a nuestros responsables locales a mejorar sus posiciones y a enfocar la entrada del nuevo milenio como una oportunidad, como una excelente oportunidad.

II. RED DE LOS FENÓMENOS

1. Límites en la nacionalización de la política municipal

En esta sección concentraremos el análisis en la tensión entre las variables de ámbito nacional y los factores estrictamente locales, entendiendo que esta tensión representa uno de los ejes que estructuran la evolución política municipal en España desde 1979. Para llevar a cabo este análisis, hemos organizado la exposición en cuatro grandes apartados:

1. En primer lugar, ubicamos la tensión territorial y planteamos las hipótesis de trabajo.
2. Posteriormente, introducimos algunos elementos de contexto y reconstruimos el proceso histórico.
3. En tercer lugar, ahondamos en la esfera de los esquemas institucionales y los partidos políticos como factores de nacionalización.
4. Finalmente, trasladamos la reflexión al plano de las políticas públicas municipales como variable clave de la emergente relocalización de la vida política en España.

1.1 Tensiones entre ámbitos territoriales

Los Gobiernos locales se mueven en un mar de tensiones. Como explicaremos con más detalle en la próxima sección, el eje de la actividad de los municipios ha ido pasando de las preocupaciones políticas a las de gestión y viceversa. Observaremos también como la naturaleza política del Gobierno local se ve sometida a la influencia de dos lógicas de difícil articulación, la representativa y la participativa; o como las funciones municipales de prestación se debaten entre los principios burocráticos y las presiones y voluntades de cambio hacia escenarios posburocráticos.

Pues bien, el conjunto de dilemas resultantes de todo ello debe enmarcarse en una suerte de tensión estructural que ha marcado la política municipal en España de manera permanente entre 1979 y 1997: los problemas en torno al peso específico que las variables de política nacional[4] han tenido en la conformación de sistemas políticos locales.

---

[4] A lo largo del texto utilizamos el término *nacional* en un sentido muy amplio, englobando cualquier ámbito o nivel político de escala territorial superior a la local. Así, muchas veces estaremos refiriéndonos al estatal; en otras ocasiones, sin embargo, el ámbito de referencia será el autonómico.

La cuestión territorial en clave local-nacional no tiene en España la dimensión simbólica y de identidad que subyace a las controversias entre el Estado central y las comunidades autónomas. Sin embargo, no por ello deja de ser una cuestión problemática. La tensión entre variables locales y extra-locales se proyecta al menos en cinco esferas:

— en los partidos políticos y en las elecciones municipales,
— en los esquemas institucionales de gobierno local,
— en los sistemas de financiación,
— en la capacidad de los municipios para elaborar políticas públicas, y
— en la capacidad de éstos para innovar de manera autónoma en la esfera de la gestión.

Sobre la base de estos planos de tensión territorial en los que debe enmarcarse cualquier reflexión sobre el Gobierno local en España, planteamos el siguiente juego de hipótesis iniciales:

1. Los actores sociales de base local jugaron un papel muy relevante en la lucha por la democratización municipal en España. Ello explica que, en una fase inicial, la democracia local buscara fórmulas electorales e institucionales propias, sin caer en mimetismos respecto al ámbito nacional. Sin embargo, el modelo de transición en España consolida un escenario donde lo político tiene su anclaje en el nivel estatal-nacional y su vehículo en el sistema de partidos. De ello se deriva que los municipios acaben reproduciendo los esquemas institucionales del Estado y que la «arena electoral» local se vea progresivamente copada por los partidos políticos, en detrimento de otras fórmulas de canalización de intereses locales. Sólo recientemente **las variables locales han vuelto a aflorar como factores explicativos de innovación institucional, mientras los partidos siguen operando como principal factor de nacionalización.**

2. La democracia local en España transcurre hasta el final de la década de los ochenta sin grandes aportaciones específicas de los municipios en el terreno de las políticas económicas, sociales, territoriales o ambientales. Esto explica las relativamente escasas demandas que se hacían desde el ámbito local en lo relativo a autonomía fiscal, competencias o fórmulas de gestión. En esta segunda esfera, por tanto, el balance también arrojaba un saldo claramente orientado hacia la nacionalización. Sin embargo, todo ello empieza a truncarse de forma relevante desde principios de los noventa: un conjunto de nuevas realidades presionan a los municipios para que éstos se posicionen en clave local ante fenómenos socioeconómicos emergentes. Así pues, **el nuevo abanico de políticas públicas municipales opera hoy como principal factor de relocalización de lo político.**

Estas dos hipótesis plantean cierta secuencia cronológica, por la que discurre además la tensión territorial en diferentes planos. En los apar-

tados que siguen intentaremos profundizar en todo ello y obtener, de este modo, el máximo grado posible de contrastación de las hipótesis iniciales.

1.2 Vaivenes históricos entre lo local y lo nacional

El contexto municipal europeo

Los países europeos occidentales con sistemas democráticos consolidados desde hace más tiempo que el nuestro han afrontado también la cuestión de la inserción de sus respectivos Gobiernos locales en una determinada configuración territorial interna.

1. En el plano de *las instituciones y los partidos*, los niveles de localización son bajos en la práctica totalidad de las democracias occidentales. Es decir, **la reproducción de las fórmulas institucionales nacionales y la implantación de partidos políticos también de ámbito nacional se han ido imponiendo con escasas y no muy relevantes excepciones.** En general, los municipios han reproducido de forma ampliada los rasgos centrales del modelo de relaciones entre Ejecutivo y Parlamento a escala nacional. Así, la lógica presidencialista francesa, por ejemplo, ha tenido su proyección en la relevancia simbólica y ejecutiva del alcalde, mientras que el esquema parlamentario británico se ha traducido en Gobiernos locales de gabinete con alcaldes débiles.

Desde otra perspectiva, el modelo de democracia mayoritaria ha comportado Ejecutivos locales monocolores y con amplios apoyos de partido en los plenos o las asambleas municipales, por ejemplo en las grandes ciudades inglesas o escandinavas. Por su parte, el modelo de democracia consociativa (de amplia base de consenso) también ha tenido su fiel plasmación local en la formación sistemática de Gobiernos municipales apoyados por una coalición sobredimensionada (coalición que supera ampliamente el mínimo necesario para gobernar) en Holanda, Bélgica y, en menor medida, Italia.

Respecto al dominio de los partidos políticos de base nacional, notemos únicamente que se detecta algún resquicio en favor de candidaturas locales en aquellos países con Gobiernos locales enraizados en el principio de competencia general[5] (España y otros países de nuestro entorno) y con mapas municipales muy fragmentados, como Francia y Alemania. Pero es

[5] El principio de competencia general otorga a los municipios autonomía para actuar en todos aquellos ámbitos que, sin perjudicar al interés general, se consideren oportunos para el beneficio de la comunidad.

prácticamente inexistente en los países anglosajones y nórdicos, con Gobiernos locales estatutarios[6] y municipios de mayor tamaño.

2. Esta última reflexión nos introduce en un nuevo plano, el de *las capacidades efectivas de gobierno y gestión.* En el marco del desarrollo del Estado de Bienestar, los Gobiernos locales europeos se polarizan en torno a dos grandes modelos:

— El modelo de Administración municipal de bienestar, propio de los países anglosajones y escandinavos: las instituciones locales despliegan roles operativos (prestación de servicios) de gran magnitud y se convierten en los brazos ejecutores de los servicios públicos universales del Estado de Bienestar.

— El modelo de Gobierno local residual, propio de los grandes Estados continentales, en el cual las instituciones locales diseñan programas de desarrollo comunitario y redes de asistencia social, pero, debido a su escasa capacidad de gestión de recursos, quedan al margen de los grandes servicios del Estado social.

Existen, sin embargo, dos elementos compartidos que nos permiten sostener la idea de un cierto esquema común para la comprensión de los Gobiernos locales en la Europa del bienestar:

— Comparten **una agenda (o programa de actuación municipal) poco compleja**, centrada en los ámbitos urbanístico y social, sin ninguna aportación significativa en el empleo, la promoción económica o el medio ambiente.

— En ambos modelos los Gobiernos locales **adoptan roles meramente operativos**, ejecutores de políticas diseñadas en niveles superiores, sin ningún tipo de incursión en roles sustantivos que los impliquen en la toma de decisiones políticas.

A lo largo de los años ochenta y noventa han aparecido algunas líneas de cambio que se proyectan sobre los modelos europeos de Gobierno local:

— El thatcherismo llega a tener un impacto demoledor (por neoliberal, pero también por centralista) sobre las capacidades de prestación de servicios de los Gobiernos locales británicos.

— Los Gobiernos locales continentales resultan beneficiados por dinámicas internas de descentralización.

— La Europa del sur irrumpe en el escenario del debate municipal europeo de la mano de las transiciones democráticas.

---

[6] Los Gobiernos locales estatutarios se caracterizan por poder intervenir únicamente cuando la autoridad central les encomienda una tarea.

Como resultado de todo ello, una mirada actualizada nos permite afirmar que la tradicional fractura anglo-continental queda hoy desbordada por un nuevo mapa donde aparecen y desaparecen modelos de renovación y cambio. Existen, sin embargo, dos nuevos elementos compartidos que nos permiten sostener de nuevo la idea del mantenimiento de un esquema común de políticas locales en Europa, ahora bajo las condiciones de un Estado de Bienestar remodelado o, utilizando una terminología más precisa, poskeynesiano. Ahora los Gobiernos locales se caracterizan por:

— Disponer de **unas agendas o planes de intervención más complejas**, con presencia notable de nuevas políticas económicas, de empleo y ambientales.

— Desarrollar **roles más estratégicos**, con mayor voluntad de presencia en las decisiones políticas y reclamando una aportación específica de la esfera municipal a la reestructuración de los modelos de bienestar en un contexto globalizado como el actual.

Gobiernos locales y tensión territorial en España

La pregunta clave para la elaboración de este apartado es la siguiente: ¿en qué medida se incorpora el caso español a las tendencias europeas revisadas en los párrafos anteriores? La respuesta se ilustra a partir de una breve reconstrucción histórica, que utilizamos para detectar aspectos relevantes para su posterior análisis. En esta reconstrucción nos hemos centrado en cinco aspectos: las instituciones, los partidos políticos, la fiscalidad y el gasto, las políticas municipales y la gestión.

En el plano institucional, quedó claro desde las primeras elecciones municipales de 1979 que la lógica parlamentaria iba a presidir el diseño municipal: elección por sufragio universal de concejales y elección del alcalde por el pleno, con posibilidad de ejercer la moción de censura.

Entre 1979 y 1983 –y en mucha menor medida entre 1983 y 1987– este esquema **se interpretó localmente en clave de consenso**. La mayoría de las ciudades medianas y grandes tuvieron Ejecutivos locales de coalición y las Comisiones Permanentes, de composición multipartidista, funcionaron, en no pocos casos, como verdaderos equipos de gobierno de naturaleza inclusiva, con presencia de la oposición electoral. Se mostraba, por lo tanto, una apariencia de *localismo institucional*.

Sin embargo, la nueva correlación de fuerzas surgida de las elecciones generales de 1982 y el nuevo marco normativo que supone la Ley de Bases de Régimen Local de 1985, reorientan las instituciones de gobierno local hacia **un esquema parlamentario en clave mayoritaria, con elementos presidenciales, todo muy en línea con el nuevo estilo de la política estatal**. Por una parte, disminuye drásticamente el porcentaje de Gobiernos locales de coalición y las Comisiones Permanentes son sustituidas por las

nuevas Comisiones de Gobierno, con presencia exclusiva del partido que sostiene al alcalde. Por la otra, se refuerza el papel institucional (simbólico y ejecutivo) de la alcaldía, por lo que empiezan a fraguarse estrategias de liderazgo local fuertes. Todo ello reproduce la configuración nítidamente mayoritaria de los Gobiernos centrales y autonómicos, así como el estilo de liderazgo personalizado que se impone en España durante los años ochenta.

En el plano de los partidos, también las elecciones municipales de 1979 dejan claro que la conformación de la política local se hará en España en clave partidista. Sin embargo, su aún débil implantación territorial hace que se articulen con el impulso que todavía genera la acción colectiva vecinal de etapas predemocráticas. Llegan a los ayuntamientos, en consecuencia, un buen número de agrupaciones de electores y de concejales elegidos en candidaturas independientes, es decir, de base no partidista. Sin embargo, **la expansión de los partidos en la «arena electoral» municipal se muestra imparable desde 1983.**

En el próximo apartado destacaremos que dicho proceso no ha supuesto, por lo menos hasta hace poco, una verdadera politización local: los partidos han sido paradójicamente vehículos de gerencialización. ¿En qué otra dimensión ha sido relevante ese proceso? Sin duda, en el eje territorial. La reproducción de sistemas locales de partidos según el formato central no ha politizado la esfera local, pero sí **ha operado como factor de subordinación de ésta a la nacional.**

En el ámbito de la fiscalidad y el gasto las dinámicas en el eje territorial presentan complejidades relevantes. Las variables de autonomía fiscal y de participación de la esfera local en el gasto total de las Administraciones Públicas en España presentan un comportamiento de signo contrario al de las comunidades autónomas. La Ley Reguladora de las Haciendas Locales (LRHL) de 1988 sitúa la autonomía financiera de los municipios claramente por encima de las comunidades autónomas de régimen común. En 1988, los ingresos propios de los municipios españoles representaban el 63% de sus ingresos no financieros; en el nivel autonómico, el mismo indicador se situaba en el 17,42% en 1990. Por el contrario, la estructura del gasto reflejaba en 1979 una distribución aproximada de 90-10 entre los niveles central y local; actualmente la participación local se sitúa por debajo del 15%, pero la autonómica se ha disparado hasta más allá del 25%, y con tendencia a incrementarse a corto plazo.

Así pues, la amplia capacidad de gestión autonómica opera en un marco de centralización fiscal, mientras que **la relevante autonomía financiera de los municipios opera en un marco de incremento del gasto autonómico que deja a los Gobiernos locales en una posición de debilidad en la gestión de recursos.**

El terreno de las políticas locales se enmarca en un contexto contradictorio. Por un lado, viene constreñido por un marco financiero restrictivo y por un sistema legal de atribuciones competenciales que, más allá del núcleo de poderes reconocido por la Ley de Bases de Régimen Local, deja a los municipios a merced de normas sectoriales, estatales o autonómicas, que han tendido a socavar cualquier expectativa localista. Por otro lado, en cambio, los Gobiernos locales, en virtud de su potencial de acción pública en beneficio de la comunidad, han ido construyendo una agenda de políticas y unos catálogos de servicios que desbordan claramente cualquier previsión competencial.

Durante los años ochenta los factores de restricción pesaron mucho: el marco legal y financiero operó como variable independiente. Durante los años noventa, la balanza se desplaza hacia el otro polo: las voluntades políticas comienzan a operar como verdaderas variables independientes y los Gobiernos de las ciudades ponen en marcha políticas y estructuras organizativas en los ámbitos de la promoción económica, los servicios personales, el territorio y el medio ambiente por medio de las cuales **empiezan a diseñar modelos estratégicos de ciudad**.

En la gestión es quizás donde la transición desde la nacionalización hacia la localización se produce con más nitidez. La reproducción de esquemas de corte burocrático en la esfera local, a imagen de la Administración central, tiene sus máximos exponentes durante los años ochenta en:

— El dibujo de organigramas locales muy densos, muy verticales y con un alto componente de sectorización según líneas profesionales y corporativas.

— La conformación de monopolios prestacionales público-municipales con escasa participación de la sociedad civil local en la generación de bienestar colectivo.

Ambos rasgos siguen caracterizando hoy a buena parte de unas Administraciones centrales y autonómicas con fuertes resistencias al cambio. Por el contrario, la innovación operativa municipal es notable y sitúa la gestión municipal en la vanguardia del cambio posburocrático, lo que en el eje territorial implica **un reforzamiento nítido de los valores y las lógicas localistas**. Volveremos sobre este tema en la última sección de este capítulo.

En síntesis, podemos afirmar que los Gobiernos locales, en el umbral de sus 20 años de existencia democrática, se insertan **en un modelo de nacionalización todavía fuerte en el plano institucional y partidista**, aunque con tendencia a la estabilización o incluso a la reemergencia de ciertos rasgos de localismo institucional. Por otra parte, en el ámbito de los recursos, las políticas y la gestión, los Gobiernos locales se encuentran en pleno **proceso de reconfiguración hacia un escenario más localista**, con una pre-

sencia municipal mayor, más estratégica y más innovadora, sin haber superado aún las restricciones estructurales que imponen los marcos fiscal y normativo del Estado de las autonomías.

Veamos en los apartados siguientes, con más detalle, la inserción escasamente localista de la esfera municipal en el plano del sistema de partidos y la inserción progresivamente más localista de esta misma esfera en el plano de las políticas públicas.

1.3 Protagonismo de los partidos políticos en la vida local

La reflexión sobre la tensión central-local en España en el plano de los partidos políticos debe construirse intentando dar respuesta a dos preguntas clave: ¿en qué medida puede hablarse de *partidificación*[7] real de la vida política local española? y ¿hasta qué punto esta partidificación ha operado como mecanismo efectivo de nacionalización de la esfera local?

Una partidificación real pero limitada

El carácter protagonista de los partidos en la esfera local de la España democrática presenta dos aspectos cada vez más relevantes y un tercero de persistente y gran debilidad:

— Las candidaturas independientes han ido desapareciendo o siendo absorbidas bajo las siglas de algún partido. Paralelamente, la presencia de listas partidistas no ha dejado de crecer y, aún más relevante, un número cada vez mayor de concejales son elegidos bajo alineamientos partidistas, lo que supone que, dado el caso, acceden a responsabilidades de gobierno local encuadrados bajo unas siglas y un programa de partido.

— Son los partidos los que diseñan las estrategias electorales y redactan los documentos de carácter programático. Es perceptible una concentración en los partidos de la capacidad de elaborar procesos comunicativos y contenidos políticos locales.

— La presencia de los partidos en la esfera local es, sin embargo, muy débil como instrumentos de articulación de intereses y relativamente débil como mecanismos de seguimiento y control de la actividad institucional de los concejales electos bajo sus propias siglas.

---

[7] Utilizamos este neologismo para destacar que no debe confundirse la política y los partidos. Referirse a la *partidificación* significa que los partidos –así como sus lógicas de funcionamientos– se convierten en los elementos centrales del ámbito municipal, mientras que la politización se refiere al debate en torno a proyectos alternativos de futuro comunitario.

Tabla 1 – Evolución de las candidaturas de los partidos e independientes. 1979-1991

	Elecciones municipales				Variación 1979-1991	% de variación 79/91
	1979	1983	1987	1991		
PSOE	3.368	5.588	5.969	6.522	3.154	93,6
PP	991	5.618	5.200	6.343	5.352	540,1
IU/IC	1.525	1.666	1.466	1.561	36	2,3
CiU	385	683	841	863	478	124,1
PNV	186	229	209	217	31	16,6
BNG	–	99	115	162	162	61,6
PSA/PA	87	90	136	281	194	222,9
Independientes	3.117	2.332	1.563	1.892	–1.225	–60,7

Fuente: Datos del Ministerio de Justicia e Interior, Dirección General de Procesos Electorales.

Como resultado de todo ello, podemos afirmar que **el protagonismo partidista es un hecho consolidado en la «arena electoral», pero enormemente diluido tanto en el ámbito social como en las capacidades de los aparatos locales para generar orientaciones y directrices para la acción.** De aquí el carácter real, pero limitado, del fenómeno de la partidificación.

Como indicador del creciente protagonismo electoral puede observarse en la tabla 1 la evolución del número de candidaturas presentadas por los distintos partidos. Observamos que todos los grandes partidos, sin excepción, incrementan su presencia, con porcentajes que casi llegan o superan ampliamente el 100%. Por el contrario, el número de candidaturas independientes se reduce en un 60,7% en el período 1979-1991.

Como indicador de la escasa presencia social de los partidos en el ámbito local cabe destacar una sola cifra: la relación media en los principales partidos políticos entre afiliación en las agrupaciones locales y voto en las elecciones municipales se sitúa en una proporción cercana a 1/100 en las ciudades de más de 100.000 habitantes. Como referencia comparada, valga señalar que la media de la Unión Europea se sitúa en 1/35.

Potencial y límites del protagonismo de los partidos como factor de nacionalización de la política local

La penetración de los partidos en la esfera local, aún focalizada en los períodos electorales, ha operado como condición necesaria de nacionalización de la política municipal en la España democrática. Sin embargo, el protagonismo de los partidos dista de ser condición suficiente para que se dé dicha nacionalización. La partidificación limitada que hemos observado sólo verificará su potencial de nacionalización si se cumplen como mínimo dos condiciones añadidas:

— Que los partidos, por medio de unas estructuras organizativas centralizadas y jerárquicas, sean capaces de subordinar de manera sistemática la esfera local a sus intereses y estrategias, convirtiendo así el ámbito municipal en un escenario más donde trasladar el debate político nacional.

— Que dicha centralización del debate político tenga una nítida expresión en el comportamiento electoral municipal, el cual acabe convirtiéndose en simple predictor o barómetro de los comportamientos electorales generales.

¿En qué medida se cumplen en España estas dos condiciones? La vertebración territorial de los partidos presenta límites muy claros. Sus bases locales no operan como simples cadenas de transmisión de estrategias diseñadas desde un centro de decisión único. Los partidos son organizaciones heterogéneas, donde las relaciones centro-periferia se ven sometidas a lógicas de dominación vertical, pero también a lógicas de conflicto y negociación. En definitiva, las direcciones nacionales de los partidos pueden movilizar importantes recursos de poder, pero en ningún caso pueden convertirlos en actores unitarios y uniformes. Podemos concretar esta situación ambivalente.

El *predominio central* se ha proyectado sobre:

— la elaboración de programas-marco, que en muchas ocasiones han sido localmente adoptados sin revisiones ni puntualizaciones críticas,

— la conformación temática básica de las campañas electorales.

El *predominio local* se ha plasmado en:

— el reclutamiento y elección de candidatos a alcaldes y concejales,

— la introducción de un segundo nivel de debate político en clave estrictamente local, orientado a captar apoyos electorales en función de la obra de gobierno realizada o de un determinado proyecto de ciudad.

En relación con el comportamiento electoral municipal en España entre 1979 y 1995, la tesis de la nacionalización encuentra fuertes apoyos empíricos. La tabla 2 muestra que el nivel de transferencia y captación de votos entre partidos en las elecciones municipales respecto del comportamiento en las generales es bajo: **predomina la identidad de voto nacional-local, hecho que, en un marco de centralización mediática y temática, puede interpretarse como un fenómeno de arrastre del voto municipal por el estatal.** Como media del período 1983-1995, el PSOE y el PNV muestran lealtades en torno al 90%, el PP y CiU se sitúan cerca del 80% y solamente IU-IC presenta una combinación de volatilidad (58,7% de lealtad) y captación de voto (33,8% provenientes del PSOE en las generales) que abre la puerta a pensar en factores estrictamente locales.

Como indicador de nacionalización, el voto local debe matizarse, sin embargo, desde otra perspectiva: la que relaciona cada elección local con

Tabla 2 – Transferencia de votos de las elecciones generales a las locales. En porcentaje. Media 1983-1995

	% de votos recibidos en las elecciones municipales según el partido votado en las generales					
	PP	PSOE	IU-IC	CiU	PNV	Independientes
Partido votado en las elecciones generales						
PP	81,4	1,7	1,7	5,6	1,1	25,1
IU-IC	0,5	2,1	58,7	–	–	6,3
PSOE	12,9	93,6	33,8	10,7	6,4	49,6
PNV	–	–	–	–	89,8	2,0
CiU	0,3	0,3	0,3	80,6	–	3,4
Otros	2,8	1,3	4,3	3,0	0,6	7,6
Total	100	100	100	100	100	100

Fuente: Delgado Sotillos, I., *El comportamiento electoral municipal español, 1979-1995*, CIS, Madrid, 1997.

su respectivo precedente nacional y cruza los datos por partido político. Esta perspectiva nos permite percibir, por ejemplo, la importancia del voto municipal que se utiliza para castigar al partido gobernante en el Estado. Esta situación erosiona el factor arrastre pero refuerza la tesis de la nacionalización, pues la dualidad de voto se explica a partir de la situación política global y no a partir de la introducción de valoraciones específicamente locales.

De este modo, tal como se observa en la tabla 3, el PSOE presenta caídas fuertes en las municipales de 1987 y 1995 respecto a las generales de 1986 y de 1993, respectivamente. Concretamente, las elecciones municipales de 1995 preludian la derrota de 1996 a manos del PP, que consigue en las municipales de 1995 romper el techo electoral de las generales de 1993. El mayor desencaje entre resultados electorales nacionales y locales del PP se da en 1987, como consecuencia del trasvase de voto local hacia fuerzas

Tabla 3 – Elecciones municipales como barómetro de las generales. En porcentaje. 1979-1995

	Diferencia del % de voto entre las elecciones municipales y las generales				
	M79-G79	M83-G82	M87-G86	M91-G89	M95-G93
PSOE	–2,6	–5,6	–7,9	–1,6	–7,9
PP	–3,1	–0,6	–5,4	–0,7	0,5
IU-IC	1,9	4,1	1,7	–0,7	2,1
CiU	0,3	0,4	0,1	–0,2	–0,5
PNV	0,5	0,3	–0,4	0,4	0,2
HB	–2,1	–0,2	0,1	0,0	0,0
ERC	–0,1	–0,2	0,4	0,5	0,1

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Delgado Sotillos, I., *op. cit.*

Tabla 4 – Distribución del voto por áreas ideológicas en las elecciones municipales. En porcentaje. 1979-1995

	1979	1983	1987	1991	1995
Izquierda	40,68	50,70	43,78	46,35	42,49
Derecha	34,30	28,50	32,09	28,99	35,55
Nacionalistas	8,94	10,09	15,48	12,97	18,16
Independientes	15,30	10,00	4,90	7,60	3,80

Fuente: Delgado Sotillos, I., *op. cit.*

nacionalistas y regionalistas. También destaca la diferencia de resultados obtenida por IU-IC (entonces PCE-PSUC) en 1983, cuando consiguen remontar la fuerte erosión electoral de 1982 a manos del PSOE. Ambos hechos abren posibles fisuras en la tesis de la nacionalización.

Finalmente, en la tabla 4 apreciamos como la distribución del voto municipal por áreas ideológicas presenta también una dinámica evolutiva fuertemente conectada con variables nacionales: el auge de la izquierda en 1983 como consecuencia del giro electoral general de 1982, la clara recuperación de la derecha en 1995, y los saltos adelante de las fuerzas nacionalistas en 1987 y 1995 en paralelo a su incremento de representación política general.

1.4 Vuelta a las agendas locales

La década de los años ochenta supuso para los Gobiernos locales españoles una primera etapa en la construcción de su agenda o programa de actuación en el campo de las políticas públicas. La expansión de funciones públicas de bienestar a escala estatal y autonómica, el desarrollo de un marco legal garante de la autonomía local y el imperativo democrático de dar respuesta a necesidades y demandas básicas de la población no atendidas por los ayuntamientos franquistas fueron las principales coordenadas que enmarcaron e impulsaron la conformación de un ámbito local de intervención pública. Las agendas locales, hasta finales de los años ochenta, respondieron con bastante exactitud al modelo **de municipio de bienestar de baja intensidad** propio de los países del sur de Europa.

Más allá de los servicios básicos asignados a los municipios (redes de abastecimiento, seguridad, ordenación viaria, limpieza, recogida de residuos, etc.), la intervención pública local se estructuró sobre dos ámbitos:

— *Ámbito urbanístico*, en su doble vertiente de macro-regulación de usos del suelo por medio del planeamiento y de micro-intervención subsanadora de déficit acumulados de equipamiento urbano.

— *Ámbito social*, también con una doble dimensión interna: la provisión de servicios culturales, deportivos y de ocio, y la puesta en marcha de una red de servicios sociales de atención primaria, básicamente asistenciales.

De forma paralela, se estaban desencadenando procesos económicos, socio-culturales y territoriales que iban a provocar fuertes impactos sobre la oferta de políticas públicas locales durante la década de los noventa. En concreto, observamos que las agendas o programas de actuación locales se amplían, los Gobiernos locales adquieren una relevancia insospechada en la regulación de conflictos sociales emergentes y los municipios, en un entorno cada vez más complejo y globalizado, encuentran vías para intentar mejorar su posición estratégica.

En definitiva, los Gobiernos locales españoles van superando rápidamente el modelo de bajo perfil que los caracterizaba y van situándose en condiciones de realizar una aportación estratégica a la redefinición tanto del Estado de Bienestar como de las formas de practicar la acción de gobierno y liderazgo público sobre la sociedad. Todo ello nos sitúa en un **nuevo escenario de localismo reforzado** que contrasta con la todavía persistente nacionalización partidista y electoral. Para estructurar el análisis sobre el nuevo localismo de las políticas públicas, proponemos abordar dos asuntos:

— La relación entre las transformaciones que afectan al ámbito local y la modificación de sus agendas de actuación.
— El contenido que se apunta en las políticas públicas locales de los años noventa y que, probablemente, se consolidará en el siglo XXI.

Dimensiones del cambio e impactos sobre las agendas locales

Vamos a analizar a continuación las transformaciones que operan sobre los ámbitos económico, social y urbanístico, así como los efectos que se trasladan a la agenda local de intervención.

La dimensión económico-laboral. La proyección de la crisis económica sobre el territorio provoca efectos casi devastadores en las áreas urbanas y metropolitanas españolas de industrialización desarrollista. En el centro de dichos efectos, la escasez y precariedad del empleo constituye, para muchos grupos de población, el eje articulador de una nueva realidad vivencial. Más allá, nadie parece saber cómo van a reactivarse las ya agotadas bases de crecimiento, pues las respuestas políticas a la crisis diseñadas desde el ámbito estatal presentan límites muy claros.

De este modo, la crisis industrial y ocupacional impregna el día a día de las comunidades y se convierte en el factor clave para la irrupción de las políticas económicas en las agendas públicas locales. Si hasta entonces la esfera económica quedaba excluida de los programas municipales de ac-

tuación, a partir de ese momento los municipios se ven impulsados a intentar diseñar respuestas imaginativas al problema del paro y, más tarde, a elaborar estrategias de desarrollo local que ofrezcan nuevos horizontes de promoción y desarrollo comunitario.

La dimensión socio-cultural. En este ámbito cabe destacar dos fenómenos con impacto directo sobre la aportación específica de los Gobiernos locales a la generación de bienestar:

— Como resultado de la aparición de nuevas rupturas sociales, se observa un proceso de fragmentación. La desigualdad social adopta un carácter complejo y aparecen necesidades de nuevo cuño en los parados de larga duración, las familias monoparentales, la drogadicción o la marginación.

— La cultura política del bienestar adquiere una nueva dimensión. El bienestar ya no es sólo una reivindicación global destinada a ser atendida desde ámbitos lejanos (el Estado), sino también un elenco de inquietudes conectadas con la vida cotidiana. Deja de ser únicamente una demanda de protección social para ser también el resultado de armar un conjunto de relaciones sociales cohesionadoras en el ámbito local.

¿Cómo se trasladan ambos procesos de cambio a la agenda de actuación de los Gobiernos locales españoles? En este caso no estamos ante la irrupción de un nuevo sector de política pública, sino ante la transformación del tipo de oferta que hacen los municipios en términos de bienestar social. Por una parte, la creciente exclusión social demanda políticas más centradas en mecanismos de acción positiva; por otra, las estrategias de identidad y cohesión social dan un impulso decisivo a las políticas culturales de dinamización comunitaria.

La dimensión urbanística. El modelo urbanístico desarrollista se caracterizaba por propiciar dinámicas urbanas de expansión demográfica y espacial que generaron las primeras coronas metropolitanas de las grandes ciudades. Complementariamente, se producía una desvalorización del parque inmobiliario y se generaban procesos de degradación en los centros históricos. Este modelo entra en crisis en paralelo al proceso de desindustrialización y, a finales de los años ochenta, los intentos por superar esta situación suponen la puesta en marcha de complejos procesos de redefinición del territorio. En concreto, las nuevas ciudades posindustriales presentan un conjunto de nuevas características:

— Se genera una estructura difusa donde aparecen múltiples centros. Éstos son el resultado de las nuevas posibilidades de descentralizar actividades productivas, de consumo o de ocio. Parece difuminarse la antigua jerarquía territorial, donde todo lo importante estaba en el centro de la gran ciudad. En la diseminación de actividades se producen nuevas líneas de desigualdad, se configuran territorios especializados en producción tecnoló-

gica, en viviendas de calidad o en la oferta de grandes espacios comerciales.

— Se desdibujan los propios contornos territoriales de las ciudades. Éstas ya no se ven limitadas ni por las murallas medievales ni por las modernas demarcaciones municipales, sino que dependen de la intensidad de las relaciones que establezcan con un entorno que no entiende de fronteras administrativas. Vivimos en un lugar y comemos en otro; trabajamos en un municipio, compramos en el de al lado y nos divertimos en el de más allá: la ciudad ya no existe como algo fijo, sino que varía –late, dicen los expertos– en función de estos constantes flujos y movimientos.

Así pues, los programas locales de intervención sobre el territorio se ven sometidos a un conjunto de nuevas presiones. Se producen dinámicas de extensión y de incremento de la complejidad dentro del bloque de políticas urbanísticas. Dichas dinámicas se concretan en nuevas políticas cuyos objetivos son dotar de eficiencia al sistema urbano, diseñar esquemas de expansión urbana sostenibles y equitativos y plantear la regeneración de los degradados tejidos urbanos.

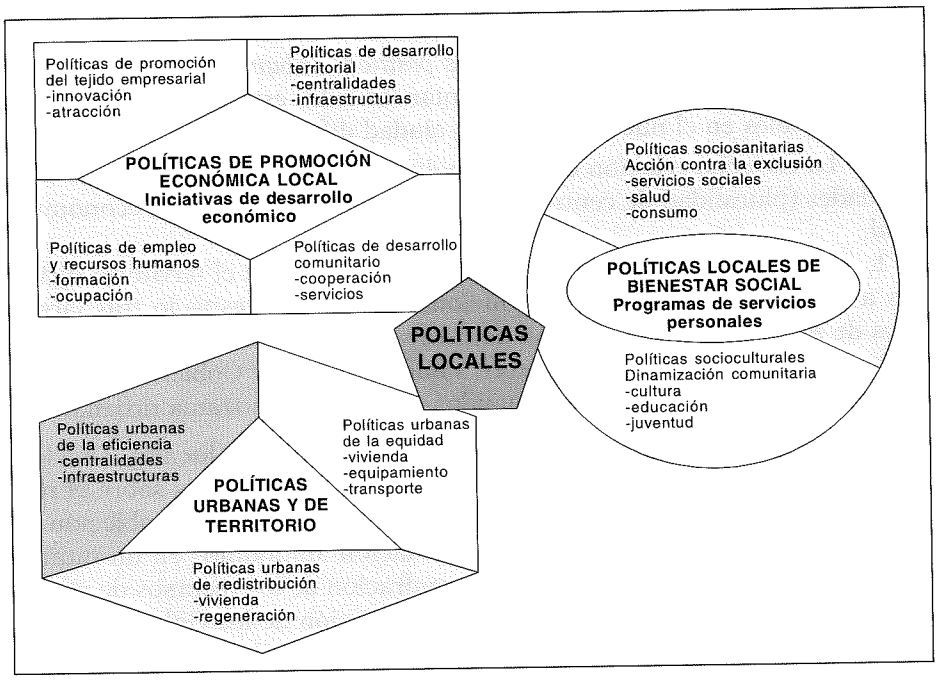
Tendencias de futuro

La suma de las transformaciones apuntadas en el apartado anterior recrea las condiciones para una aportación mucho más significativa de los municipios en el terreno de las políticas públicas. En concreto, la transición hacia un modelo económico que valora más el territorio, hacia unas estructuras sociales más fragmentadas y hacia un sistema urbano menos centralizado, canaliza la aparición de novedosas características. Las hemos intentado resumir en tres epígrafes que –como se verá– son coherentes con los planteamientos adelantados en las Tesis Interpretativas.

Hacia una oferta compleja de políticas locales. La oferta de políticas públicas de los nuevos Gobiernos locales adquiere una naturaleza mucho más compleja. Por una parte, se extiende hacia sectores tradicionalmente al margen de la actividad local; como, por ejemplo, la promoción económica, el empleo, el medio ambiente o las telecomunicaciones. Por otra parte, se profundiza en el nivel de intervención sobre sectores ya consolidados: nuevas políticas de servicios personales y de regeneración urbana (cuadro 1).

Hacia roles más sustantivos y estratégicos. La complejidad de los programas de actuación local podría quedarse sólo en eso si no estuviera acompañada de una transformación en la propia naturaleza de los roles desempeñados por los Gobiernos locales. Si así fuera, el cambio sería limitado. Sin embargo, observamos que a la ampliación y modificación de la oferta de políticas se añade un proceso que afecta también a la forma de entender qué es y qué debe hacer un ayuntamiento. Concretando, a las tra-

Cuadro 1 – Estructura-tipo de la oferta de políticas locales



dicionales actuaciones municipales (de naturaleza meramente operativa y ejecutora) se suman otras de horizonte estratégico. De este modo, los Gobiernos locales empiezan a definir modelos económicos, sociales y territoriales para sus ciudades sobre la base de alternativas de fondo apoyadas en valores políticos diversos.

¿Cómo se concreta dicho horizonte estratégico en actuaciones tangibles? Apuntemos algunos ejemplos:

— En el ámbito de la *promoción económica*, las llamadas iniciativas de desarrollo económico local implican el diseño de un modelo de crecimiento con fuertes componentes endógenos (buscar en la propia realidad local las claves de un nuevo desarrollo) y liderado por los Gobiernos locales. Éstos adquieren funciones de primer rango, puesto que pueden impulsar mejor que ningún otro actor público o privado los elementos de valorización territorial, comunitaria y humana, fundamentales para garantizar el futuro de unas economías locales sujetas a las dinámicas de la competencia global.

— En el campo del *bienestar*, el mantenimiento de los niveles de integración y cohesión social requiere sumar a las políticas de servicios universales otras nuevas de servicios personales y comunitarios. Nadie mejor que los Gobiernos locales para diseñar dichas políticas desde la proximi-

dad. Se abre, de este modo, la posibilidad de definir localmente modelos sociales de ciudad de claro alcance estratégico.

— Finalmente, en el ámbito de las *políticas urbanas* pueden aducirse como mínimo tres razones para cimentar los roles estratégicos de los Gobiernos locales en el nuevo modelo de ciudad difusa:

1. La estrecha relación entre las políticas urbanas de difusión de centralidades (pluralidad de centros) y las iniciativas de desarrollo económico local.
2. La posibilidad de impulsar intervenciones sobre el territorio dirigidas a recuperar la complejidad funcional y social del espacio tras largos años de zonificación (calificación de uso) y segregación.
3. La posibilidad de restablecer, también desde el Gobierno local, un programa de actuación sobre los tejidos edificados y la trama urbana.

Hacia un estilo de diseño relacional de las políticas locales. Una lectura estricta del punto anterior podría despertar serias dudas sobre el realismo de nuestro razonamiento. Cabe una potente e inmediata objeción: la dificultad de concretar programas de actuación autónomos en un mundo que tiende a la globalización y a la concentración de los recursos de poder. En efecto, no se trata de pasar de la subordinación de los Gobiernos locales a la centralidad política de los mismos; se mantendría, aunque invertida, la lógica de las relaciones jerárquicas. Lo que pretendemos destacar es que el Gobierno local puede realizar aportaciones estratégicas al desarrollo y al bienestar de sus ciudades desde un **estilo relacional** de gobierno. Este nuevo estilo –como ya se anticipaba en las Tesis Interpretativas –implica gobernar a través de redes de actores interdependientes y no de jerarquías legalmente establecidas.

2. De la política a la gerencia y de la gerencia a la política

En este apartado pretendemos justificar, aunque sea parcialmente, la segunda de las Tesis Interpretativas. Según ésta, los municipios han experimentado una curiosa evolución, que se concreta en dos etapas:

— La primera arranca con el tránsito hacia su democratización y se caracteriza por ir dejando de lado su dimensión política frente a una creciente orientación prestacional y gerencial. Esta etapa cristaliza en los años ochenta con unos Gobiernos locales que, desde nuestra óptica, se ven dominados por cuestiones administrativas.

— La segunda se inicia a finales de los ochenta y presenta unas características opuestas a las del período anterior: los municipios experimentan un proceso de recuperación de su dimensión política, dando por finalizada

la tarea de construcción administrativa que los había ocupado durante los años anteriores.

Evidentemente, intentar la constatación empírica de esta tesis es extremadamente difícil. No se trata de una dificultad asociada a la propia complejidad de los conceptos que se manejan, sino a los datos disponibles para justificar su evolución. Estos datos no aparecen sistematizados en ningún estudio; son –cuando existen– tan diversos como la propia realidad municipal y, finalmente, no han sido nunca objeto de una aproximación dinámica como la que aquí planteamos.

Ante esta situación, hemos optado por presentar nuestro análisis a partir del poco material disponible, aun a sabiendas de que corremos ciertos riesgos. Se trata de una opción que se justifica tanto por la vocación de presentar un trabajo que sea útil para debatir el futuro de los Gobiernos locales en España como por lo poco estimulante de una alternativa quizás más segura, pero que limitaba nuestro análisis casi hasta la irrelevancia.

A partir de esta opción hemos intentado contrastar la tesis partiendo de una reconstrucción histórica que la justifique (apartado 2.1) y de dos indicadores que pueden apoyar nuestras afirmaciones: el papel de los electos locales (apartado 2.2) y las estructuras orgánicas para la prestación de los servicios municipales (apartado 2.3).

2.1 Reconstrucción histórica del proceso[8]

La transición a la democracia se vivió con gran intensidad desde los Gobiernos locales. Los últimos años de la dictadura habían debilitado su capacidad de control y en los municipios florecían movimientos asociativos bajo el denominador común de la oposición al régimen. Se trataba, por tanto, de movimientos altamente politizados y con voluntad de plantear alternativas genéricas que facilitaran el acceso a la democracia. Este aparente *fervor político* caracterizó el período de la transición. Durante estos años, además, el movimiento asociativo actuó como una especie de gobierno provisional, sustituyendo a unos gobernantes locales desprestigiados e incapaces de actuar.

Sin embargo, esta vitalidad política se vio superada en la etapa que se inicia tras las primeras elecciones democráticas. Los líderes de los movimientos asociativos entran a formar parte de los equipos de gobierno y se produce una situación que, en palabras de algunos de los protagonistas del momento, se define como la combinación de dos elementos: «infantilismo

---

[8] Para este apartado seguimos de cerca el trabajo de Brugué, Q. y Vallès, J. M., «Los sistemas de representación y gobierno», en *Informe Pi i Sunyer sobre Gobierno Local en España*, Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals, Barcelona, 1997.

asociativo» y «soberbia institucional». El primero se refiere al déficit de liderazgo que sufren unas asociaciones que han cedido sus cabezas visibles al juego institucional de la democracia municipal. Estas asociaciones, descabezadas y cada vez más dependientes de sus relaciones con los poderes públicos, pierden capacidad de reivindicación y de intermediación. El segundo elemento pretende caracterizar una situación en la que los nuevos políticos locales, imbuidos de su estrenada legitimidad democrática y atareados en las múltiples responsabilidades de sus flamantes cargos, no disponen ni del tiempo ni de la voluntad suficiente para articular un modelo participativo de democracia local. Con la pérdida de este modelo y la progresiva intensificación del trabajo en los despachos, **se inicia la despolitización y la gerencialización de los Gobiernos locales.**

El rasgo más visible de este proceso es, paradójicamente, la implantación creciente de los partidos políticos en el ámbito municipal. Los partidos –como vimos en la sección anterior– se convierten en los actores centrales de la democracia local y prácticamente nadie pone en duda que la democratización municipal nos ha traído lo que, utilizando ese término un tanto extraño que aclaramos más arriba, se conoce como el proceso de partidificación de la vida política local.

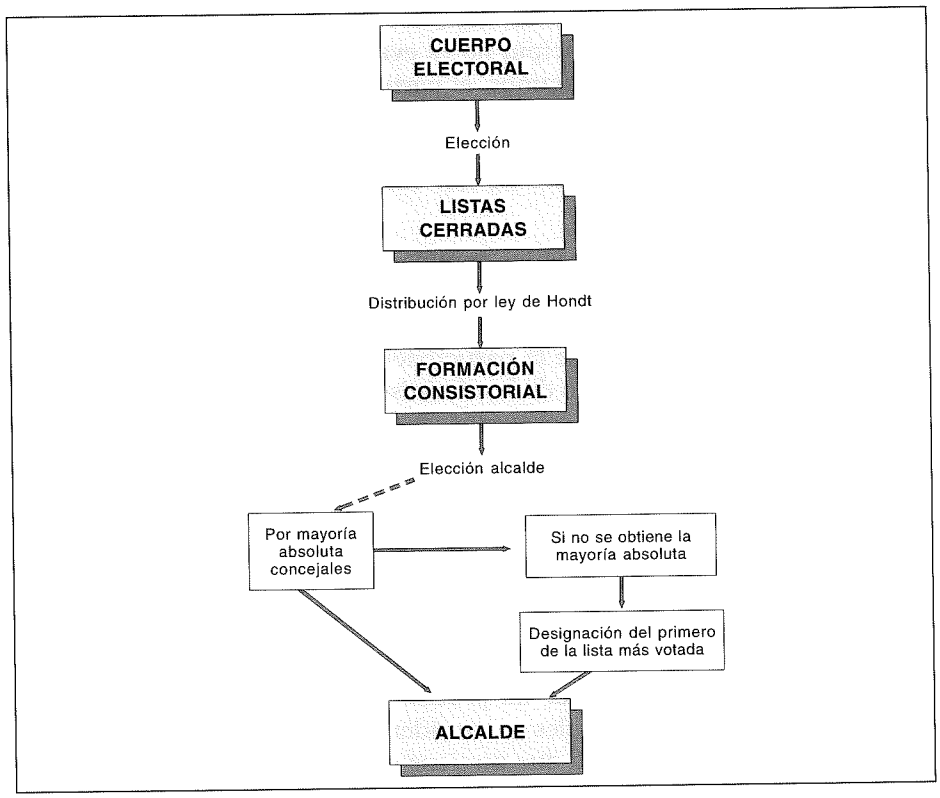
Parece una incongruencia trazar un paralelismo histórico entre un proceso de despolitización local y otro de implantación de los partidos, actores políticos por excelencia. Sin embargo, al menos durante parte de la década de los ochenta, consideramos que el proceso de partidificación no vino acompañado de un proceso paralelo de politización, en el sentido de expresión de opciones ideológicas, priorización de alternativas o selección de alianzas. Creemos, en cambio, que se dio un proceso más complejo que hemos bautizado con la expresión *partidificación gerencialista* y que, en términos muy generales, se refiere a unos partidos que, situados efectivamente en el centro de la actividad local, no ejercen como actores políticos sino como detentadores de responsabilidades gerenciales.

Vamos a intentar explicarnos con más precisión. En primer lugar, los datos disponibles demuestran que los partidos políticos se han convertido en los auténticos protagonistas de la vida política local. Esta situación se explica por diversas razones. Entre las que ahora más nos interesan destacaríamos dos:

— El propio sistema electoral facilita el «desembarco» de los partidos políticos en los municipios. La elección indirecta del alcalde y el modelo de listas cerradas son los dos factores claves para explicar el éxito de los partidos políticos, puesto que condicionan la elección del alcalde a su presencia en una lista y limitan el voto a un listado cerrado de candidatos que, en gran medida, encuentra su cohesión en la adscripción partidista (cuadro 2).

— El carácter presidencialista de la Ley de Bases de Régimen Local –que se manifiesta sobre todo en las amplias atribuciones del alcalde y en

Cuadro 2 – Proceso de elección de alcalde a partir de la Ley 39/1978 de 7 de julio



Fuente: Subirats, J. y Vallés, J. M., «El Govern local», en *10 Anys d'Ajuntaments Democràtics*, FMC, Barcelona, 1989, p. 24.

la composición monocolor del equipo de gobierno– genera dinámicas de agrupamiento en torno a líderes locales que, en la mayoría de los casos, han sido captados por aparatos partidistas capaces de proporcionarles materiales y recursos para el momento políticamente más crucial en la vida política de cualquier municipio: la campaña electoral y el día de la votación.

Una vez que tenemos a los partidos políticos como actores centrales de la política municipal, deberíamos plantearnos como mínimo dos interrogantes: ¿qué representan y qué hacen los partidos en el ámbito local? Sin responder a estas dos preguntas no podremos sustentar aquella hipótesis inicial en la que atribuíamos un carácter gerencialista al proceso de partidificación local.

Desde una óptica normativa, los partidos políticos en el ámbito municipal deberían ser los articuladores de los intereses locales y, además, los que establecieran prioridades en las líneas de actuación y los responsables de

escoger qué hacer y cómo hacerlo en todas aquellas circunstancias que comportasen cierto nivel de conflicto. Sin embargo, este rol teórico de los partidos políticos en el municipio no es evaluado de la misma forma por todos los interesados. Para algunos, el partido político es efectivamente la instancia donde se articulan las alternativas y se resuelven los conflictos entre intereses contrapuestos. Para otros, en cambio, el partido político es irrelevante en el ámbito local, pues no hay conflictos en los que mediar sino servicios que prestar.

¿Cuál de estas dos posturas ha dominado en el proceso de democratización de los municipios españoles? En sus inicios, la democratización de los municipios despertó expectativas tanto en el ámbito de la política (aparición de unos espacios donde la participación ciudadana se podría expresar con mayor plenitud) como de la administración (aparición de unos municipios prestadores de servicios y capaces de mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos). Sin embargo, esta primera dualidad se decantó muy pronto hacia la vertiente administradora o prestacional. Sin insinuar que se trató de una opción consciente, lo cierto es que el raquitismo municipal heredado del franquismo y la fuerza de las demandas de los ciudadanos orientaron los primeros años democráticos municipales hacia la construcción de unas organizaciones capaces de aumentar y mejorar los servicios que ofrecían a sus ciudadanos.

En este contexto se produce un proceso de despolitización de la joven democracia local. Los concejales se consideran a sí mismos como *operarios* al servicio de una comunidad que no tiene conflictos de intereses sino que reclama polideportivos, reparar las aceras o agilizar los trámites administrativos; los partidos políticos se convierten en *instrumentos* para acceder al desempeño de las responsabilidades operativas; los ciudadanos se transforman en *clientes* con demandas que satisfacer; y el propio ayuntamiento se mira en el *mito de la empresa privada* como un ideal sobre el que construir sus modelos de actuación. Los partidos políticos, por lo tanto, no son articuladores de intereses ni representan prioridades en los posibles conflictos de la comunidad. Los partidos políticos son –siendo exagerados en la terminología, aunque no en el fondo de la idea– una «*agencia de ocupación*», unas instancias dedicadas a «colocar» a sus miembros en puestos de responsabilidad gerencial.

Debemos contrastar las afirmaciones anteriores desde una óptica positiva; es decir, observando qué hacen los partidos políticos en el ámbito local o, más específicamente, en qué momento de la actividad municipal tienen una presencia significativa. La teoría nos dice que esta presencia puede darse en dos momentos: en el período electoral (diseñando estrategias, redactando programas o reclutando a los candidatos) o en el funcionamiento cotidiano del ayuntamiento (aportando directivos de confianza política, discutiendo líneas de acción o tomando partido por unos intereses u otros).

Participar únicamente en el primer momento supone una actividad política secuencial, mientras que el segundo comporta una tarea constante e involucrada en la gestión diaria de la mediación entre los intereses y los conflictos que aparecen en la escena local.

En el caso español parece claro que la actividad de los partidos políticos ha sido eminentemente secuencial. En la mayoría de las ocasiones su presencia ha quedado circunscrita al período electoral, momento en el que ejercen su tarea de «colocación» de candidatos en puestos de responsabilidad operativa. Una vez conseguidos los cargos, los partidos parecen retirarse de la escena local: los candidatos se sienten más vinculados al municipio que al partido, las tareas de fiscalización política son prácticamente inexistentes y las actividades de consulta o asesoramiento se limitan hasta prácticamente desaparecer.

Esta situación refuerza el **carácter gerencialista del proceso de partidificación** de la vida política local española. Sin embargo, como veremos más adelante, parece tratarse de un proceso dominante durante los años ochenta que desde finales de esa década o principios de los años noventa está empezando a invertirse.

Tal como señalan diversos analistas, se detecta una serie de cambios en el ámbito local español que podrían estar propiciando un *proceso de politización* que redefiniría el papel que hasta ahora han desempeñado los partidos políticos. En términos muy esquemáticos, nos referimos a la superación de los déficit de prestaciones heredados del franquismo, a la consolidación de estructuras de gestión más o menos estables –y, por lo tanto, independientes de la actividad de los concejales–, a la evolución de las demandas ciudadanas o a la persistente situación de crisis económica que aqueja a los municipios.

Ahora, por tanto, se trata no de construir sino de mantener, no de gestionar sino de dirigir, no de dedicar horas y esfuerzos sino de tener ideas y capacidad de elección. No todo el mundo estaría de acuerdo con la tesis de la politización. No obstante, sin pretender ahora entrar en debate, interpretamos la reciente proliferación de planes estratégicos o de mecanismos de comunicación-participación como manifestación de dos actividades esencialmente políticas: armar un proyecto a medio y largo plazo que exprese opciones y buscar cauces tanto para el diálogo con la comunidad como para la capacidad de escuchar a los ciudadanos.

El problema, que ya demanda ser abordado urgentemente, radica en que los partidos políticos continúan centrados en su papel de «agencia de colocación», sin darse cuenta de que tendrían que adaptarse a una nueva situación que les reclama su naturaleza más genuina, la política. **Tras la paradoja inicial de una partidificación sin política se podría estar gestando una segunda paradoja: la politización sin partidos.**

2.2 *Cambios en la tipología de los concejales*

El rol de los concejales municipales es un indicador de los procesos que hemos expuesto en el apartado anterior. En tanto que protagonistas de la vida política local, el perfil que adquieran se trasladará al conjunto de la organización y, por lo tanto, nos ayudará a sustentar nuestras hipótesis iniciales. La dificultad, como siempre, está en obtener la información necesaria para construir estos perfiles y, aún más, para observar su evolución en el tiempo. En este sentido, utilizaremos un trabajo realizado por Josep Mª Vallès[9] con concejales de los años ochenta, mientras que para los años noventa nos limitaremos a utilizar la intuición para sugerir algunas hipótesis de trabajo. En cualquier caso, el material elaborado a partir de la investigación de Josep Mª Vallès ofrece pautas interpretativas de gran interés para el tema que nos ocupa.

Los concejales de los años ochenta

Para empezar, se constata que, a partir de las elecciones de 1979, aparece en el escenario local un importante contingente de políticos con voluntad de *hacer política*. Esta circunstancia representa una auténtica *revolución* en la tradición municipal española más inmediata. El problema, sin embargo, radicaba en que eran políticos sin ninguna experiencia ejecutiva previa, encuadrados, además, en partidos que tampoco estaban en disposición de formarlos.

Los concejales locales, por otra parte, parecían seducidos por los míticos municipios de bienestar dominantes en la Europa a la que aspirábamos: unos municipios eminentemente ejecutores, con amplias capacidades prestacionales y con una notable influencia sobre la calidad de vida de sus ciudadanos.

En este marco de inexperiencia y voluntad prestacional se esbozan las primeras actuaciones de los políticos locales. Un *retrato robot* –inevitablemente simplificador de una realidad muy compleja y variada– de los primeros concejales de la democracia local destacaría los siguientes rasgos:

— Más vinculados a los intereses inmediatos de sus pueblos o ciudades que a proyectos políticos de mayor alcance.
— Más preocupados por la resolución de problemas concretos que por la definición de objetivos a medio o largo plazo.
— Más dedicados a tareas de dirección ejecutiva que a la recepción y posterior articulación de demandas sociales.

---

[9] Vallès, J. M., *Democracia local: el rol de los electos locales*, inédito, Barcelona, 1988.

— Contrarios a la profesionalización de la actividad política, pero dedicando muchas horas y muchos sacrificios personales a la actividad municipal.
— Vocacionales, aunque con una escasa preparación y con una ambición política que sólo excepcionalmente supera el horizonte local.
— Encuadrados bajo las siglas de un partido, pero sin disponer de contactos fluidos con él.

Evidentemente, el estudio que estamos utilizando no se limita a estas grandes generalizaciones, sino que establece una tipología de concejales que nos da pie para introducir algunos matices y para observar el peso específico de cada característica en el conjunto de los concejales entrevistados. Así pues, adoptando la clasificación presentada por Josep Mª Vallès en su trabajo, identificamos tres tipos ideales de concejal: *el asistencial, el ejecutivo y el político.*

El concejal asistencial se caracteriza por unas actuaciones dominadas por la lógica del servicio a la comunidad o, incluso más, de *deber hacia* sus ciudadanos. Estos concejales valoran el trabajo de cada día, desprecian la política (generadora, según manifiestan, de polémicas estériles) y prefieren la proximidad con los ciudadanos a una tecnificación de su acción que acabaría por *deshumanizar* su vocación de servicio.

El concejal asistencial es muy abundante durante la década de los ochenta, aunque a menudo se trata más de una declaración romántica que de una realidad plasmada en la práctica municipal. En las entrevistas, los concejales clasificados como asistenciales manifiestan sus puntos de vista con descripciones de su rol como las siguientes:

> — «Lo esencial es que los concejales y el alcalde hablen lo menos posible, pero que trabajen [...] Dedicación, dedicación por encima de todo».
>
> — «Para mí lo ideal sería que el concejal fuera consciente de aquello para lo que ha sido elegido, que no es otra cosa que para servir a sus ciudadanos».
>
> — «El concejal tiene que ser un hombre abierto a los otros, sensible, un hombre con buena voluntad, dispuesto a buscar lo mejor para el pueblo y a no buscarse acomodo de ningún tipo [...] Y si es un hombre sociable y agradable de trato, mejor; pero yo diría que sobre todo ha de ser un hombre abierto, un hombre bueno, un servidor».

El concejal ejecutivo se nos presenta como aquel individuo que llega al ayuntamiento para, desde la neutralidad y la habilidad profesional, resolver lo que en su opinión podemos denominar las disfunciones burocráticas y las «*politiqueras*» pérdidas de tiempo y dinero. Valoran –como los concejales asistenciales– la capacidad de trabajo, pero consideran imprescindible superar su dimensión vocacional y añadirle elementos de racionalidad, técnica y profesionalismo directivo.

Durante los años ochenta, a pesar de su apariencia, los concejales ejecutivos no suelen ocupar puestos relevantes en los organigramas municipales. Su perfil, aunque de forma caricaturizada, coincide más con el de jóvenes tecnócratas sin experiencia ni peso específico o con el de empresarios paternalistas y, normalmente, ya mayores. Identificaremos algunos de los rasgos expuestos citando sus propias opiniones:

> — «[Los concejales] han de ser gentes capaces de realizar un trabajo de gestión con unos fundamentos técnicos importantes. Un concejal sin técnica, malo; un político de primera en el ayuntamiento, peor. Yo creo que ha de ser una persona realista, que conozca el terreno y que esté con los dos pies en el suelo».
>
> — «En mi opinión existe una definición muy clara: lo básico para ser un buen concejal es disponer de conocimientos y capacidad de gestión. De lo que se trata aquí es de gestionar cosas, de obtener cosas para el pueblo».

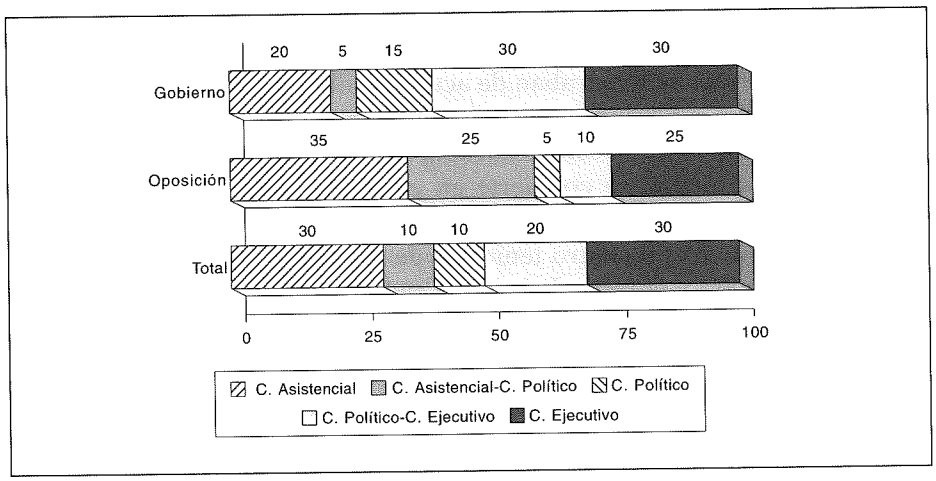
El concejal político es el más escaso, aunque con una notable influencia sobre el resto de los concejales. Suelen ser personas vinculadas al partido, que reconocen la dimensión representativa de la democracia local, que no quieren verse involucradas en las tareas diarias de administración y que, en definitiva, intentan realizar planteamientos generales y elaborar directrices políticas sobre los objetivos a medio o largo plazo del municipio. Se expresan en palabras como las siguientes:

> — «Un concejal de lista cerrada es, por definición, un concejal encuadrado bajo la disciplina de un partido político».
>
> — «Para mí, a menudo se han perdido muchas oportunidades precisamente porque hemos olvidado que somos políticos. Yo siempre digo lo mismo: si no lo somos, si somos simples máquinas de hacer recibos, no hacemos falta, elegimos a un gerente y que éste se encargue de todo. Si pretendemos convertir a los ayuntamientos en instancias cercanas a los ciudadanos [...], la fórmula según la cual al ayuntamiento únicamente se va a hacer cosas para la ciudad desde un punto de vista técnico no me sirve. Tenemos que hacer cosas, pero siempre desde la visión de políticos».

Analizando las opiniones de más de un centenar de concejales, los hemos clasificado bajo una de estas etiquetas o, para esquematizar menos, alguna combinación de las mismas. El gráfico 1 resume el resultado.

Sin obsesionarnos por la precisión de unos datos que no dejan de ser aproximativos, cabe destacar los bajos porcentajes de concejales políticos puros. Esta **perspectiva predominantemente despolitizada del ámbito local** –expresada incluso por sus protagonistas políticos– contrasta con las dos posiciones dominantes: el **servicio a la comunidad** (como expresión de la voluntad asistencial de los concejales) y el **mito del ayuntamiento-empresa** (como manifestación de los ideales gerenciales de unos concejales preocupados básicamente por la acción).

Gráfico 1 – Tipología de concejales (para los electos de 1983 y 1987). En porcentaje



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Vallès, J. M., *Democracia local: el rol de los electos locales*, inédito, Barcelona, 1988.

Despolitización, voluntad asistencial y gerencialización son rasgos característicos de los llamados municipios de bienestar que, desde la Segunda Guerra Mundial, se habían consolidado en Europa occidental. Se trata de un modelo municipal que sintoniza con las hipótesis planteadas en el apartado anterior, que destacaban el proceso de despolitización y de gerencialización que experimentaban nuestros primeros ayuntamientos democráticos.

En el caso español, sin embargo, tanto la propia rapidez del proceso –condicionada por un retraso significativo en la construcción del Estado de Bienestar– como la tensión por desarrollarse en un período en el que los propios países que nos servían de referencia estaban replanteándose la viabilidad del modelo provocan confusiones. Confusiones que convierten el mundo municipal de la década de los ochenta en un espacio complejo y contradictorio. Ilustramos estas complejidades y contradicciones por boca de algunos concejales que protagonizaron este momento histórico:

> — «En el ayuntamiento encontramos la dimensión política: el planteamiento, el cómo hacer las cosas y la oportunidad para llevarlas a término es un asunto político. Pero también hay mucha gestión diaria, muchas horas resolviendo pequeños problemas, actuando incluso como funcionario».
>
> — «El concejal no ha de realizar tareas burocráticas. Creo que ha de desarrollar un trabajo político y, hasta cierto punto, también técnico, pero nunca burocrático. Esto no significa, sin embargo, que de vez en cuando no tenga que colaborar en poner sellos o cerrar sobres de cartas».

En definitiva, el proceso de democratización local en España parece incorporar una despolitización de sus actividades o, al menos, de las que afectan a sus concejales. Los déficit estructurales y prestacionales eran tan evidentes que todos se mostraban de acuerdo sobre las prioridades del momento: había que *construir*, incluso físicamente, los municipios y sus ayuntamientos. Lo único que debía preocupar era hacerlo bien. La tarea política, consecuentemente, se convierte en ejecutiva: el alcalde solía actuar como el responsable de una organización con funciones de gerente general, mientras que tres o cuatro tenientes de alcalde se dividían las grandes áreas de actuación y el resto de los concejales se repartía funciones ejecutivas de segundo orden.

No sin importantes contradicciones internas, los Gobiernos locales experimentan una rápida profesionalización de sus políticos, los cuales se convierten en gestores y administradores que dedican todos sus esfuerzos a ejecutar los distintos proyectos que paliarán las deficiencias de los raquíticos ayuntamientos heredados del franquismo. La discusión política no encuentra espacio en el ámbito municipal, al tiempo que éste se concentra en potenciar su infraestructura burocrática y administrativa. Se estaban creando los esperados municipios de bienestar y, por lo tanto, se reproducía el consenso político-ideológico, la concentración operativa y el proceso de gerencialización que, a la vista de lo sucedido a nuestros vecinos europeos, les caracterizaba.

El modelo cambia

Así pues, durante la década de los ochenta se logró *construir* una infraestructrura municipal suficiente, se modernizó su estructura administrativa y se consolidó una maquinaria prestacional capaz de ofrecer un volumen creciente de servicios a los ciudadanos. A finales de la década, sin embargo, aparecen los primeros interrogantes sobre la continuidad del modelo. La tan mencionada crisis del Estado de Bienestar afecta a su versión municipal y, consecuentemente, nuestros flamantes y recién estrenados municipios de bienestar empiezan a despertar sospechas.

¿Cuáles son los orígenes de estos interrogantes? En primer lugar, se ha detenido el ritmo de crecimiento de los recursos disponibles. El recorte que experimentan los ayuntamientos es radical: las transferencias estatales se congelan, la presión fiscal se encuentra en niveles que hacen inviable su incremento y la capacidad de endeudamiento municipal ha llegado a sus límites. La perspectiva es de estricta congelación o, incluso, de reducción de la capacidad económico-financiera local. Además, se trata de una situación especialmente grave para los ayuntamientos, pues la inercia organizativa

que ha tendido a consolidar su vocación prestacional provoca expectativas ciudadanas difícilmente reversibles.

En segundo lugar, los tradicionales déficit en servicios e instalaciones de los municipios españoles se han ido superando durante los años ochenta y, por lo tanto, la propia finalización de una etapa obliga a replantear el futuro papel de los Gobiernos locales. Hasta este momento, existía un amplio acuerdo sobre la necesidad de *construir* los ayuntamientos, pero una vez finalizada su construcción no está demasiado claro cuál debe ser el siguiente paso.

Finalmente, y en relación con el punto anterior, la nueva situación de indefinición abre la puerta a un debate político sobre el futuro de los municipios. La etapa de *construcción* se desarrolló en un contexto de consenso político que ya ni existe ni es necesario. Adicionalmente, las mayorías políticas de los años ochenta –con su correlato de estabilidad institucional– no se repiten en las elecciones de 1991 y 1995. Los propios concejales reivindican la dimensión política de su actividad: ya no se trata únicamente de *hacer cosas* (utilizando una expresión extraída de las entrevistas realizadas a concejales de mediados de los años ochenta), sino de escoger cuáles hay que hacer y decidir cómo hacerlas.

Los concejales de los años noventa

No disponemos de entrevistas a los concejales de los años noventa, pero creemos que no es demasiado arriesgado afirmar que se ha producido una importante transformación en la percepción de su propio rol en tanto que políticos locales. El retrato robot que apuntábamos para los concejales de los ochenta nos parece carente de sentido en la situación actual y, asumiendo el riesgo que esto supone, nos atrevemos a sugerir algunos rasgos que, de comprobarse, sustentarían nuestra hipótesis de trabajo. De este modo, un *posible perfil* de los concejales de los noventa sería el siguiente:

— Ya no estarían tan vinculados a los intereses inmediatos y a la resolución de problemas concretos (recordemos que los déficit se han ido superando), al tiempo que los problemas financieros y la incertidumbre del futuro los obligaría a estar más atentos a la elaboración de proyectos a medio o largo plazo. Una prueba de esto la encontraríamos en la proliferación de planes estratégicos de ámbito municipal.

— La estabilización y modernización de las estructuras organizativas liberaría a los políticos locales de su dedicación administrativa, mientras que la inestabilidad del entorno y la sofisticación de las demandas ciudadanas les obligaría a diseñar nuevos mecanismos de relación con la comunidad.

— La nueva complejidad del ámbito local, la necesidad de involucrar a agentes externos en el diseño y la prestación de los servicios y la renovada voluntad de potenciar los mecanismos de relación con los ciudadanos se traducirían en una mayor aceptación del rol político por parte de los concejales. El concejal, en tanto que político, se vería obligado a desarrollar habilidades de negociación, comunicación, relación con el partido y desarrollo de planteamientos estratégicos. Nada de esto ocupaba el tiempo de los concejales de la década anterior.

Con relación a la tipología elaborada en el trabajo de Josep Mª Vallès, podemos prever algunas modificaciones. En primer lugar, parece obvio que se incremente la columna de los *concejales políticos*: unos concejales cada vez más dedicados a la identificación de prioridades, a la elección entre alternativas y a la elaboración de proyectos de futuro. En segundo lugar, el romántico *concejal asistencial* tendería a desaparecer: ya no se trata de ostentar una genérica y neutral vocación de servicio, sino de aportar un modelo de acción que responda a unos objetivos determinados de crecimiento económico, cohesión social, etc. Finalmente, el *concejal ejecutivo* tampoco conservaría su importancia: la consolidación estructural deja sin sentido la implicación directa de los concejales en el aparato gerencial o administrativo.

Si la mezcla de referencias empíricas e hipótesis de trabajo que hemos presentado con bastante atrevimiento terminara validada por la realidad, estaríamos demostrando el paso del gerencialismo a la politización. Y lo estaríamos haciendo a partir de un indicador relevante: la percepción que de ellos mismos tienen los concejales. Esta percepción es muy significativa, puesto que nos estamos refiriendo a los protagonistas de la política local y, por tanto, a aquellos con capacidad de reorientarla o de modificarla de forma sustantiva.

2.3 *También cambia la organización municipal*

Las estructuras orgánicas son un reflejo de las pautas de actuación de cualquier organización y, en consecuencia, pueden utilizarse como indicadores de cambios sustantivos en las mismas. En este apartado pretendemos repasar la evolución de los organigramas municipales, intentando contrastar su estructura con opciones de fondo que ilustren vocaciones más gerenciales o más politizadas. Para ello relacionaremos la eterna tensión orgánica entre fragmentación e integración con la orientación más profesional-prestadora de servicios o más global-política de los ayuntamientos.

Se trata, en definitiva, de **contrastar la hipótesis del paso del gerencialismo a la repolitización local con un indicador estructural**. Un indicador

que, anticipando lo que explicaremos a continuación, ha evolucionado de la siguiente forma:

1. *Modelo clásico con técnicos de los cuerpos nacionales (predemocrático):* implica una orientación garantista; el ayuntamiento ejerce funciones menores de policía administrativa, pero no se ve involucrado ni en tareas prestacionales ni en roles políticos.

2. *Modelo de minifundismo municipal basado en profesionales:* el ayuntamiento fragmenta su organigrama en función del incremento espectacular de su orientación prestacional.

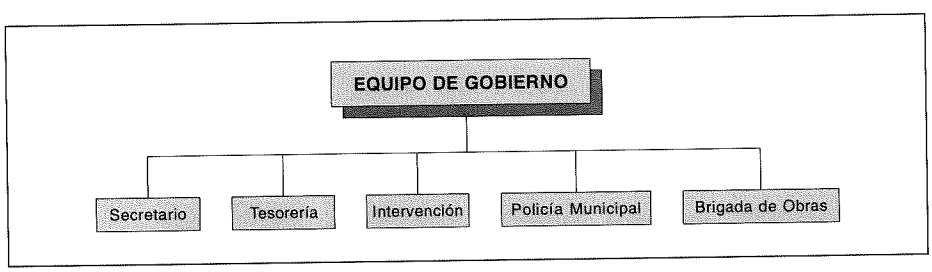
3. *Modelo integrado de gerencia basado en políticos*: se reordena la fragmentación a partir de macro-áreas que se ponen bajo el control de un concejal responsable que se involucra directamente en su gestión.

4. *Modelo integrado de gerencia basado en profesionales*: como el anterior pero sustituyendo al político por un gerente profesional y, por tanto, liberando al político de obligaciones de gestión.

El primer modelo, el **organigrama clásico basado en técnicos de los cuerpos nacionales**, es característico de los ayuntamientos predemocráticos y persiste en algunos municipios de tamaño reducido. Se adapta a organizaciones poco complejas y que, en principio, no tienen conflictos políticos que resolver ni servicios que prestar. Su organigrama típico se muestra en el cuadro 3.

Este modelo queda desfasado tras la democratización del ámbito municipal, puesto que se introducen voluntades tanto prestacionales como políticas. Los nuevos municipios pretenden ofrecer un número creciente de servicios, al tiempo que reivindican su naturaleza política. Entre la orientación prestacional y la política, los primeros ayuntamientos de la democracia optan por la primera. Durante la primera mitad de los años ochenta, esta opción es una especie de obsesión y los municipios ven crecer sus ámbitos de actuación al mismo ritmo con que las demandas sociales son capaces de expresarse.

Cuadro 3 – Organigrama basado en cuerpos nacionales



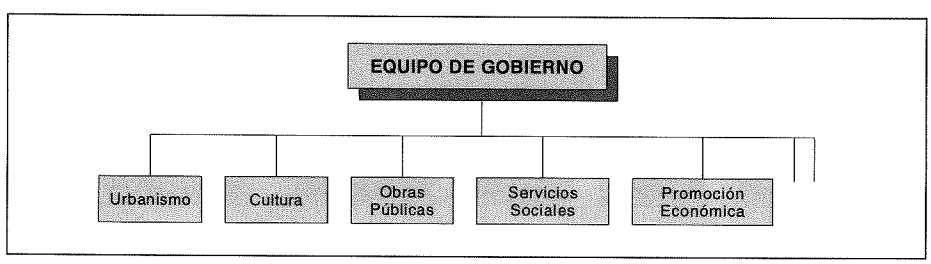
La incorporación de esta combinación de demandas sociales y vocación de servicio público a los organigramas genera lo que se ha llamado el **minifundismo municipal**; es decir, la *fragmentación del organigrama en multitud de áreas de intervención*, sin elementos de integración ni de coordinación. Los nuevos organigramas, por tanto, suponen un cambio en la orientación municipal: ya no se trata de actuar de policía administrativa sino de ofrecer más y más servicios a los ciudadanos. La orientación prestacional de estos años es, pues, un rasgo característico de los Gobiernos locales. Su plasmación orgánica se muestra en el cuadro 4.

El minifundismo municipal, obviamente, produce duplicidades de funciones y recursos que se traducen en graves problemas de eficiencia organizativa. Una solución a estas dificultades pasa por la creación de las conocidas *macro-áreas*; por ejemplo, servicios a las personas, vía pública, etc. Este nuevo organigrama facilita la *integración de las actuaciones* municipales, pero introduce un nuevo interrogante: ¿quién ha de ser el responsable de estas macro-áreas?

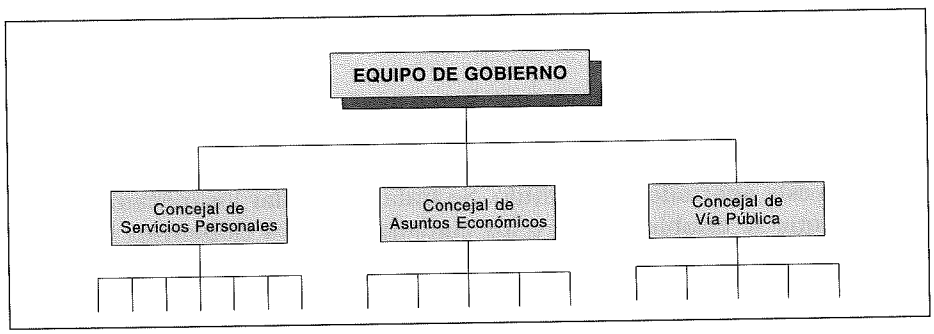
Una posibilidad es situar a un **político como responsable de estos ámbitos integrados** de actuación local. En los municipios españoles se ha utilizado frecuentemente esta alternativa, aunque al precio de ubicar en una posición gerencial a políticos carentes de la formación adecuada para esa tarea. Esta solución, sin embargo, es coherente con la tesis de la gerencialización que experimentan los Gobiernos locales durante la década de los ochenta: se trata de involucrar a los políticos en los quehaceres diarios de la actividad administrativa y prestacional de los ayuntamientos. Un ejemplo de estos organigramas lo mostramos en el cuadro 5.

Una segunda posibilidad consiste en trasladar la responsabilidad de la coordinación de los políticos a los **profesionales de la gerencia**. Esto podría interpretarse como un paso más en el proceso de gerencialización, pero también deberíamos tomar en consideración que esta situación libera a los políticos de sus obligaciones administrativas y, consecuentemente, facilita que puedan actuar como tales. Así pues, la progresiva introducción de gerentes profesionales en la Administración local española

Cuadro 4 – Organigrama divisional



Cuadro 5 – Organigrama integrado a través de políticos

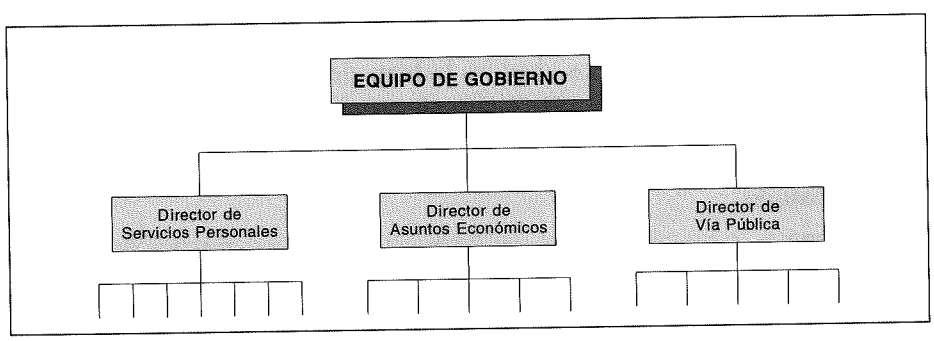


coincidiría, al menos en parte, con el proceso de politización municipal, ya que permitiría a los políticos locales dedicarse a las tareas que les son propias. El cuadro 6 ilustra el modelo organizativo basado en profesionales de la gerencia.

La evolución de los organigramas ilustra la implicación de los concejales en la estructura administrativa de los ayuntamientos y, por lo tanto, es útil para contrastar las hipótesis de la temprana gerencialización y la posterior politización. Sin embargo, no disponemos de datos significativos para contrastar la evolución expuesta con la realidad municipal. Conocemos casos concretos que corroboran nuestro planteamiento, pero no podemos extraer de ellos ninguna generalización consistente. La verificación de la hipótesis queda, otra vez, condicionada a estudios sistemáticos que no existen en la actualidad.

Sea como sea, consideramos que en los tres apartados anteriores hemos presentado una descripción histórica y dos indicadores que pueden convertir nuestra hipótesis en verosímil. A partir de aquí la discusión y contrastación de opiniones queda abierta.

Cuadro 6 – Organigrama integrado a través de profesionales



3. Revalorización de los mecanismos de participación ante la crisis de la representatividad

La transformación profunda que han experimentado los ayuntamientos en nuestro país en los últimos 20 años también puede analizarse a partir de la evolución de los mecanismos de participación ciudadana. A ello está dedicado este apartado del capítulo. Se trata de señalar los mecanismos de relación que se establecen entre los ciudadanos y los Gobiernos locales y de destacar los protagonismos que adquieren en las distintas etapas los diferentes instrumentos de participación.

A modo de síntesis, y generalizando la situación para el conjunto de los municipios españoles, se pueden distinguir dos etapas:

— La primera arranca con las primeras elecciones municipales y se puede considerar que abarca hasta el final de la segunda legislatura, en 1987. Se caracteriza por el **fortalecimiento y consolidación de la democracia representativa** en nuestro país.

— La segunda etapa se inicia con los nuevos Gobiernos municipales que surgen de las elecciones de 1987, se extiende hasta nuestros días y se caracteriza por la **puesta en marcha de nuevos mecanismos de participación ciudadana.**

En las siguientes páginas identificaremos, primero, los rasgos característicos de cada etapa (apartados 3.1 y 3.2) y apuntaremos después algunas reflexiones tentativas y generales sobre la experiencia participativa de los municipios españoles (apartado 3.3).

3.1 1979-1987: cuando urgía cimentar los principios de la democracia representativa

En esta etapa se pusieron en marcha los primeros ayuntamientos democráticos y, consecuentemente, eran muchas las esperanzas y expectativas depositadas en nuestros municipios. El auténtico examen democrático de nuestra sociedad tenía lugar en abril de 1979 en los más de 8.000 pueblos y ciudades españoles. Los ayuntamientos dejaban atrás una larga etapa de su historia en la que los alcaldes habían ejercido de delegados del Gobierno en el territorio y los concejales se escogían a través del sistema de representación propio del régimen franquista. Hasta entonces los municipios habían sido considerados entidades menores, sujetas a la estrecha tutela del Estado.

En 1978 la Constitución reconoció la plena personalidad jurídica y la autonomía de los municipios en su artículo 140. El nuevo sistema electoral quedaba regulado de forma homogénea para todos los municipios es-

pañoles de más de 250 habitantes por la Ley 39/1978 de 19 de julio sobre elecciones locales y confirmado posteriormente en la Ley de Régimen Electoral de 17 de julio de 1985.

La incipiente democracia española fortaleció los instrumentos tradicionales de participación política (elecciones y partidos) antes que otros mecanismos, quizás más ágiles, flexibles y accesibles de participación política. Con todo, la mayoría de las fuerzas políticas recogieron en sus programas electorales la voluntad de acercar el poder a los ciudadanos, de hacerlo más transparente, de mejorar la comunicación entre la Administración y los ciudadanos y de impulsar el asociacionismo local.

El sistema electoral municipal estableció la elección indirecta de los alcaldes a través de los concejales, que, a su vez, eran elegidos por el conjunto de los ciudadanos en un sistema de voto proporcional sobre listas cerradas. No se contempló la elección popular directa del alcalde y, en cambio, se reforzó el papel de los concejales, con la finalidad de rehuir el modelo presidencialista de períodos anteriores.

Por otro lado, el texto constitucional consagró a los partidos políticos como sujetos fundamentales de participación, aunque también estableció como derecho fundamental la participación directa de los ciudadanos en la vida pública, derecho que no ha sido desarrollado por el Legislativo posteriormente y que no ha sido ejercido mayoritariamente en estos primeros años.

En los primeros mandatos, los partidos políticos hicieron suyas las principales reivindicaciones de las asociaciones de vecinos –especialmente activas durante los últimos años del franquismo y la etapa de la transición política– y reclamaron la plena intervención ciudadana en los asuntos locales. Sin embargo, una vez que los partidos asumieron responsabilidades de gobierno, la prioridad inmediata fue reforzar un modelo de democracia claramente representativa. De este modo, los movimientos vecinales perdieron gradualmente su fuerza y su empuje.

Otro factor, también apuntado, influyó en la orientación de los primeros ayuntamientos democráticos: la necesidad de atender las urgentes reivindicaciones ciudadanas. Podemos afirmar que, en estos primeros años, la democracia representativa ocupó prácticamente todo el espacio de la intervención ciudadana y que la relación entre el Gobierno local y sus ciudadanos se estableció de forma básicamente unidireccional[10].

Siguiendo una conocida tipología, que distingue las funciones que pueden desarrollar los ciudadanos según su grado de actividad, en esta etapa

---

[10] Véase Subirats, J. y Vallès, J. M., «El Govern Local», en AA.VV., *10 Anys d'Ajuntaments Democràtics*, Federació de Municipis de Catalunya, Barcelona, 1989.

inicial los ciudadanos españoles fueron básicamente pasivos, votantes en las convocatorias electorales, pero sin manifestarse interesados en participar en el día a día de la política municipal. La participación ciudadana, la vieja esperanza de la democracia local, se tornó asignatura pendiente de las sucesivas legislaturas. Esto no significa, claro está, que no hubiera algunos ayuntamientos que pusieran en marcha algunos mecanismos de descentralización e intervención ciudadana.

Participación electoral

El modelo de democracia representativa que se consolida durante este período considera las elecciones como el instrumento participativo por excelencia. Para facilitar el análisis de la participación en las elecciones municipales, recordamos a continuación las principales características del sistema electoral vigente:

- Distrito único municipal.
- Fórmula distributiva –o proporcional– de la media mayor, por la variante d'Hondt.
- Barrera mínima del 5% de los votos emitidos en el municipio.
- Voto de listas cerradas y bloqueadas.
- Elección indirecta del alcalde por mayoría absoluta de los concejales entre los cabezas de lista o, alternativamente, designación automática de quien encabeza la lista más votada.

El sistema electoral descrito genera una traducción relativamente proporcional del número de votos en número de concejales y ha facilitado el **traslado del sistema de partidos estatales al ámbito local**. La primera y más obvia consecuencia de esa proporcionalidad es un sistema municipal de partidos fragmentado y pluralista. Comparemos, por ejemplo, la media de 2,3 partidos presentes en los ayuntamientos británicos con la media de 3,9 alcanzada en nuestros municipios en las elecciones de 1991. Al menos en teoría, esta elevada fragmentación promueve Gobiernos más dependientes de coaliciones poselectorales y, por tanto, más inestables.

La inestabilidad del sistema electoral español se contradice, sin embargo, con la tendencia también presente hacia **estilos presidencialistas** de gobierno local. La Ley de Bases de Régimen Local fomenta la fortaleza de los Ejecutivos municipales, define el carácter monocolor de la comisión de gobierno, potencia la figura del alcalde y, en definitiva, promociona un modelo de gobierno con vocación de unidad y estabilidad.

El contraste entre la **inestabilidad de la proporcionalidad** y la **estabilidad del presidencialismo** genera una tensión permanente. Una tensión que, al menos durante la mayor parte de los años ochenta, se decanta en favor de la estabilidad, una opción coherente con el carácter eminentemente prestacional de los primeros ayuntamientos democráticos, pero que

provoca fricciones con su posterior proceso de politización. Los datos disponibles confirmarían esta intuición: después de las elecciones de 1983, el 37% de los municipios con más de 20.000 habitantes necesitaron establecer algún pacto poselectoral, pero esta cifra se eleva hasta el 48% para las elecciones de 1987 y por encima del 50% para las de 1991.

Los Gobiernos locales resultantes de las dinámicas descritas condicionan el comportamiento electoral y político de sus ciudadanos. En primer lugar, la **cultura política local** se caracteriza en España por un bajo nivel de identificación partidista y, en cambio, un elevado grado de identificación con los hechos y con las personas. Lo cual significa una nueva fuente de tensión: el ya mencionado proceso de *partidificación* se construye a partir de una artificiosidad que aleja al ciudadano de la política local y contrasta con unos comportamientos políticos condicionados por las peculiaridades locales (no por los programas de partido) y, sobre todo, por la personalidad del alcalde (no de las élites del partido). Estos dos factores –las peculiaridades locales y la personalidad del alcalde– explican buena parte del voto local e, insistimos de nuevo, tienen poca relación con la presencia de partidos de ámbito nacional en los municipios.

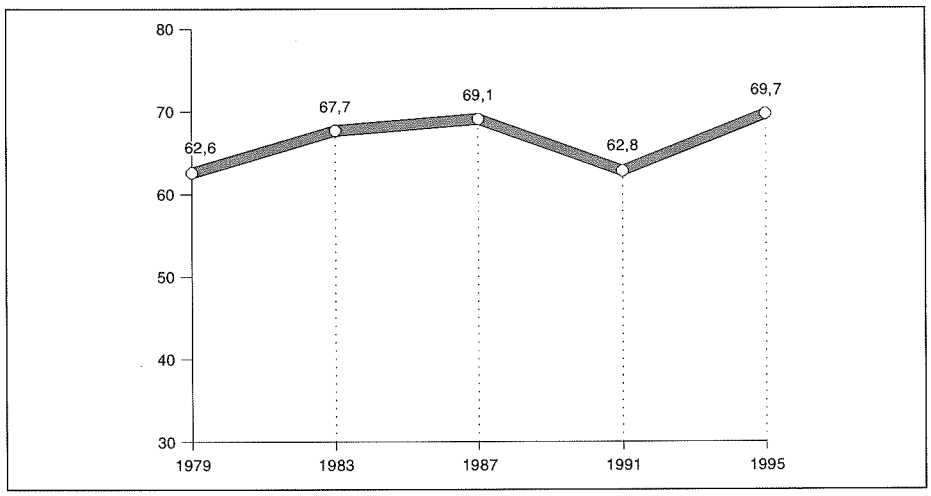
En segundo lugar, el carácter eminentemente gerencial y operativo de los primeros Gobiernos locales convierte el trabajo realizado en un factor decisivo para interpretar las intenciones de voto de los ciudadanos. Las elecciones locales, por lo tanto, adquieren un carácter de evaluación retrospectiva y se convierten en una forma de valorar la capacidad de gestión del equipo de gobierno. Como ya puede intuirse, nos encontramos con una tendencia que corre en paralelo al diseño de unos ayuntamientos de corte presidencialista.

Finalmente, si se analiza la participación en las elecciones municipales, se observa como en las consultas locales se ha registrado siempre una participación electoral inferior a la de las elecciones generales y –en algunos casos– a la de las elecciones autonómicas. Este hecho se explica, en buena medida, porque las elecciones locales han sido consideradas de *segundo orden*. En relación con otros ámbitos de gobierno, los ciudadanos otorgan menor importancia a lo que está en juego y perciben que las grandes decisiones se toman en una escala de gobierno superior.

La política estatal es la que despierta mayor interés en los electores y los índices de movilización son más elevados que en otras convocatorias electorales. Esto se ha traducido en una constante injerencia de elementos exógenos en los procesos electorales municipales. Muchos ciudadanos orientan su voto local en función de problemas de carácter general y por aspectos y argumentos cuyo referente es la «arena política» estatal.

En este sentido, el aumento de la participación registrado en las elecciones municipales de 1983 (gráfico 2) se ha explicado en buena parte por

Gráfico 2 – Evolución de la participación en las elecciones municipales. En porcentaje. 1979-1995



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Delgado Sotillos, I., *op. cit.*

el efecto movilizador inducido por el amplio triunfo del PSOE en las elecciones legislativas de 1982. La menor participación en los comicios de 1991 ha sido interpretada, así mismo, como termómetro del descontento de los ciudadanos con la situación política general, que se reflejaría en las elecciones legislativas de 1993, en las que el PSOE perdió la mayoría absoluta. Y, finalmente, desde esta misma perspectiva, el aumento de la participación en las elecciones municipales de 1995 –que registra la cota más alta comparada con las anteriores elecciones locales– y sus resultados han sido explicados en clave de *voto de castigo* al Gobierno del PSOE, confirmado un año más tarde con el triunfo del PP en las elecciones legislativas.

Por otro lado, si en este análisis se tiene en cuenta el tamaño de la población, se observa que en todos los comicios hay una mayor abstención en los municipios grandes y medianos (tabla 5).

Principales mecanismos no electorales de participación

Más allá de la participación electoral, en este apartado interesa destacar aquellos otros mecanismos de participación ciudadana que se pusieron en marcha en esta primera etapa.

Ya hemos mencionado insistentemente que durante este período se estableció como prioridad la necesidad de mejorar la capacidad de respuesta a las demandas de la ciudadanía y que, en cambio, no se profundizó en estrategias destinadas a mejorar las vías de comunicación entre la política y la sociedad. El énfasis se puso en la eficiencia y se sacrificó, de alguna

Tabla 5 – Evolución de la participación en las elecciones municipales según el tamaño de la población. En porcentaje. 1987-1995

	1987	1991	1995
Menos de 250 habitantes	67,25	75,12	80,53
De 251 a 5.000 habitantes	76,00	76,17	79,09
De 5.001 a 20.000 habitantes	72,21	68,97	72,33
De 20.001 a 50.000 habitantes	68,83	62,06	68,51
De 50.001 a 100.000 habitantes	65,68	57,29	62,25
De 100.001 a 400.000 habitantes	65,25	54,96	64,41
De 400.001 a 1.000.000 de habitantes	44,87	56,48	67,33
Más de 1.000.000 de habitantes	45,15	58,84	69,40

Fuente: Delgado Sotillos, I., *op.cit.*,

manera, la participación. Los ciudadanos fueron más objetos que sujetos de la acción pública. Los Gobiernos locales consideraron prioritarias la transparencia y la capacidad de dar cuenta de las acciones municipales a la sociedad antes que el impulso de mecanismos de participación directa. La responsabilidad –en este caso de los Gobiernos locales– se interpretó como la capacidad de respuesta a las demandas de los *clientes*, pero se olvidó la dimensión *ciudadana* y, por tanto, política de la comunidad[11].

A lo largo de los años ochenta, los ayuntamientos entraron en un proceso de cambio del modelo administrativo en el que predominó el componente técnico-profesional, lo que llevó a procesos de prestación unidireccionales, que relegaban a los ciudadanos al rol pasivo de simples receptores de servicios. Además, durante esta misma etapa, la gestión pública adoptó mecanismos e instrumentos de gestión propios del sector privado, con la consiguiente mercantilización de las relaciones entre la Administración y unos ciudadanos reducidos a la condición de *clientes*, individuos poseedores de derechos individuales que se comportan como los compradores en el mercado.

Los ayuntamientos, en el mejor de los casos, pusieron en marcha actuaciones destinadas a mejorar los canales de comunicación entre la Administración y el usuario-cliente de sus servicios. En estos primeros años de andadura municipal mejoró sustancialmente el acceso del ciudadano a la información sobre las actuaciones de su ayuntamiento. Empezaron a proliferar boletines municipales, radios y televisiones locales y, en menor medida, mecanismos de presentación de quejas o propuestas.

---

[11] Véase Subirats, J., «Democracia: participación y eficiencia», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, n. 5-6, INAP, Madrid, 1996.

La mayoría de los municipios de más de 50.000 habitantes pusieron en marcha en este período mecanismos descentralizadores; algunos instituyeron la figura del Defensor del Ciudadano o crearon la Concejalía de Participación Ciudadana. También se empezaron a utilizar encuestas de opinión para conocer el grado de satisfacción de los ciudadanos respecto a las actuaciones y servicios que prestaba su ayuntamiento. Se puede decir que el ansia participativa se reconvirtió en política de comunicación y, a veces, simplemente de imagen.

Entre los ambiciosos procesos de reforma organizativa destinados a movilizar las dinámicas participativas que muchos Gobiernos locales pusieron en marcha destaca la **descentralización** de la Administración municipal en distritos (el ejemplo de Barcelona sería el más notable). Sin embargo, otra vez la descentralización acaba convirtiéndose en una iniciativa que mejora la prestación de los servicios, que los acerca a sus *clientes*, pero en la que los iniciales objetivos participativos se van diluyendo progresivamente.

A lo largo de los años ochenta un buen número de municipios elaboraron Reglamentos de Participación Ciudadana y se empezaron a extender los contactos y reuniones informativas con entidades y grupos ciudadanos afectados por políticas municipales. En las políticas de más envergadura para cada localidad se hicieron usuales los trámites de información pública, que permitían a los vecinos aportar opiniones y sugerencias sobre las actuaciones propuestas.

Sin embargo, la necesidad de afrontar la crisis económica –tal y como se ha señalado– redefinió las prioridades de actuación de los Gobiernos locales y tuvo consecuencias en el tipo de relación que se estableció entre las Administraciones locales y los ciudadanos organizados en grupos de intereses. La recesión económica provocó el desmantelamiento de sectores industriales enteros y, consecuentemente, provocó la descomposición de los tejidos industriales urbanos. La pérdida de puestos de trabajo adquirió, en este período, un relieve especial.

La sensibilidad y la proximidad local ante estos problemas facilitó una transformación del papel económico del ayuntamiento, agente clave en el proceso de lucha contra la crisis y el paro. En este terreno se puso de manifiesto un **nuevo escenario de diálogo y de participación ciudadana**, esta vez a través de los principales agentes económicos y sociales de los respectivos municipios. No es extraño, pues, que a mediados de los años ochenta un grupo importante de ciudades españolas pusieran en marcha vías de concertación local. Mencionemos las experiencias de Barcelona, Badalona, Terrassa, Rubí, Almansa o Alcalá de Henares. De todo ello, finalmente, derivó una nueva filosofía sobre la necesidad de que el sector público y el privado compartieran riesgos e iniciativas. Así, en el ámbito de la promoción económica, los principales mecanismos institucionalizados de partici-

pación fueron las Mesas de Contratación, las Comisiones Locales de Comercio o los Consejos Económicos y Sociales Locales[12].

Estos ejemplos ilustran como, incluso en esta etapa, la participación fue posible sobre la base de mecanismos de *participación controlada*: impulsados por los propios ayuntamientos con la finalidad de promocionar y recuperar la vida económica local. A través de estos escenarios de diálogo, negociación e integración de distintos intereses se podían reducir los conflictos que la situación económica provocaba en los grandes núcleos urbanos. En estos escenarios, por otro lado, participaban sólo los intereses sociales mejor organizados (empresarios y trabajadores) y se ponía de manifiesto una monopolización de las vías de representación. Sólo ciertos intereses quedaban representados a través de ciertas organizaciones. Finalmente, apuntemos que muchas de estas organizaciones establecieron una relación de dependencia ante Administraciones locales proveedoras de subvenciones y todo tipo de ayudas económico-financieras.

A finales de los años ochenta, en definitiva, los ayuntamientos españoles aún estaban lejos de promover una participación ciudadana más directa. La Constitución contempla, con carácter complementario y ámbito más bien limitado, sistemas de participación directa como la iniciativa popular, el referéndum o la audiencia pública, pero su utilización ha sido extraordinariamente escasa.

En el mismo sentido restrictivo, la iniciativa legislativa popular se configuró de manera que fuera difícil su activación y posterior repercusión, y se evitó la articulación de un mecanismo como el referéndum abrogativo o propositivo. De hecho, el referéndum a escala local quedó restringido posteriormente por ley. La Constitución se limitó a establecer la competencia estatal para la autorización de consultas populares por la vía del referéndum.

Fue la legislación posterior y, más específicamente, los Reglamentos de Participación Ciudadana impulsados por los propios ayuntamientos los que establecieron una serie de mecanismos de participación municipal con la finalidad de garantizar la publicidad y la transparencia de sus actuaciones. Algunos de estos instrumentos son:

— Derecho a la información pública en determinadas políticas impulsadas por el ayuntamiento y en determinados plazos en los que se admiten reclamaciones y observaciones ante el pleno municipal.

— Publicidad de las sesiones del Pleno de las Corporaciones. Derecho a la participación en plenarios y comisiones informativas.

— Posibilidad de constituir asociaciones de contribuyentes en materia de contribuciones especiales.

---

[12] Véase Gomà, R. y Subirats, J., «Nuevos escenarios de integración de intereses: Los Consejos Económicos y Sociales Locales», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, n. 44, 1988.

— Comisiones de concejales y vecinos para compartir decisiones y la gestión de determinadas políticas.

— Consultas populares a través de referéndum en aquellas cuestiones que se consideran especialmente relevantes para el municipio (Ley Orgánica del Referéndum de 18 de enero de 1980).

— Consultas informativas promovidas por el propio ayuntamiento para conocer la opinión de los vecinos, que generalmente se celebran antes de tomar la decisión y que no tienen carácter vinculante.

— Derecho de petición, iniciativa y queja, recogido en el artículo 29 de la Constitución.

— Ejercicio del derecho de asociación y subsiguiente participación en órganos colegiados (consejos sectoriales, juntas municipales de distrito, consejos y juntas rectoras de patronatos, fundaciones y empresas públicas municipales) y posibilidad de participar en la gestión de servicios públicos municipales a través de la concesión o co-gestión de los mismos.

— Derecho de audiencia.

— Derecho a la iniciativa ciudadana.

El éxito de estos mecanismos, así como el alcance en su función de facilitadores de una auténtica participación ciudadana, deben ser relativizados y, para ello, serán objeto de cierta reflexión en los apartados finales de este capítulo.

3.2 *1987-1997: ¿hacia una democracia más participativa?*

Una vez superados los principales déficit prestacionales y consolidadas unas estructuras de gestión relativamente estables, los ayuntamientos españoles iniciaron a finales de los ochenta una nueva etapa. En estos años –como hemos venido señalando– tuvo lugar una serie de cambios en el ámbito local español que propiciaron un proceso de re-politización de estos escenarios.

Debido a que las transformaciones socio-económicas y políticas contribuyeron a cuestionar el modelo de democracia representativa, se perfilaron más sus límites. A finales de los ochenta, las demandas de los ciudadanos a sus ayuntamientos no eran ya las mismas y la persistente situación de crisis económica seguía afectando a los municipios. Por otro lado, el entorno político y económico era cada vez más diversificado y más globalizado.

En esta etapa, los Gobiernos locales no sólo no se vieron debilitados sino fuertemente reforzados gracias a su posición de proximidad. Al ser percibidos como mejor situados para conocer y dar respuesta a las demandas y a las necesidades de los ciudadanos, se reconoce más la dimensión política de la actividad municipal. Esta revitalización del ámbito local tiene im-

portantes repercusiones tanto en la organización y gestión de los ayuntamientos como en su relación con los ciudadanos.

A finales de los ochenta, coincidiendo con una recuperación de la situación económica, emergen **nuevos entornos socio-económicos y culturales** en los que adquieren protagonismo nuevos grupos sociales y ciudadanos que desarrollan papeles más activos. En este contexto se ha utilizado la expresión *fragmentación social* para ilustrar una situación en la que aparecen nuevos tipos de necesidades –relacionadas, en algunas ocasiones, con dinámicas de marginación y exclusión social y, en otras, con las nuevas clases medias y sus demandas más exigentes y personalizadas– al margen de las que tradicionalmente articulaban los servicios del Estado de Bienestar.

Gobernar la ciudad ya no es una actividad circunscrita a determinadas instituciones sino una responsabilidad que se expande a través de una constelación de actores. La acción de gobierno municipal adopta una nueva dimensión. El Gobierno local puede desarrollar ahora más que nunca un papel activo y dinámico, ya que debe identificar los objetivos y las prioridades de su comunidad y, de acuerdo con ellos, dirigir los esfuerzos de un conjunto de actores. El municipio tiene que desarrollar sus capacidades de diseño estratégico y de liderazgo comunitario. Los representantes locales dejan de ser un simple eslabón en la cadena de mando para convertirse en actores políticos y económicos relevantes. Aumenta, en definitiva, la complejidad, el tamaño y el sistema de toma de decisiones de las Administraciones locales.

Principales mecanismos de participación

La participación ciudadana encuentra en esta nueva situación un escenario adecuado para influir tanto en la toma de decisiones locales como en la propia producción de los servicios públicos: una participación entendida como reparto de poder, que abre caminos a la concertación, al diálogo, a la negociación y al pacto y que posibilita la gestión compartida y el control social sobre la actuación pública.

Los ayuntamientos deben reconsiderar las relaciones que establecen con los nuevos grupos sociales y cómo afectan éstas a la organización y gestión municipales. Emergen nuevos estilos de gobierno y se vislumbran actuaciones de horizonte estratégico. Los Gobiernos locales empiezan a definir modelos económicos, sociales y territoriales para sus ciudades.

En algunos municipios españoles se detectan ya cambios significativos. Los modelos tradicionales de provisión de servicios públicos han sido reemplazados por otros nuevos, que implican una participación más amplia de los ciudadanos. La complejidad de los problemas por resolver y la diversidad de actores urbanos hace inevitable desarrollar fórmulas participativas y públicas basadas en compromisos.

Siguiendo la tipología establecida para especificar las distintas formas de participación según el tipo de relación entre la ciudadanía y el Estado, en esta nueva etapa los ciudadanos empiezan a ser considerados como *miembros de la comunidad*, que participan activamente en la definición de objetivos políticos y que persiguen no sólo intereses individuales sino también colectivos. La tendencia observada en algunos municipios apunta hacia esta **reactivación del rol de ciudadano** –no simplemente de consumidor– y se redefinen así las formas tradicionales de gobernar y gestionar nuestras ciudades, basadas ahora en un proceso de toma de decisiones más receptivo, participativo y consensuado[13].

Es una etapa en la que se desarrollarán planes estratégicos, planes integrales –que no tendrán la envergadura de los primeros, pero sí la urgencia de buscar soluciones a situaciones difíciles o de degradación del territorio– y mecanismos de comunicación y participación. Sin embargo, el interrogante persiste: **¿qué tipo de participación ciudadana se empieza a promover en esta nueva etapa?**

En los años noventa los Gobiernos locales españoles retoman la cuestión de la participación ciudadana con el diseño de mecanismos que permitan mejorar los canales de comunicación entre el ayuntamiento y los ciudadanos, pero en las dos direcciones que ésta puede tomar: **del gobernante al gobernado y del gobernado al gobernante.**

— Pocos son los ayuntamientos españoles que hoy no cuentan con teléfonos de información al ciudadano, boletines informativos, medios de comunicación local o gabinetes de prensa.

— Son también cada vez más los municipios que avanzan en la otra dirección y ponen en marcha instrumentos para conocer las sugerencias, las demandas o las quejas de los ciudadanos.

— Como mecanismo que combina ambas direcciones, algunos ayuntamientos han impulsado iniciativas destinadas a favorecer y estabilizar sus lazos con la comunidad: consejos sociales, foros consultivos, planes integrales, planes estratégicos, consejos ciudadanos o co-gestión de servicios.

— Algunos municipios han puesto en marcha experiencias de participación e implicación ciudadana que van más allá de las entidades, grupos o asociaciones que, en defensa de sus intereses, intervienen en procesos de toma de decisiones. Se observa un salto cualitativo, una nueva sensibilidad, que supera la mera repercusión de las actuaciones políticas en función del rendimiento en votos o la protección de intereses para avanzar en el contraste público de ideas y proyectos con los ciudadanos.

---

[13] Véase Brugué, Q., Amorós, M. y Gomà, R., «La Administración Pública y sus clientes: ¿moda organizativa u opción ideológica», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, n. 1, INAP, Madrid, 1994.

Experiencias de este tipo se han detectado en todas las comunidades autónomas, en mayor proporción en municipios pequeños o medianos que en los grandes, y predominan en municipios con Gobiernos de izquierda o de coalición. Algunos de los instrumentos ligados a este proceso de innovación democrática contemplan la participación en:

— la gestión de servicios municipales (centros cívicos, servicios de información al ciudadano, programas municipales, patronatos municipales, medios de comunicación local),
— la organización de actos culturales y lúdicos,
— los procesos urbanísticos,
— las acciones de solidaridad,
— las políticas de defensa del medio ambiente,
— la elaboración de Reglamentos de Participación Ciudadana (Palma de Mallorca, Huesca y Córdoba).

Se han detectado también otro tipo de **iniciativas innovadoras** más ambiciosas. Son propuestas promovidas desde los ayuntamientos con objeto de conocer la opinión de los ciudadanos o, en otros casos, implicar a las comunidades en los procesos de decisión de las instituciones representativas. Se pretende, en definitiva, buscar la presencia directa de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones. Entre estas iniciativas destacaremos los Núcleos de Intervención Participativa (NIP), los Planes Comunitarios o los Procesos de Autogestión Integrales; también hemos de hacer referencia a las encuestas deliberativas, grupos de mediación, asambleas *minipopulus*, conferencias de consenso, consejos de ciudadanos o células de planificación.

Las experiencias más conocidas son los **Núcleos de Intervención Participativa**, que se llevaron a cabo en los municipios de Idiazábal (1992), Astigarraga (1992), en la Diputación Foral de Guipúzcoa (1993-1994)[14] y, más recientemente (1996-97), en San Quirze del Vallés y en Rubí –en este último municipio en forma de consejo ciudadano–. En estos casos los municipios se inclinaron por trabajar con grupos de ciudadanos en un proceso de información plural y de deliberación colectiva sobre un problema que afectaba al municipio o al territorio. Por ejemplo:

— En Idiazábal el objetivo era proponer un emplazamiento alternativo para el equipo de fútbol local, que jugaba en precario en unos terrenos de propiedad privada que podían ser reclamados en cualquier momento por los propietarios.

— En Astigarraga la finalidad fue proponer una nueva ubicación para una instalación deportiva municipal.

---

[14] Véase Font, J., «Los Núcleos de Intervención Participativa: Análisis de Tres Experiencias», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, n. 5-6, INAP, Madrid, 1996.

— En Guipúzcoa el problema tenía unas dimensiones mayores, pues afectaba a diversos municipios: acordar el trazado de una autovía para el eje viario Malzaga-Urbina, que discurre desde la costa vasca hasta Vitoria.

La novedad de los Núcleos de Intervención Participativa radica en que tratan de integrar y recoger lo mejor de otros mecanismos de participación, como asambleas, jurados, consejos consultivos y encuestas de opinión, para que en el proceso de toma de decisiones públicas haya un escenario de diálogo en el que los ciudadanos puedan expresar sus opiniones. Se organizan mediante grupos de unos 25 ciudadanos escogidos aleatoriamente y moderados por técnicos externos. Después de un período de información y debate, emiten un dictamen que no será vinculante para la Administración que lo ha encargado, pero que tiene la fuerza de haberse expresado tras un período de información intensiva y debate plural. En todas las experiencias destacó la amplia participación de los ciudadanos y su alto nivel de satisfacción. También obtuvieron una valoración muy positiva de los ayuntamientos promotores de estas experiencias.

Los **Planes Comunitarios** tienen más tradición en algunas ciudades españolas de Andalucía, Valencia, Galicia o Canarias. En ellos se pone especial énfasis en escuchar a informadores privilegiados y en coloquios de calle que sirven de base para elaborar un primer diagnóstico, que se contrastará con la información técnica disponible. Sobre este diagnóstico, se articulan programas sectoriales (empleo, salud, cultura, etc.) que aportan una visión de conjunto y soluciones lo más integrales posibles.

Finalmente, en unos pocos municipios se han puesto en marcha **Procesos de Autogestión Integrales**. En estas experiencias intervienen las instituciones, los dirigentes de las asociaciones implicadas y profesionales comprometidos. Intentan que el espacio público local sea generador de sinergias y alternativas positivas. Los procesos se invierten: aquí son los ciudadanos los que de manera organizada asumen el protagonismo, mientras que la Administración va a remolque y acaba apuntándose. Algunas experiencias basadas en estas metodologías se encuentran en la elaboración del primer Reglamento de Participación Ciudadana de la ciudad de Palma de Mallorca –a partir de una propuesta del movimiento vecinal– en el movimiento de Casas de Juventud en Aragón, en los Planes Comunitarios en Galicia o en las Prácticas de Investigación-Acción Participada en Córdoba.

Para concluir, constatamos –según apuntaba nuestra hipótesis inicial– como en una primera etapa (1979-1987) se consolidó la democracia representativa y se promovió una ciudadanía pasiva, mientras que en la segunda (1987-1997) se ha avanzado hacia un acercamiento de las relaciones entre la política y los ciudadanos, hacia una democracia más participativa.

En los primeros años de democracia municipal el ciudadano es, ante todo, un **miembro del Estado** y, como tal, está sujeto a una autoridad gu-

bernamental que define sus derechos y obligaciones. En este marco, el ciudadano se somete pasivamente a una Administración jerárquica y a las normas de una democracia representativa de mínimos.

A finales de los ochenta, en cambio, la definición del modelo de ciudadanía se modifica en dos grandes direcciones, que representan dos opciones ideológicas de fondo. Una primera percibe al **ciudadano como poseedor de derechos individuales** que se articulan a través de mecanismos que impulsan su libertad y su capacidad de elección. Desde esta perspectiva, las relaciones entre el gobernante y el gobernado se mercantilizan, al mismo tiempo que se restringen las posibilidades de participación a ciertas exigencias de tipo clientelar en la compra de bienes y servicios públicos.

La segunda perspectiva define al **ciudadano como miembro de una comunidad**, de una colectividad donde se establecen relaciones de solidaridad y no únicamente de competencia y donde se desarrollan mecanismos de regulación social. La alternativa a la democracia representativa no sería en este caso la mercantilización de las relaciones entre gobernantes y gobernados, sino una democracia más plena y participativa.

3.3 Reflexiones generales sobre experiencias de participación

En este apartado pretendemos recoger algunas impresiones relacionadas con las experiencias de participación ciudadana. Se trata de reflexiones generales y como tales hay que valorarlas. Las hemos organizado en tres puntos para referirnos a diferentes aspectos de la práctica participativa municipal: los ámbitos de participación, las características de las fórmulas de participación y sus usuarios.

Ámbitos de participación

La voluntad de generar mecanismos de participación ciudadana se ha extendido a todos los ámbitos de actuación de los Gobiernos locales. Sin embargo, no en todos ha alcanzando los mismos niveles de éxito. Valgan las siguientes impresiones:

— La mayor presencia de instrumentos de participación ciudadana se detecta bien en los ámbitos de actuación dirigidos a colectivos de población específicos (juventud, gente mayor, mujeres), bien en los ámbitos sectoriales donde se encauzan actividades muy personalizadas y cotidianas (ir al colegio, realizar un deporte, organizar fiestas mayores).

— Se produce una menor presencia, en cambio, en aquellos sectores que estructuran la división orgánica de los ayuntamientos (urbanismo, bienestar social, etc.), pero que tienen una incidencia más remota –no menos importante– en el día a día de los ciudadanos.

Traduciendo estas afirmaciones al lenguaje de las hipótesis, podemos sugerir:

— A más proximidad en la demanda particular y personalizada de los ciudadanos, más posibilidad de encontrar un instrumento de participación institucionalizado.

— A más focalización del grupo de población al que se dirige el instrumento de participación, más probabilidad de que funcione correctamente.

Estas dos hipótesis, en definitiva, permiten concluir que se está organizando una participación dirigida especialmente a la atención de las demandas y necesidades individuales, mientras que es más débil –no sabemos si por falta de voluntad de los ciudadanos o de los ayuntamientos– la articulación de espacios donde la participación tenga como objetivo asuntos de interés colectivo.

Fórmulas de participación ciudadana

Observando cómo se han articulado desde los Gobiernos locales los distintos instrumentos de participación ciudadana, se apuntan las siguientes ideas generales:

— El grado de formalización de las fórmulas participativas es desigual, pero en términos generales es bajo o medio.

— Se detecta una mayor formalización en los mecanismos de funcionamiento (en las dinámicas de participación una vez constituido el ámbito participativo) que en las vías de acceso a las instancias participativas.

— La asistencia a los espacios de participación es baja.

— No se detecta ninguna relación entre el grado de formalización y el nivel de participación.

Parece, pues, que, en su funcionamiento efectivo, los instrumentos de participación ciudadana tienden a la informalidad y que, además, esta situación no afecta a unos niveles de utilización de las instancias participativas alarmantemente bajos.

Los usuarios de la participación ciudadana

Los instrumentos de participación se dirigen tanto a colectivos como a personas individuales. En general, los responsables de la participación local expresan su deseo de fomentar la participación de los grupos y de los individuos, aunque reconocen que sólo la primera ha alcanzado cierta relevancia. A partir de esta constatación, presentamos un conjunto de valoraciones realizadas por responsables locales sobre las entidades que protagonizan la participación y las personas que las representan.

En cuanto a los representantes de los diferentes grupos o asociaciones, existe un amplio consenso entre los responsables municipales en destacar dos grandes rasgos definitorios:

— Son siempre los mismos y, por lo tanto, se sospecha de su capacidad para representar los intereses del conjunto de la colectividad.

— Su competencia para actuar como interlocutores de la comunidad es baja. Esta afirmación se explica por un conjunto de factores: falta de información, poca disponibilidad de tiempo para tareas vinculadas a la participación o dificultad para entender la multitud de asuntos que deben tratar.

De los rasgos anteriores se deduce, obviamente, una ácida crítica al papel que desarrollan los dirigentes asociativos como actores principales de la participación en el ámbito local, tanto por su sesgo representativo como por sus dificultades para entender y relacionarse con la Administración. Aunque ésta sea la opinión mayoritaria, cabe alguna matización. Encontramos indicios de que está mejorando la capacidad de interlocución de los representantes de las asociaciones. A pesar de su aparentemente baja representatividad, estos líderes se caracterizan por un amplio y profundo conocimiento del terreno comunitario y por ello su aportación es más relevante de lo que a primera vista podría parecer.

Refiriéndonos ahora globalmente a las entidades, podemos señalar algunas opiniones compartidas por la mayoría de los responsables de la participación municipal:

— Baja capacidad para representar los intereses colectivos. Se acusa a las asociaciones de actuar como grupos estrictamente endogámicos, defensores de intereses particulares y con dificultades manifiestas para coordinarse con la Administración y con otras entidades.

— Desde una perspectiva más optimista, se constata que las entidades han ido aprendiendo a participar. Para los responsables públicos, esto significa que han superado actitudes estrictamente reivindicativas y que han incorporado modelos de actuación basados en la voluntad de colaboración con la Administración. Se considera, en este sentido, que la gran virtud de la participación actual radica en la sustitución de los tradicionales comportamientos tipo «pataleta» por actitudes más racionales y conscientes, aptas para generar espacios idóneos de intercambio de informaciones, ideas y puntos de vista. Parece, según estas opiniones, que se pasa de una participación esporádica y secuencial a una más continuada y que este tránsito ha sido clave para generar un nuevo estilo de participación.

Este último punto es muy interesante, pues define el modelo de participación que tienen en la cabeza nuestros responsables políticos y administrativos locales. Un modelo que valora a la baja el papel de las entidades como grupos de presión o como canalizadores de demandas ciudadanas

y que, en cambio, estimula su papel de colaboradores o co-productores de servicios.

Valoraciones sobre la participación ciudadana

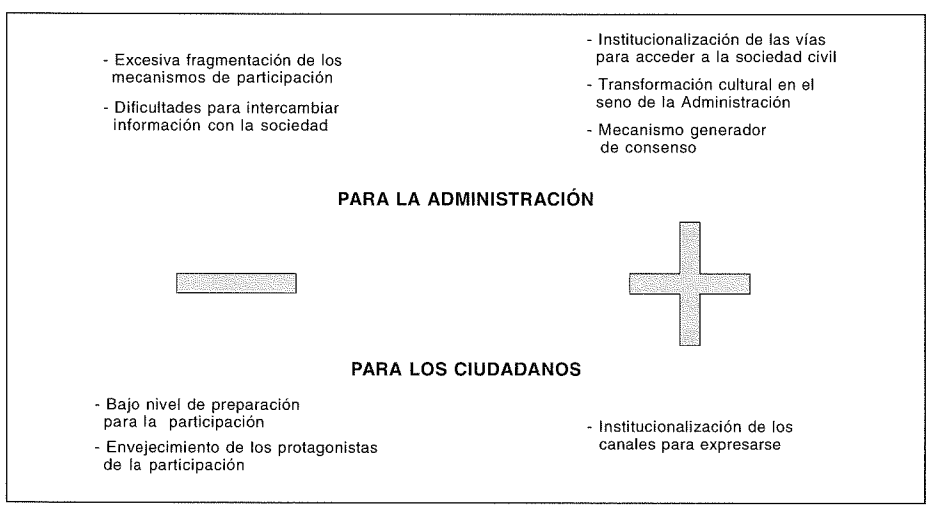
A pesar de las críticas apuntadas en los apartados anteriores, la valoración que hacen las autoridades municipales respecto a los instrumentos de participación ciudadana es globalmente positiva. Aunque no demuestran grandes entusiasmos, señalan que el proceso ha ido avanzando de forma casi involuntaria o, citando literalmente a uno de nuestros entrevistados, «que la participación genera dificultades, pero es inevitable».

En el cuadro 7 hemos resumido y ordenado algunas valoraciones –tanto las positivas como las negativas– en torno a la participación ciudadana en los municipios españoles.

Como puede observarse en el cuadro, las **principales dificultades** para el desarrollo de la participación se encuentran, por un lado, en el propio **perfil de los participantes** y, por otro, en la **complejidad de las estructuras administrativas**:

— En cuanto al perfil de los participantes, los responsables municipales destacan su déficit formativo y su falta de información y, como resultado, el incremento de costes y de ineficiencias que puede generar su participación. También se valora negativamente el envejecimiento de los participantes y la omnipresencia de algunas personas y entidades. Se trataría, por tanto, de resolver dos grandes cuestiones: cómo renovar los cuadros dirigentes de las entidades y cómo llegar a nuevos interlocutores sociales.

Cuadro 7 – Aspectos positivos y negativos de la participación ciudadana



— Respecto a la complejidad de la Administración, se apuntan varias implicaciones. La complejidad es, ante todo, un freno al intercambio de información con unos ciudadanos que han de pagar un peaje excesivo para relacionarse con la Administración. Esa complejidad se considera, además, producto de una excesiva sectorialización de los instrumentos de participación ciudadana, que no sólo genera confusión, sino que, sobre todo, entorpece los enfoques globales y premia la defensa de intereses particulares.

A pesar de las dificultades, la opinión más general valora **la experiencia participativa como altamente positiva:**

— La primera razón de ese optimismo es explícitamente pragmática: la participación irá más o menos bien, pero es ya un hecho institucionalizado en unos instrumentos sin duda mejorables, pero que van funcionando.

— Por otro lado, se aprecia como la Administración ha ido asimilando la voluntad de incorporar la participación ciudadana y como esta asimilación ha comportado una *transformación cultural* de primera magnitud. Es un cambio lento y sin resultados visualmente espectaculares, pero de gran calado.

Notemos que, según los responsables municipales, los aspectos positivos de la participación no hacen referencia a experiencias de éxito, sino a la importancia de perseverar en su desarrollo, a pesar de las múltiples dificultades. Como afirmaba un responsable municipal, «la participación es buena por ella misma y, por lo tanto, así debemos valorarla a pesar de las limitaciones instrumentales que obviamente existen».

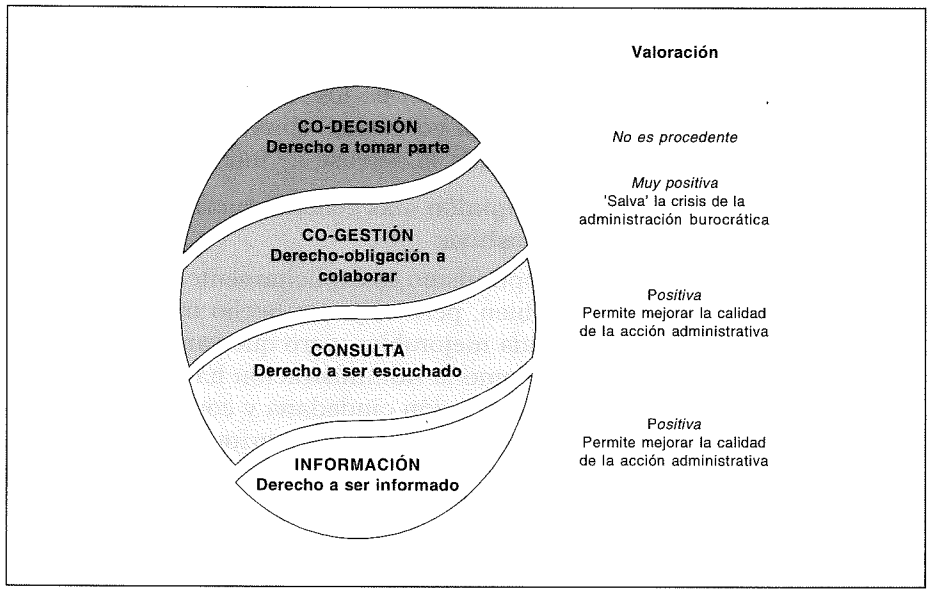
Sumario: ¿por qué participación ciudadana?

Al abordar los interrogantes sobre la participación ciudadana en el ámbito local se puede recurrir a un doble nivel de discurso. Podemos referirnos a lo que ha sucedido o bien a lo que debería suceder. Utilizando una tipología académica que clasifica la participación en tres categorías (el derecho a ser informado, el derecho a ser escuchado y el derecho a tomar parte), hemos intentado detectar en qué punto nos encontramos y hacia dónde vamos.

Sobre lo que efectivamente ha sucedido parece existir un amplio acuerdo: se ha impulsado el derecho a ser informado y el derecho a ser escuchado. En ningún caso, en cambio, se menciona la posibilidad de articular espacios de co-decisión, el derecho a tomar parte. En realidad, la mayoría de las opiniones de los responsables locales manifiestan explícitamente que la decisión es un monopolio político, una responsabilidad que no pueden compartir.

Sobre lo que debería suceder, tan sólo apuntaremos dos comentarios, resumidos en el cuadro 8:

Cuadro 8 – Valoración de los distintos tipos de participación ciudadana



— Cuando las autoridades municipales especifican qué entienden por derecho a ser informado y derecho a ser escuchado, casi siempre vinculan su discurso a mejoras gerenciales o administrativas. De este modo, los derechos a la información y a la consulta se transforman en la posibilidad de evaluar los servicios recibidos y de expresar demandas respecto a los mismos; algo muy cercano a lo que se conoce, en términos de gestión, como una estrategia de calidad total.

— En los últimos años se ha añadido una nueva categoría a la tipología mencionada: la participación como co-gestión. Desde esta posición, la participación se considera una tabla de salvamento ante la galopante crisis del Estado de Bienestar. La co-gestión permite involucrar a la sociedad civil en la prestación de servicios públicos, abaratando sus costes y permitiendo el desmantelamiento de la administración burocrática. Participar significaría, en definitiva, colaborar y corresponsabilizarse con la Administración.

En resumen, los responsables de la participación ciudadana tienden a situarla en una esfera más administrativa que política. Esta situación limita el impacto de la participación, pero –según los protagonistas locales– este límite se justifica por la vocación prestacional de los ayuntamientos. Lo cual apunta un peligro para el futuro, pues, como hemos insistido en el apartado anterior, entra en contradicción con el proceso de politización que experimentan los Gobiernos locales. La participación ha de ir acompañada de un reconocimiento de la dimensión política local o quedará vacía de contenido.

4. De la expansión burocrática a otras lógicas administrativas

Hasta ahora hemos intentado argumentar y contrastar tres hipótesis que nos han permitido analizar la evolución de los Gobiernos locales en España y, de este modo, señalar qué expectativas se nos abren al cumplirse dos décadas de ayuntamientos democráticos. Estas tres hipótesis –de la nacionalización al localismo, del gerencialismo a la política y de la democracia representativa a la participativa– están íntimamente ligadas a la dinámica estrictamente municipal, mientras que la hipótesis que abordaremos a continuación tiene un carácter más general.

Según nuestra cuarta hipótesis de trabajo, las estructuras organizativas y prestacionales municipales han evolucionado desde su inicial crecimiento burocrático hasta su más reciente reestructuración o modernización de corte *posburocrático*. Parece claro, por tanto, que se trata de una hipótesis que afecta a todos los niveles administrativos y que, además, ha gozado de un gran predicamento desde mediados de los años ochenta. Nos remitimos al capítulo IV de este mismo Informe, donde se aborda con detenimiento este tema.

Quizá el ámbito local ha sido peculiar por su gran capacidad de experimentación. Los ayuntamientos son muchos y con tamaños que facilitan la puesta en práctica de innovaciones organizativas y gerenciales. Sin embargo, también su diversidad dificulta cualquier intento de generalización: las experiencias son múltiples y diversas, los resultados dispares y las realidades locales demasiado distintas para intercambiar modelos o iniciativas.

Aceptando, pues, la complejidad de la situación, pretendemos tan sólo ofrecer una secuencia de los principales cambios que han experimentado las estructuras locales de prestación de servicios. Hemos asignado a esos cambios unas fechas que no tienen otro valor que el de situarnos, sin pretensión de fijar un calendario preciso:

— 1979-1987: crecimiento y burocratización.
— 1987-1991: primeras iniciativas posburocráticas.
— 1991-1995: profundización y replanteamiento de las iniciativas posburocráticas.

4.1 1979-1987: crecimiento y burocratización

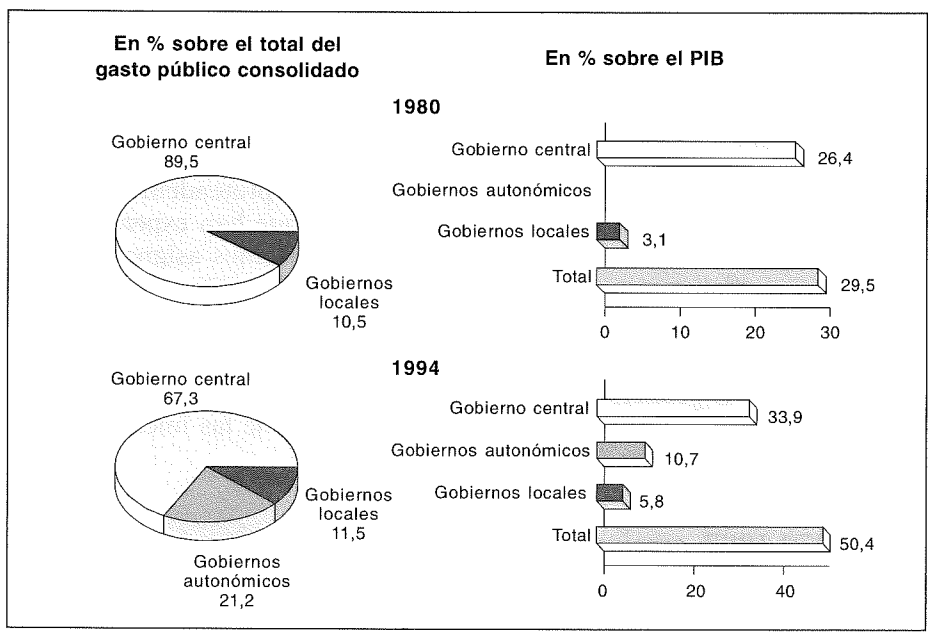
Los primeros ayuntamientos democráticos heredan unas estructuras deficitarias, sin recursos económicos ni humanos para desarrollar las tareas prestacionales que figuraban entre sus principales objetivos. A partir de 1979, sin embargo, se produce un aumento espectacular de la capacidad de

intervención local. Aumento que, de todas formas, es paralelo al incremento de los recursos que en España se dedican a la Administración Pública durante este período, pero que, en porcentaje sobre el gasto público total y sobre el PIB, no refleja ningún proceso de descentralización que tenga como objeto específico el espacio local (gráfico 3).

De todas formas, los recursos económicos, materiales y humanos a disposición de los responsables municipales aumentaron espectacularmente, facilitando la satisfacción de su demostrada vocación prestacional. El incremento de recursos se traduce –y esto es lo que ahora más nos interesa– en la consolidación de una estructura prestacional de características tecnoburocráticas. Las más destacadas son las siguientes:

Control jerárquico y centralizado. La burocracia se construye conjugando una división vertical de responsabilidades y una distribución horizontal de tareas. La claridad de las atribuciones, de uno u otro signo, tiene como objetivo facilitar un control estricto sobre el funcionamiento de la organización. El control se materializa en los múltiples niveles intermedios de una estructura que converge en un vértice, una cúpula con capacidad para vigilar y planificar desde su atalaya jerárquica. Se trata, pues, de una

Gráfico 3 – Distribución del gasto público no financiero por niveles de gobierno. En 1980 y en 1994



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Bosch Roca, N., «La Financiación», en *Informe Pi i Sunyer sobre Gobierno Local en España*, Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals, Barcelona, 1997.

organización altamente centralizada, al menos en los procesos de decisión y en las estrategias de actuación.

Los ayuntamientos españoles de la primera mitad de los años ochenta tienden a reproducir este modelo jerárquico y centralizado:

— por la vocación controladora de unos responsables políticos que desconfían de unas organizaciones heredadas del franquismo;

— porque la centralización les permite *planificar* y *racionalizar* los procesos a través de un diseño centralizado que garantice y vigile su correcto desarrollo;

— por los imperativos de un crecimiento constante que reclama clarificación orgánica, pero que, al tiempo, impide planteamientos más sofisticados que la simple creación de una nueva área o de un nuevo nivel orgánico.

El resultado se plasma en la **creciente densidad y complejidad de los organigramas municipales**. El número de niveles de la jerarquía tiende a aumentar a medida que lo hace el volumen de la actividad prestacional de los municipios. El número de divisiones orgánicas también crece y, de este modo, especializa y fragmenta las actuaciones de la organización. Las referencias a los organigramas municipales ya comentadas en el segundo apartado sirven también para ilustrar este punto.

Dominio de las lógicas profesionales. Las organizaciones burocráticas se basan en la utilización del conocimiento experto como herramienta para maximizar la eficiencia de sus actuaciones. El profesionalismo ofrece la seguridad y la garantía que debe rodear a todo servicio público, al tiempo que se interpreta como un elemento de neutralidad que aisla a la administración del ámbito de la política.

Los primeros ayuntamientos democráticos carecían de los profesionales necesarios para desarrollar su actividad prestacional, pero pronto concentraron sus esfuerzos en remediar esta situación. Durante buena parte de los años ochenta los responsables locales consideran que su organización necesita técnicos y conocimientos capaces de garantizar la realización eficiente de las tareas. Así pues, son muchos los profesionales que se integran en unos organigramas pensados desde la parcialidad de sus lógicas. O, en otros casos, son los políticos quienes se reciclan para aportar al municipio no sus proyectos sino sus habilidades técnicas o profesionales.

Durante la primera etapa de los ayuntamientos democráticos la relación entre profesionales y Gobiernos locales presenta algunas peculiaridades. Por un lado, la abundancia y las dinámicas de crecimiento de los municipios configura un mercado laboral que ofrece muchas posibilidades a jóvenes profesionales sin experiencia. Éstos aprovechan la oportunidad de completar su formación en instituciones complejas y exigentes, con el consiguiente beneficio para su perfil profesional. Sin embargo, una vez alcanzado este perfil, los ayuntamientos tienen dificultades para retener a los

profesionales que han formado, por falta de recursos para competir con las ofertas de otros niveles de la Administración o del ámbito privado. Para los municipios esta situación es particularmente grave, pues no pueden aprovechar la formación que han proporcionado y quedan, además, en una situación de permanente interinidad.

La inestabilidad de los primeros profesionales tiende a subsanarse, en un primer momento, con políticos que actúan como técnicos, hasta que, más tarde, una cierta consolidación de las plantillas municipales permite superar esta situación. Pero nunca se duda de la necesidad de utilizar **la técnica y la profesionalidad como eje vertebrador de la organización municipal**.

Provisión monopolista de los servicios. Objetivos destacados de la burocracia son la eficiencia, la racionalidad, la seguridad y la profesionalidad. Estos objetivos se logran asumiendo el monopolio de la ejecución; es decir, prestando directamente los servicios. La organización burocrática, por tanto, consolida una amplia estructura prestacional, dotada de recursos y de personal estable, que permita la realización directa de las tareas asignadas.

La dinámica de crecimiento de los primeros ayuntamientos democráticos pone de manifiesto su voluntad de asumir los servicios desde la propia estructura y personal municipal. Pretenden potenciar su capacidad de actuación sobre la comunidad y, según parece, la única forma de lograrlo es a través de un aumento paralelo de su base organizativa. La combinación de voluntades prestacionales y de actitudes monopolistas converge en la **creación de una Administración local expansiva y burocratizada**.

Esta primera etapa de burocratización municipal se explica, entre otras razones, por el dominio de las lógicas asistenciales y por la creciente disponibilidad de recursos. Son rasgos característicos de los llamados municipios de bienestar. En definitiva, esta primera fase expansiva puede interpretarse como la homologación europea de unos municipios que, partiendo de un claro retraso, pretenden incrementar su capacidad de actuación, sus recursos, sus estructuras y, finalmente, la incidencia sobre la calidad de vida de sus ciudadanos.

En la segunda mitad de la década, sin embargo, se empieza a replantear la viabilidad de un modelo que se enfrenta con nuevas demandas sociales, con limitaciones presupuestarias y con las nuevas tecnologías disponibles en la producción de bienes y servicios. En el caso de los Gobiernos locales españoles, estas tendencias de fondo se ven acrecentadas por razones internas: se han superado los déficit heredados del franquismo, los actores locales han aprendido las reglas del juego y las vocaciones asistenciales se han moderado. La nueva situación externa e interna, en definitiva, abre las puertas a una nueva etapa donde la voluntad de modernización reemplaza a las dinámicas de crecimiento tecnoburocrático.

4.2 1987-1991: primeras iniciativas de cambio

Durante la segunda mitad de la década de los ochenta, los municipios españoles experimentan las presiones que sus vecinos europeos venían sufriendo desde finales de los años setenta o principios de los ochenta. Se detiene su ritmo de crecimiento y se duda de la continuidad de su papel de gran ejecutor monopolista de las políticas de bienestar. Curiosamente, el proceso de homologación al que nos referíamos anteriormente toma como espejo unos ayuntamientos que están cambiando radicalmente y que, precisamente, cuestionan el modelo de municipio de bienestar que pretendíamos imitar.

Las razones de este cuestionamiento son múltiples, pero encuentran un campo abonado en el ámbito organizativo. Los argumentos utilizados son simples:

— En un momento en que el tamaño de la Administración Pública se interpreta como un elemento distorsionador del crecimiento económico, los Gobiernos locales son acusados de mantener una dinámica incremental insoportable y de absorber unos recursos imposibles de mantener. Los municipios de bienestar son, desde esta perspectiva, responsables de buena parte de los avatares que se identifican con la tan manida crisis del Estado de Bienestar. La conclusión no puede ser más inmediata: **es imperativo reducir los Gobiernos locales**. Las iniciativas thatcherianas de los primeros años ochenta son la expresión más clara de la puesta en práctica de esta conclusión.

— En segundo lugar, y más importante aún para lo que ahora nos ocupa, se acusa a la Administración local de ser no sólo demasiado grande, sino cara e ineficiente. Carestía e ineficiencia que se ponen, además, en relación directa con su diseño burocrático. De este modo, la burocracia ya no es un simple modelo organizativo, sino una deplorable característica que justifica el ataque a los municipios de bienestar. La conclusión aparece otra vez de forma inmediata: además de reducir el tamaño de los Gobiernos locales, **hay que modificar profundamente sus métodos de trabajo, sus estructuras y su modelo administrativo.**

Podemos detectar el impacto de estas valoraciones –que, insistimos, abundan sobre todo a partir de mediados de los años ochenta– en las tres características que en el apartado anterior utilizábamos para resumir el modelo de administración burocrática:

Procesos de descentralización funcional y jerárquica. La centralización burocrática propiciaba el control y la planificación, pero generaba rigidez procedimental, alejaba a la organización de los receptores de sus servicios y convertía a los empleados de base, los que efectivamente conocen la situación, en simples piezas sin ninguna participación en los procesos de toma de decisiones. **Los procesos de descentralización pretenden incidir**

sobre estos tres ámbitos, mejorando la flexibilidad organizativa y la proximidad a los usuarios de los servicios y potenciando la participación y el compromiso de todos los niveles de la organización. Las afamadas *estrategias de calidad,* que empiezan a proliferar durante este período, son la expresión operativa de estas intenciones.

Aparte de las experiencias particulares con programas de calidad, se identifican dos modelos de descentralización en nuestros municipios:

— En algunos casos encontramos lo que se ha denominado *localización de la prestación de servicios,* como reacción a la lejanía y la falta de receptividad del centralismo burocrático. En la práctica, la localización de los servicios se traduce en diseños orgánicos más integrados y, por tanto, más orientados a las necesidades complejas de los usuarios y más accesibles a unos ciudadanos que reclaman procesos administrativos más simples. La localización de servicios, sin embargo, no requiere una descentralización paralela de la autoridad jerárquica. Es más, a menudo viene acompañada de un incremento complementario de centralización en los procesos de decisión, como contrapeso al posible incremento de la autonomía operativa de las partes descentralizadas.

— Las *iniciativas de desarrollo comunitario* representan una alternativa a los procesos de descentralización que acabamos de comentar. Pretenden delegar tanto funciones como responsabilidades para ámbitos concretos –poblacionales o territoriales– de actuación. El objetivo no es únicamente la localización de los servicios, sino también potenciar la posibilidad de conocer a fondo las necesidades y los recursos de cada espacio de intervención.

En cualquier caso, la tendencia a la descentralización contrasta con la uniformidad y la rigidez de las centralizadas jerarquías burocráticas, pero –como veremos– también acarrea algunas dificultades. La descentralización puede provocar una excesiva fragmentación de tareas y responsabilidades y, de este modo, obstaculizar el desarrollo de un modelo equilibrado y coherente. Si la burocracia exageraba el control, la posburocracia podría caer en el descontrol.

La introducción de lógicas participativas. El dominio de las lógicas profesionales es un rasgo característico de las organizaciones burocráticas que también ha suscitado críticas de importancia. En el ámbito de la Administración, el *profesionalismo* implica una definición de los problemas que no toma en consideración las necesidades reales de la comunidad, sino que los formula a partir de los criterios y preferencias de los propios profesionales. O lo que es lo mismo, los profesionales no se limitan a aportar soluciones, sino que también aportan los problemas: la lógica profesional busca aquellos problemas que se adaptan a sus soluciones y, por lo tanto, tiende a ignorar que existe un mundo exterior (no-profesional) y se des-

preocupa de aquellas necesidades para las cuales su «manual» no ofrece una solución claramente definida.

El esquematismo profesional limita artificialmente los problemas de los ciudadanos y simplifica su complejidad para adaptarlos a las soluciones técnicamente disponibles en cada momento. Ante esta situación, la alternativa de **potenciar las lógicas participativas representa un intento de invertir el proceso: los problemas los deberían definir aquellos que los experimentan.**

La participación de los usuarios en el diseño organizativo ha sido un tema estrella en la superación de la desprestigiada administración burocrática. Se concreta en proclamas a favor de la imitación empresarial y de la orientación a las demandas de los clientes. En los municipios españoles es frecuente, a partir de mediados de los años ochenta, encontrar programas de modernización administrativa que parten de los objetivos –expresados literalmente– de maximizar la satisfacción de los clientes y de favorecer el tránsito del *ayuntamiento-burocracia* al *ayuntamiento-empresa de servicios*.

Este proceso, sin embargo, tiene también sus propios peligros. Nos referiremos a ellos en el siguiente apartado, pero anticipemos que una excesiva *mercantilización* o *clientelización* de las estructuras prestacionales puede distorsionar los resultados de unos servicios que –recordémoslo– son públicos. Si más arriba señalábamos que el descontrol puede suceder al exceso de control, del mismo modo alertamos aquí sobre una posible sustitución del impersonalismo profesional por el particularismo de las demandas de los clientes. El impersonalismo profesional uniformiza, pero el clientelismo puede relajar la responsabilidad pública respecto a determinados servicios.

La habilitación como alternativa al monopolio ejecutor. Desde hace algunos años, y también introduciendo en España tendencias presentes en el conjunto europeo, el debate se ha centrado en un aspecto antes olvidado: a la preocupación por el diseño interno de la Administración municipal ha seguido una **nueva preocupación por las relaciones externas de esta Administración**. Se abre una reflexión no sobre cómo ejecutar la prestación directa de los servicios sino sobre cómo hallar el equilibrio entre la prestación directa y las fórmulas externas que podemos agrupar bajo el término de *externalización de los servicios*.

Cualquier observador del mundo municipal sabe a qué nos referimos, pues la reciente proliferación de sociedades anónimas públicas, privadas o mixtas, la creciente utilización del sector informal, la creación de patronatos y fundaciones o el recurso a voluntarios y asociaciones de diversa índole se ha convertido, en la mayoría de los ayuntamientos españoles, en una de las líneas más frecuentes de cambio administrativo.

Trasladar el énfasis del interior al exterior de la organización ha supuesto un conjunto de nuevos retos para los responsables de la Administración municipal. Quisiéramos destacar los dos que nos parecen más relevantes:

— La necesidad de diseñar modelos mixtos de prestación de servicios y, por lo tanto, de establecer mecanismos de relación con un entramado diverso de actores que, según los casos, complementan o sustituyen las actuaciones del ayuntamiento.

— La necesidad de conocer el entorno (con la multiplicidad de actores y recursos disponibles) y de anticipar su evolución reclama un papel más activo en el análisis, planificación y previsión del futuro. Esta preocupación por el medio o largo plazo era ajena a las dinámicas tradicionales de la administración burocrática.

En el ámbito municipal, el resultado de estas transformaciones es una profunda revisión de las propias tareas, de las estructuras de prestación y de los responsables de las mismas. Se trata, por un lado, de encontrar criterios que permitan escoger entre fórmulas internas o externas de ejecución y, por otro, de diseñar instrumentos de relación con agentes exteriores en quienes, en definitiva, se delega no una tarea cualquiera sino un servicio público.

Como ya puede intuirse, este tercer punto incorpora las ventajas y los peligros de los dos anteriores. La externalización puede interpretarse positivamente como un proceso de descentralización que permite una mayor calidad en los servicios, entendida como acercamiento a las demandas de los clientes y al mito de la empresa de servicios. Pero la externalización masiva de servicios puede provocar una indeseada fragmentación que degenere en descontrol y difumine las responsabilidades públicas.

4.3 1991-1997: las nuevas iniciativas a examen

Las innovaciones posburocráticas referidas proliferan en los ayuntamientos españoles con niveles de éxito variables. Sin embargo, el optimismo con que se iniciaron se ha visto doblemente desbordado:

— Los responsables de la Administración local se dan cuenta de la necesidad de completar sus iniciativas de carácter eminentemente estructural (descentralización, participación y habilitación) con **estrategias que profundicen en los aspectos culturales**; es decir, con una renovación de la mentalidad, de la forma de pensar de la propia organización.

— Los **peligros ya apuntados de descontrol y pérdida de responsabilidad pública** dan pie a ciertos replanteamientos o reflexiones que matizan el entusiasmo más o menos ingenuo de las primeras innovaciones posburocráticas.

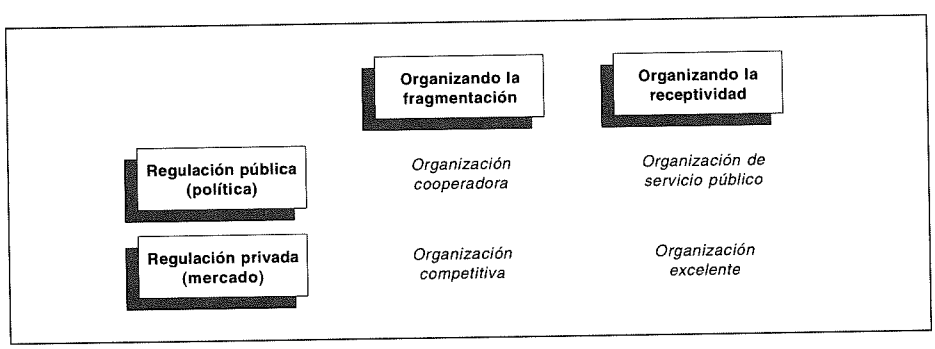
Respecto a la profundización en **aspectos actitudinales**, la mayor parte de los ayuntamientos españoles considera necesario mejorar la gestión de los recursos humanos, impulsar una cultura organizativa orientada a la calidad y reconducir los estilos de dirección. Sin embargo, los avances en estas direcciones han sido muy modestos: algunas experiencias piloto cuya consolidación y sistematización aún parece lejana.

En relación con la posible dejación de responsabilidades, algunos municipios –tampoco demasiados– han replanteado sus estrategias iniciales para recuperar tanto la capacidad de liderazgo político (*responsabilidad pública*) como la dimensión ciudadana de unas personas que no son únicamente consumidores o clientes de servicios públicos (*control público*). Partiendo de unos pocos estudios de casos y, por tanto, sin datos para generalizar, podemos interpretar las últimas transformaciones como paso de una posburocracia que básicamente confía en el mercado a otra que pretende recuperar la capacidad de regulación pública para, de este modo, mantener el control y la responsabilidad sobre los servicios[15]. Esta distinción se resume en el cuadro 9.

Sin entrar en detalles que pueden encontrarse en el texto de donde hemos tomado la información para elaborar este cuadro, destacaríamos el contraste entre los *municipios excelentes y competitivos y los municipios cooperadores y orientados al servicio público*.

Los **municipios competitivos y excelentes** toman como punto de referencia las empresas de servicios y, por lo tanto, diseñan las relaciones organizativas internas a partir del regulador mercantil, es decir, la competencia. Son ayuntamientos que tienden a minimizar el uso de mecanismos

Cuadro 9 – Del mercado a la regulación pública. Modelos organizativos



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Gomà, R. y Brugué, Q., «Nuevos modelos de gestión y de organización pública», *Autonomies*, n. 18, Barcelona, 1994.

[15] Se trata de modelos ideales. La realidad, como es obvio, es menos polarizada e incorpora los tipos ideales como formas complementarias, no excluyentes.

de control y vigilancia sobre los servicios externalizados, por considerar que la autonomía de acción de las distintas organizaciones es un elemento indispensable para su eficiencia en un marco competitivo. De este modo, los ayuntamientos fragmentan su organización encomendando tareas a agentes externos, sean organismos autónomos, sociedades mercantiles, institutos municipales, patronatos o asociaciones; pero no consideran necesaria una estrecha tutela de estas *agencias prestadoras,* ya que precisamente esa autonomía les proporciona ventajas que el afán controlador podría echar a perder.

Estos municipios también experimentan con mecanismos que fomenten la competencia interna, como los cuasi-mercados, la distinción entre los roles de comprador y vendedor o la creación de sociedades mercantiles de titularidad pública que conviertan a la propia organización pública en una réplica del mercado. El objetivo es fomentar, a través de la competencia, la economía y la eficiencia de aquellos servicios que no han sido externalizados. La imitación de modelos de gestión empresarial ha sido un rasgo común en la mayor parte de los municipios españoles de los años ochenta.

Finalmente, el propio mercado facilita, asimismo, la receptividad de la organización a través del permanente diálogo entre la oferta y la demanda. Se trata, en definitiva, de diseñar una organización atenta a las demandas de los clientes y con capacidad de darles una respuesta rápida y eficaz. El modelo bancario –con su atención personalizada, sus gestiones telefónicas, sus cajeros automáticos y su sonriente personal– se convierte en el punto de referencia para los municipios que, utilizando la misma terminología del ámbito privado, aspiran a la excelencia.

Los **municipios cooperadores y orientados al servicio público**, en cambio, pretenden recuperar tanto a los políticos como a los ciudadanos. Los primeros habían sido desplazados por el modelo empresarial dominante, mientras que los segundos habían sido reducidos a clientes con demandas que satisfacer. A pesar del atractivo y la fuerza del discurso dominante, algunos municipios detectan problemas cuando se olvida la dimensión política y ciudadana de unos servicios que, en tanto que públicos, presentan unas características que no siempre permiten su homologación con los que se producen en el sector privado. Tienden, por tanto, a modelos de regulación pública o política.

No vamos ahora a reproducir el debate que están generando estas ideas y reflexiones; simplemente las lanzamos para apuntar la posible evolución que, en el ámbito de las prestaciones, puede caracterizar a los municipios españoles del próximo siglo. Nuestra opinión es que en este debate se sustituirá el vocabulario de competencia y clientes por nuevas referencias a la política, la democracia y la participación ciudadana. El tiempo decidirá.

ÍNDICE DE TABLAS Y GRÁFICOS

LA SOCIEDAD ESPAÑOLA DE 1997

Gráficos 1 y 2. Superficie media (km^2) de los municipios menores de 1.000 habitantes por provincia. 1991 — 10

Gráficos 3 y 4. Número medio de habitantes en los municipios menores de 1.000 habitantes y porcentaje de población respecto al total de la provincia. 1991 — 11

Tabla 1. Evolución de la población en municipios inferiores a 1.000 habitantes. En porcentaje respecto a la población total de la provincia. 1950-1996 — 13

Tabla 2. Evolución de la población en municipios inferiores a 1.000 habitantes. En porcentaje respecto a la población total de la provincia. 1950-1996 — 14

Tabla 3. Evolución de la población española por provincias según el tamaño del municipio. En porcentaje. 1950-1991 — 16

Tabla 4. Evolución de la población española por provincias según el tamaño del municipio. En porcentaje. 1950-1991 — 18

Tabla 5. Evolución de las migraciones según los municipios de origen y destino. En porcentaje. 1988-1995 — 21

Tabla 6. Grupos de edad en los municipios menores de 1.000 habitantes y comparación con la población global. En porcentaje. 1981-1991 — 23

Gráfico 5. Valoración de cargos y profesiones. En porcentaje — 29

Gráfico 6. Conceptos que mejor definen la forma de ser de la gente de este pueblo. En porcentaje — 30

Gráfico 7. Cualidades importantes en un hombre. En porcentaje — 34

Gráfico 8. Cualidades importantes en una mujer. En porcentaje — 35

Tabla 7. ¿Cómo ve Vd. su futuro a medio plazo? En porcentaje — 41

Gráfico 9. Si usted pudiera, ¿viviría en la ciudad? En porcentaje — 45

Gráfico 10. Evolución del paro registrado. En miles. 1987-1997 — 49

Gráfico 11. Evolución del empleo y del paro en la Encuesta de Población Activa. En miles. 1993-1997 — 50

Gráfico 12. Tasa de ocupados a tiempo parcial y temporales en los países de la Unión Europea. 1997 — 51

Gráfico 13. Evolución del número de nacimientos y estimación de su incorporación al mercado laboral a los 18 años. 1969-1995 — 53

Gráfico 14. Evolución del número de afiliados a la Seguridad Social. En miles. 1987-1997 — 54

Tabla 8. Evolución de las tasas de actividad, ocupación y paro por nivel de estudios. 1993-1997 — 56

Cuadro 1. Opiniones de los directivos de las grandes empresas acerca de los factores de éxito empresarial — 58

Tabla 9. Evolución de los puestos de trabajo por nivel de cualificación. En miles. 1987-1997 — 59

Tabla 10. Perfil de la audiencia de televisión. En porcentaje. 1996 — 66

Tabla 11. Evolución de los hábitos de consumo de televisión. Consumo medio diario en minutos. 1993-1996 — 67

Tabla 12. Evolución de la oferta televisiva por géneros. En porcentaje. 1994-1996 — 74

Tabla 13. Oferta y consumo televisivos por géneros de programa. En porcentaje de tiempo y de audiencias de cada cadena. 1996 — 75

Gráfico 15. Evolución del *share* de audiencia en el *prime time* (20:30 a 24:00) de algunas series españolas. Media mensual. 1994-1997 79
Gráfico 16. Evolución del *rating* de audiencia en el *prime time* (20:30 a 24:00) de algunas series españolas. Media mensual. 1994-1997 80

LA INTERNACIONALIZACIÓN DE LAS EMPRESAS ESPAÑOLAS

Gráfico 1. Factores de internacionalización 149
Tabla 1. Evolución de las inversiones españolas en el exterior. Importes en millones de pesetas. 1993-1997 150
Tabla 2. Evolución de las inversiones directas españolas en el exterior por áreas de destino. En porcentaje. 1993-1997 151
Gráfico 2. Flujos de inversión directa. En porcentaje sobre el PIB a precios de mercado. Media del período 1986-1996 152
Tabla 3. Evolución de los ingresos procedentes del extranjero por venta de bienes, turismo y resto de los servicios. En miles de millones de pesetas corrientes. 1987-1996 154
Tabla 4. Evolución de los ingresos en la balanza de servicios por componentes. En miles de millones de pesetas corrientes y porcentaje. 1993-1996 155
Tabla 5. Evolución del *ranking* de países por ingresos en turismo. En miles de millones de dólares. 1990-1997 157
Gráfico 3. Cuotas de mercado por productos turísticos de los europeos que acuden a España. En porcentaje 157
Tabla 6. Evolución del gasto en turismo por visitante extranjero en algunos países de la Unión Europea. En ecus. 1985-1994 158
Tabla 7. Evolución de las importaciones y exportaciones de bienes y de la tasa de cobertura. En millones de pesetas corrientes. 1988-1997 161
Gráfico 4. Evolución de la distribución de las exportaciones españolas por tipo de producto. En porcentaje. 1989-1996 162
Gráfico 5. Evolución de la exportación de frutos comestibles, calzado y materias textiles. En números índice. Base 1987=100. 1987-1996 165
Gráfico 6. Distribución de las exportaciones españolas y de la OCDE por nivel tecnológico. En porcentaje. 1994 168
Tabla 8. Evolución de las exportaciones españolas por nivel tecnológico. En miles de millones de pesetas y en porcentaje sobre el total. 1986-1994 169
Gráfico 7. Evolución de las exportaciones españolas y de la OCDE por nivel tecnológico. En números índice. Base 1980=100. 1980-1994 169
Tabla 9. Evolución del número de empresas exportadoras a la Unión Europea y a terceros países, por tramos de volumen de exportaciones (en millones). 1993-1996 170
Gráfico 8. Exportaciones por comunidades autónomas. En porcentaje. 1996 173
Tabla 10. Importaciones y exportaciones de bienes y tasa de cobertura por comunidades autónomas. En millones de pesetas. 1996 173
Tabla 11. Evolución de las exportaciones españolas por áreas de destino. En millones de pesetas corrientes. 1988-1997 175
Cuadro 1. Principales características de la globalización 179
Gráfico 9. Evolución de las exportaciones como porcentaje del PIB y devaluaciones de la peseta. 1980-1996 182

Gráfico 10. Evolución del consumo y de las exportaciones en millones de pesetas constantes de 1985. En números índice. Base 1985=100. 1985-1996 183
Gráfico 11. Evolución de la inflación en España y en la Unión Europea. En porcentaje de variación anual. 1988-1996 184
Cuadro 2. Estrategias empresariales para alcanzar ventajas competitivas 186
Tabla 12. Evolución del número de personas de 25 a 29 años que tienen un empleo en la Unión Europea según el nivel de estudios. En porcentaje respecto al total de ocupados. 1993-1995 188
Gráfico 12. Ocupados con contrato de duración determinada en algunos países de la OCDE. En porcentaje sobre la población ocupada. 1996 189
Gráfico 13. Gasto total y de las empresas en I+D en algunos países de la Unión Europea. En porcentaje del PIB. 1994 192
Gráfico 14. Evolución del gasto en I+D en España y en algunos países europeos. Datos en dólares estadounidenses según la paridad del poder de compra de la OCDE. En números índice. Base 1988=100. 1988-1995 193
Tabla 13. Evolución del número de personas dedicadas a actividades de I+D en España, Alemania, Francia, Italia y Reino Unido. 1987-1993 193
Tabla 14. Evolución del número de solicitudes de patentes por agentes residentes por millón de habitantes en España, Alemania, Francia y Reino Unido. 1988-1993 194
Gráfico 15. Empresas con departamento de comercio exterior y número de personas en el departamento. En porcentaje. 1992 195
Tabla 15. Empresas con organización de distribución propia según propensión exportadora. En porcentaje. 1992 195
Tabla 16. Actividades de publicidad y promoción según propensión exportadora. En porcentaje. 1992 196
Tabla 17. Gastos en publicidad según propensión exportadora. En porcentaje. 1992 196
Gráfico 16. Finalidad de las actividades de promoción de las empresas. En porcentaje. 1994 198
Gráfico 17. Imagen de calidad. Porcentaje de los consumidores que consideró excelentes o muy buenos los productos de los países analizados. 1997 199
Gráfico 18. Evolución del número de empresas certificadas por AENOR en España según Normas ISO 9000.1989-1997 200
Gráfico 19. Número de empresas de distintos países que han obtenido certificaciones de calidad. Hasta 1995 201
Gráfico 20. Porcentaje de empresas exportadoras y media de la propensión exportadora (porcentaje de las exportaciones sobre la facturación) por tamaño de la empresa. 1994 204
Gráfico 21. Titulados medios y superiores según el tamaño de la empresa. En porcentaje respecto al total de la plantilla. 1994 205
Gráfico 22. Empresas que realizan actividades complementarias de I+D. En porcentaje. 1994 206
Gráfico 23. Gastos en publicidad respecto a las ventas según el tamaño de la empresa. En porcentaje. 1994 206
Tabla 18. Estrategias de cooperación en la PYME industrial española: dinámica en el período 1984-1994 211

DIEZ AÑOS DE POLÍTICA AGRÍCOLA COMÚN

Cuadro 1.	Política Agrícola Común (PAC)	221
Gráfico 1.	Evolución de los resultados de la PAC. En números índice. Base 1987=100. 1987-1992	222
Cuadro 2.	Algunas diferencias básicas entre la PAC inicial y la PAC reformada	224
Gráfico 2.	Evolución de las relaciones financieras entre España y la Unión Europea. En miles de millones de pesetas. 1986-1997	226
Tabla 1.	Evolución de los pagos comunitarios a España por tipos. En miles de millones de pesetas. 1990-1997	226
Gráfico 3.	Evolución de la Producción Final Agraria (PFA) y sus componentes en pesetas constantes de 1980. En números índice. Base 1980=100. 1980-1996	227
Tabla 2.	Evolución de la estructura de la PFA por grupos de productos. En porcentaje. 1980-1996	228
Gráfico 4.	Evolución de los precios percibidos por los agricultores. En números índice. Base 1985=100. 1985-1995	229
Gráfico 5.	Evolución de las subvenciones de explotación. En porcentaje. 1990-1996	231
Gráfico 6.	Evolución del VABpm y VANcf en miles de millones de pesetas corrientes y en pesetas constantes de 1980. 1980-1996	233
Gráfico 7.	Evolución de la aportación de las subvenciones de explotación a la Renta Agraria. En porcentaje. 1980-1996	234
Gráfico 8.	Evolución de la Renta Agraria por Ocupado en pesetas corrientes y en pesetas constantes de 1980 y del IPC. En números índice. Base 1980=100. 1980-1996	235
Tabla 3.	Evolución de la comparación entre el VABcf por ocupado nacional y agrario en pesetas corrientes. 1985-1994	236
Tabla 4.	Evolución del comercio exterior agrario en España. En millones de pesetas. 1981-1995	237
Tabla 5.	Evolución del valor de las exportaciones de los principales capítulos. En millones de pesetas corrientes. 1980-1995	237
Tabla 6.	Evolución del precio medio por hectárea en los principales cultivos y aprovechamientos. En miles de pesetas corrientes. 1983-1996	238
Gráfico 9.	Evolución del número de jefes de explotación por grupos de edad en España y en la Unión Europea. En porcentaje. 1983-1993	240
Tabla 7.	Evolución de las explotaciones y superficie agraria utilizada (SAU) en España y en la Unión Europea. 1979/80-1993	241
Gráfico 10.	Media de la superficie agrícola utilizada por explotación en la Unión Europea. En hectáreas. 1993	241
Gráfico 11.	Evolución de las explotaciones agrarias según superficie en hectáreas en España y en la Unión Europea. En porcentaje. 1983-1993	242
Tabla 8.	Evolución de la superficie agrícola utilizada según el tamaño de la explotación en España y en la Unión Europea. En miles de hectáreas y en porcentaje. 1983-1993	242
Tabla 9.	Evolución de la distribución de las explotaciones por dimensión económica. En miles de explotaciones y en porcentaje. 1983-1993	243
Tabla 10.	Evolución de la mecanización agraria en España. 1980-1995	244
Cuadro 3.	Las OCM ganaderas	252
Cuadro 4.	Las OCM en las que prima la rentabilidad social	253
Cuadro 5.	Las OCM en sectores muy organizados	254
Cuadro 6.	OCM con problemas	255

Tabla 11. Grado de concentración de la oferta en algunos sectores de la industria de alimentación y bebidas. En porcentaje. 1995 260
Tabla 12. Evolución del número de establecimientos y de su cuota de mercado por tipo de comercio. 1987-1995 263
Gráfico 12. Presente y futuro de la distribución de los comercios por tipo. En porcentaje. 1995-2005 263

CON ESTA ADMINISTRACIÓN, ¿PODREMOS SOSTENERNOS EN EUROPA?

Tabla 1. Expectativas respecto a los poderes públicos. En porcentaje 278
Tabla 2. Opinión sobre quién es el responsable del bienestar de los ciudadanos. En porcentaje. 1994-1996 278
Cuadro 1. Combinación de distinciones entre público y privado 280
Cuadro 2. Cambio de modelo: variables explicativas e impactos 285
Cuadro 3. Los paradigmas burocrático y posburocrático 287
Cuadro 4. De la Administración Pública (AP) tradicional a la Nueva Gestión Pública (NGP) 288
Cuadro 5. Economía, eficiencia, eficacia: las 3 Es 290
Tabla 3. Gasto público y personal al servicio de las Administraciones Públicas en España. 1970-1996 296
Tabla 4. Diez años de cambios en España. En porcentaje. 1995 318
Tabla 5. Aspectos que más y que menos ha mejorado la Administración Pública en los últimos años. En porcentaje. 1993 319
Tabla 6. Opinión sobre los funcionarios. En porcentaje. 1993 319
Tabla 7. En comparación con los trabajadores de grandes empresas diría que los funcionarios... En porcentaje. 1993 320
Gráfico 1. Razones que motivan a la gente a trabajar en la Administración. En porcentaje. 1993 320
Gráfico 2. Opinión sobre los ciudadanos por parte de los funcionarios y actitud de los funcionarios según edad. 1993 321
Gráfico 3. Trato de los funcionarios en las oficinas de la Administración y por tipo de personas. En porcentaje. 1993 321
Gráfico 4. Opinión sobre las siguientes frases. En porcentaje. 1993 322

POR UN CONSENSO SOCIAL EN LA SANIDAD

Tabla 1. Evolución del gasto sanitario total en la Unión Europea. En porcentaje del PIB. 1970-1995 343
Tabla 2. Evolución del número de médicos por 1.000 habitantes en la Unión Europea. 1960-1994 345
Tabla 3. Estructura de financiación del gasto público en sanidad. En porcentaje. 1979-1997 347
Tabla 4. Evolución del gasto total en sanidad. En pesetas corrientes. 1982-1995 347
Cuadro 1. Consejos de salud de área 349
Cuadro 2. La organización sanitaria entre la planificación y el mercado 353

Tabla 5.	Opinión de los ciudadanos sobre su sistema de salud en algunos países de la OCDE. En porcentaje. 1990	355
Tabla 6.	Grado de acuerdo sobre la calidad del servicio médico y sanitario por características socioeconómicas. En porcentaje. 1994	358
Tabla 7.	Razón de mortalidad estandarizada por edad según grupo ocupacional y causas de muerte en varones de 30 a 64 años de ocho provincias españolas. 1980-1990	360
Tabla 8.	Evolución de los estudios de rayos x, las ecografías y las muestras de laboratorio por 1.000 habitantes. 1985-1994	367
Tabla 9.	Evolución del gasto farmacéutico. En pesetas corrientes. 1982-1995	368
Tabla 10.	Presupuestos sanitarios de las comunidades autónomas que tienen transferida la asistencia de la Seguridad Social. 1988-1995	376
Cuadro 3.	El modelo sanitario catalán	382
Tabla 11.	Acceso a los servicios sanitarios por comunidades autónomas	386
Gráfico 1.	Gasto privado medio por persona en sanidad por comunidades autónomas. 1991	387

TELEVISIÓN Y FAMILIA

Cuadro 1.	Datos técnicos de la investigación	400
Tabla 1.	Evolución del equipamiento de los hogares. En porcentaje. 1991-1996	401
Gráfico 1.	Minutos diarios de visionado de televisión. 1996	402
Gráfico 2.	Número de televisores que hay en la casa. En porcentaje	404
Gráfico 3.	Niños que tienen televisor en su habitación. En porcentaje	404
Gráfico 4.	¿Con quién ven la televisión los niños? En porcentaje	405
Gráfico 5.	Actividades realizadas con el padre y la madre durante los fines de semana. En porcentaje	406
Gráfico 6.	Actividades realizadas con el padre y con la madre por separado a diario. En porcentaje	407
Tabla 2.	Temas de la televisión que los niños comentan con sus padres. En porcentaje	408
Gráfico 7.	Quién decide cuando hay intereses distintos. En porcentaje	409
Tabla 3.	Tiempo que los niños dedican diariamente a ver la televisión	410
Gráfico 8.	¿Hasta qué hora ven la televisión los niños a diario y los fines de semana? En porcentaje	411
Gráfico 9.	Distribución horaria del consumo televisivo diario de los niños. En porcentaje. 1996	411
Gráfico 10.	Visionado de la televisión durante las comidas. En porcentaje	412
Gráfico 11.	Uso de la videoconsola. En porcentaje	413
Tabla 4.	Actividades que hace el niño al salir del colegio y llegar a casa, según sexo. En porcentaje. 1996	414
Gráfico 12.	Tiempo dedicado a la lectura y al juego. En porcentaje	415
Gráfico 13.	Utilización de la televisión como castigo. En porcentaje	415
Tabla 5.	Personajes de televisión conocidos por los niños. En porcentaje	416
Tabla 6.	Programas que más gustan a los niños. En porcentaje	417
Gráfico 14.	Prohibición y negociación. En porcentaje	418
Gráfico 15.	Tipos de programas que los padres prohíben ver a sus hijos. En porcentaje	419
Tabla 7.	Series de dibujos animados que más gustan a los niños. En porcentaje	420

Gráfico 16. Tipos de videojuegos que más gustan a los niños. En porcentaje 421
Cuadro 2. El imaginario televisivo de los padres 423
Gráfico 17. Distintos estilos de padres a la hora de educar a sus hijos en la utilización de la televisión 424
Cuadro 3. El lenguaje publicitario 427
Cuadro 4. El imaginario publicitario de los padres 431
Tabla 8. Anuncios que más agradan a los niños. En porcentaje 431
Gráfico 18. Palabras de los anuncios más recordadas por los niños. En porcentaje 432

LA EVALUACIÓN NECESARIA DE LOS CENTROS

Cuadro 1. Modelo integrado para la evaluación de los centros 442
Gráfico 1. Distribución de los centros según su entorno socioeconómico. En porcentaje. 1995 447
Gráfico 2. Titularidad de los centros según el entorno socioeconómico. En porcentaje. 1995 447
Tabla 1. Suficiencia de las instalaciones y condiciones materiales del centro. En porcentaje. 1995 448
Tabla 2. Existencia de determinados recursos materiales. En porcentaje. 1995 449
Cuadro 2. Indicadores para la evaluación del contexto del centro 450
Cuadro 3. Doce factores responsables de la eficacia de la escuela 453
Gráfico 3. Dificultad en la elaboración del proyecto curricular, según los centros. En porcentaje. 1995 455
Gráfico 4. Dificultad en la elaboración de los elementos del proyecto curricular, según los profesores. En porcentaje. 1995 455
Tabla 3. Ventajas del proceso de elaboración del proyecto curricular, según los equipos directivos. En porcentaje. 1995 456
Gráfico 5. Nivel de satisfacción de los profesores en la elaboración del proyecto curricular. En porcentaje. 1995 456
Tabla 4. Incorporación de los temas más nuevos del proyecto curricular en cada etapa educativa y valoración de su utilidad general. En porcentaje. Curso 1994/95 457
Gráfico 6. Participación de los padres en las elecciones al consejo escolar. En porcentaje. Curso 1995/96 459
Tabla 5. Participación y colaboración de las familias con el centro, según los equipos directivos. En porcentaje. 1995 459
Tabla 6. Importancia concedida por las familias a ciertos aspectos de su relación con el centro. En porcentaje. 1995 460
Tabla 7. Evolución de los directores elegidos por el consejo escolar con el respecto al total de centros públicos en los que hubo elección. Territorio MEC. En porcentaje. Cursos 1985/86-1995/96 462
Gráfico 7. Opiniones de los profesores de la enseñanza pública respecto a las circunstancias en las que se desenvuelve la actividad directiva en los centros. En porcentaje. 1993 463
Gráfico 8. Nivel de satisfacción con el funcionamiento del equipo directivo y valoración del mismo por parte de los compañeros. En porcentaje. 1993 463
Gráfico 9. Opinión de los profesores sobre la forma de ejercer su autoridad el director del centro. En porcentaje. 1992 464
Gráfico 10. Grado de acuerdo acerca de las relaciones entre los profesores, según los equipos directivos. En porcentaje. 1995 464

Gráfico 11.	Nivel de satisfacción del profesor con otros profesores. En porcentaje. 1995	465
Cuadro 4.	Un marco general para la evaluación de los procesos del centro	466
Gráfico 12.	Actividades de la clase de matemáticas según los alumnos. En porcentaje. 1995	470
Tabla 8.	Procedimientos en el aula que utilizan los profesores de matemáticas, según los alumnos. En porcentaje. 1995	471
Tabla 9.	Relaciones en el aula. En porcentaje. Curso 1994/95	471
Tabla 10.	Evaluación de centros docentes. En porcentaje. Curso 1994/95	472
Cuadro 5.	Un marco global para la evaluación de los procesos en el aula	473
Tabla 11.	Evolución de los alumnos con calificación global positiva al finalizar el curso en EGB. Territorio MEC. En porcentaje. Cursos 1986/87-1994/95	474
Gráfico 13.	Nivel de satisfacción de los alumnos con el funcionamiento del centro. En porcentaje. Curso 1994/95	474
Tabla 12.	Evolución de los alumnos con calificación positiva en todas las asignaturas al finalizar el curso en BUP y COU. Territorio MEC. En porcentaje. Cursos 1986/87-1994/95	475
Gráfico 14.	Nivel de satisfacción con las relaciones entre los alumnos de sexto curso. En porcentaje. 1995	475
Gráfico 15.	Profesores que se declaran «satisfechos» («muy satisfechos» o «bastante satisfechos») con diversos aspectos de su trabajo. En porcentaje. 1992	476
Gráfico 16.	Satisfacción de los maestros de primer ciclo con las condiciones de trabajo. En porcentaje. 1995	477
Gráfico 17.	Nivel de satisfacción de los profesores con el funcionamiento del centro. En porcentaje. Curso 1994/95	477
Gráfico 18.	Satisfacción del maestro de primer ciclo con diversos tipos de relación. En porcentaje. 1995	478
Gráfico 19.	Nivel de satisfacción de los padres con el funcionamiento del centro. En porcentaje. Curso 1994/95	479
Gráfico 20.	Valoración de los padres con hijos en sexto curso de algunos aspectos del centro. En porcentaje. 1995	479
Cuadro 6.	Un marco general para la evaluación de los resultados del centro	480
Gráfico 21.	Centros que participan en la red de evaluación. 1997	482
Gráfico 22.	Resultados iniciales de la evaluación de los alumnos de primer curso en un centro de Secundaria en las pruebas de matemáticas, estrategias de aprendizaje y actitudes. 1997	483

VEINTE AÑOS DE AYUNTAMIENTOS DEMOCRÁTICOS: EL RETORNO DE LA POLÍTICA SOCIAL

Tabla 1.	Evolución de las candidaturas de los partidos e independientes. 1979-1991	514
Tabla 2.	Transferencia de votos de las elecciones generales a las locales. En porcentaje. Media 1983-1995	516
Tabla 3.	Elecciones municipales como barómetro de las generales. En porcentaje. 1979-1995	516
Tabla 4.	Distribución del voto por áreas ideológicas en las elecciones municipales. En porcentaje. 1979-1995	517
Cuadro 1.	Estructura-tipo de la oferta de políticas locales	521
Cuadro 2.	Proceso de elección de alcalde a partir de la Ley 39/1978 de 7 de julio	525
Gráfico 1.	Tipología de concejales (para los electos de 1983 y 1987). En porcentaje	531

Cuadro 3.	Organigrama basado en cuerpos nacionales	535
Cuadro 4.	Organigrama divisional	536
Cuadro 5.	Organigrama integrado a través de políticos	537
Cuadro 6.	Organigrama integrado a través de profesionales	537
Gráfico 2.	Evolución de la participación en las elecciones municipales. En porcentaje. 1979-1995	542
Tabla 5.	Evolución de la participación en las elecciones municipales según el tamaño de la población. En porcentaje. 1987-1995	543
Cuadro 7.	Aspectos positivos y negativos de la participación ciudadana	554
Cuadro 8.	Valoración de los distintos tipos de participación ciudadana	556
Gráfico 3.	Distribución del gasto público no financiero por niveles de gobierno. En 1980 y en 1984	558
Cuadro 9.	Del mercado a la regulación pública. Modelos organizativos	565

ANEXO ESTADÍSTICO

1. PRODUCCIÓN Y DESARROLLO

1.1 Producción
1.2 Inversión y tipos de interés
1.3 Financiación pública
1.4 Precios y consumo
1.5 Mercado de trabajo
1.6 Empresa
1.7 Desarrollo sostenible (Medio ambiente)

1.1 Producción

1.1.1 – Evolución de la tasa de variación interanual del PIB en los países de la Unión Europea, Estados Unidos, Japón y la OCDE. 1991-1997

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997 (*)
Alemania	5,0	2,2	–1,2	2,7	1,8	1,4	2,4
Austria	3,4	1,3	0,5	2,5	2,1	1,6	2,1
Bélgica	1,6	1,5	–1,5	2,4	2,1	1,5	2,4
Dinamarca	1,4	1,3	1,3	3,5	3,1	3,4	3,4
España	2,3	0,7	–1,2	2,2	2,7	2,3	3,2
Finlandia	–7,1	–3,6	–1,2	4,5	5,1	3,3	4,6
Francia	0,8	1,2	–1,3	2,8	2,1	1,5	2,3
Grecia	3,1	0,7	–1,6	1,7	1,8	2,6	3,4
Holanda	2,3	2,0	0,8	3,2	2,3	3,3	3,2
Irlanda	1,3	3,7	2,9	6,8	9,8	7,9	7,5
Italia	1,1	0,6	–1,2	2,2	2,9	0,7	1,3
Luxemburgo	6,1	4,5	8,7	4,2	3,7	3,0	3,6
Portugal	2,3	1,8	0,3	0,7	1,9	3,0	3,4
Reino Unido	–2,0	–0,5	2,1	4,3	2,7	2,3	3,4
Suecia	–1,1	–1,4	–2,2	3,3	3,9	1,3	1,8
UE	**1,6**	**1,0**	**–0,5**	**2,9**	**2,5**	**1,7**	**2,6**
Estados Unidos	–0,9	2,7	2,3	3,5	2,0	2,8	3,8
Japón	3,8	1,0	0,3	0,6	1,4	3,5	0,5
OCDE	**1,1**	**1,9**	**1,2**	**2,9**	**2,2**	**2,8**	**3,0**

(*) Datos estimados.
Fuente: OCDE, *Economic outlook*, n. 62, 1997.

1.1.2 – Evolución del índice de producción industrial en la Unión Europea. Base 1992=100. 1992-1997

	1992	1993	1994	1995	1996	1997 (*)
Alemania	100	92,6	96,1	98,2	98,3	103,8
Austria	100	98,5	104,4	110,7	115,9	116,8
Bélgica	100	94,8	96,5	102,9	104,4	109,3
Dinamarca	100	97,4	107,9	112,3	113,6	120,4
España	100	95,5	102,7	107,4	106,2	115,8
Finlandia	100	104,3	115,6	123,9	128,4	138,0
Francia	100	96,6	100,3	102,5	102,6	106,8
Grecia	100	97,0	98,0	99,7	100,7	104,2
Holanda	100	98,7	101,7	105,1	108,6	111,2
Irlanda	100	105,8	118,3	140,6	151,8	182,8
Italia	100	97,9	104,0	110,3	107,3	111,3
Luxemburgo	100	95,7	101,2	101,7	101,3	108,8
Portugal	100	95,6	95,3	99,8	101,2	103,9
Reino Unido	100	102,6	108,1	110,6	111,6	115,0
Suecia	100	99,8	111,0	124,9	128,8	143,6
UE	**100**	**96,9**	**101,8**	**105,9**	**106,9**	**110,2**

(*) Datos del mes de septiembre, excepto los de Austria que son de abril, y los de Irlanda y Portugal que son de agosto.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Eurostat, *Eurostatistiques*, n. 1/1998.

1.1.3 – Evolución de la tasa de variación interanual del PIB (en pesetas constantes) y de la productividad (en pesetas corrientes) por sectores. 1993-1996

	PIB				Productividad			
	1993	1994	1995	1996	1993	1994	1995	1996
Agricultura	–0,4	–10,1	–10,9	22,4	8,7	5,6	0,1	25,0
Industria	–3,1	4,5	3,9	0,8	8,6	6,8	8,8	1,2
Construcción	–5,5	1,6	5,6	–2,2	9,8	–0,8	5,4	–8,3
Servicios	0,8	2,2	3,3	2,3	7,2	5,1	2,8	–0,2
Total	–1,2	2,1	2,9	2,3	6,8	5,8	4,5	–0,8

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Contabilidad nacional de España. Base 1986. Serie contable 1990-1995*, 1997; INE, *Boletín trimestral de coyuntura*, varios números; e INE, *Encuesta de Población Activa*, varios números.

1.1.4 - Evolución de las importaciones y exportaciones españolas (en millones) por destino y origen, tasa de cobertura y porcentaje respecto al PIB. 1982-1997

	Importaciones		Exportaciones		Tasa de cobertura	Porcentaje respecto al PIB	
	Intra UE	Extra UE	Intra UE	Extra UE		Importaciones	Exportaciones
1982	1.087.705	2.385.503	1.036.930	1.223.268	65,1	17,6	11,5
1986	2.458.104	2.432.662	2.292.173	1.508.052	77,7	15,1	11,8
1990	5.797.294	3.117.447	3.910.371	1.732.420	63,3	17,8	11,3
1995	9.361.377	4.956.884	8.263.878	3.159.207	79,8	20,5	16,4
1996	10.225.726	5.209.973	9.178.125	3.752.883	83,8	21,0	17,6
1997 (*)	8.303.858	4.555.559	7.574.721	3.328.732	84,8	22,3	18,9

Notas: Las importaciones y exportaciones a la Unión Europea se refieren a los países que en cada año pertenecían a la misma: 10 en 1982; 12 en 1986 y 1990; y 15 en 1995, 1996 y 1997. (*) Datos hasta septiembre.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de BBV, *Informe económico*, Bilbao, varios años; INE, *Boletín trimestral de coyuntura*, n. 66, 1997; INE, *Boletín mensual de estadística*, varios números; INE, *Contabilidad nacional de España. Serie enlazada 1964-1991. Base 1986*, 1992; e INE, *Contabilidad nacional de España. Base 1986. Serie Contable 1990-1995*, 1997.

1.1.5 – Evolución de la tasa de cobertura de las importaciones y de las exportaciones por tipo de producto. 1982-1997

	1982	1986	1990	1995	1996	1997 (*)
Tasa de cobertura	**65,0**	**77,1**	**63,3**	**79,8**	**83,8**	**85,3**
Bienes de consumo	**205,3**	**200,3**	**109,7**	**140,0**	**141,0**	**142,0**
Alimentos, bebidas y tabaco	230,9	200,8	118,4	128,6	148,1	165,1
Otros bienes de consumo	191,2	200,0	106,2	145,6	137,9	132,8
Automóviles	298,6	312,9	165,9	256,3	221,0	199,2
Productos energéticos	3,6	1.133,6	266,9	249,1	222,1	229,5
Resto	177,7	149,2	75,0	91,2	92,9	96,6
Bienes intermedios	**44,8**	**55,4**	**53,6**	**59,6**	**64,0**	**66,9**
Productos de la agricultura, silvicultura y pesca	7,4	24,3	51,5	29,8	46,3	55,3
Productos energéticos intermedios	11,2	20,8	23,5	13,4	22,8	22,8
Productos industriales intermedios	95,2	74,3	61,9	70,1	73,3	76,3
Bienes de capital	**82,8**	**56,7**	**41,2**	**65,0**	**69,8**	**69,5**
Maquinaria y otros bienes de equipo	69,6	50,2	36,2	57,6	57,5	57,2
Estructuras metálicas y calderería	451,2	105,7	64,9	77,6	96,5	120,6
Maquinaria	61,7	48,9	35,4	57,0	56,4	55,7
Material de transporte	355,9	142,3	70,2	134,1	150,3	133,8
Terrestre no ferroviario	211,9	89,0	72,4	126,5	152,9	157,8
Ferroviario	57,2	391,2	143,1	138,5	681,7	2.797,3
Naval	6.499,7	797,6	656,4	787,0	742,0	125,6
Aéreo	237,3	96,2	31,5	67,8	57,0	30,1
Otros bienes de capital	22,1	33,1	19,6	36,1	43,9	49,6

(*) Datos hasta agosto.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Boletín mensual de estadística*, varios números.

1.1.6 – Evolución de las exportaciones por grandes grupos de productos. En millones de pesetas. 1987-1997

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997 (*)	% de variación 87/92	% de variación 92/96
1	70.749	89.401	100.790	112.529	107.562	121.701	154.070	227.863	278.765	350.810	165.002	72,0	188,3
2	414.190	445.111	446.376	427.096	487.039	542.964	660.120	794.580	879.464	936.555	529.158	31,1	72,5
3	64.073	78.698	47.978	92.735	118.738	60.355	91.927	126.493	121.282	161.964	95.109	–5,8	168,4
4	218.321	218.325	225.761	242.392	270.103	299.131	355.070	457.306	523.300	602.586	276.106	37,0	101,4
5	322.177	256.513	298.726	317.247	246.042	253.618	279.217	290.251	328.418	422.868	205.042	–21,3	66,7
6	299.190	318.901	327.485	338.720	360.717	395.609	468.275	590.409	700.055	841.341	378.716	32,2	112,7
7	186.466	223.522	238.133	255.373	259.707	276.720	339.625	440.337	541.777	623.459	287.359	48,4	125,3
8	88.558	78.399	79.109	72.422	64.971	72.870	85.262	111.024	117.262	142.259	51.944	–17,7	95,2
9	44.023	43.584	48.172	51.806	49.990	55.642	60.960	76.746	90.656	95.937	47.312	26,4	72,4
10	144.897	156.157	160.879	161.356	164.980	188.627	204.800	268.232	363.656	350.513	163.678	30,2	85,8
11	196.715	209.994	208.935	228.421	227.265	252.484	293.343	370.289	470.608	573.918	258.747	28,4	127,3
12	140.847	134.704	134.916	155.383	141.418	136.375	163.712	233.698	250.087	270.658	140.208	–3,2	98,5
13	114.720	136.159	156.950	171.232	184.306	207.728	261.814	335.393	391.690	422.775	195.963	81,1	103,5
14	27.362	27.006	29.156	28.582	35.978	33.597	40.142	62.131	59.203	58.608	21.908	22,8	74,4
15	421.555	471.767	532.626	537.120	567.256	577.380	701.934	837.168	971.148	1.046.200	482.636	37,0	81,2
16	567.174	633.311	759.997	869.678	979.987	1.077.729	1.234.559	1.512.505	1.815.426	2.097.537	933.370	90,0	94,6
17	749.727	926.005	1.092.447	1.301.939	1.545.334	1.786.623	1.985.814	2.571.029	2.889.513	3.357.403	1.522.359	138,3	87,9
18	38.180	39.449	45.486	52.788	62.329	80.901	98.972	121.157	115.430	158.736	61.306	111,9	96,2
19	6.109	9.743	7.205	7.881	7.921	6.828	13.606	10.787	10.600	10.275	4.465	11,8	50,5
20	48.759	106.961	115.325	123.921	127.335	132.567	157.275	196.712	254.705	307.978	137.272	171,9	132,3
21	25.106	3.843	5.478	6.545	8.129	9.328	2.469	4.779	3.767	13.061	3.060	–62,8	40,0
Total	**4.212.250**	**4.659.503**	**5.134.537**	**5.630.559**	**6.064.709**	**6.657.585**	**7.754.612**	**9.746.638**	**11.339.615**	**12.930.957**	**6.106.168**	**58,1**	**94,2**

Notas:

1 Animales vivos y productos del reino animal.
2 Productos del reino vegetal.
3 Grasas y aceites animales o vegetales; productos de su desdoblamiento; grasas alimenticias elaboradas; ceras de origen animal o vegetal.
4 Productos de las industrias alimentarias; bebidas, líquidos alcohólicos y vinagre; tabaco y sucedáneos del tabaco elaborados.
5 Productos minerales.
6 Productos de las industrias químicas o de las industrias conexas.
7 Materias plásticas y manufacturas de estas materias; caucho y manufacturas de caucho.
8 Pieles, cueros, peletería y manufacturas de estas materias; artículos de guarnicionería o de talabartería; artículos de viaje, bolsos de mano y continentes similares; manufacturas de tripa.
9 Madera, carbón vegetal y manufacturas de madera; corcho y manufacturas de corcho; manufacturas de espartería o de cestería.
10 Pasta de madera o de otras materias fibrosas celulósicas; desperdicios y desechos de papel o de cartón; papel y sus aplicaciones.
11 Materiales textiles y sus manufacturas.
12 Calzado, sombrerería, paraguas, quitasoles, bastones, látigos, fustas y sus partes, plumas preparadas y artículos de plumas; flores artificiales, manufacturas de cabello.
13 Manufacturas de piedra, yeso, cemento, amianto, mica o materias análogas; productos cerámicos; vidrio y manufacturas de vidrio.
14 Perlas finas o cultivadas, piedras preciosas y semipreciosas o similares, metales preciosos, chapados de metales preciosos y manufacturas de estas materias; bisutería; monedas.
15 Metales comunes y manufacturas de estos metales.
16 Máquinas y aparatos, material eléctrico y sus partes; aparatos de grabación o reproducción de sonido, aparatos de grabación o reproducción de imágenes y sonido en televisión, y las partes y accesorios de estos aparatos.
17 Material de transporte.
18 Instrumentos y aparatos de óptica, fotografía o cinematografía, de medida, control o de precisión; instrumentos y aparatos médico-quirúrgicos; relojería; instrumentos de música; partes y accesorios de estos instrumentos o aparatos.
19 Armas y municiones, y sus partes y accesorios.
20 Mercancías y productos diversos.
21 Objetos de arte, de colección o de antigüedad.

(*) Datos hasta mayo.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de datos del Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales.

1.1.7 – Evolución de las exportaciones por tipo de producto. En millones de pesetas. 1989-1997

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997 (*)	% de variación 89/92	% de variación 93/96
Exportaciones	**5.119.514**	**5.642.783**	**6.225.671**	**6.603.667**	**7.768.248**	**9.796.340**	**11.423.085**	**12.931.008**	**9.548.559**	**29,0**	**66,5**
Bienes de consumo	1.878.155	2.145.105	2.487.597	2.743.080	3.210.206	4.137.009	4.820.124	5.309.492	3.803.643	46,1	65,4
Alimentos, bebidas y tabaco	630.017	653.910	747.010	838.616	1.013.222	1.258.385	1.455.183	1.662.025	1.254.794	33,1	64,0
Otros bienes de consumo	1.248.138	1.491.195	1.740.588	1.904.463	2.196.984	2.878.624	3.364.941	3.647.467	2.548.849	52,6	66,0
Automóviles	597.531	756.047	992.060	1.110.767	1.254.957	1.643.683	1.924.273	2.020.719	1.331.256	85,9	61,0
Productos energéticos	49.166	33.319	29.314	20.405	33.764	38.608	29.247	33.752	16.184	–58,5	0,0
Resto	601.442	701.829	719.214	773.291	908.263	1.196.333	1.411.421	1.592.996	1.201.409	28,6	75,4
Bienes intermedios	2.550.071	2.727.915	2.921.967	2.937.658	3.464.499	4.350.055	5.147.789	5.821.703	4.443.580	15,2	68,0
Productos de la agricultura, silvicultura y pesca	126.464	142.336	185.293	126.053	157.594	204.489	177.577	245.070	217.891	–0,3	55,5
Productos energéticos intermedios	195.471	239.816	247.987	167.737	186.064	168.480	157.577	316.674	232.163	–14,2	70,2
Productos industriales intermedios	2.228.135	2.345.763	2.488.687	2.643.868	3.120.842	3.977.086	4.812.635	5.259.959	3.993.526	18,7	68,5
Bienes de capital	691.289	769.763	816.107	922.930	1.093.543	1.309.276	1.455.172	1.799.813	1.301.336	33,5	64,6
Maquinaria y otros bienes de equipo	418.886	464.700	506.359	552.379	617.511	758.442	953.555	1.069.395	764.549	31,9	73,2
Estructuras metálicas y calderería	14.805	23.893	19.930	30.707	43.710	34.529	36.058	47.568	36.430	107,4	8,8
Maquinaria	404.081	440.807	486.429	521.673	573.801	723.913	917.497	1.021.827	728.119	29,1	78,1
Material de transporte	239.823	263.424	262.567	300.031	359.005	424.059	397.526	587.698	430.767	25,1	63,7
Terrestre no ferroviario	116.917	128.986	107.539	127.593	128.615	214.720	267.063	349.169	322.053	9,1	171,5
Ferroviario	6.917	6.534	3.511	12.124	16.774	25.460	7.804	19.654	38.631	75,3	17,2
Naval	52.165	70.679	82.223	108.978	140.259	70.578	75.182	138.504	45.998	108,9	–1,3
Aéreo	63.824	57.225	69.294	51.336	73.357	113.302	47.477	80.371	24.085	–19,6	9,6
Otros bienes de capital	32.580	41.639	47.181	70.520	117.027	126.775	104.091	142.720	106.020	116,5	22,0

(*) Datos hasta agosto.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Boletín mensual de estadística*, varios números.

1.1.8 – Importaciones, exportaciones (en millones de pesetas), saldo comercial relativo y tasa de cobertura por grandes grupos de productos. 1996

	Importaciones	Exportaciones	Saldo comercial relativo	Tasa de cobertura
Calzado, sombrerería, paraguas, quitasoles, bastones, látigos, fustas y sus partes, plumas preparadas y artículos de plumas; flores artificiales, manufacturas de cabello	81.232	270.658	53,83	333
Manufacturas de piedra, yeso, cemento, amianto, mica o materias análogas; productos cerámicos; vidrio y manufacturas de vidrio	163.266	422.775	44,28	259
Grasas y aceites animales o vegetales; productos de su desdoblamiento; grasas alimenticias elaboradas; ceras de origen animal o vegetal	87.557	161.964	29,82	185
Armas y municiones, y sus partes y accesorios	5.688	10.275	28,74	181
Productos del reino vegetal	602.638	936.555	21,69	155
Material de transporte	2.317.570	3.357.403	18,32	145
Mercancías y productos diversos	236.745	307.978	13,08	130
Sin codificación asignada	75.187	85.516	6,43	114
Pieles, cueros, peletería y manufacturas de estas materias; artículos de guarnicionería o de talabartería; artículos de viaje, bolsos de mano y continentes similares; manufacturas de tripa	147.030	142.259	–1,65	97
Productos de las industrias alimentarias; bebidas, líquidos alcohólicos y vinagre; tabaco y sucedáneos del tabaco elaborados	645.721	602.586	–3,46	93
Metales comunes y manufacturas de estos metales	1.121.178	1.046.200	–3,46	93
Materias plásticas y manufacturas de estas materias; caucho y manufacturas de caucho	778.167	623.459	–11,04	80
Pasta de madera o de otras materias fibrosas celulósicas; desperdicios y desechos de papel o de cartón; papel y sus aplicaciones	450.569	350.513	–12,49	78
Materiales textiles y sus manufacturas	789.007	573.918	–15,78	73
Perlas finas o cultivadas, piedras preciosas y semipreciosas o similares, metales preciosos, chapados de metales preciosos y manufacturas de estas materias; bisutería; monedas	91.952	58.608	–22,15	64
Máquinas y aparatos, material eléctrico y sus partes; aparatos de grabación o reproducción de sonido, aparatos de grabación o reproducción de imágenes y sonido en televisión, y las partes y accesorios de estos aparatos	3.449.282	2.097.537	–24,37	61
Objetos de arte, de colección o de antigüedad	22.465	13.061	–26,47	58
Productos de las industrias químicas o de las industrias conexas	1.467.686	841.341	–27,13	57

Sigue **1.1.8 – Importaciones, exportaciones (en millones de pesetas), saldo comercial relativo y tasa de cobertura por grandes grupos de productos. 1996**

	Importaciones	Exportaciones	Saldo comercial relativo	Tasa de cobertura
Madera, carbón vegetal y manufacturas de madera; corcho y manufacturas de corcho; manufacturas de espartería o de cestería	168.049	95.937	–27,32	57
Animales vivos y productos del reino animal	638.710	350.810	–29,09	55
Instrumentos y aparatos de óptica, fotografía o cinematografía, de medida, control o de precisión; instrumentos y aparatos médico-quirúrgicos; relojería; instrumentos de música; partes y accesorios de estos instrumentos o aparatos	473.527	158.736	–49,79	34
Productos minerales	1.623.056	422.868	–58,66	26
Total	15.436.282	12.930.957	–8,83	84

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de datos del Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales.

1.1.9 – Evolución de la producción final agraria en España. En miles de millones de pesetas y en números índice. Base 1980=100. 1980-1996

	En pesetas corrientes		En pesetas constantes			
	Producción final agraria		Producción final agraria		Índice de producción final agrícola	Índice de producción final ganadera
	Absoluto	Índice	Absoluto	Índice		
1980	1.489,7	100	1.489,7	100	100	100
1981	1.575,7	105,8	1.380,6	92,7	86,8	99,8
1982	1.902,3	127,7	1.456,7	97,8	91,7	105,4
1983	2.160,2	145,0	1.504,4	101,0	97,6	105,3
1984	2.524,1	169,4	1.589,7	106,7	127,7	103,0
1985	2.696,1	181,0	1.640,6	110,1	116,0	103,2
1986	2.800,3	188,0	1.558,2	104,6	105,9	103,4
1987	2.942,3	197,5	1.681,1	112,8	118,6	108,1
1988	3.240,7	217,5	1.778,5	119,4	124,0	111,2
1989	3.279,0	220,1	1.678,6	112,7	117,4	108,7
1990	3.492,4	234,4	1.748,1	117,3	116,2	117,8
1991	3.496,9	234,7	1.747,2	117,3	114,6	122,0
1992	3.248,7	218,1	1.749,1	117,4	116,5	121,3
1993	3.327,2	223,3	1.686,2	113,2	109,9	121,0
1994	3.727,6	250,2	1.695,5	113,8	108,3	118,3
1995 (p)	3.806,5	255,5	1.615,8	108,5	101,9	118,4
1996 (a)	4.415,4	296,4	1.861,4	125,0	102,7	122,2

(p) Datos provisionales. (a) Datos avance.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, *Anuario de estadística agraria 1994*, 1996; y Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, *La agricultura, la pesca y la alimentación en 1996*, 1997.

1.1.10 – Evolución de la renta agraria en miles de millones de pesetas y en números índice. Base 1980=100. 1980-1996

	Valor Añadido Bruto a precios de mercado				Valor Añadido Neto al coste de los factores			
	Pesetas corrientes		Pesetas constantes		Pesetas corrientes		Pesetas constantes	
	Absoluto	Índice	Absoluto	Índice	Absoluto	Índice	Absoluto	Índice
1980	921,7	100	921,7	100	837,0	100	837,0	100
1981	849,4	92,2	780,7	84,7	759,9	90,8	698,4	83,4
1982	1.074,8	116,6	836,0	90,7	964,3	115,2	750,0	89,6
1983	1.189,6	129,1	882,1	95,7	1.064,2	127,1	789,1	94,3
1984	1.392,4	151,1	948,4	102,9	1.234,1	147,4	840,6	100,4
1985	1.490,4	161,7	999,1	108,4	1.309,4	156,4	877,8	104,9
1986	1.537,6	166,8	892,2	96,8	1.320,5	157,8	766,2	91,5
1987	1.643,0	178,3	1.005,6	109,1	1.431,6	171,0	876,2	104,7
1988	1.891,0	205,2	1.083,9	117,6	1.687,6	201,6	967,3	115,6
1989	1.884,8	204,5	980,7	106,4	1.698,8	203,0	883,9	105,6
1990	2.030,1	220,3	1.031,4	111,9	1.858,7	222,1	944,0	112,8
1991	1.999,3	216,9	1.034,1	112,2	1.876,1	224,1	3.970,4	474,4
1992	1.735,4	188,3	1.030,5	111,8	1.666,9	199,2	989,8	118,3
1993	1.793,8	194,6	966,9	104,9	1.952,7	233,3	1.052,5	125,7
1994	1.969,4	213,7	898,7	97,5	2.354,6	281,3	1.074,4	128,4
1995 (p)	2.081,1	225,8	799,1	86,7	2.430,9	290,4	933,4	111,5
1996 (a)	2.580,1	279,9	956,0	103,7	2.888,6	345,1	1.070,4	127,9

(p) Datos provisionales. (a) Datos avance.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, *Anuario de estadística agraria 1994*, 1996; y Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, *La agricultura, la pesca y la alimentación en 1996*, 1997.

1.1.11 – Evolución de la renta agraria por ocupado en pesetas corrientes y en pesetas constantes de 1980, del número de ocupados en el sector agrario y del IPC. En números índice. Base 1980=100. 1980-1996

	Renta agraria (en miles de millones de pesetas)	Ocupados del sector agrario (en miles de personas)	IPC	Renta agraria por ocupado			
				Pesetas corrientes		Pesetas constantes	
				Absoluto	Índice	Absoluto	Índice
1980	837,0	2.064,9	100,0	405.347	100	405.347	100
1981	759,9	1.947,2	114,6	390.253	96,3	340.535	84,0
1982	964,7	1.906,2	131,1	506.085	124,9	386.030	95,2
1983	1.064,2	1.913,5	147,1	556.154	137,2	378.079	93,3
1984	1.234,1	1.831,4	163,6	673.856	166,2	411.892	101,6
1985	1.309,4	1.791,2	178,1	731.018	180,3	410.454	101,3
1986	1.320,5	1.602,2	193,9	824.179	203,3	425.054	104,9
1987	1.431,6	1.581,6	204,0	905.159	223,3	443.706	109,5
1988	1.687,6	1.559,3	213,8	1.082.281	267,0	506.212	124,9
1989	1.698,8	1.466,1	228,5	1.158.720	285,9	507.099	125,1
1990	1.858,7	1.363,2	243,7	1.363.483	336,4	559.492	138,0
1991	1.876,1	1.220,6	258,2	1.537.031	379,2	595.287	146,9
1992	1.666,9	1.140,9	273,4	1.461.040	360,4	534.396	131,8
1993	1.952,7	1.078,3	285,9	1.810.906	446,8	633.405	156,3
1994	2.354,6	1.040,8	299,6	2.262.298	558,1	755.106	186,3
1995 (p)	2.430,9	1.011,4	313,7	2.403.500	592,9	766.178	189,0
1996 (a)	2.888,6	979,0	325,0	2.950.562	727,9	907.865	224,0

(p) Datos provisionales. (a) Datos avance.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, *Anuario de estadística agraria 1994*, 1996; y Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, *La agricultura, la pesca y la alimentación en 1996*, 1997.

1.1.12 – Evolución del número de jefes de explotación por grupos de edades, en España y en la Unión Europea. En miles de personas y porcentaje. 1983-1993

	España								UE(12)	
	1983		1987		1989/90		1993		1993	
	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%
Hasta 35 años	114,9	6,4	75,8	4,7	106,0	7,4	78,3	6,6	558,7	8,2
De 35 a 54 años	751,8	41,9	625,9	39,1	544,5	38,0	435,3	36,9	2.556,8	37,5
De 55 a 64 años	504,6	28,1	536,9	33,5	457,4	31,9	381,0	32,3	1.953,0	28,6
65 y más años	421,8	23,5	362,0	22,6	323,8	22,6	284,1	24,1	1.753,7	25,7
Total	1.793,1	100	1.601,6	100	1.432,7	100	1.179,7	100	6.822,2	100

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Eurostat, *Agriculture. Annuaire statistique 1997*, Luxemburgo, 1997.

1.1.13 – Evolución del número de explotaciones según su superficie en hectáreas en España y en la Unión Europea. Valores absolutos en miles y porcentaje. 1983-1993

	España								UE (12)	
	1983		1987		1989/90		1993		1993	
	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%
Menos de 5	1.143,6	62,9	1.072,9	59,9	971,4	61,0	804,5	58,1	4.271,4	58,8
De 5 a menos de 20	457,3	25,2	481,5	26,9	410,4	25,8	371,9	26,9	1.676,1	23,1
De 20 a menos de 50	132,8	7,3	144,6	8,1	124,9	7,8	114,9	8,3	782,5	10,8
De 50 y más	84,4	4,6	92,7	5,2	87,0	5,5	92,7	6,7	534,0	7,4
Total	1.818,1	100	1.719,7	100	1.593,7	100	1.384,0	100	7.264,0	100

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Eurostat, *Agriculture. Annuaire statistique 1997*, Luxemburgo, 1997.

1.1.14 – Datos básicos de las empresas y grupos del sector de alimentación y bebidas en 1996

Puesto en la clasificación	Número de empresas		Ventas 1996 (en millones de pesetas)		Recursos propios (en millones de pesetas)		Número de empleados	
	Extranjero	España	Extranjero	España	Extranjero	España	Extranjero	España
De 1 a 50	27	23	1.786.632	1.073.347	380.938	196.886	42.248	21.578
De 51 a 100	26	24	600.076	540.602	136.224	90.362	14.518	8.833
De 101 a 200	29	71	369.943	852.464	86.240	101.199	8.418	13.943
De 201 a 300	22	78	162.458	567.549	45.500	63.817	5.530	8.264
De 301 a 400	18	82	92.917	435.147	24.570	74.314	2.383	7.354
De 401 a 500	23	77	96.389	317.978	39.409	37.354	2.742	4.032
De 501 a 1.000	73	427	193.152	1.103.476	58.417	184.008	5.141	21.324
De 1.001 a 2.000	102	898	133.378	1.096.247	48.759	265.680	3.366	24.986
De 2.001 a 3.000	59	941	36.202	535.924	12.996	110.206	1.185	16.797
De 3.001 a 4.000	35	965	10.472	290.932	8.525	73.571	408	12.616
De 4.001 a 5.000	25	975	3.191	115.545	2.410	54.228	204	6.973
De 1 a 5.198	458	4.740	3.484.851	6.930.489	858.482	1.264.092	86.993	148.447

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Publicaciones Alimarket, *Alimarket. Informe anual de Distribución 1997*, Madrid, 1997.

1.1.15 – Evolución de los pagos del FEOGA-Garantía por países de la Unión Europea. En millones de pesetas y porcentaje. 1988-1996

	1988			1989			1990			1991			1992		
	Pagos	%	Puesto	Pagos	%	Puesto	Pagos	%	Puesto	Pagos	%	Puesto	Pagos	%	Puesto
Alemania	758.387	18,2	2	504.504	15,2	3	565.157	16,1	2	657.825	15,4	3	620.595	14,8	3
Austria	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Bélgica	97.071	2,3	10	81.543	2,5	10	129.841	3,7	10	202.316	4,7	9	179.112	4,3	9
Dinamarca	170.452	4,1	9	134.067	4,0		146.558	4,2	9	157.489	3,7	10	161.476	3,9	10
España	283.247	6,8	6	249.741	7,5	9	305.052	8,7	5	465.910	10,9	4	478.686	11,4	4
Finlandia	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Francia	809.221	19,4	1	628.947	19,0	1	668.640	19,0	1	835.559	19,6	1	964.327	23,0	1
Grecia	198.152	4,7	7	248.887	7,5	6	260.067	7,4	7	290.395	6,8	7	310.761	7,4	5
Holanda	681.710	16,3	4	455.505	13,7	4	338.704	9,6	4	344.162	8,1	5	291.212	6,9	6
Irlanda	185.126	4,4	8	151.069	4,6	8	226.619	6,5	8	231.501	5,4	8	188.029	4,5	8
Italia	655.774	15,7	3	602.077	18,1	2	561.516	16,0	3	709.226	16,6	2	659.510	15,7	2
Luxemburgo	418	0,0	12	274	0,0	12	679	0,0	12	394	0,0	12	284	0,0	12
Portugal	25.216	0,6	11	22.712	0,7	11	29.986	0,9	11	50.875	1,2	11	57.388	1,4	11
Reino Unido	311.656	7,5	5	238.714	7,2	7	279.912	8,0	6	315.766	7,4	6	281.472	6,7	7
Suecia	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Total	**4.176.430**	**100**		**3.318.040**	**100**		**3.512.731**	**100**		**4.261.418**	**100**		**4.192.852**	**100**	

Sigue **1.1.15 – Evolución de los pagos del FEOGA-Garantía por países de la Unión Europea. En millones de pesetas y porcentaje. 1988-1996**

	1993			1994			1995			1996		
	Pagos	%	Puesto	Pagos	%	Puesto	Pagos	%	Puesto	Pagos	%	Puesto
Alemania	990.515	16,2	2	920.880	16,0	2	978.183	15,9	2	968.217	15,2	2
Austria	–	–	–	–	–	–	107.222	1,7	12	168.050	2,6	10
Bélgica	189.098	3,1	10	207.650	3,6	10	261.972	4,3	8	164.542	2,6	11
Dinamarca	238.591	3,9	9	225.899	3,9	9	243.002	4,0	10	208.502	3,3	9
España	692.706	11,3	4	760.011	13,2	3	772.186	12,6	3	757.554	11,9	3
Finlandia	–	–	–	–	–	–	68.065	1,1	14	89.574	1,4	14
Francia	1.575.407	25,8	1	1.401.002	24,3	1	1.389.950	22,6	1	1.508.780	23,6	1
Grecia	458.089	7,5	6	451.496	7,8	6	423.319	6,9	6	463.098	7,3	6
Holanda	358.073	5,9	7	292.811	5,1	7	313.456	5,1	7	240.687	3,8	8
Irlanda	272.353	4,5	8	239.545	4,2	8	244.390	4,0	9	296.320	4,6	7
Italia	721.150	11,8	3	662.748	11,5	4	648.069	10,6	4	682.727	10,7	4
Luxemburgo	1.852	0,0	12	2.288	0,0	12	2.787	0,0	15	3.331	0,1	15
Portugal	74.695	1,2	11	118.764	2,1	11	117.071	1,9	11	112.966	1,8	12
Reino Unido	538.656	8,8	5	484.682	8,4	5	482.878	7,9	5	609.677	9,6	5
Suecia	–	–	–	–	–	–	87.277	1,4	13	106.589	1,7	13
Total	**6.111.185**	**100**		**5.767.774**	**100**		**6.139.827**	**100**		**6.380.614**	**100**	

Nota: Los datos en pesetas pueden no ser exactos ya que se emplea un tipo de transformación a pesetas en función del cambio medio constatado para el ECU en cada ejercicio.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, *La agricultura, la pesca y la alimentación*, varios años.

1.1.16 – Evolución de las principales líneas de ayuda del FEOGA-Garantía por sectores. En millones de pesetas. 1989-1996

	1989	1992	1993	1994	1995	1996
Cultivos herbáceos	**–**	**–**	**209.378**	**297.343**	**329.937**	**284.704**
Ayuda por superficie producción de cereales	–	–	55.972	105.978	158.879	145.594
Ayuda por superficie suplementaria al trigo duro	–	–	13.776	39.415	37.329	34.436
Ayuda por superficie producción leguminosas	–	–	812	3.895	4.902	3.610
Ayuda por superficie producción lino no textil	–	–	–	3	292	985
Ayuda por superficie producción oleaginosas	–	–	120.101	108.534	77.621	64.675
Retirada de tierra vinculada ayudas superficie	–	–	18.717	39.518	50.915	35.404
Cereales	**39.868**	**52.058**	**21.511**	**24.972**	**4.796**	**1.038**
Ayuda a la producción de trigo duro	1.196	18.001	618	–	–	–
Restitución a la producción de fécula de patata	1	20	3	1	15	–
Otras restituciones a la producción	1.750	–	–	–	–	–
Ayuda utilización almidón y fécula de patata	–	2.623	3.167	1.263	1.579	496
Reembolso de la tasa de corresponsabilidad	–	1.165	8	–3	–	–
Restituciones a la exportación	17.591	19.575	21.283	21.468	7.681	608
Acciones de ayuda alimentaria	654	1.174	764	514	558	2.379
Gastos de almacenamiento público	4.939	6.168	5.129	5.062	461	2.588
Compensación depreciación existencias	13.738	3.331	–9.460	–3.333	–5.499	–5.032
Arroz	**2.602**	**1.958**	**823**	**185**	**724**	**575**
Ayuda a la producción de arroz Índica	994	1.887	641	4	–	–
Restituciones a la exportación	1.608	306	273	181	724	575
Acciones de ayuda alimentaria	–	230	4	–	–	–
Gastos de almacenamiento público	–	100	4	–	–	–
Compensación depreciación existencias	–	–564	–99	–	–	–
Azúcar e isoglucosa	**9.796**	**10.173**	**13.081**	**13.805**	**9.801**	**12.226**
Ayuda a los productores de remolacha y caña	–	–	624	4.601	1.754	1
Ayuda a la utilización industria química	1.241	1.205	1.292	1.872	1.896	2.502
Participación comunitaria a la ayuda nacional	–	–	–	628	57	967
Restituciones a la exportación	4.903	6.523	5.210	6.307	4.030	4.925
Reembolso gastos de almacenamiento	3.652	2.445	3.056	4.998	3.819	3.832
Compensación financiera productos en almacén	–	–	3.523	–	–	–
Algodón	**26.090**	**26.591**	**12.546**	**14.684**	**8.243**	**32.728**
Ayuda a la producción	26.090	26.378	12.363	14.590	8.161	32.706
Ayuda a los pequeños productores	–	214	183	94	82	22
Lino textil y cáñamo	**2**	**64**	**53**	**119**	**486**	**1.556**
Ayuda a la producción de lino textil	–	–	–	23	419	1.391
Ayuda a la producción de cáñamo	2	31	53	96	67	165
Ayuda a la producción de semillas	–	33	–	–	–	–
Lúpulo	**83**	**65**	**64**	**84**	**101**	**103**
Ayuda a la producción	83	65	64	84	101	95
Ayuda a la reconversión de plantaciones	–	–	–	–	–	8

Sigue **1.1.16 - Evolución de las principales líneas de ayuda del FEOGA-Garantía por sectores. En millones de pesetas. 1989-1996**

	1989	1992	1993	1994	1995	1996
Tabaco	**0**	**12.439**	**20.250**	**17.356**	**22.909**	**18.774**
Ayuda a la producción	–	12.053	20.149	16.906	22.632	18.710
Restituciones a la exportación	–	386	101	450	277	64
Aceite de oliva	**31.579**	**79.187**	**122.017**	**106.869**	**121.846**	**93.323**
Ayuda a la producción	15.849	37.000	56.552	63.362	110.690	79.634
Ayuda al consumo	–	33.852	43.483	43.114	10.248	7.174
Ayuda a la utilización aceite en conservas	457	705	1.126	1.457	1.076	830
Catastro oleícola y mejora de la calidad	290	989	1.155	2.232	1.310	2.275
Aceituna de mesa	–	–	–	431	210	105
Acciones de ayuda alimentaria	1.382	566	984	864	928	712
Restituciones a la exportación	5.491	1.340	3.021	2.202	1.925	2.790
Almacenamiento privado	150	1.304	1.804	2.017	2	–
Gastos de almacenamiento público	2.368	951	2.863	3.480	280	34
Compensación depreciación existencias	5.592	2.479	11.030	–12.289	–4.823	–231
Oleaginosas	**22.976**	**68.962**	**–142**	**–28**	**–5**	**21**
Ayuda a la producción de girasol	22.625	39.710	–	–	–	–
Ayuda a la producción de colza y nabina	30	179	–	–	–	–
Ayuda a la producción de soja	–	111	–	–	–	–
Ayuda a la transformación de oleaginosas	–	29.015	–142	–28	–5	21
Restituciones a la exportación	69	3	–	–	–	–
Gastos de almacenamiento público	–	90	–	–	–	–
Compensación depreciación existencias	252	–146	–	–	–	–
Proteaginosas	**5.293**	**16.774**	**22.057**	**23.343**	**23.397**	**27.037**
Ayuda a la producción de leguminosas	767	1.383	792	4.809	10.671	11.052
Ayuda a la utilización de leguminosas	–	1.125	1.513	–2	–5	–
Ayuda a la producción de forrajes secos	4.526	14.267	19.753	18.536	12.731	15.985
Vinos y alcoholes	**23.719**	**66.628**	**74.182**	**50.983**	**29.307**	**35.933**
Destilaciones	6.462	24.637	20.031	10.544	3.668	6.323
Ayuda a la transformación zumo de uva	399	658	782	1.086	857	527
Campaña promoción consumo zumo de uva	126	173	183	248	209	287
Abandono definitivo superficies plantadas de vid	–	22.833	26.860	22.434	16.926	19.237
Otras acciones	8	–	–	–	–	–
Restituciones a la exportación	3.571	6.051	11.257	5.765	2.957	3.914
Ayuda al almacenamiento de vinos y mostos	1.086	1.608	2.752	2.167	1.020	1.185
Gastos de almacenamiento público	8.044	888	1.162	1.351	864	187
Compensación depreciación existencias alcohol	4.023	9.781	11.156	7.389	2.806	4.273

Sigue **1.1.16 - Evolución de las principales líneas de ayuda del FEOGA-Garantía por sectores. En millones de pesetas. 1989-1996**

	1989	1992	1993	1994	1995	1996
Frutas y hortalizas	**7.468**	**34.567**	**51.548**	**51.216**	**61.744**	**57.997**
Ayuda a las leguminosas secas	1.131	–	–	–	–	–
Ayuda al plátano -Canarias	–	–	2.424	10.815	11.017	18.470
Ayuda a la producción de uvas para pasificación	–	158	285	507	541	447
Ayudas a la transformación	6.087	21.586	16.428	19.921	31.112	28.277
Compensación financiera y compras	1.163	2.156	14.933	6.890	4.721	9.758
Fondo rotación y plan mejora frutos con cáscara	–	6.733	11.342	13.480	12.073	12.422
Medidas saneamiento producción	–	287	471	2	2.589	3.176
Compensaciones financieras promoción cítricos	–	254	326	181	366	291
Prima al arranque de plátanos	–	–	–	1	–	–
Acciones de ayuda alimentaria	22	31	320	618	557	469
Restituciones a la exportación	196	3.521	7.728	10.123	10.325	3.603
Vacuno	**9.679**	**22.559**	**14.417**	**33.724**	**46.897**	**79.240**
Prima a la vaca nodriza	4.981	10.576	8.750	19.047	25.912	33.926
Prima especial a la producción de carne	1.077	3.208	–	–	–	–
Prima al ternero	–	–	1.907	5.603	8.272	11.121
Prima por extensificación	–	–	–	6.528	8.425	9.205
Otras medidas	–	–	–	180	22	10.338
Acciones de ayuda alimentaria	845	1.506	1.752	2.703	3.274	898
Restituciones a la exportación	1.082	3.817	2.965	2.229	4.207	3.101
Almacenamiento privado	26	–2	–	–	–	–
Gastos de almacenamiento público	720	689	575	103	–1	1.028
Compensación depreciación existencias	948	2.766	–1.532	–2.669	–3.213	9.623
Ovino y caprino	**44.828**	**67.843**	**75.645**	**78.679**	**88.696**	**79.908**
Prima a la oveja y cabra	44.828	55.093	60.700	64.686	71.105	63.293
Prima zonas desfavorecidas y de montaña	–	12.691	14.947	13.992	17.591	16.615
Almacenamiento privado	–	58	–2	–	–	–
Sector porcino	**2.143**	**1.407**	**980**	**816**	**1.107**	**1.211**
Mantenimiento del mercado: peste porcina	–	–	–	–	58	–
Restituciones a la exportación	1.347	1.404	787	745	910	1.086
Almacenamiento privado	796	3	193	70	197	124
Gusanos de seda	**–**	**–**	**0**	**0**	**0**	**0**
Ayuda a los gusanos de seda	–	–	0	0	0	0
Huevos y aves	**667**	**485**	**517**	**372**	**550**	**172**
Restituciones a la exportación	667	485	517	372	550	172
Productos agrícolas transformados	**2.310**	**3.414**	**2.685**	**2.923**	**4.159**	**4.284**
Restituciones a la exportación	2.310	3.414	2.685	2.923	4.159	4.284

Sigue **1.1.16 - Evolución de las principales líneas de ayuda del FEOGA-Garantía por sectores. En millones de pesetas. 1989-1996**

	1989	1992	1993	1994	1995	1996
Leche y productos lácteos	**14.138**	**22.396**	**20.481**	**11.933**	**10.622**	**11.451**
Abandono definitivo producción láctea	1.477	4.677	4.961	3.771	3.283	3.293
Compensación suspensión temporal de cuotas	3.664	2.091	9	–1	–53	1
Ayuda mantequilla destino repostería	848	1.449	1.730	1.490	1.608	1.532
Leche para escolares	2.576	3.304	3.282	2.207	1.139	1.267
Desarrollo del mercado y mejora de calidad	320	500	2.666	163	353	68
Otras acciones	–	551	16	0	29	39
Acciones de ayuda alimentaria	1.317	2.760	1.808	2.626	3.302	4.579
Restituciones a la exportación	2.548	6.145	2.849	2.064	3.238	3.359
Almacenamiento privado de mantequilla y nata	17	–	–	–	5	–
Gastos de almacenamiento público	–	937	1.032	890	192	81
Compensación depreciación existencias	1.371	–20	2.130	–1.278	–2.472	–2.767
Semilla	**–**	**681**	**520**	**628**	**550**	**560**
Cereales	–	516	396	400	274	277
Oleaginosas	–	0	–	–	–	12
Gramíneas	–	66	40	29	19	46
Leguminosas	–	99	84	199	257	226
Poseican	**–**	**1.745**	**18.824**	**22.012**	**22.130**	**16.960**
Aprovisionamiento productos vegetales	–	508	5.371	7.193	6.186	4.957
Aprovisionamiento productos animales	–	1.238	13.453	14.819	15.944	12.003
Montantes compensatorios de adhesión	**1.568**	**599**	**112**	**3**	**2**	**–**
Montantes compensatorios monetarios	**1.575**	**1.171**	**1.476**	**52**	**5**	**3**
MCM a la importación	29	168	1.395	47	5	3
MCM a la exportación	1.546	1.004	81	5	–	–
Otras acciones (*)	**–**	**2.870**	**18.789**	**–4**	**–**	**27.923**
Total	**246.384**	**494.635**	**701.814**	**752.066**	**788.004**	**787.725**

(*) Se incluyen la retirada de tierras de la producción agraria, las ayudas a la renta, las medidas complementarias, los productos de la pesca y la liquidación de ejercicios anteriores.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, *La agricultura, la pesca y la alimentación*, varios años.

1.1.17 – Evolución de determinadas líneas de ayuda FEOGA-Garantía consideradas horizontalmente. En millones de pesetas. 1989-1996

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Gastos 2ª categoría (almacenamiento público)	41.994,2	37.466,4	36.641,9	27.449,4	23.988,8	–1.294,0	–11.405,5	9.783,4
Restituciones a la exportación	41.425,5	42.912,4	52.937,8	53.520,0	58.674,8	54.829,4	40.981,3	28.479,5
MCA y MCM (*)	3.143,2	4.790,3	3.124,2	1.770,2	1.588,4	55,4	7,4	2,7
Distribución gratuita y acciones de ayuda alimentaria	4.176,9	6.006,5	5.013,3	5.715,5	5.632,2	7.324,5	8.617,4	9.036,7
Ayudas al almacenamiento privado	5.727,5	4.219,4	5.470,6	5.415,7	7.804,2	9.251,7	5.043,0	5.141,0
Campañas de promoción, calidad y otros	744,0	1.875,0	1.247,8	1.916,4	4.329,3	3.434,4	2.527,9	3.147,1
Retirada de tierras	–	–	–	2.870,3	105,7	–3,9	–	352,0
Ayudas a la renta	–	–	–	–	–	–	–	599,9
Otras ayudas	–	1.151,9	48,9	1.164,5	3.531,2	625,2	57,1	967,6
Total ayudas complementarias	97.211,3	98.421,9	104.484,5	99.822,0	105.654,6	74.222,7	45.828,6	57.509,9
Total principales ayudas	150.303,6	198.911,1	354.401,1	394.971,3	580.807,4	693.765,7	755.544,2	749.133,1
Total ayudas del FEOGA-Garantía	**247.514,9**	**297.333,0**	**458.885,6**	**494.793,3**	**686.462,0**	**767.988,4**	**801.372,8**	**806.643,0**

(*) Montante Comunitario de Apoyo y Montantes Compensatorios Monetarios.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, *La agricultura, la pesca y la alimentación*, varios años.

1.2 Inversión y tipos de interés

1.2.1 – Evolución de los tipos de interés interbancario a tres meses en mercados nacionales en los países de la Unión Europea, en la OCDE, Estados Unidos y Japón. Medias anuales. En porcentaje. 1993-1997

	1993	1994	1995	1996	1997 (*)	% de variación 93/97	Variación absoluta
Alemania	7,18	5,25	4,42	3,19	3,67	–48,89	–3,51
Austria	6,77	4,87	4,32	3,13	3,70	–45,35	–3,07
Bélgica y Luxemburgo	8,09	5,61	4,71	3,18	3,70	–54,26	–4,39
Dinamarca	10,05	6,05	5,99	3,76	3,82	–61,99	–6,23
España	11,68	8,01	9,36	7,49	5,04	–56,85	–6,64
Finlandia	7,54	5,35	5,67	3,57	3,61	–52,12	–3,93
Francia	8,26	5,71	6,43	3,80	3,55	–57,02	–4,71
Grecia	22,90	21,31	15,80	13,31	13,16	–42,53	–9,74
Holanda	6,73	5,06	4,27	2,90	3,63	–46,06	–3,10
Irlanda	8,58	5,80	6,22	5,37	6,15	–28,32	–2,43
Italia	10,11	8,46	10,43	8,79	6,48	–35,91	–3,63
Portugal	12,63	10,90	9,69	7,28	5,20	–58,83	–7,43
Reino Unido	5,71	5,32	6,58	5,99	7,52	31,70	1,81
Suecia	8,50	7,44	8,63	5,82	4,49	–47,18	–4,01
UE	**8,47**	**6,54**	**6,93**	**5,30**	**5,04**	**–40,50**	**–3,43**
Estados Unidos	3,12	4,62	5,91	5,38	5,71	83,01	2,59
Japón	2,89	2,17	1,19	0,56	0,54	–81,31	–2,35
OCDE	**5,27**	**5,00**	**5,60**	**4,56**	**4,49**	**–14,80**	**–0,78**

(*) Datos de noviembre.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Banco de España, *Boletín estadístico*, diciembre 1997.

1.2.2 – Evolución de los tipos de interés oficial y de referencia en créditos hipotecarios y al consumo. 1993-1997

	1993	1994	1995	1996	1997 (*)	% de variación 93/97	Variación absoluta
Tipo de interés oficial del dinero	11,26	7,74	8,83	7,51	5,00	–55,60	–6,26
Índices de referencia hipotecarios							
Bancos	11,57	10,12	11,16	8,03	6,25	–45,96	–5,32
Cajas de Ahorro	12,16	10,38	10,80	8,35	6,54	–46,24	–5,62
Conjunto de entidades	11,73	10,26	11,01	8,17	6,39	–45,57	–5,35
CECA	12,38	18,88	11,75	9,25	7,38	–40,43	–5,01
MIBOR	10,90	8,45	9,14	5,99	4,81	–55,90	–6,09
Índice de referencia de los créditos al consumo							
Bancos	18,36	14,43	14,89	13,88	10,68	–41,83	–7,68
Cajas de Ahorro	16,91	14,18	14,45	12,98	10,09	–40,33	–6,82
Índices de referencia de los créditos a 3 años o más							
Bancos	16,19	12,51	13,09	11,06	7,91	–51,14	–8,28
Cajas	16,19	13,09	14,06	12,55	8,69	–46,32	–7,50

(*) Datos de noviembre.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Banco de España, *Boletín estadístico*, diciembre 1997.

1.2.3 – Evolución de los depósitos, de los créditos al sector privado y del índice de morosidad por tipo de entidad. En miles de millones de pesetas. 1992-1997

	1992	1993	1994	1995	1996	1997 (*)
Depósitos	**37.344**	**41.107**	**44.060**	**47.102**	**48.209**	**47.148**
Bancos residentes	17.892	19.055	19.658	21.025	20.343	19.388
Cajas de Ahorro	17.539	19.858	21.921	23.303	24.769	24.525
Cooperativas de crédito	1.913	2.194	2.481	2.774	3.097	3.235
Créditos	**36.653**	**37.601**	**41.193**	**43.920**	**48.256**	**53.724**
Bancos residentes	22.381	22.150	23.953	25.135	27.314	29.702
Cajas de Ahorro	13.026	14.101	15.684	16.973	18.831	21.523
Cooperativas de crédito	1.246	1.350	1.556	1.812	2.111	2.499
Índice de morosidad	**2,7**	**3,1**	**2,4**	**1,9**	**1,5**	**1,2**
Bancos residentes	2,7	3,1	2,2	1,7	1,2	1,0
Cajas de Ahorro	2,7	3,2	2,8	2,3	1,9	1,5
Cooperativas de crédito	2,9	3,3	3,1	2,5	2,1	2,0

(*) Datos hasta octubre.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Banco de España, *Boletín estadístico,* varios números.

1.2.4 – Evolución del patrimonio y los partícipes de los fondos de inversión. 1993-1997

	1993	1994	1995	1996	1997	% de variación 93/97
Patrimonio (en millones)	10.269.805	11.236.064	12.185.757	18.700.370	27.000.000	162,9
Partícipes	2.548.306	2.792.572	2.916.148	4.289.854	6.240.000	144,9
Participación media	4.030.052	4.023.554	4.178.717	4.359.209	4.326.923	7,4
Participación por habitante	262.769	287.052	310.956	476.200	683.406	160,1
Partícipes por 1.000 habitantes	65	71	74	109	158	142,2

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de datos de INVERCO; e INE, *Boletín mensual de estadística*, varios números.

1.2.5 – Evolución del número de seguros y primas de seguros por tipo. 1990-1995

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	% de variación 90/95
Pólizas (en miles)	**65.281**	**69.513**	**74.509**	**78.291**	**80.462**	**84.559**	**13,5**
Vida	2.561	3.155	4.089	4.393	5.355	7.468	82,7
No vida	62.720	66.358	70.420	73.898	75.107	77.091	9,5
Primas (en miles de millones)	**1.643**	**2.035**	**2.382**	**2.613**	**3.301**	**3.337**	**40,1**
Vida	464	650	809	874	1.440	1.373	69,8
No vida	1.179	1.385	1.573	1.739	1.861	1.964	24,9
Pólizas por 1.000 habitantes	**1.681**	**1.786**	**1.910**	**2.003**	**2.055**	**2.157**	**12,9**
Vida	66	81	105	112	137	190	81,7
No vida	1.615	1.705	1.805	1.891	1.918	1.966	8,9
Primas por habitante (en pesetas)	**42.303**	**52.273**	**61.062**	**66.837**	**84.329**	**85.117**	**39,4**
Vida	11.940	16.700	20.732	22.348	36.793	35.022	68,9
No vida	30.362	35.573	40.331	44.490	47.536	50.094	24,2

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de UNESPA, *Información Estadística del Seguro Privado. Datos 1986-95*, Madrid, 1997; e INE, *Boletín mensual de estadística*, varios números.

1.2.6 – Evolución de las inversiones extranjeras en España y de las inversiones españolas en el exterior. En miles de millones de pesetas. Variación neta. 1992-1997

	Inversiones de España en el exterior	Inversiones del exterior en España
1992	4.610	5.243
1993	10.609	10.560
1994	–550	178
1995	5.198	4.217
1996	886	3.378
1997 (*)	3.954	5.054

(*) Datos hasta octubre.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Banco de España, *Boletín estadístico*, enero 1998.

1.3 Financiación pública

1.3.1 – Evolución del déficit público como porcentaje del PIB en los países de la Unión Europea. 1980-1996

	1980	1985	1990	1995	1996
Alemania	–2,9	–1,2	–2,1	–3,6	–3,8
Austria	–1,7	–2,5	–2,2	–5,3	–3,9
Bélgica	–8,8	–9,0	–5,6	–4,1	–3,4
Dinamarca	–3,3	–2,0	–1,5	–1,9	–1,6
España	–2,0	–6,8	–3,8	–6,6	–4,5
Finlandia	2,8	2,9	5,4	–5,1	–2,6
Francia	0,0	–2,9	–1,6	–5,0	–4,2
Grecia	–2,6	–11,5	–16,1	–9,2	–7,4
Holanda	–4,2	–3,6	–5,1	–4,1	–2,4
Irlanda	–12,3	–10,9	–2,3	–2,1	–0,9
Italia	–8,6	–12,6	–11,0	–7,0	–6,7
Luxemburgo	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Portugal	5,6	–7,5	–5,6	–5,0	–4,0
Reino Unido	–3,4	–2,8	–1,2	–5,5	–4,4
Suecia	–4,0	–3,8	4,2	–7,7	–3,6

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de OCDE, *Economic outlook*, n. 61, 1997.

1.3.2 – Evolución de la deuda pública como porcentaje del PIB en los países de la Unión Europea. 1980-1996

	1980	1985	1990	1995	1996
Alemania	31,1	42,8	45,5	62,2	64,9
Austria	37,3	50,5	58,3	69,3	69,8
Bélgica	78,2	122,1	129,7	133,5	130,1
Dinamarca	44,7	76,6	68,0	76,9	74,8
España	18,3	50,8	50,3	70,7	74,6
Finlandia	14,1	18,9	16,9	61,8	61,4
Francia	30,9	38,6	40,2	60,7	63,0
Grecia	22,9	47,8	90,1	111,8	111,9
Holanda	46,9	71,7	78,8	79,5	78,5
Irlanda	72,7	104,6	96,3	84,9	76,5
Italia	58,1	82,3	104,5	124,7	125,2
Luxemburgo	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Portugal	32,8	58,0	65,2	68,4	67,6
Reino Unido	54,0	58,9	39,3	60,0	61,3
Suecia	44,3	66,7	44,3	80,3	79,8

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de OCDE, *Economic outlook*, n. 61, 1997.

1.3.3 – Evolución de la presión fiscal en la Unión Europea. 1990-1996

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996 (*)
Alemania	22,9	23,4	24,0	23,9	23,9	23,8	22,6
Austria	27,7	28,2	29,0	28,7	27,8	27,1	28,8
Bélgica	29,7	29,2	29,1	29,5	31,1	31,1	31,4
Dinamarca	47,2	47,4	47,6	48,7	49,9	49,7	50,3
España	22,2	22,4	22,8	21,7	22,0	21,7	21,6
Finlandia	35,5	35,5	36,0	33,4	35,2	33,6	36,1
Francia	24,4	24,7	24,2	24,3	24,9	25,2	26,1
Grecia	25,9	26,6	28,1	27,3	27,8	27,5	27,3
Holanda	27,9	29,6	28,6	29,5	26,6	25,6	26,4
Irlanda	30,0	30,4	30,7	30,8	32,0	28,9	29,1
Italia	26,2	26,6	28,8	30,0	28,7	28,2	28,7
Luxemburgo	31,7	30,7	30,0	31,9	33,1	32,2	32,5
Portugal	22,6	23,1	24,9	23,0	24,3	24,7	24,8
Reino Unido	30,2	29,5	28,8	27,5	27,9	29,0	–
Suecia	40,5	38,1	36,0	36,4	37,2	35,2	36,5
UE	**29,6**	**29,7**	**29,9**	**29,8**	**30,2**	**29,6**	–

Notas: Se define la presión fiscal como el porcentaje sobre el PIB de los ingresos fiscales totales (excluida la Seguridad Social). (*) Datos estimados.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de OCDE, *Statistiques des recettes publiques*, varios años.

1.3.4 – Evolución de la distribución de los ingresos no financieros del Estado. Valores absolutos en miles de millones de pesetas y en porcentaje respecto al PIB. 1995-1997

	Presupuesto inicial 1995		Presupuesto inicial 1996		Presupuesto inicial 1997 (*)	
	Total	% sobre el PIB	Total	% sobre el PIB	Total	% sobre el PIB
Impuestos directos	**6.684**	**9,58**	**7.031**	**9,56**	**7.529**	**9,78**
Impuesto sobre la renta de las personas físicas	5.399	7,74	5.540	7,53	5.916	7,68
Impuesto sobre la renta de sociedades	1.170	1,68	1.360	1,85	1.475	1,92
Cuota de derechos pasivos de funcionarios	85	0,12	102	0,14	108	0,14
Otros	31	0,04	29	0,04	30	0,04
Impuestos indirectos	**5.564**	**7,97**	**5.785**	**7,86**	**6.265**	**8,14**
Impuesto sobre el valor añadido	3.534	5,06	3.593	4,88	3.878	5,04
Impuestos especiales y renta del petróleo	1.873	2,68	2.037	2,77	2.164	2,81
Impuestos sobre el tráfico exterior	105	0,15	110	0,15	109	0,14
Impuestos de transmisión de patrimonio y actos jurídicos documentales	45	0,06	30	0,04	31	0,04
Otros	8	0,01	15	0,02	83	0,11
Tasas y otros ingresos	**341**	**0,49**	**697**	**0,95**	**707**	**0,92**
Venta de bienes	5	0,01	31	0,04	36	0,05
Prestaciones de servicios	26	0,04	0	0,00	–	–
Tasas fiscales	143	0,21	345	0,47	392	0,51
Recargos y multas	83	0,12	0	0,00	–	–
De las Comunidades Europeas	0	0,00	292	0,40	279	0,36
Otros	83	0,12	29	0,04	0	0,00
Transferencias corrientes	**521**	**0,75**	**509**	**0,69**	**522**	**0,68**
Seguridad Social	193	0,28	219	0,30	239	0,31
Loterías y apuestas del Estado	210	0,30	215	0,29	220	0,29
Contribuciones concertadas País Vasco y Navarra	59	0,08	51	0,07	37	0,05
Otros	59	0,08	24	0,03	26	0,03
Ingresos patrimoniales	**759**	**1,09**	**1.180**	**1,60**	**1.059**	**1,38**
Intereses	53	0,08	38	0,05	35	0,05
Dividendos y participación en beneficios	706	1,01	1.141	1,55	1.024	1,33
Otros	0	0,00	1	0,00	0	0,00
Enajenación de inversiones reales	**8**	**0,01**	**9**	**0,01**	**10**	**0,01**
Transferencias de capital	**272**	**0,39**	**294**	**0,40**	**279**	**0,36**
Total ingresos no financieros	**14.150**	**20,28**	**15.505**	**21,07**	**16.371**	**21,26**

(*) Datos estimados.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de El Mundo, *Anuario*, varios años; e INE, *Boletín trimestral de coyuntura*, varios números.

1.3.5 – Evolución de los presupuestos consolidados del gasto del Estado, Organismos Autónomos, Seguridad Social y Entes Públicos. Clasificación por política de gastos. Valores absolutos en miles de millones de pesetas y en porcentaje respecto al PIB. 1995-1997

	1995		1996		1997 (*)	
	Absoluto	% sobre el PIB	Absoluto	% sobre el PIB	Absoluto	% sobre el PIB
Administración general	**1.678,7**	**2,4**	**1.867,0**	**2,5**	**1.887,2**	**2,5**
Justicia	190,1	0,3	248,2	0,3	152,8	0,2
Defensa	798,7	1,1	807,0	1,1	817,1	1,1
Seguridad ciudadana	487,8	0,7	564,2	0,8	651,5	0,9
Política exterior	79,0	0,1	111,4	0,2	124,1	0,2
Admón. tributaria	123,2	0,2	136,2	0,2	141,7	0,2
Gastos sociales	**10.492,2**	**15,0**	**15.689,8**	**21,3**	**16.258,3**	**21,3**
Protec. y promo. social	10.492,2	15,0	15.689,8	21,3	14.005,2	18,3
Pensiones	4.705,2	6,7	7.525,5	10,2	7.937,1	10,4
Prestaciones sociales	2.091,7	3,0	3.108,4	4,2	971,7	1,3
Fomento del empleo	317,0	0,5	382,6	0,5	363,1	0,5
Sanidad	2.258,8	3,2	3.582,3	4,9	3.656,8	4,8
Educación	1.018,2	1,5	980,1	1,3	962,9	1,3
Vivienda	101,3	0,1	110,9	0,2	113,6	0,1
Desempleo e incapacidad temporal	–	–	–	–	2.017,2	2,6
Desempleo	–	–	–	–	1.536,4	2,0
Incapacidad temporal	–	–	–	–	480,8	0,6
Servicios generales a la S. Social	–	–	–	–	235,9	0,3
Actividad prod. e inversión	**2.172,4**	**3,1**	**2.542,6**	**3,5**	**2.873,9**	**3,8**
Sectores económicos	1.006,9	1,4	1.474,8	2,0	1.726,0	2,3
Agricultura	543,9	0,8	1.052,4	1,4	1.067,4	1,4
Industria y energía	212,5	0,3	168,2	0,2	128,6	0,2
Subv. al transporte	250,4	0,4	254,3	0,3	211,6	0,3
Comercio, turismo y pymes	–	–	–	–	147,4	0,2
Comunicaciones	–	–	–	–	171,0	0,2
Actuaciones inversoras	1.165,6	1,7	1.067,8	1,5	1.147,9	1,5
Infraestructuras	956,4	1,4	873,8	1,2	922,8	1,2
Investigación	209,2	0,3	194,0	0,3	225,1	0,3
Transferencias a otras Adm.	**2.633,4**	**3,8**	**4.450,6**	**6,0**	**4.835,8**	**6,3**
Fin. Administración territorial	2.143,9	3,1	3.555,5	4,8	3.898,3	5,1
Participación CE	489,4	0,7	895,1	1,2	937,5	1,2
Otras políticas	**1.010,4**	**1,4**	**1.280,3**	**1,7**	**617,1**	**0,8**
Deuda pública	**2.602,6**	**3,7**	**3.476,3**	**4,7**	**3.459,3**	**4,5**
Total gastos	**20.589,8**	**29,5**	**29.306,7**	**39,8**	**29.931,6**	**39,1**

(*) Datos estimados.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de El País, *Anuario*, varios años; e INE, *Boletín trimestral de coyuntura*, varios números.

1.3.6 – Evolución de los presupuestos consolidados del gasto del Estado, Organismos Autónomos, Seguridad Social y Entes Públicos. Clasificación operativa del gasto. Valores absolutos en millones de pesetas y en porcentaje respecto al PIB. 1995-1997

	1995		1996		1997 (*)	
	Absoluto	% sobre el PIB	Absoluto	% sobre el PIB	Absoluto	% sobre el PIB
Gastos operativos	**4.509.348**	**6,5**	**4.556.931**	**6,2**	**4.541.711**	**5,9**
Personal	3.397.938	4,9	3.492.174	4,7	3.530.937	4,6
Funcionamiento	1.111.410	1,6	1.064.757	1,4	1.010.774	1,3
Inversiones	**1.740.758**	**2,5**	**1.604.014**	**2,2**	**1.561.536**	**2,0**
Inversiones reales	1.343.016	1,9	1.230.094	1,7	1.058.988	1,4
Inversiones financieras	397.742	0,6	373.920	0,5	502.548	0,7
Total gastos propios	**6.250.106**	**9,0**	**6.160.945**	**8,4**	**6.103.247**	**8,0**
Transferencias al sector público	**5.905.501**	**8,5**	**6.282.404**	**8,5**	**6.542.555**	**8,6**
Empresas públicas	637.564	0,9	513.432	0,7	364.537	0,5
Comunidades autónomas	4.035.890	5,8	4.477.155	6,1	4.824.582	6,3
Corporaciones locales	1.232.047	1,8	1.291.816	1,8	1.353.436	1,8
Transferencias al sector privado	**13.163.005**	**18,9**	**13.372.234**	**18,2**	**13.807.168**	**18,1**
Empresas privadas	1.126.764	1,6	1.105.144	1,5	1.117.411	1,5
Familias e instituciones sin fines lucrativos	11.092.499	15,9	11.310.217	15,4	11.648.392	15,2
Transferencias al exterior	943.742	1,4	956.873	1,3	1.041.365	1,4
Total transferencias	**19.068.506**	**27,3**	**19.654.637**	**26,7**	**20.349.723**	**26,6**
Total gastos del ejercicio	**25.318.612**	**36,3**	**25.815.582**	**35,1**	**26.452.970**	**34,6**
Gastos de financiación de deuda	**4.301.533**	**6,2**	**6.877.113**	**9,3**	**8.323.438**	**10,9**
Intereses	2.962.474	4,2	3.491.398	4,7	3.478.480	4,5
Amortizaciones	1.339.059	1,9	3.385.715	4,6	4.844.958	6,3
Total gastos presupuesto	**29.620.145**	**42,5**	**32.692.695**	**44,4**	**34.776.408**	**45,5**

(*) Datos estimados.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de El País, *Anuario*, varios años; e INE, *Boletín trimestral de coyuntura*, varios números.

1.3.7 – Evolución de los presupuestos consolidados del gasto de las Comunidades Autónomas. Clasificación económica del gasto. Valores absolutos en millones de pesetas y en porcentaje respecto al PIB. 1994-1996

	1994		1995		1996	
	Absoluto	% sobre el PIB	Absoluto	% sobre el PIB	Absoluto	% sobre el PIB
Operaciones no financieras	**7.511.752**	**11,6**	**7.894.563**	**11,3**	**8.693.621**	**11,8**
Gastos de personal	2.423.809	3,7	2.570.247	3,7	2.823.452	3,8
Gastos corrientes en bienes y servicios	802.037	1,2	900.926	1,3	1.012.521	1,4
Gastos financieros	326.173	0,5	349.977	0,5	418.957	0,6
Transferencias corrientes	2.120.867	3,3	2.217.766	3,2	2.627.545	3,6
Dotación para amortizaciones	5.341	0,0	3.275	0,0	273	0,0
Inversiones reales	1.112.118	1,7	1.123.530	1,6	1.038.142	1,4
Transferencias de capital	721.407	1,1	728.842	1,0	772.731	1,1
Operaciones financieras	**291.286**	**0,5**	**324.773**	**0,5**	**332.831**	**0,5**
Activos financieros	99.421	0,2	105.623	0,2	87.290	0,1
Pasivos financieros	191.865	0,3	219.150	0,3	245.541	0,3
Total gastos presupuesto	**7.803.038**	**12,1**	**8.219.336**	**11,8**	**9.026.452**	**12,3**

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Economía y Hacienda, *Presupuestos de las Comunidades Autónomas*, varios años; INE, *Contabilidad nacional de España. Base 1986. Serie contable 1990-1995*, 1997; e INE, *Boletín trimestral de coyuntura*, varios números.

1.3.8 – Evolución de los presupuestos consolidados del gasto de las Comunidades Autónomas. Clasificación funcional del gasto. Valores absolutos en millones de pesetas y en porcentaje respecto al PIB. 1994-1996

	1994		1995		1996	
	Absoluto	% sobre el PIB	Absoluto	% sobre el PIB	Absoluto	% sobre el PIB
Servicios de carácter general	164.665	0,3	207.027	0,3	223.275	0,3
Protección civil y seguridad ciudadana	73.894	0,1	93.668	0,1	104.151	0,1
Seguridad, protección y promoción social	515.581	0,8	546.232	0,8	623.799	0,8
Producción de bienes públicos de carácter social	3.785.365	5,9	4.427.831	6,3	4.919.189	6,7
Producción de bienes públicos de carácter económico	689.094	1,1	786.073	1,1	759.682	1,0
Regulación económica de carácter general	170.351	0,3	156.273	0,2	165.200	0,2
Regulación económica de sectores productivos	540.603	0,8	668.390	1,0	717.561	1,0
Transferencias a otras Administraciones Públicas	449.496	0,7	765.348	1,1	850.253	1,2
Ajustes de consolidación (*)	897.158	1,4				
Deuda pública	514.598	0,8	568.494	0,8	663.344	0,9
Total gastos presupuesto	**7.800.805**	**12,1**	**8.219.336**	**11,8**	**9.026.454**	**12,3**

(*) Se recogen las transferencias internas entre la Comunidad Autónoma y sus Empresas y/o Entes Públicos no eliminados en la consolidación.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Economía y Hacienda, *Presupuestos de las Comunidades Autónomas*, varios años; INE, *Contabilidad nacional de España. Base 1986. Serie contable 1990-1995*, 1997; e INE, *Boletín trimestral de coyuntura*, varios números.

1.3.9 – Evolución de los presupuestos consolidados del gasto de los Ayuntamientos. Clasificación económica del gasto. Valores absolutos en millones de pesetas y en porcentaje respecto al PIB. 1994-1996

	1994		1996	
	Absoluto	% sobre el PIB	Absoluto	% sobre el PIB
Operaciones corrientes	**2.255.641**	**3,5**	**2.529.412**	**3,4**
Remuneraciones de personal	1.021.171	1,6	1.072.757	1,5
Compra bienes corri. servicios	806.282	1,2	876.187	1,2
Intereses	240.986	0,4	250.509	0,3
Transferencias corrientes	187.202	0,3	329.959	0,4
Operaciones de capital	**779.222**	**1,2**	**752.140**	**1,0**
Inversiones reales	715.376	1,1	649.780	0,9
Transferencias de capital	63.846	0,1	102.360	0,1
Operaciones financieras	**191.408**	**0,3**	**188.062**	**0,3**
Variación de activos financieros	16.221	0,0	20.567	0,0
Variación de pasivos financieros	175.187	0,3	167.495	0,2
Total gastos presupuesto	**3.226.271**	**5,0**	**3.469.614**	**4,7**

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Economía y Hacienda, *Presupuestos de las corporaciones locales. Clasificación económica y funcional*, varios años; INE, *Contabilidad nacional de España. Base 1986. Serie contable 1990-1995*, 1997; e INE, *Boletín trimestral de coyuntura*, varios números.

1.3.10 – Evolución de los presupuestos consolidados del gasto de los Ayuntamientos. Clasificación funcional del gasto. Valores absolutos en millones de pesetas y en porcentaje respecto al PIB. 1994-1996

	1994		1996 (*)	
	Absoluto	% sobre el PIB	Absoluto	% sobre el PIB
Servicios de carácter general	**517.328**	**0,8**	**497.625**	**0,7**
Protección civil y seguridad ciudadana	**235.629**	**0,4**	**263.565**	**0,4**
Seguridad, protección y promoción social	**367.219**	**0,6**	**308.286**	**0,4**
Seguridad y protección social	295.860	0,5	228.053	0,3
Promoción social	71.359	0,1	80.233	0,1
Producción de bienes públicos de carácter social	**1.253.559**	**1,9**	**1.542.772**	**2,1**
Educación	147.567	0,2	150.343	0,2
Sanidad	121.129	0,2	56.008	0,1
Cultura	32.642	0,1	300.945	0,4
Vivienda, urbanismo y bienestar comunitario	880.613	1,4	977.090	1,3
Otros servicios comunitarios sociales	71.608	0,1	58.386	0,1
Producción de bienes de carácter económico	**438.791**	**0,7**	**311.302**	**0,4**
Infraestructuras básicas y transportes	409.822	0,6	290.302	0,4
Comunicaciones	8.884	0,0	3.500	0,0
Infraestructura agraria	13.902	0,0	11.483	0,0
Investigación científica, técnica y aplicada	1.734	0,0	2.204	0,0
Información básica y estadística	4.449	0,0	3.813	0,0
Regulación económica de carácter general	**145.061**	**0,2**	**126.561**	**0,2**
Regulación económica	124.175	0,2	105.911	0,1
Regulación comercial	20.886	0,0	20.078	0,0
Regulación financiera	–	–	572	0,0
Regulación económica de sectores productivos	**54.473**	**0,1**	**33.415**	**0,0**
Agricultura, Ganadería y Pesca	13.271	0,0	4.685	0,0
Industria	17.975	0,0	8.678	0,0
Energía	8.144	0,0	5.607	0,0
Minería	2	0,0	5	0,0
Turismo	15.081	0,0	14.440	0,0
Transferencias Administraciones Públicas	**573.767**	**0,9**	**79.898**	**0,1**
Deuda pública	**546.531**	**0,8**	**419.797**	**0,6**
Total gastos presupuesto	**4.132.358**	**6,4**	**3.583.221**	**4,9**

(*) Excepto de los ayuntamientos de Navarra.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Economía y Hacienda, *Presupuestos de las corporaciones locales. Clasificación económica y funcional*, varios años; INE, *Contabilidad nacional de España. Base 1986. Serie contable 1990-1995*, 1997; e INE, *Boletín trimestral de coyuntura*, varios números.

1.3.11 – Evolución de los ingresos de la Unión Europea y de los pagos a la Unión Europea. En miles de millones de pesetas. 1990-1997

	Ingresos líquidos procedentes de la UE	Pagos líquidos a la UE	Saldo
1990	494	375	119
1991	935	546	389
1992	975	648	327
1993	1.129	741	388
1994	1.150	803	347
1995	1.754	616	1.138
1996	1.652	739	913
1997 (*)	1.616	846	770

(*) Datos hasta noviembre.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Banco de España, *Boletín estadístico*, diciembre 1997.

1.3.12 – Evolución del índice de dependencia del sector público. 1993-1997

	1993	1994	1995	1996	1997 (*)
Parados que cobran subsidio	1.933,0	1.759,4	1.458,8	1.342,3	1.256,3
Pensionistas	6.605,6	6.822,4	6.966,1	7.110,2	7.262,0
Ocupados					
Sector público	2.114,7	2.058,3	2.121,6	2.236,2	2.285,5
Sector privado	9.722,7	9.671,9	9.920,3	10.159,8	10.575,3
Parados que cobran subsidio por cada 100 ocupados sector privado	20	18	15	13	12
Pensionistas por cada 100 ocupados sector privado	68	71	70	70	69
Ocupados sector público por cada 100 ocupados sector privado	22	21	21	22	22
Índice de dependencia	110	110	106	105	102

Notas: Se define el índice de dependencia como el porcentaje de personas que reciben sus ingresos del Estado respecto a las que reciben sus ingresos del sector privado. (*) Datos del tercer trimestre.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, *Boletín de estadísticas laborales*, varios números; e INE, *Encuesta de Población Activa*, varios números.

1.4 Precios y consumo

1.4.1 – Evolución del índice de precios al consumo armonizado en la Unión Europea. Base 1996=100. 1995-1997

	1995	1996	1997 (*)
Alemania	98,8	100	101,6
Austria	98,3	100	101,2
Bélgica	98,3	100	101,8
Dinamarca	98,1	100	102,4
España	96,6	100	102,6
Finlandia	99,0	100	101,9
Francia	98,0	100	101,5
Grecia	92,7	100	106,8
Holanda	98,6	100	103,2
Irlanda	97,9	100	101,5
Italia	96,2	100	102,4
Luxemburgo	98,8	100	102,0
Portugal	97,2	100	102,1
Reino Unido	97,6	100	102,6
Suecia	99,2	100	103,1
Media UE	–	**100**	**102,2**

(*) Datos de octubre.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Eurostat, *Eurostatistiques*, n. 1/1998, Luxemburgo, 1998.

1.4.2 – Consumo final de las familias por habitante y por grandes grupos de gasto en los países de la Unión Europea. En porcentaje. 1993

	1	2	3	4	5	6	7	8	Total
Alemania	15,1	7,1	19,6	8,5	15,1	15,3	9,2	10,1	100
Austria	19,0	8,5	18,5	7,8	6,0	16,1	7,5	16,6	100
Bélgica	17,2	7,7	17,7	10,2	12,3	12,7	6,2	16,0	100
Dinamarca	20,8	5,2	28,8	6,1	2,2	15,4	10,4	11,1	100
España	20,0	8,1	13,0	6,5	4,7	15,3	6,6	25,8	100
Finlandia	23,0	4,6	24,8	5,8	5,3	14,4	9,6	12,5	100
Francia	18,0	5,9	20,6	7,3	10,0	15,5	7,3	15,5	100
Grecia	36,4	7,7	13,5	7,4	4,2	14,7	5,3	10,9	100
Holanda	14,8	6,8	19,0	6,9	13,1	12,6	10,2	16,6	100
Irlanda	35,2	6,8	12,3	6,9	4,1	13,1	11,9	9,8	100
Italia	20,2	9,1	16,9	9,1	7,1	11,6	8,8	17,2	100
Luxemburgo (*)	18,2	5,7	19,8	10,8	7,3	19,9	4,1	14,2	100
Portugal (*)	30,2	9,3	7,0	8,3	4,5	14,9	7,4	18,4	100
Reino Unido	20,6	5,9	19,5	6,6	1,7	17,1	10,2	18,3	100
Suecia	19,9	5,8	32,9	6,6	2,3	15,7	9,5	7,2	100
Total UE	**18,7**	**7,1**	**19,0**	**7,8**	**8,8**	**14,8**	**8,6**	**15,3**	**100**

Notas: 1 Productos alimenticios, bebidas y tabaco. **2** Artículos de vestido y calzado. **3** Vivienda, electricidad y calefacción. **4** Muebles, artículos del hogar y gastos de mantenimiento. **5** Servicios médicos y gastos sanitarios. **6** Transportes y comunicaciones. **7** Espectáculos, enseñanza y cultura. **8** Otros bienes y servicios.
(*) Datos de 1992.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Eurostat, *Estadísticas Básicas de la Unión Europea 1996*, Luxemburgo, 1997.

1.4.3 – Evolución del índice de precios al consumo por rúbricas, de la inflación subyacente y del índice de precios industriales. Base 1992=100. 1993-1997

	1992	1993	1994	1995	1996	1997 (1)
IPC general	**100,4**	**105,0**	**110,0**	**115,1**	**119,2**	**122,6**
Alimentos, bebidas y tabaco	101,3	102,4	108,2	113,9	118,2	120,1
Vestido y calzado	99,6	104,0	106,6	109,6	112,5	116,0
Vivienda	100,6	106,9	112,1	118,5	123,0	129,3
Menaje y servicios para el hogar	99,4	103,9	106,2	109,8	114,5	117,0
Servicios médicos y sanitarios	99,9	104,8	109,1	113,6	117,8	122,4
Transportes y comunicaciones	100,0	107,7	114,1	119,9	124,0	127,0
Esparcimiento, enseñanza y cultura	99,3	105,3	109,9	114,2	117,8	121,1
Otros bienes y servicios	100,0	107,0	111,8	117,1	121,5	126,4
Inflación subyacente	**99,9**	**105,5**	**110,4**	**115,8**	**120,0**	**123,4**
IPRI base 92 (2)	**100,0**	**102,3**	**106,6**	**113,5**	**115,3**	**117,2**

(1) Datos de noviembre. (2) Los datos de 1997 son de octubre.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Boletín mensual de estadística*, n. 72, 1997.

1.4.4 – Evolución del gasto medio por hogar y por persona en la Encuesta Continua de Presupuestos Familiares por grandes grupos de gasto. 1994-1996

	1994		1995		1996 (*)	
	Por hogar	Por persona	Por hogar	Por persona	Por hogar	Por persona
Total	**2.754.811**	**844.793**	**2.853.616**	**876.496**	**1.428.137**	**442.796**
Alimentos, bebidas y tabaco	657.911	201.757	685.807	210.651	348.235	107.970
Vestido y calzado	212.095	65.058	212.381	65.235	108.434	33.614
Vivienda, calefacción y alumbrado	702.704	215.483	742.864	228.170	366.855	113.750
Muebles, enseres y servicios del hogar	165.233	50.670	173.699	53.352	83.727	25.957
Servicios médicos y gastos sanitarios	74.244	22.770	83.933	25.777	43.926	13.625
Transportes y comunicaciones	365.534	112.063	364.131	111.840	172.693	53.549
Esparcimiento, enseñanza y cultura	176.480	54.153	178.872	54.954	94.574	29.322
Otros bienes y servicios	314.471	96.407	328.602	100.919	164.830	51.112
Otros no mencionados anteriormente	86.139	26.431	83.329	25.602	44.833	13.898

(*) Datos de los dos primeros trimestres.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Boletín mensual de estadística*, n. 72, 1997.

1.4.5 – Evolución de la distribución de la renta familiar disponible en ahorro y consumo. En porcentaje. 1990-1996

	Renta familiar disponible (en millones de pesetas)	Distribución porcentual de la renta familiar antes de impuestos directos		
		Consumo privado	Ahorro familiar bruto	Impuestos directos
1990	34.849.804	79,96	9,06	10,98
1991	38.641.170	78,59	10,03	11,38
1992	41.331.330	79,17	8,61	12,21
1993	44.111.344	77,18	11,31	11,52
1994	45.392.788	79,10	9,17	11,73
1995	49.272.105	77,64	10,86	11,49
1996	52.218.578	77,84	11,19	10,97

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de BBV, *Informe Económico 96*, Bilbao, 1997.

1.5 Mercado de trabajo

1.5.1 – Evolución de las tasas de actividad, ocupación y paro en la Unión Europea. 1993-1996

	Tasa de actividad (1)				Tasa de ocupación (2)				Tasa de paro (3)			
	1993	1994	1995	1996	1993	1994	1995	1996	1993	1994	1995	1996
Alemania	69,7	69,6	69,5	68,9	64,0	63,6	63,6	62,6	7,9	8,4	8,2	8,9
Austria	73,8	73,3	73,6	72,9	70,9	70,5	70,8	69,8	4,0	3,8	3,8	4,4
Bélgica	61,8	62,3	62,8	62,8	56,3	56,0	56,6	56,6	8,9	10,0	9,9	9,8
Dinamarca	83,4	80,9	80,7	81,1	75,1	74,3	75,0	75,5	10,1	8,2	7,2	6,9
España	59,7	60,0	60,2	60,6	46,1	45,5	46,4	47,2	22,8	24,1	22,9	22,1
Finlandia	73,5	73,1	73,9	72,8	61,1	60,5	61,7	61,7	16,9	17,4	16,3	15,4
Francia	68,4	68,5	68,4	68,8	60,4	60,2	60,5	60,3	11,7	12,3	11,7	12,4
Grecia	60,4	61,4	62,0	63,0	55,2	55,9	56,4	56,9	8,6	8,9	9,2	9,6
Holanda	67,7	68,2	68,7	69,6	63,2	63,2	63,9	65,1	6,6	7,1	6,9	6,3
Irlanda	62,6	63,0	63,3	63,8	52,7	54,0	55,5	56,3	15,6	14,3	12,3	11,8
Italia	58,8	58,3	58,1	58,4	52,7	51,6	51,2	51,4	10,3	11,4	11,9	12,0
Luxemburgo	63,1	62,8	60,1	61,6	61,4	60,8	58,3	59,6	2,7	3,2	2,9	3,3
Portugal	70,9	70,8	70,6	71,2	66,9	65,8	65,5	66,0	5,7	7,0	7,3	7,3
Reino Unido	76,5	76,2	76,0	76,0	68,5	68,8	69,3	69,8	10,5	9,6	8,8	8,2
Suecia	80,0	79,1	79,5	78,1	72,5	71,4	72,1	70,3	9,5	9,8	9,2	10,0
UE	**67,7**	**67,6**	**67,6**	**67,7**	**60,4**	**60,1**	**60,3**	**60,3**	**10,7**	**11,1**	**10,8**	**10,9**

(1) Se define la tasa de actividad como el porcentaje de la población activa de 15 a 64 años respecto a la población total de esa misma edad. (2) Se define la tasa de ocupación como el porcentaje de población ocupada de 15 a 64 años respecto a la población total de esa misma edad. (3) Se define la tasa de paro como el porcentaje de población parada de 15 a 64 años respecto a la población activa de esa misma edad.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Comisión Europea, *L'emploi en Europe 1997*, Luxemburgo, 1997.

1.5.2 – Evolución de la tasa de actividad por sexo en la Unión Europea. 1990-1996

	1990		1994		1995		1996	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Alemania (*)	81,4	57,0	78,7	60,3	78,4	60,3	77,9	59,8
Austria	85,4	58,7	83,2	63,3	82,9	64,4	81,8	64,0
Bélgica	71,4	45,9	72,7	51,7	73,0	52,4	72,8	52,5
Dinamarca	89,3	78,6	86,1	75,6	87,3	74,2	87,1	74,9
España	78,4	41,0	75,6	44,7	75,1	45,6	75,3	46,3
Finlandia	81,2	73,6	76,1	70,1	75,9	71,3	74,9	70,6
Francia	78,7	59,5	76,0	61,2	75,7	61,3	76,0	61,8
Grecia	79,0	43,1	79,7	44,3	80,0	45,5	80,3	46,9
Holanda	80,1	52,2	79,2	56,9	78,9	58,1	79,7	59,2
Irlanda	80,6	42,4	80,1	48,4	78,7	47,9	78,1	49,3
Italia	76,9	42,1	74,2	42,7	73,5	43,0	73,4	43,7
Luxemburgo	78,0	42,8	77,5	47,6	75,9	44,2	76,9	45,9
Portugal	82,7	57,0	81,7	60,7	80,4	61,5	81,0	62,1
Reino Unido	88,6	67,0	85,2	67,0	85,0	66,9	84,5	67,5
Suecia	86,5	82,2	81,5	76,7	82,0	76,8	81,1	76,1
UE	**81,0**	**54,8**	**78,5**	**56,8**	**78,2**	**57,1**	**78,0**	**57,4**

(*) Los datos de 1990 son de la antigua República Federal Alemana.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Comisión Europea, *L'emploi en Europe 1997*, Luxemburgo, 1997.

1.5.3 – Evolución de los ocupados con contrato de duración determinada en la Unión Europea. En porcentaje sobre la población asalariada. 1991-1996

	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Alemania	10,1	10,5	10,3	10,3	10,4	11,1
Austria	–	–	–	–	6,0	8,0
Bélgica	5,1	4,9	5,1	5,1	5,3	5,9
Dinamarca	11,9	11,0	10,7	12,0	12,1	11,2
España	32,2	33,5	32,2	33,7	35,0	33,6
Finlandia	12,0	13,1	12,7	12,9	16,5	17,3
Francia	10,2	10,5	10,9	11,0	12,3	12,6
Grecia	14,7	10,2	10,4	10,3	10,2	11,0
Holanda	7,7	9,7	10,0	10,9	10,9	12,0
Irlanda	8,3	8,7	9,4	9,5	10,2	9,2
Italia	5,4	7,5	6,0	7,3	7,2	7,5
Luxemburgo	3,3	2,9	3,0	2,9	–	2,6
Portugal	16,4	11,0	9,8	9,4	10,0	10,6
Reino Unido	5,3	5,5	5,9	6,5	7,0	7,1
Suecia	9,8	10,5	11,5	11,5	12,5	11,8
UE	**10,4**	**10,9**	**10,6**	**11,0**	**11,5**	**11,8**

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Comisión Europea, *El empleo en Europa*, varios años.

1.5.4 – Evolución de las tasas de actividad, ocupación y paro por sexo y edad. 1994-1997

	Tasa de actividad (1)				Tasa de ocupación (2)				Tasa de paro (3)			
	1994	1995	1996	1997	1994	1995	1996	1997	1994	1995	1996	1997
Varones	**62,7**	**62,8**	**63,2**	**63,1**	**50,7**	**51,4**	**52,4**	**53,4**	**19,2**	**18,1**	**17,1**	**15,4**
De 16 a 19 años	27,9	26,0	27,2	26,4	14,2	14,1	14,9	14,9	49,2	45,6	45,4	43,6
De 20 a 24 años	65,5	63,5	62,5	62,2	41,9	42,1	42,2	44,7	36,1	33,7	32,5	28,2
De 25 a 54 años	92,6	92,4	92,6	92,4	77,8	78,1	79,2	80,4	16,0	15,4	14,4	13,1
De 55 y más años	25,4	25,8	25,5	25,5	22,2	22,9	22,8	23,0	12,6	11,4	10,7	9,9
Mujeres	**35,8**	**36,5**	**37,2**	**37,8**	**24,5**	**25,5**	**26,4**	**27,2**	**31,7**	**30,2**	**29,1**	**28,0**
De 16 a 19 años	23,8	21,6	21,8	20,9	10,0	9,6	8,5	8,8	57,8	55,8	60,9	58,0
De 20 a 24 años	58,8	58,1	56,4	56,7	30,4	30,7	31,5	32,7	48,2	47,2	44,2	42,4
De 25 a 54 años	55,0	56,0	57,4	58,7	39,3	40,9	42,5	43,9	28,6	27,1	25,9	25,1
De 55 y más años	8,1	8,5	8,3	8,3	7,3	7,6	7,4	7,3	10,3	10,6	11,3	12,1
Total	**48,8**	**49,1**	**49,8**	**50,0**	**37,1**	**37,9**	**38,9**	**39,8**	**23,9**	**22,8**	**21,8**	**20,3**
De 16 a 19 años	25,9	23,9	24,6	23,6	12,1	11,9	11,8	11,8	53,1	50,1	52,1	49,9
De 20 a 24 años	62,3	60,9	59,5	59,6	36,4	36,5	37,0	38,9	41,6	40,0	37,9	34,7
De 25 a 54 años	73,7	74,1	74,9	75,4	58,4	59,4	60,8	62,0	20,7	19,9	18,8	17,8
De 55 y más años	15,8	16,2	16,0	16,0	14,0	14,4	14,3	14,3	11,9	11,2	10,9	10,6

(1) Se define la tasa de actividad como el porcentaje de la población activa respecto a la población mayor de 16 años. (2) Se define la tasa de ocupación como el porcentaje de la población ocupada respecto a la población mayor de 16 años. (3) Se define la tasa de paro como el porcentaje de la población parada respecto a la población activa.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Encuesta de Población Activa*, varios números.

1.5.5 – Evolución de los ocupados según sexo y edad. En miles. 1987-1997

	Ambos sexos	Hombres				Mujeres			
		Total	De 16 a 24	De 25 a 44	De 45 y más	Total	De 16 a 24	De 25 a 44	De 45 y más
1987	11.593,9	8.064,7	1.149,4	3.908,0	3.007,3	3.529,1	746,1	1.702,8	1.080,2
1988	11.919,6	8.279,7	1.229,7	3.993,4	3.056,6	3.639,9	776,3	1.775,2	1.088,4
1989	12.408,2	8.520,1	1.215,1	4.180,9	3.124,1	3.888,1	807,8	1.995,4	1.084,9
1990	12.619,8	8.570,1	1.242,8	4.247,6	3.079,7	4.049,7	824,2	2.109,7	1.115,8
1991	12.558,9	8.477,6	1.207,5	4.212,5	3.057,6	4.081,3	805,6	2.146,9	1.128,8
1992	12.145,9	8.094,8	1.059,6	4.132,6	2.902,6	4.051,1	709,7	2.188,8	1.152,6
1993	11.723,5	7.741,8	912,1	3.971,4	2.858,3	3.981,7	657,8	2.185,3	1.138,6
1994	11.770,0	7.766,4	899,4	4.022,4	2.844,6	4.003,6	606,8	2.260,7	1.136,1
1995	12.142,7	7.920,2	921,2	4.087,4	2.911,6	4.222,5	628,5	2.358,0	1.236,0
1996	12.543,6	8.147,3	944,2	4.226,2	2.976,9	4.396,3	640,7	2.467,4	1.288,2
1997	12.914,6	8.352,9	984,9	4.322,8	3.045,2	4.561,7	649,4	2.593,5	1.318,8

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Encuesta de Población Activa*, varios números.

1.5.6 – Evolución de los ocupados por nivel de estudios terminados. En miles. 1987-1997

	Total	Analfabetos y sin estudios	Primarios	Secundarios o medios (excepto técnicos profesionales medios)	Técnico-profesionales (grado medio y superior)	Universitarios y otros
1987	11.593,8	1.363,1	5.290,5	3.017,7	665,0	1.257,5
1988	11.919,5	1.494,7	5.013,8	3.294,0	791,4	1.325,6
1989	12.408,2	1.439,1	4.938,8	3.624,4	928,8	1.477,1
1990	12.619,7	1.378,5	4.848,7	3.814,8	1.022,9	1.554,8
1991	12.559,0	1.249,0	4.722,8	3.879,3	1.081,8	1.626,1
1992	12.145,9	1.159,3	4.344,5	3.911,7	1.129,7	1.600,7
1993	11.723,5	1.014,1	3.964,6	3.822,5	1.265,2	1.657,1
1994	11.770,1	911,5	3.805,2	3.969,7	1.360,4	1.723,3
1995	12.142,6	859,8	3.691,0	4.196,1	1.483,9	1.911,8
1996	12.543,6	827,1	3.534,0	4.462,8	1.620,4	2.099,3
1997	12.914,7	748,8	3.474,5	4.750,3	1.742,6	2.198,5

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Encuesta de Población Activa*, varios números.

1.5.7 – Evolución de los ocupados por sectores económicos. En miles. 1987-1997

	Total	Agricultura	Industria	Construcción	Servicios
1987	11.593,9	1.724,5	2.801,9	966,7	6.100,8
1988	11.919,5	1.673,1	2.818,6	1.082,1	6.345,7
1989	12.408,2	1.546,2	2.940,6	1.176,5	6.744,9
1990	12.619,8	1.420,5	2.960,9	1.247,9	6.990,5
1991	12.558,9	1.274,6	2.880,1	1.268,5	7.135,7
1992	12.145,9	1.230,3	2.700,8	1.164,4	7.050,4
1993	11.723,5	1.181,7	2.485,0	1.040,5	7.016,3
1994	11.770,1	1.111,4	2.488,5	1.090,2	7.080,0
1995	12.142,7	1.075,0	2.493,8	1.140,4	7.433,5
1996	12.543,7	1.059,3	2.529,3	1.228,1	7.727,0
1997	12.914,7	1.048,6	2.660,3	1.242,7	7.963,0

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Encuesta de Población Activa*, varios números.

1.5.8 – Evolución de los ocupados según tipo de jornada. En miles. 1987-1997

	Total	Completa	Parcial	No clasificable
1987	11.593,9	11.002,6	578,1	13,2
1988	11.919,6	11.325,3	580,9	13,4
1989	12.408,1	11.806,1	585,6	16,4
1990	12.619,8	12.013,6	598,8	7,4
1991	12.558,9	11.957,9	591,0	10,0
1992	12.145,9	11.408,9	735,0	2,0
1993	11.723,5	10.966,1	754,0	3,4
1994	11.770,0	10.974,2	789,7	6,1
1995	12.142,6	11.201,1	934,5	7,0
1996	12.543,6	11.586,9	950,2	6,5
1997	12.914,7	11.868,1	1.032,3	14,3

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Encuesta de Población Activa*, varios números.

1.5.9 – Evolución de los motivos por los que se trabaja a tiempo parcial según sexo. En porcentaje. 1995-1997

	1995		1996		1997	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Asistencia a cursos	9,8	2,9	10,7	3,2	9,2	2,2
Enfermedad o incapacidad propia	5,6	0,9	4,8	0,6	2,1	0,2
Obligaciones familiares	0,8	11,0	0,6	11,6	1,6	10,1
No encontrar trabajo de jornada completa	20,0	23,0	25,5	24,8	22,7	24,6
No querer trabajo de jornada completa	2,0	3,7	1,5	4,1	1,5	5,0
El tipo de actividad que desarrolla	41,2	41,8	41,6	40,6	44,5	42,6
Otros motivos	20,7	16,7	15,3	15,0	18,3	15,2
Total	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Encuesta de Población Activa*, varios números.

1.5.10 – Evolución de los asalariados por tipo de contrato y sectores. En miles. 1993-1997

	1993	1994	1995	1996	1997
Total	**8.619,6**	**8.705,3**	**9.028,4**	**9.454,7**	**9.887,0**
Sector público	2.107,8	2.048,5	2.133,9	2.244,4	2.261,1
Sector privado	6.511,8	6.656,8	6.894,5	7.210,3	7.625,9
Duración indefinida	**5.804,7**	**5.694,6**	**5.906,3**	**6.269,9**	**6.594,7**
Sector público	1.761,1	1.714,9	1.803,9	1.891,8	1.876,0
Sector privado	4.043,6	3.979,7	4.102,4	4.378,1	4.718,7
Duración temporal	**2.812,0**	**3.005,0**	**3.115,4**	**3.178,3**	**3.278,3**
Sector público	346,2	333,0	328,3	352,0	383,4
Sector privado	2.465,8	2.672,0	2.787,1	2.826,3	2.894,9
No clasificable	**2,9**	**5,7**	**6,7**	**6,5**	**14,0**
Sector público	0,5	0,6	1,7	0,6	1,7
Sector privado	2,4	5,1	5,0	5,9	12,3

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

1.5.11 – Evolución de la tasa de paro por sectores (*). 1993-1997

	1993	1994	1995	1996	1997
Total	**23,9**	**23,9**	**22,8**	**21,8**	**20,3**
Agricultura	15,2	16,8	19,1	18,3	20,2
Industria	17,7	15,1	12,5	11,5	9,5
Construcción	30,4	25,2	22,7	21,0	18,3
Servicios	14,5	14,3	13,1	12,4	11,0

(*) No se incluyen en los sectores económicos los parados que buscan su primer empleo o que perdieron su último empleo hace más de 3 años, aunque sí están incluidos en el total.
Fuente: Elaboración CECS a partir de INE, *Encuesta de Población Activa,* varios números.

1.5.12 – Evolución de los parados por tiempo de búsqueda de empleo, según hayan trabajado o no anteriormente. En miles. 1993-1997

	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	
Primer empleo						
1993	184,7	76,6	164,7	316,9	6,2	749,1
1994	196,2	94,2	171,2	364,3	3,4	829,3
1995	193,5	78,3	164,3	366,5	3,7	806,3
1996	202,7	97,1	166,7	352,8	7,8	827,1
1997	201,3	89,0	159,4	346,3	8,2	804,2
Han trabajado anteriormente						
1993	926,3	550,4	664,4	773,0	19,2	2.933,3
1994	824,6	442,0	619,2	964,1	19,2	2.869,1
1995	856,4	449,2	496,5	953,7	17,2	2.773,0
1996	831,4	427,7	493,5	891,1	21,0	2.664,7
1997	766,7	386,3	437,6	862,5	35,4	2.488,5
Total						
1993	1.111,0	627,0	829,1	1.089,9	25,4	3.682,4
1994	1.020,8	536,2	790,4	1.328,4	22,6	3.698,4
1995	1.049,9	527,5	660,8	1.320,2	20,9	3.579,3
1996	1.034,1	524,8	660,2	1.243,9	28,8	3.491,8
1997	968,0	475,3	597,0	1.208,8	43,6	3.297,7

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Encuesta de Población Activa*, varios números.

1.5.13 – Evolución de los parados por circunstancias en las que aceptaría o no un empleo. En porcentaje. 1993-1997

	1993	1994	1995	1996	1997
Cambio de residencia					
Sí	28,3	28,2	28,1	28,5	26,9
No	42,7	44,8	45,1	45,9	47,1
No sabe	28,3	26,4	26,3	24,8	24,7
No clasificable	0,7	0,6	0,6	0,8	1,3
Cambio de oficio					
Sí	69,3	71,7	72,7	72,9	73,5
No	8,7	9,2	9,1	8,4	7,1
No sabe	21,3	18,5	17,6	17,8	18,1
No clasificable	0,7	0,6	0,6	0,8	1,3
Ingresos inferiores a los adecuados a su cualificación					
Sí	55,6	58,8	60,7	60,1	61,0
No	15,2	14,1	12,6	14,0	11,5
No sabe	28,5	26,5	26,1	25,1	26,1
No clasificable	0,7	0,6	0,6	0,8	1,3
Categoría inferior a la esperada					
Sí	60,3	63,9	66,4	65,7	65,8
No	12,1	11,2	9,3	10,9	8,9
No sabe	26,9	24,3	23,7	22,5	24,1
No clasificable	0,7	0,6	0,6	0,8	1,3

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Encuesta de Población Activa*, varios números.

1.5.14 – Evolución de los parados según su relación con el cabeza de familia. En miles. 1994-1997

	1994		1995		1996		1997	
	Absoluto	Tasa	Absoluto	Tasa	Absoluto	Tasa	Absoluto	Tasa
Cabeza de familia	849,4	12,5	819,4	12,0	765,0	11,1	715,5	10,3
Cónyuge o pareja	789,5	26,2	741,4	23,5	739,0	22,4	726,3	21,6
Hijo	1.900,5	37,8	1.862,2	36,5	1.829,1	35,3	1.695,8	32,4
Otros	159,0	24,6	156,3	24,4	158,7	23,9	155,1	23,0
Total	**3.698,4**	**23,9**	**3.579,3**	**22,8**	**3.491,8**	**21,8**	**3.292,7**	**20,3**

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Encuesta de Población Activa*, varios números.

1.5.15 – Evolución del número de contratos registrados por tipos. 1990-1997

	Ordinarios		Fomento del empleo		Total	
	Indefinidos	Temporales	Indefinidos	Temporales	Indefinidos	Temporales
1990	268.203	3.145.743	12.811	2.105.907	281.014	5.251.650
1991	269.154	3.174.692	11.374	2.067.298	280.528	5.241.990
1992	250.427	3.225.351	34.315	1.646.702	284.742	4.872.053
1993	178.391	3.138.190	43.849	1.294.357	222.240	4.432.547
1994	152.523	4.372.696	51.765	1.463.618	204.288	5.836.314
1995	212.826	5.519.350	154.221	1.443.697	367.047	6.963.047
1996	204.235	6.446.624	150.137	1.826.551	354.372	8.273.175
1997	162.423	7.256.690	545.058	2.129.394	707.481	9.386.084

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, *Boletín de estadísticas laborales*, n. 150, 1997; y datos del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

1.5.16 – Evolución de los contratos de trabajo según nivel de estudios terminados por tipo de contrato. 1996-1997

	1996 (1)			1997 (2)		
	Total	Indefinido	% (3)	Total	Indefinido	% (3)
Total	**8.601.119**	**327.944**	**3,8**	**9.807.514**	**421.430**	**4,3**
Analfabetos y sin estudios	79.872	3.861	4,8	35.623	1.716	4,8
Primarios	6.011.798	164.132	2,7	5.869.150	205.291	3,5
Secundarios o medios	184.299	12.323	6,7	573.558	37.631	6,6
Formación Profesional	380.735	14.725	3,9	616.288	28.617	4,6
Universitarios	318.182	22.912	7,2	422.366	35.579	8,4

Nota: No se incluye la conversión de contratos temporales en indefinidos. (1) Los contratos a tiempo parcial no están desagregados por nivel de estudios, aunque sí están incluidos en el total. (2) Los contratos a tiempo parcial y otros contratos no están desagregados por nivel de estudios, aunque sí están incluidos en el total. (3) Porcentaje de contratos indefinidos sobre el total de contratos de cada grupo.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de datos del Inem.

1.5.17 – Evolución de los contratos de trabajo según grupos de edad por tipo de contrato. 1996-1997

	1996 (1)			1997 (2)		
	Total	Indefinido	% (3)	Total	Indefinido	% (3)
Total	**8.601.119**	**327.944**	**3,8**	**9.807.514**	**421.430**	**4,3**
Menos de 20	548.982	5.253	1,0	618.193	9.465	1,5
De 20 a 24	1.647.753	33.662	2,0	1.806.798	58.619	3,2
De 25 a 44	3.852.292	144.306	3,7	4.121.652	170.506	4,1
De 45 a 54	691.319	26.176	3,8	734.485	45.291	6,2
De 55 y más	236.540	8.556	3,6	236.295	14.333	6,1

Nota: No se incluye la conversión de contratos temporales en indefinidos. (1) Los contratos a tiempo parcial no están desagregados por nivel de estudios, aunque sí están incluidos en el total. (2) Los contratos a tiempo parcial y otros contratos no están desagregados por nivel de estudios, aunque sí están incluidos en el total. (3) Porcentaje de contratos indefinidos sobre el total de contratos de cada grupo.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de datos del Inem.

1.5.18 – Evolución de los contratos de trabajo de tipo temporal según duración en meses. 1995-1997

	1995		1996		1997	
	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%
Total	**6.947.729**	**100**	**8.273.175**	**100**	**9.386.084**	**100**
De 1 mes o menos	1.766.163	25,4	2.551.345	30,8	3.201.434	34,1
De más de 1 a 3 meses	917.996	13,2	1.007.170	12,2	1.215.142	12,9
De más de 3 a 6 meses	1.221.781	17,6	1.303.662	15,8	1.222.196	13,0
De más de 6 a 12 meses	271.129	3,9	280.128	3,4	232.984	2,5
De más de 12 a 24 meses	14.377	0,2	15.131	0,2	13.749	0,1
De más de 24 meses	6.959	0,1	6.756	0,1	4.423	0,0
Indeterminados	2.749.324	39,6	3.108.983	37,6	3.496.156	37,2

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de datos del Inem.

1.5.19 – Evolución del número de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. 1993-1997

	Accidentes en jornada de trabajo				Accidentes *in itinere*				Enfermedades profesionales	
	Total	Tasa (1)	Mortales	Tasa (2)	Total	Tasa (1)	Mortales	Tasa (2)	Total	Tasa
1993	967.583	8.253,4	1.116	115,3	35.415	302,1	416	1.174,6	5.333	45,5
1994	989.803	8.409,5	1.026	103,7	35.460	301,3	330	930,6	4.984	42,3
1995	1.101.270	9.069,4	1.008	91,5	37.750	310,9	341	903,3	6.005	49,5
1996	1.172.497	9.347,4	982	83,8	40.349	321,7	322	798,0	7.244	57,8
1997 (3)	923.726	7.182,5	788	85,3	32.753	254,7	271	827,4	6.201	48,2

(1) Tasa de accidentes o enfermedad profesional por cada 100.000 trabajadores. (2) Tasa de accidentes mortales por cada 100.000 accidentes. (3) Datos del tercer trimestre.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, *Boletín de estadísticas laborales*, n. 150, 1997; e INE, *Encuesta de Población Activa*, varios números.

1.5.20 – Evolución de los convenios colectivos, el aumento salarial pactado y la jornada media. 1992-1997

	Convenios	Empresas (en miles)	Trabajadores (en miles)	Aumento salarial (en %)	Jornada media (horas/año)
1992	5.010	1.055,1	7.921,9	7,27	1.766,6
1993	4.749	1.048,2	7.737,1	5,48	1.763,5
1994	4.581	950,7	7.502,1	3,59	1.763,5
1995	4.827	975,1	7.605,1	3,94	1.765,9
1996	4.809	1.005,5	7.902,1	3,83	1.768,3
1997	3.763	847,5	7.226,8	2,98	1.769,0

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, *Boletín de estadísticas laborales*, n. 150, 1997; y datos del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

1.5.21 – Evolución del número de huelgas y horas perdidas por huelga. 1992-1997

	Huelgas	Participantes (en miles)	Jornadas no trabajadas (en miles)	Participación media	Jornadas no trabajadas por participante	% de ocupados que participaron en la huelga	Jornadas no trabajadas por trabajador
1992	1.296	5.169,6	6.246,5	3.989	1,21	42,56	0,51
1993	1.131	997,2	2.012,7	882	2,02	8,51	0,17
1994	890	5.427,7	6.254,7	6.099	1,15	46,11	0,53
1995	866	569,9	1.442,9	658	2,53	4,69	0,12
1996	807	1.078,0	1.552,9	1.336	1,44	8,59	0,12
1997 (*)	517	329,1	1.241,2	637	3,77	2,56	0,10

(*) Datos del tercer trimestre.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, *Boletín de estadísticas laborales*, n. 150, 1997; INE, *Encuesta de Población Activa*, varios números; y datos del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

1.5.22 – Evolución de los expedientes de regulación de empleo. 1992-1997

	Total	Trabajadores afectados	% de trabajadores afectados sobre los ocupados	% de expedientes autorizados	Trabajadores afectados por expediente
1992	14.230	375.641	3,09	94,56	26,40
1993	24.334	583.492	4,98	94,50	23,98
1994	14.777	272.784	2,32	92,40	18,46
1995	7.611	194.250	1,60	91,28	25,52
1996	6.196	166.038	1,32	90,56	26,80
1997 (*)	4.473	152.450	1,19	89,13	34,08

(*) Datos hasta el tercer trimestre.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, *Boletín de estadísticas laborales*, n. 150, 1997; e INE, *Encuesta de Población Activa*, varios números.

1.5.23 – Evolución de la ganancia media por trabajador y mes en jornada normal y extraordinaria. Pagos totales. En pesetas corrientes y pesetas constantes de 1991. 1991-1997

	Industria		Construcción		Servicios		Total	
	Pesetas corrientes	Pesetas constantes	Pesetas corrientes	Pesetas constantes	Pesetas corrientes	Pesetas constantes	Pesetas corrientes	Pesetas constantes
1991	166.063	166.063	131.771	131.771	161.775	161.775	159.068	159.068
1992	179.429	169.421	141.132	133.260	173.038	163.386	171.040	161.500
1993	191.047	172.488	150.564	135.938	183.605	165.769	181.919	164.247
1994	200.079	172.432	157.568	135.795	191.215	164.793	190.551	164.220
1995	209.930	172.905	165.713	136.486	198.485	163.479	199.145	164.022
1996	221.577	176.221	173.095	137.663	205.116	163.129	208.048	165.461
1997 (*)	223.465	175.078	176.768	138.493	200.341	156.961	205.945	161.352

(*) Datos del segundo trimestre.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Boletín mensual de estadística*, n. 72, 1997.

1.6 Empresa

1.6.1 – Evolución del número de empresas según el número de trabajadores, por sectores de actividad. En porcentajes. 1996-1997

	1996				1997			
	Industria	Construcción	Servicios	Total	Industria	Construcción	Servicios	Total
Sin asalariados	34,47	47,91	61,66	57,48	34,30	46,74	60,81	56,75
De 1 a 10	49,36	44,03	34,99	37,38	49,91	45,23	35,67	38,05
De 11 a 50	13,59	7,23	2,89	4,43	13,31	7,24	3,04	4,49
De 51 a 500	2,42	0,81	0,43	0,68	2,33	0,77	0,44	0,67
Más de 500	0,16	0,02	0,03	0,04	0,15	0,02	0,03	0,04
Total empresas	**248.211**	**235.001**	**1.901.499**	**2.384.711**	**244.730**	**243.513**	**1.950.607**	**2.438.850**

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Directorio Central de Empresas (DIRCE). Resultados estadísticos*, varios años.

1.6.2 – Evolución del número de empresas creadas y disueltas y saldo de empresas. Declaraciones de quiebra y suspensión de pagos. 1992-1997

	1992	1993	1994	1995	1996	1997 (*)
Empresas creadas	70.446	83.077	101.421	103.481	91.368	68.773
Empresas disueltas	7.311	7.758	4.636	4.213	14.775	6.842
Saldo	63.135	75.319	96.785	99.268	76.593	61.931
Tasa de creación	19,3	19,4	20,2	17,3	13,1	8,9
Tasa de disolución	2,0	1,8	0,9	0,7	2,1	0,9
Declaraciones de quiebra	470	581	667	516	687	356
Suspensiones de pagos	996	1.319	896	612	614	294

Notas: Sólo se consideran las empresas que están inscritas en el Registro Mercantil.
Las tasas de creación y disolución de empresas son las empresas creadas y disueltas por cada 100 empresas en funcionamiento. (*) Datos hasta septiembre.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Boletín mensual de estadística,* varios números; e INE, *Directorio Central de Empresas (DIRCE). Resultados estadísticos*, varios años.

1.6.3 – Evolución de la participación de capital extranjero en las empresas industriales españolas por tamaños de empresas. En porcentaje. 1992-1994

	1992		1993		1994	
	Hasta 200 trabajadores	Más de 200 trabajadores	Hasta 200 trabajadores	Más de 200 trabajadores	Hasta 200 trabajadores	Más de 200 trabajadores
0%	92,7	50,2	89,7	49,9	89,1	51,3
De 0 a 25%	0,7	3,9	1,1	4,0	1,2	2,7
De 26 a 50%	1,5	6,5	2,3	5,1	2,2	5,2
De 51 a 100%	5,1	39,4	6,9	41,0	7,5	40,8

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Industria y Energía, *Las empresas industriales,* varios años.

1.6.4 – Evolución de los empresarios según el nivel de estudios. En porcentaje. 1992-1997

	Analfabetos y sin estudios	Primarios	Secundarios o medios (excepto técnicos profesionales medios)	Técnico-profesionales (grado medio y superior)	Universitarios y otros	Total
1992	14,9	48,4	24,0	5,2	7,4	100
1993	13,9	47,1	24,4	6,6	8,0	100
1994	12,2	46,1	25,8	7,3	8,6	100
1995	11,2	43,1	27,6	7,6	10,4	100
1996	10,2	40,0	29,9	8,3	11,6	100
1997	8,8	38,8	32,3	9,0	11,2	100

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Encuesta de Población Activa*, varios números.

1.6.5 – Empresas, ventas y asalariados según el número de asalariados de la empresa. 1993

	Empresas	Ventas en miles de millones	Asalariados	Ventas por asalariado en millones	Exportaciones (porcentaje sobre las ventas)
Sin asalariados	1.417.007	6.993,5	0	4,9 (*)	1,9
De 1 a 10	574.741	15.961,4	1.892.655	8,4	2,4
De 11 a 50	112.102	21.237,7	2.342.234	9,1	3,6
De 51 a 250	18.947	18.269,7	1.846.601	9,9	8,5
De 251 a 500	2.036	6.569,4	698.398	9,4	11,0
Más de 500	1.513	32.179,5	2.956.931	10,9	10,8
Total	**2.126.346**	**101.211,2**	**9.736.819**	**9,1**	**6,9**

(*) Para calcularlo se ha tomado como asalariados el número de empresas.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Instituto de Estudios Fiscales, *Las empresas españolas en las fuentes tributarias 1993*, Madrid, 1996.

1.6.6 – Evolución del número de grandes empresas (*), ventas en millones de pesetas y empleados. 1994-1996

	Absoluto			Porcentaje		
	Empresas	Ventas	Empleados	Empresas	Ventas	Empleados
Industria						
1994	307	21.554.528	667.681	56,0	49,8	41,2
1995	323	24.317.439	678.067	55,2	50,0	40,7
1996	327	27.782.020	677.519	53,9	49,2	39,3
Construcción						
1994	40	2.560.165	144.052	7,3	5,9	8,9
1995	42	2.932.371	153.033	7,2	6,0	9,2
1996	45	3.092.422	157.855	7,4	5,5	9,2
Servicios						
1994	197	18.352.228	767.896	35,9	42,4	47,4
1995	213	20.969.000	808.174	36,4	43,1	48,5
1996	232	25.392.430	874.595	38,2	44,9	50,7
Otros						
1994	4	848.773	41.751	0,7	2,0	2,6
1995	7	444.647	26.498	1,2	0,9	1,6
1996	3	238.357	13.575	0,5	0,4	0,8
Total						
1994	548	43.315.694	1.621.380	100,0	100,0	100,0
1995	585	48.663.457	1.665.772	100,0	100,0	100,0
1996	607	56.505.229	1.723.544	100,0	100,0	100,0

(*) Se considera gran empresa aquella que tiene más de 500 empleados y un volumen de ventas superior a los 10.000 millones de pesetas.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de *Actualidad Económica*, varios números.

1.6.7 – Evolución del personal empleado y el gasto en I+D de las empresas. 1991-1996

	Personal empleado	Gasto (millones de pesetas)	Gasto por empleado	% del gasto total	% respecto al PIB
1991	29.151	268.434	16.460.121	55,94	0,87
1992	28.590	272.709	18.884.890	50,51	0,91
1993	27.781	266.175	20.064.181	47,75	0,91
1994	27.321	256.316	20.063.468	46,76	0,85
1995	27.557	284.891	21.435.134	48,23	0,85
1996 (*)	28.057	299.838	21.971.380	48,64	0,84

(*) Proyecciones.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Estadística sobre las actividades en Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico (I+D) 1995*, 1997; INE, *Contabilidad nacional de España. Base 1986. Serie contable 1990-1995*, 1997; e INE, *Boletín trimestral de coyuntura*, varios números.

1.7 Desarrollo sostenible (Medio ambiente)

1.7.1 – Evolución de las emisiones de dióxido de carbono en la Unión Europea. En millones de toneladas y toneladas por habitante. 1980-1994

	Emisiones de CO_2 (millones de toneladas)			Toneladas de CO_2 por habitante		
	1980	1990	1994	1980	1990	1994
Alemania (*)	793,3	717,9	894,7	10,1	9,1	11,0
Austria	59,0	59,0	56,1	7,8	7,7	7,0
Bélgica	133,2	110,7	117,2	13,5	11,1	11,6
Dinamarca	63,5	52,2	62,9	12,4	10,2	12,1
España	198,2	209,4	226,9	5,3	5,4	5,8
Francia	476,7	367,8	60,4	8,9	6,5	1,0
Finlandia	60,0	55,0	346,7	12,6	11,1	68,3
Grecia	47,5	73,3	78,1	5,0	7,2	7,5
Holanda	151,8	156,7	164,2	10,8	10,5	10,7
Irlanda	24,8	30,6	31,8	7,3	8,7	8,9
Italia	366,5	401,6	394,3	6,5	7,1	6,9
Luxemburgo	14,6	12,2	12,0	40,2	32,2	29,9
Portugal	25,2	39,8	45,5	2,6	4,0	4,6
Reino Unido	575,7	578,8	547,8	10,2	10,1	9,4
Suecia	75,0	56,0	56,0	9,0	6,6	6,4
Total UE	**3.065,0**	**2.921,0**	**3.094,6**	**8,6**	**8,0**	**8,4**

(*) Los datos de 1980 y 1990 corresponden a la antigua República Federal Alemana.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro.CECS a partir de Eurostat, *Statistiques Démographiques 1996*, Luxemburgo, 1996; y Eurostat, *Estadísticas básicas de la Unión Europea 1996*, Luxemburgo, 1997.

1.7.2 – Evolución de las emisiones de los principales contaminantes atmosféricos en kilogramos por habitante en la Unión Europea. 1985-1994

	SO_2			NO_2		
	1985	1990	1994	1985	1990	1994
Alemania	99,8	67,3	36,8	44,7	33,4	27,2
Austria	25,7	11,7	9,2	32,3	28,7	23,1
Bélgica	40,6	32,2	24,9	32,0	34,5	35,5
Dinamarca	66,3	35,8	29,8	58,7	53,7	53,3
España	56,9	58,4	–	22,1	30,3	–
Finlandia	78,1	52,3	22,1	56,2	60,3	55,5
Francia	26,3	22,9	17,5	25,4	28,0	25,9
Grecia	50,4	50,4	–	31,0	33,4	–
Holanda	18,1	13,7	9,5	40,0	38,6	36,6
Irlanda	38,1	53,3	49,6	25,7	36,5	32,8
Italia	30,6	29,6	–	28,1	36,1	–
Luxemburgo	46,4	26,4	32,4	60,1	60,6	57,4
Portugal	19,9	28,5	27,5	9,6	21,7	25,6
Reino Unido	65,9	65,3	46,6	41,6	47,0	38,0
Suecia	31,9	15,9	11,1	51,1	48,2	44,8
UE	**54,5**	**45,4**	–	**34,4**	**35,7**	–

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Eurostat, *Statistiques de l'environnement 1996*, Luxemburgo, 1997; European Environment Agency, *Environment in the European Union 1995*, Luxemburgo, 1995; OCDE, *Données OCDE sur l'environnement. Compendium 1997*, París, 1997; Eurostat, *Statistiques Démographiques 1996*, Luxemburgo, 1996; e INE, *Anuario Estadístico*, varios años.

1.7.3 – Evolución de los residuos sólidos urbanos e industriales en la Unión Europea. En kilogramos por habitante. 1985-1995

	1985	1992	1995 (*)
Alemania	249,5	360,0	316,1
Austria	184,8	429,6	477,7
Bélgica	314,4	399,1	471,9
Dinamarca	475,4	566,6	534,5
España	275,5	354,5	365,2
Finlandia	510,9	624,0	411,9
Francia	272,2	471,9	482,6
Grecia	302,4	82,1	–
Holanda	479,7	502,5	580,6
Irlanda	310,4	312,1	433,0
Italia	265,1	353,0	471,5
Luxemburgo	357,7	487,4	536,2
Portugal	234,8	331,6	353,1
Reino Unido	355,0	349,1	–
Suecia	317,6	370,0	442,4

(*) Los datos de España corresponden a 1994.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Eurostat, *Statistiques de l'environnement 1996*, Luxemburgo, 1997; European Environment Agency, *Environment in the European Union 1995*, Luxemburgo, 1995; OCDE, *Données OCDE sur l'environnement. Compendium 1997*, París, 1997; Eurostat, *Statistiques Démographiques 1996*, Luxemburgo, 1996; INE, *Anuario Estadístico*, varios años; y Ministerio de Fomento, *Anuario Estadístico*, varios años.

1.7.4 – Evolución de la tasa de recuperación de papel, cartón y vidrio en la Unión Europea. 1990-1995

	Papel y cartón				Vidrio			
	1990	1993	1994	1995	1990	1993	1994	1995
Alemania	44	55	59	67	54	65	75	75
Austria	37	–	66	65	–	68	76	76
Bélgica	–	11	14	12	–	55	67	67
Dinamarca	35	46	43	44	–	64	67	63
España	51	49	48	52	27	29	31	32
Finlandia	41	46	43	57	36	46	50	50
Francia	34	36	36	38	29	46	48	50
Grecia	28	30	20	19	15	20	29	–
Holanda	50	53	67	77	67	76	77	80
Irlanda	–	–	13	12	23	29	31	39
Italia	27	30	28	29	48	52	54	53
Luxemburgo	–	–	–	–	–	–	–	–
Portugal	41	38	39	37	27	29	32	42
Reino Unido	35	33	36	35	21	29	28	27
Suecia	43	50	57	54	–	59	56	61

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Fomento, *Anuario Estadístico*, varios años; European Environment Agency, *Environment in the European Union 1995*, Luxemburgo, 1995; OCDE, *Données OCDE sur l'environnement. Compendium 1997*, París, 1997; y Eurostat, *Statistiques de l'environnement 1996*, Luxemburgo, 1997.

1.7.5 – Evolución del destino y del tratamiento de los residuos sólidos urbanos. En miles de toneladas y porcentaje. 1989-1995

	1989		1992		1993		1994		1995	
	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%
Compostaje	2.229	17,8	1.465	10,6	1.768	12,4	1.713	12,4	2.086	14,0
Incineración (total)	604	4,8	650	4,7	627	4,4	629	4,4	694	4,7
Con recuperación de energía	371	3,0	512	3,7	485	3,4	486	3,4	628	4,2
Sin recuperación de energía	233	1,8	138	1,0	142	1,0	143	1,0	66	0,4
Vertido controlado	5.916	47,2	7.052	51,0	8.340	58,5	8.363	58,5	9.506	63,7
Vertido incontrolado	3.767	30,3	4.660	33,7	3.521	24,7	3.531	24,7	2.628	17,6
Total	**12.546**	**100**	**13.828**	**100**	**14.256**	**100**	**14.296**	**100**	**14.914**	**100**

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Fomento, *Anuario Estadístico 1995*, 1996; y Ministerio de Medio Ambiente, *Medio Ambiente en España 1996*, 1997.

1.7.6 – Evolución del número de incendios forestales y de la superficie afectada. 1980-1996

	Número de incendios	Superficie afectada (miles hectáreas)	
		Total	Acumulada
1980	7.193	266	266
1981	10.882	298	564
1982	6.443	152	716
1983	4.792	108	824
1984	7.203	165	989
1985	12.283	484	1.473
1986	7.576	265	1.738
1987	8.679	147	1.885
1988	9.247	138	2.023
1989	20.593	426	2.449
1990	12.474	203	2.652
1991	13.011	245	2.897
1992	15.895	105	3.002
1993	14.241	89	3.091
1994	19.263	438	3.529
1995	25.827	143	3.672
1996 (p)	16.324	52	3.724

(p) Datos provisionales.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Fomento, *Anuario Estadístico 1995*, 1996; y Ministerio de Medio Ambiente, *Medio Ambiente en España 1996*, 1997.

1.7.7 – Evolución del gasto público en medio ambiente. Valores absolutos en millones de pesetas y porcentaje respecto al PIB. 1989-1994

	1989	1990	1991	1992	1993	1994 (p)
Protección del medio ambiente	**309.064**	**372.348**	**390.203**	**473.322**	**555.203**	**538.309**
Protección del ambiente atmosférico y clima	11.735	5.997	5.011	6.010	6.193	3.859
Gestión de las aguas residuales	59.062	68.373	66.189	103.209	125.747	152.399
Gestión de los residuos	107.717	118.156	126.804	153.933	198.781	198.178
Protección del suelo y aguas subterráneas	3.516	4.070	6.115	5.048	5.706	4.633
Reducción de los ruidos y vibraciones	167	202	1.135	2.333	1.501	1.045
Protección de la biodiversidad y el paisaje	103.696	140.441	145.702	156.039	172.322	105.261
Protección contra las radiaciones	57	204	929	1.707	2.619	2.581
Investigación y desarrollo	9.241	6.832	7.231	16.002	14.439	16.134
Otras actividades de protección ambiental	13.873	28.073	31.087	29.041	27.895	54.219
Uso y gestión de los recursos naturales	**96.535**	**110.060**	**143.738**	**178.635**	**176.962**	**133.446**
Gestión del recurso agua dulce	91.883	106.369	136.508	163.414	147.532	105.160
Gestión de otros recursos	4.652	3.691	7.230	15.221	29.430	28.286
Total	**405.599**	**482.408**	**533.941**	**651.957**	**732.165**	**671.755**
% sobre el PIB	**0,90**	**0,96**	**0,97**	**1,10**	**1,20**	**1,04**

(p) Datos provisionales.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Fomento, *Anuario Estadístico 1995*, 1996; INE, *Contabilidad nacional de España. Base 1986. Serie contable 1990-1995*, 1997; y Ministerio de Medio Ambiente, *Medio Ambiente en España 1996*, 1997.

2. BIENESTAR

2.1 Procesos demográficos
2.2 Procesos formativos
2.3 Salud
2.4 Vivienda
2.5 Protección social
2.6 Derechos y seguridad ciudadana
2.7 Ocio
2.8 Datos de opinión

2.1 Procesos demográficos

2.1.1 – Evolución del número medio de hijos por mujer en la Unión Europea. 1990-1994

	1990	1991	1992	1993	1994
Alemania	1,45	1,33	1,30	1,28	1,26
Austria	1,45	1,49	1,49	1,48	1,44
Bélgica (1) (2)	1,62	1,66	1,65	1,59	1,55
Dinamarca	1,67	1,68	1,76	1,75	1,80
España (3)	1,34	1,30	1,29	1,25	1,22
Finlandia	1,78	1,79	1,85	1,81	1,85
Francia (4)	1,78	1,77	1,73	1,65	1,65
Grecia	1,39	1,38	1,38	1,34	1,35
Holanda	1,62	1,61	1,59	1,57	1,57
Irlanda	2,12	2,09	2,01	1,93	1,86
Italia (3)	1,34	1,31	1,31	1,26	1,22
Luxemburgo	1,61	1,60	1,64	1,70	1,72
Portugal	1,57	1,57	1,54	1,52	1,44
Reino Unido	1,83	1,81	1,79	1,75	1,74
Suecia	2,13	2,11	2,09	1,99	1,88
UE (1) (2)	**1,57**	**1,53**	**1,51**	**1,46**	**1,45**

(1) Los datos de 1992 son provisionales. (2) Los datos de 1993 y 1994 son estimados. (3) Los datos de 1994 son estimados. (4) Los datos de 1994 son provisionales.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Eurostat, *Statistiques démographiques 1996*, Luxemburgo, 1996.

2.1.2 – Evolución de los residentes extranjeros en algunos países de la OCDE. Valor absoluto en miles de personas y en porcentaje. 1983-1995

	Total extranjeros residentes			% de la población total		
	1983	1993	1995	1983	1993	1995
Alemania	4.535	6.878	7.174	7,4	8,5	8,8
Austria	297	690	518	3,9	8,6	6,6
Bélgica	891	921	910	9,0	9,1	9,0
Dinamarca	104	189	223	2,0	3,6	4,2
España	210	430	500	0,5	1,1	1,2
Finlandia	16	56	69	0,3	1,1	1,3
Francia	3.714	3.597	3.597	6,8	6,3	6,3
Grecia	–	–	200	–	–	1,9
Holanda	552	780	757	3,8	5,1	5,0
Irlanda	83	94	96	2,4	2,7	2,7
Italia	381	987	991	0,7	1,7	1,7
Luxemburgo	96	125	137	26,3	31,1	34,4
Portugal	–	–	168	–	–	1,7
Reino Unido	1.601	2.001	2.060	2,8	3,5	3,4
Suecia	397	508	532	4,8	5,8	5,2
UE	**12.877**	**17.256**	**17.932**	**5,4**	**6,8**	**4,8**
Japón	817	1.321	–	0,7	1,1	–
Noruega	95	162	161	2,3	3,8	3,7
Suiza	926	1.260	1.331	14,4	18,1	18,9

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de OCDE, *Tendances des migrations internationales. Rapport Annuel*, varios años; y Eurostat, *Estadísticas básicas de la Unión Europea 1996*, Luxemburgo, 1997.

2.1.3 – Evolución del número de menores de 15 años según sexo. En miles. 1991-1997

	Niños	Niñas	Total	% sobre el total de la población
1991	3.816	3.626	7.442	19,1
1992	3.687	3.500	7.187	18,4
1993	3.566	3.381	6.947	17,8
1994	3.450	3.269	6.719	17,2
1995	3.349	3.169	6.518	16,6
1996	3.265	3.086	6.351	16,2
1997	3.194	3.015	6.209	15,8

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Boletín mensual de estadística*, n. 71, 1997.

2.1.4 – Evolución de la edad media de entrada al matrimonio por sexo, del número de matrimonios, divorcios y divorcios por 100 matrimonios. 1988-1995

	Edad media de entrada al matrimonio		Matrimonios	Divorcios	Divorcios por cada 100 matrimonios
	Hombres	Mujeres			
1988	27,8	25,2	219.027	22.449	10,2
1989	28,0	25,5	221.470	23.063	10,4
1990	28,2	25,8	220.533	23.191	10,5
1991	28,6	26,2	218.121	27.224	12,5
1992	28,9	26,5	217.512	26.783	12,3
1993	29,3	26,9	201.463	28.854	14,3
1994	29,6	27,2	199.731	31.522	15,8
1995	–	–	196.945	33.104	16,8

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Movimiento natural de la población española 1994*, 1997; INE, *Boletín mensual de estadística*, varios números; y Consejo General del Poder Judicial, *Memoria*, varios años.

2.1.5 – Evolución del crecimiento vegetativo, de la tasa de natalidad y de la tasa de mortalidad. 1990-1995

	Crecimiento vegetativo (1)		Tasa de natalidad (2)	Tasa de mortalidad (3)
	Absoluto	Tasa por 1.000 habitantes		
1990	68.283	1,8	10,3	8,6
1991	58.298	1,5	10,2	8,7
1992	65.232	1,7	10,2	8,5
1993	46.125	1,2	9,9	8,7
1994	31.906	0,8	9,5	8,6
1995	17.134	0,4	9,2	8,7

(1) Se define el crecimiento vegetativo como el número de nacidos vivos menos las defunciones. (2) Se define la tasa de natalidad como el número de nacidos vivos por cada 1.000 habitantes. (3) Se define la tasa de mortalidad como el número de defunciones por cada 1.000 habitantes.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Movimiento natural de la población española 1994*, 1997; e INE, *Boletín mensual de estadística*, varios números.

2.1.6 – Evolución del índice de dependencia por sexo. 1992-1997

	Total	Hombres	Mujeres
1992	55,0	52,2	57,8
1993	54,5	51,5	57,5
1994	53,6	51,0	56,2
1995	52,0	49,4	54,6
1996	51,0	48,3	53,6
1997	51,1	48,4	53,8

Notas: Se define el índice de dependencia como la población menor de 16 años y mayor de 64 entre los mayores de 16 y menores de 64 por 100.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Encuesta de Población Activa*, varios números.

2.1.7 – Evolución del número de hogares según el número de personas que viven en el hogar. En porcentaje. 1991-1997

	Total	1	2	3	4	5	6 o más
1991	100	11,4	23,1	20,8	23,7	12,4	8,6
1992	100	11,6	23,5	20,9	23,8	12,2	8,0
1993	100	12,1	23,8	21,1	24,1	11,7	7,2
1994	100	12,5	24,3	21,5	24,0	11,1	6,6
1995	100	12,8	24,3	21,5	24,2	11,0	6,3
1996	100	12,8	24,0	21,9	25,2	10,5	5,7
1997	100	13,2	24,8	21,8	24,8	10,1	5,3

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Encuesta de Población Activa*, varios números.

2.1.8 – Evolución del número de familias monoparentales por sexo y grupo de edad de la persona de referencia. En miles. 1991-1997

	Hombres				Mujeres			
	Total	Menos de 45 años	De 45 a 60 años	Más de 60 años	Total	Menos de 45 años	De 45 a 60 años	Más de 60 años
1991	40,9	15,7	17,4	7,8	240,5	139,0	91,0	10,5
1992	36,6	16,2	14,8	5,6	243,1	143,7	90,4	9,0
1993	39,9	16,0	18,9	5,0	255,0	149,6	95,3	10,1
1994	36,7	14,4	18,0	4,3	245,3	144,9	91,1	9,3
1995	36,8	12,7	18,8	5,3	244,2	147,1	87,6	9,5
1996	39,5	16,7	17,4	5,4	248,0	156,8	82,6	8,6
1997 (*)	40,9	17,1	19,7	4,1	242,2	159,7	74,1	8,4

(*) Datos del primer trimestre.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de datos del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

2.1.9 – Evolución de las migraciones interiores y exteriores. 1990-1995

	Migración exterior		Migración interior
	Inmigración	Emigración	
1990	33.966	12.044	685.966
1991	24.320	9.149	419.608
1992	38.882	5.474	615.522
1993	33.026	3.446	695.060
1994	34.123	2.594	757.448
1995	36.092	3.425	808.677

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Anuario Estadístico,* varios años.

2.1.10 – Evolución de la población según el tamaño del municipio. 1900-1991

	Hasta 1.000 habitantes	De 1.001 a 2.000 habitantes	De 2.001 a 10.000 habitantes	De 10.001 a 50.000 habitantes	Más de 50.000 habitantes	Total
1900	2.763.145	2.362.188	7.495.852	3.462.374	2.533.071	18.616.630
1910	2.688.884	2.405.223	7.900.671	4.006.760	2.989.371	19.990.909
1920	2.572.991	2.390.357	8.149.535	4.444.555	3.831.113	21.388.551
1930	2.487.314	2.366.501	8.673.821	5.359.363	4.790.096	23.677.095
1940	2.478.256	2.298.340	8.539.178	6.214.212	6.484.292	26.014.278
1950	2.401.096	2.306.616	8.767.359	6.018.247	8.624.555	28.117.873
1960	2.308.366	2.132.502	8.778.278	6.438.416	10.925.374	30.582.936
1970	1.980.800	1.753.279	7.646.001	7.616.968	14.959.328	33.956.376
1981	1.732.217	1.513.792	6.868.725	8.246.785	19.114.741	37.476.260
1991	1.639.480	1.475.106	6.615.901	9.169.692	19.971.668	38.871.847

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir INE, *Poblaciones de Hecho de los Municipios Españoles según los Censos Oficiales de 1900 a 1981*, 1987; e INE, *Los Municipios CERCA* (CD-ROM), 1995.

2.1.11 – Evolución de la población según el tamaño del municipio. En porcentaje. 1900-1991

	Hasta 1.000 habitantes	De 1.001 a 2.000 habitantes	De 2.001 a 10.000 habitantes	De 10.001 a 50.000 habitantes	Más de 50.000 habitantes	Total
1900	14,84	12,69	40,26	18,60	13,61	100
1910	13,45	12,03	39,52	20,04	14,95	100
1920	12,03	11,18	38,10	20,78	17,91	100
1930	10,51	9,99	36,63	22,64	20,23	100
1940	9,53	8,83	32,82	23,89	24,93	100
1950	8,54	8,20	31,18	21,40	30,67	100
1960	7,55	6,97	28,70	21,05	35,72	100
1970	5,83	5,16	22,52	22,43	44,05	100
1981	4,62	4,04	18,33	22,01	51,00	100
1991	4,22	3,79	17,02	23,59	51,38	100

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Poblaciones de Hecho de los Municipios Españoles según los Censos Oficiales de 1900 a 1981*, 1987; e INE, *Los Municipios CERCA* (CD-ROM), 1995.

2.1.12 – Evolución del número de municipios según el tamaño. 1900-1991

	Hasta 1.000 habitantes	De 1.001 a 2.000 habitantes	De 2.001 a 10.000 habitantes	De 10.001 a 50.000 habitantes	Más de 50.000 habitantes	Total
1900	5.562	1.654	1.831	202	18	9.267
1910	5.400	1.691	1.914	236	22	9.263
1920	5.302	1.699	1.969	258	28	9.256
1930	5.187	1.688	2.065	293	29	9.262
1940	5.222	1.623	2.027	344	40	9.256
1950	5.116	1.624	2.069	351	54	9.214
1960	5.266	1.497	2.016	362	61	9.202
1970	5.123	1.260	1.784	414	74	8.655
1981	4.834	1.059	1.589	437	103	8.022
1991	4.900	1.044	1.538	485	109	8.076

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Censo de Población de 1991. Poblaciones de Derecho y Hecho de los Municipios Españoles,* 1992; e INE, *Poblaciones de Hecho de los Municipios Españoles según los Censos Oficiales de 1900 a 1981*, 1987.

2.1.13 – Evolución del número de municipios según el tamaño. En porcentaje. 1900-1991

	Hasta 1.000 habitantes	De 1.001 a 2.000 habitantes	De 2.001 a 10.000 habitantes	De 10.001 a 50.000 habitantes	Más de 50.000 habitantes	Total
1900	60,02	17,85	19,76	2,18	0,19	100
1910	58,30	18,26	20,66	2,55	0,24	100
1920	57,28	18,36	21,27	2,79	0,30	100
1930	56,00	18,23	22,30	3,16	0,31	100
1940	56,42	17,53	21,90	3,72	0,43	100
1950	55,52	17,63	22,45	3,81	0,59	100
1960	57,23	16,27	21,91	3,93	0,66	100
1970	59,19	14,56	20,61	4,78	0,85	100
1981	60,26	13,20	19,81	5,45	1,28	100
1991	60,67	12,93	19,04	6,01	1,35	100

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Censo de Población de 1991. Poblaciones de Derecho y Hecho de los Municipios Españoles,* 1992; e INE, *Poblaciones de Hecho de los Municipios Españoles según los Censos Oficiales de 1900 a 1981*, 1987.

2.1.14 – Evolución de la población media por municipio según el tamaño. 1900-1991

	Hasta 1.000 habitantes	De 1.001 a 2.000 habitantes	De 2.001 a 10.000 habitantes	De 10.001 a 50.000 habitantes	Más de 50.000 habitantes	Total
1900	497	1.428	4.094	17.140	140.726	2.009
1910	498	1.422	4.128	16.978	135.881	2.158
1920	485	1.407	4.139	17.227	136.825	2.311
1930	480	1.402	4.200	18.291	165.176	2.556
1940	475	1.416	4.213	18.065	162.107	2.811
1950	469	1.420	4.237	17.146	159.714	3.052
1960	438	1.425	4.354	17.786	179.104	3.324
1970	387	1.391	4.286	18.398	202.153	3.923
1981	358	1.429	4.323	18.871	185.580	4.672
1991	335	1.413	4.302	18.907	183.226	4.813

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Poblaciones de Hecho de los Municipios Españoles según los Censos Oficiales de 1900 a 1981*, 1987; INE, *Censo de Población de 1991. Poblaciones de Derecho y de Hecho de los Municipios Españoles*, 1992; e INE, *Los Municipios CERCA* (CD-ROM), 1995.

2.2 Procesos formativos

2.2.1 – Evolución del gasto en educación en los países de la Unión Europea. En porcentaje del PIB. 1991-1994

	1991	1992	1993	1994
Alemania (*)	5,4	4,9	5,9	5,8
Austria	–	–	5,4	5,6
Bélgica	–	–	–	–
Dinamarca	6,1	6,7	7,2	7,0
España	5,6	5,2	5,3	5,6
Finlandia	6,6	7,9	7,3	6,6
Francia	6,0	5,9	6,1	6,2
Grecia	–	–	–	2,4
Holanda	5,8	5,0	5,0	4,9
Irlanda	5,9	5,7	5,8	5,7
Italia	–	–	5,1	4,7
Luxemburgo	–	–	–	–
Portugal	–	–	5,4	5,3
Reino Unido	–	–	–	–
Suecia	6,5	6,8	6,9	6,7

(*) Desde 1992 los datos corresponden a Alemania reunificada.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de OCDE, *Regards sur l'éducation. Les indicateurs de l'OCDE*, varios años.

2.2.2 – Evolución del número de estudiantes por cada 100 personas de 5 a 29 años en la Unión Europea. En porcentaje. 1990-1995

	1990	1991	1992	1994	1995
Alemania	49,6	49,2	49,8	53,7	55,4
Austria	49,0	49,1	50,5	50,2	51,5
Bélgica	–	57,1	53,9	–	–
Dinamarca	55,2	54,8	54,9	55,6	56,6
España	56,4	57,3	56,9	57,9	57,7
Finlandia	58,3	58,7	60,8	63,4	64,1
Francia	57,1	57,7	58,4	60,0	60,4
Grecia	–	–	50,0	–	50,4
Holanda	51,1	55,2	54,4	55,8	56,5
Irlanda	55,9	56,9	56,4	57,0	57,0
Italia	48,9	48,4	50,0	50,3	50,5
Luxemburgo	–	–	–	–	–
Portugal	–	47,0	–	–	–
Reino Unido	47,1	52,7	51,9	54,7	56,4
Suecia	49,8	49,7	50,2	50,5	52,4

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de OCDE, *Regards sur l'éducation. Les indicateurs de l'OCDE*, varios años.

2.2.3 – Evolución del número de alumnos que estudian Bachillerato y Formación Profesional en los países de la Unión Europea. En porcentaje. 1991-1995

	Bachillerato				Formación Profesional			
	1991	1992	1994	1995	1991	1992	1994	1995
Alemania	20	20	23	23	80	80	78	77
Austria	24	24	22	23	76	76	78	77
Bélgica	42	41	32	32	59	59	68	68
Dinamarca	33	44	46	46	67	56	54	54
España	64	59	59	60	37	41	41	40
Finlandia	46	46	46	48	55	54	54	52
Francia	46	46	48	47	54	54	53	53
Grecia	–	–	67	71	–	–	33	29
Holanda	30	30	30	30	70	70	70	70
Irlanda	78	–	77	79	22	–	23	21
Italia	29	33	27	28	71	67	73	72
Luxemburgo	–	–	–	36	–	–	–	64
Portugal	83	–	77	76	17	–	23	24
Reino Unido	80	42	42	42	20	58	58	58
Suecia	27	–	37	44	73	–	63	53

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de OCDE, *Regards sur l'éducation. Les indicateurs de l'OCDE*, varios años.

2.2.4 – Evolución del alumnado matriculado por nivel educativo. Cursos 1992/93-1996/97

	1992/93	1993/94	1994/95	1995/96	1996/97 (1)
Preescolar	**1.052.488**	**1.083.330**	**1.093.256**	**1.108.077**	**1.109.925**
Público	670.455	703.291	721.804	743.965	756.589
Privado	382.033	380.039	371.452	364.112	353.336
EGB/Primaria (2)	**4.468.759**	**4.280.938**	**4.063.912**	**4.063.912**	**2.694.571**
Público	2.903.079	2.801.891	2.681.829	2.681.829	1.784.795
Privado	1.565.680	1.479.047	1.382.083	1.382.083	909.776
Enseñanzas medias (2)	**2.532.358**	**2.589.435**	**2.606.734**	**2.680.723**	**3.635.137**
Público	1.853.797	1.915.695	1.929.186	1.991.002	2.624.977
Privado	678.561	673.740	677.548	689.721	1.010.160
Enseñanza Universitaria	**1.291.996**	**1.377.553**	**1.460.757**	**1.529.769**	**1.526.400**
Público	1.250.153	1.328.230	1.407.432	1.476.518	1.463.748
Privado	41.843	49.323	53.325	53.251	62.652

(1) Datos provisionales. (2) Las variaciones que se producen respecto a años anteriores se deben a la implantación generalizada del primer curso de ESO y de la implantación adelantada de los otros cursos.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Educación y Cultura, *Estadística de la Enseñanza en España*, varios años; y Consejo de Universidades, *Anuario de estadística universitaria*, varios años.

2.2.5 – Evolución del número medio de alumnos por profesor en los distintos niveles educativos en la enseñanza pública y privada. Cursos 1992/93-1995/96

	1992/93	1993/94	1994/95	1995/96
Preescolar	**21,4**	**21,0**	**20,3**	–
Público	20,1	20,2	19,6	–
Privado	24,2	22,6	21,9	–
EGB/Primaria	**19,5**	**18,8**	**18,0**	–
Público	17,9	17,3	16,7	–
Privado	23,5	22,6	21,4	–
Enseñanzas medias	**14,8**	**14,7**	**14,5**	**14,3**
Público	14,2	14,2	13,9	13,9
Privado	16,7	16,6	16,3	15,9
Enseñanza Universitaria	**21,8**	**22,8**	**22,7**	–
Público	22,4	23,3	22,8	–
Privado	12,3	14,2	19,6	–

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Educación y Cultura, *Estadística de la Enseñanza en España*, varios años; Consejo de Universidades, *Anuario de estadística universitaria*, varios años; y Consejo de Universidades, *Guía de la Universidad*, varios años.

2.2.6 – Evolución de las tasas de escolarización de los jóvenes de 14 a 18 años. Cursos 1990/91-1994/95

	1990/91	1991/92	1992/93	1993/94	1994/95
14	98,6	99,0	100,0	98,7	100,0
15	87,6	90,0	92,0	92,6	93,6
16	72,3	74,4	76,9	78,7	80,6
17	63,0	65,8	68,4	71,7	73,0
18	34,3	35,2	37,8	41,4	41,9

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Educación y Cultura, *Estadística de la Enseñanza en España 1994/95*, 1996.

2.2.7 – Evolución del número de becas y de la cuantía media de las becas y ayudas al estudio en Enseñanzas medias y Universidad. Cursos 1990/91-1994/95

	1990/91	1991/92	1992/93	1993/94	1994/95
Enseñanzas medias					
Número de becas	435.921	447.642	475.968	510.905	520.459
Importe total (en millones)	20.461	23.052	26.685	28.115	28.471
Cuantía media	46.937	51.497	56.065	55.030	54.704
Universidad					
Número de becas	227.737	236.897	250.021	284.988	295.792
Importe total (en millones)	37.677	39.911	44.431	52.561	59.063
Cuantía media	165.441	168.474	177.709	184.432	199.677
Total					
Número de becas	663.658	684.539	725.989	795.893	816.251
Importe total (en millones)	58.138	62.963	71.116	80.676	87.534
Cuantía media	87.602	91.979	97.957	101.365	107.239

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Educación y Cultura, *Estadística de la Enseñanza en España*, varios años; y datos del Ministerio de Educación y Cultura.

2.2.8 – Evolución del gasto en I+D y del personal dedicado. 1990-1995

	Gasto total I+D (millones de pesetas)	% del PIB	Personal	% de población activa
1990	425.829	0,92	69.684	0,46
1991	479.372	0,95	72.406	0,48
1992	539.919	1,00	73.320	0,48
1993	557.403	0,99	75.734	0,49
1994	548.154	0,92	80.399	0,52
1995	590.688	0,92	79.987	0,51

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Estadística sobre las actividades en Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico (I+D) 1995*, 1997; e INE, *Encuesta de Población Activa*, varios números.

2.2.9 – Porcentaje de alumnos evaluados positivamente en la evaluación final de cada una de las áreas de conocimiento en los ciclos de la Educación Primaria. Curso 1994/95

	Primer ciclo	Segundo ciclo	Tercer ciclo
Conocimiento del medio natural, social y cultural	96	92	86
Educación artística	98	97	93
Educación física	98	98	97
Lengua castellana y literatura	91	87	81
Lengua oficial de la Comunidad Autónoma y literatura	88	84	100
Inglés	–	87	80
Matemáticas	92	86	81
Religión	98	98	96

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Educación y Ciencia, *Resultados de la evaluación de alumnos en EGB, FP y BUP-COU. Ámbito de Gestión del Ministerio de Educación y Ciencia. Curso 1994-95*, 1996.

2.2.10 – Porcentaje de alumnos evaluados positivamente en la evaluación final de cada una de las áreas de conocimiento en los ciclos de la Educación Secundaria Obligatoria. Curso 1994/95

	Primer ciclo	Tercer curso	Cuarto curso
Ciencias de la naturaleza	78	59	67
Ciencias sociales	78	64	74
Educación física	93	84	89
Educación plástica y visual	89	74	80
Lengua castellana y literatura	73	60	69
Lengua oficial de la Comunidad Autónoma y literatura	68	57	69
Inglés	72	69	65
Matemáticas	72	55	62
Música	86	76	79
Tecnología	88	75	79
Optativas	87	81	87
Religión	94	92	93

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Educación y Ciencia, *Resultados de la evaluación de alumnos en EGB, FP y BUP–COU. Ámbito de Gestión del Ministerio de Educación y Ciencia. Curso 1994-95*, 1996.

2.3 Salud

2.3.1 – Evolución del gasto sanitario público como porcentaje del gasto sanitario total en la Unión Europea. 1970-1995

	1970	1980	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Alemania	69,6	75,0	71,8	71,4	71,5	70,2	73,7	74,0
Austria	63,0	68,8	66,1	65,7	66,0	66,2	63,9	63,5
Bélgica	87,0	83,4	88,9	88,1	88,9	88,9	87,8	87,5
Dinamarca	86,3	85,2	82,3	82,6	82,2	82,6	83,3	83,1
España	65,4	79,9	78,7	78,9	78,8	78,6	78,1	77,6
Finlandia	73,8	79,0	80,9	80,9	79,3	79,3	74,7	75,6
Francia	74,7	78,8	74,5	74,8	74,8	74,4	78,4	78,8
Grecia	53,4	82,2	84,2	75,7	76,1	75,8	84,6	84,6
Holanda	84,3	74,7	71,5	72,9	76,7	77,7	77,3	77,3
Irlanda	81,7	82,2	74,7	76,1	76,4	76,7	75,9	75,9
Italia	86,4	81,1	78,1	78,4	76,3	73,1	71,1	70,1
Luxemburgo	–	92,8	90,9	91,1	90,8	91,0	98,3	98,3
Portugal	59,0	64,3	54,6	55,5	55,6	55,5	55,3	56,6
Reino Unido	87,0	89,4	84,1	83,5	83,6	83,0	84,1	84,1
Suecia	86,0	92,5	89,7	88,3	85,2	82,9	83,1	83,1
UE	**75,5**	**80,6**	**78,1**	**77,6**	**77,5**	**77,1**	–	–

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Temes Montes, J. L. y Gil Redrado, J. *Sistema Nacional de Salud,* McGraw-Hill, Madrid, 1997; y El País, *Anuario de la salud, la medicina y la sanidad 1997,* 1997.

2.3.2 – Evolución del gasto sanitario *per cápita* en la Unión Europea. En poder paritario de compra. 1970-1993

	1970	1980	1990	1991	1992	1993
Alemania	216	819	1.520	1.650	1.831	1.815
Austria	166	697	1.395	1.490	1.672	1.777
Bélgica	130	586	1.247	1.377	1.532	1.601
Dinamarca	215	595	1.068	1.151	1.211	1.296
España	83	332	813	907	963	972
Finlandia	164	521	1.291	1.416	1.406	1.363
Francia	206	711	1.538	1.649	1.798	1.835
Grecia	59	187	395	414	469	500
Holanda	207	702	1.279	1.358	1.494	1.531
Irlanda	97	451	749	846	906	922
Italia	155	581	1.317	1.440	1.553	1.523
Luxemburgo	168	693	1.532	1.616	1.817	1.993
Portugal	45	263	616	730	815	866
Reino Unido	147	452	955	1.016	1.181	1.213
Suecia	274	867	1.464	1.423	1.300	1.266
UE	**156**	**564**	**1.145**	**1.232**	**1.330**	**1.365**

Nota: El poder paritario de compra significa que todos los países tienen el mismo poder adquisitivo.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Temes Montes, J. L. y Gil Redrado, J. *Sistema Nacional de Salud*, McGraw-Hill, Madrid, 1997.

2.3.3 – Evolución de los componentes del gasto sanitario. En porcentaje. 1992-1994

	1992	1993	1994
Gasto total	100	100	100
Gasto en personal	67,7	65,2	64,4
Otros gastos corrientes	30,4	31,5	32,3
Gastos de capital	1,8	3,2	3,3

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Estadística de Establecimientos Sanitarios con Régimen de Internado*, varios años.

2.3.4 – Evolución del gasto farmacéutico público y del número de recetas. 1992-1994

	1992	1994
Gasto total (en millones)	565.000	643.701
Recetas (en miles)	518.600	493.816
Gasto por habitante	14.485	16.445
Recetas por habitante	13,30	12,62
Gasto farmacéutico como porcentaje del PIB	0,96	0,99

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Sanidad y Consumo, *Sistema Nacional de Salud. Servicios de Salud. Datos y Cifras*, varios años.

2.3.5 – Evolución del número de hospitales, camas hospitalarias en funcionamiento, personal sanitario y farmacéuticos por 10.000 habitantes. 1988-1994

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Número de hospitales	866	830	820	813	801	790	792
Camas en funcionamiento por 10.000 habitantes	44,0	43,5	42,7	42,3	41,4	44,0	43,2
Personal sanitario por 10.000 habitantes	80,1	83,1	85,0	87,2	89,0	90,6	92,5
Farmacéuticos por 10.000 habitantes	8,7	9,1	9,4	9,7	9,9	10,1	10,3

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Anuario Estadístico*, varios años; y Ministerio de Sanidad y Consumo, *Sistema Nacional de Salud. Servicios de Salud. Datos y Cifras 1995*, 1996.

2.3.6 – Evolución del número de fallecimientos según causa de muerte. En porcentaje. 1990-1994

	1990	1991	1992	1993	1994
Enfermedades infecciosas y parasitarias	1,17	1,19	1,23	1,26	1,20
Tumores	23,90	24,07	25,01	25,21	25,96
Enfermedades de las glándulas endocrinas, de la nutrición, del metabolismo y trastornos de la inmunidad	3,71	3,88	4,00	4,25	4,52
Enfermedades de la sangre y de los órganos hematopoyéticos	0,38	0,41	0,41	0,44	0,43
Trastornos mentales	1,63	1,92	2,05	2,21	2,51
Enfermedades del sistema nervioso y de los órganos de los sentidos	1,39	1,48	1,48	1,58	1,74
Enfermedades del aparato circulatorio	40,70	40,70	40,01	39,57	38,68
Enfermedades del aparato respiratorio	9,71	9,30	8,99	9,40	9,12
Enfermedades del aparato digestivo	5,66	5,58	5,57	5,41	5,44
Enfermedades del aparato genitourinario	2,16	2,08	2,15	2,07	2,04
Complicaciones del embarazo, del parto y del puerperio	0,01	0,00	0,01	0,00	0,00
Enfermedades de la piel y del tejido celular subcutáneo	0,16	0,13	0,14	0,16	0,15
Enfermedades del sistema osteomuscular y del tejido conjuntivo	0,83	0,86	0,84	0,79	0,80
Anomalías congénitas	0,41	0,42	0,44	0,41	0,38
Ciertas infecciones originadas en el período perinatal	0,41	0,35	0,37	0,32	0,27
Signos, síntomas y estados morbosos mal definidos	2,12	2,13	2,11	2,09	1,98
Causas externas de traumatismos y envenenamiento	5,66	5,49	5,20	4,84	4,76
Total	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Boletín mensual de estadística*, varios números.

2.3.7 – Indicadores de utilización del sistema sanitario

	Indicador	Año de referencia
Atención primaria		
Consultas por habitante	5,4	1994
Urgencias por mil habitantes	371,5	1994
Atención hospitalaria		
Altas por mil habitantes	106,8	1994
Estancia media en días	11,0	1993
Intervenciones quirúrgicas por mil habitantes	68,4	1994
Urgencias por mil habitantes	390,3	1994
Trasplantes de órganos por millón de habitantes		
Riñón	41,7	1995
Corazón	7,5	1995
Hígado	15,7	1995
Médula ósea	36,7	1995
Córnea	47,0	1995
Pulmón	0,4	1995
Donaciones de sangre por mil habitantes	32,1	1995

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Sanidad y Consumo, *Sistema Nacional de Salud. Servicios de Salud. Datos y Cifras 1995*, 1996; e INE, *Estadística de Establecimientos Sanitarios con Régimen de Internado 1994*, 1997.

2.3.8 – Hábitos sanitarios de la población

	Indicador	Año de referencia
Fumadores diarios (% de la población de 16 y más años)	32	1993
Cigarrillos día	17	1993
Bebedores altos y excesivos (% de la población de 16 y más años)	4	1993
Dependencia de opiáceos o cocaína (tasa por 100.000 habitantes)	100,2	1993
Edad media de inicio en el consumo de opiáceos y cocaína	20,4	1993
Consumo de medicamentos en los últimos 15 días		
Menores de 16 años	37	1993
Mayores de 16 años	46	1993
Satisfacción con la sanidad (% de opiniones favorables entre la población de 18 y más años)	58,1	1994

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Sanidad y Consumo, *Sistema Nacional de Salud. Servicios de Salud. Datos y Cifras 1995*, 1996.

2.3.9 – Evolución del número de personas con seguro médico privado y de la prima media anual. 1990-1995

	Personas aseguradas	Prima media anual por asegurado	% de población con doble aseguramiento (*)
1990	5.419.516	23.670	14,0
1991	5.488.638	30.987	14,1
1992	5.709.080	35.340	14,6
1993	5.644.041	40.143	14,4
1994	5.710.279	43.196	14,6
1995	5.733.355	46.196	14,6

(*) Porcentaje de la población que tiene un seguro médico privado suponiendo que la cobertura del Sistema Nacional de Salud es del 100%.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de UNESPA, *Información Estadística del Seguro Privado*, varios años; e INE, *Anuario Estadístico*, varios años.

2.3.10 – Tiempo de espera para ir a ver al médico. En porcentaje. 1997

	Usuarios sólo sistema público	Usuarios ambos sistemas	Usuarios sólo sistema privado
Más de 2 días	7,7	18,9	3,8
2 días	4,2	16,2	5,6
1 día	19,7	31,2	14,5
El mismo día	68,4	33,7	76,1

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Buck Consultants, *Asistencia Sanitaria Privada: Nivel de satisfacción de los usuarios*, Madrid, 1997.

2.3.11 – Tiempo de espera para ser atendido en caso de revisiones o chequeos y por los servicios de diagnóstico. En porcentaje. 1997

	Revisiones o chequeos			Servicios de diagnóstico		
	Usuarios sólo sistema público	Usuarios ambos sistemas	Usuarios sólo sistema privado	Usuarios sólo sistema público	Usuarios ambos sistemas	Usuarios sólo sistema privado
Más de 14 días	66,2	33,0	1,5	31,8	29,7	0,5
De 8 a 14 días	6,5	27,9	3,8	14,9	35,5	3,2
De 3 a 7 días	16,5	32,8	24,9	31,4	30,7	26,3
2 días o menos	11,8	6,3	69,8	22,0	4,1	70,0

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Buck Consultants, *Asistencia Sanitaria Privada: Nivel de satisfacción de los usuarios*, Madrid, 1997.

2.3.12 – Tiempo de espera para ser atendido por el médico, una vez en la consulta y con cita previa. En porcentaje. 1997

	Usuarios sólo sistema público	Usuarios ambos sistemas	Usuarios sólo sistema privado
Más de 2 horas	1,7	6,7	0,4
De 1 a 2 horas	44,0	10,4	0,7
De 31 a 60 minutos	25,7	30,2	8,0
De 15 a 30 minutos	39,3	43,3	42,6
Menos de 15 minutos	22,3	10,5	48,3

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Buck Consultants, *Asistencia Sanitaria Privada: Nivel de satisfacción de los usuarios,* Madrid, 1997.

2.3.13 – Utilización de los servicios de salud en los últimos doce meses (el entrevistado o su familia). En porcentaje. 1997

	Usuarios sólo sistema público	Usuarios ambos sistemas	Usuarios sólo sistema privado
Ninguna	5,8	39,7	11,7
De 1 a 3 veces	26,7	32,8	33,7
De 4 a 7 veces	24,2	14,4	25,4
De 8 a 15 veces	17,7	7,9	16,7
Más de 15 veces	25,5	5,1	12,6

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Buck Consultants, *Asistencia Sanitaria Privada: Nivel de satisfacción de los usuarios,* Madrid, 1997.

2.3.14 – Número medio de veces que se ha utilizado el sistema sanitario en el último año (el entrevistado o su familia). 1997

	Sistema privado	Sistema público	Total
Usuarios sólo sistema público	–	10,0	10,0
Usuarios ambos sistemas	6,7	4,1	10,8
Usuarios sólo sistema privado	7,6	–	7,6

Fuente: Buck Consultants, *Asistencia Sanitaria Privada: Nivel de satisfacción de los usuarios,* Madrid, 1997.

2.3.15 – Grado de satisfacción con diferentes aspectos de los sistemas sanitarios público y privado. 1997

	Sistema público		Sistema privado
	Usuarios sólo sistema público	Usuarios ambos sistemas	
Tiempo de espera acceso diferentes servicios sanitarios	**6,5**	**5,6**	**8,3**
Servicio de urgencias	6,5	5,8	8,3
Servicio de diagnóstico	5,9	5,5	8,3
Médicos especialistas	5,2	5,6	8,3
Atención médica en general	**6,9**	**5,5**	**8,2**
Eficacia de los servicios de diagnóstico	6,7	5,5	8,1
Calidad de hospitales y clínicas	6,7	5,3	8,3
Eficacia médicos especialistas	6,7	5,8	8,2
Calidad servicio de urgencias	6,6	5,6	8,2
Eficacia revisiones médicas rutinarias y de prevención	6,3	5,5	8,1
Información recibida como paciente durante tratamiento	6,3	5,2	8,0
Calidad de las habitaciones	6,2	4,6	8,4
Tiempo dedicado por el médico durante la consulta	6,1	4,9	8,0
Eficacia de la coordinación de los servicios médicos	5,6	5,2	8,0
Trato que recibe de los médicos	**7,2**	**5,6**	**8,3**
La cortesía y el respeto del trato de los médicos	7,3	5,8	8,4
Dedicación e interés atienden médicos de Atención Primaria	7,0	5,7	8,2
Interés demuestran sus médicos por usted y sus problemas médicos	6,8	5,4	8,2
Dedicación e interés atienden médicos especialistas	6,7	5,4	8,3
Posibilidad de ser atendido por el médico de Atención Primaria preferido	6,6	4,8	8,4
Posibilidad de ser atendido por el médico especialista preferido	5,6	4,6	8,4
Servicios de información y administración	**5,8**	**5,0**	**7,8**
Cortesía del trato del personal no sanitario	6,0	5,1	7,9
Eficacia de respuesta planteamiento de dudas, solicitudes o problemas	5,8	5,0	7,8
Cantidad de documentación y papeles que se han de cumplimentar para utilizar el sistema	5,8	4,9	7,7
Asesoría e información que se facilita para prevenir enfermedades o detectarlas precozmente	5,3	5,0	7,4
Información facilitada para entender funcionamiento del sistema y saber utilizarlo mejor	4,6	4,7	7,5
Satisfacción general coste utilización servicios sanitarios	**5,9**	**5,4**	**6,6**

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Buck Consultants, *Asistencia Sanitaria Privada: Nivel de satisfacción de los usuarios,* Madrid, 1997.

2.4 Vivienda

2.4.1 – Evolución del precio del m^2 de la vivienda, precio de la vivienda en alquiler, del IPC general y del IPC de la vivienda. 1990-1997

	Precio medio del m^2 de la vivienda	Importe medio mensual de la vivienda en alquiler	% de viviendas en alquiler	IPC general. Base 1992=100	IPC de la vivienda. Base 1992=100
1992	106.102	17.488	14,38	100,4	100,0
1993	105.670	19.428	14,99	105,0	106,9
1994	106.414	20.633	14,39	110,0	112,1
1995	110.155	23.155	14,16	115,1	118,5
1996	112.197	(1) 22.124	(1) 13,83	119,2	123,0
1997 (2)	113.641	–	–	121,0	126,8

(1) Datos hasta el tercer trimestre. (2) Datos del segundo trimestre.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Fomento, *Boletín estadístico*, n. 12, 1997; e INE, *Boletín mensual de estadística*, n. 72, 1997.

2.4.2 – Evolución de la accesibilidad a la vivienda en España. Estimación del porcentaje de la renta familiar disponible media que habría que destinar a la compra de una vivienda de precio medio en España. 1987-1997

	Con desgravaciones fiscales	Sin desgravaciones fiscales
1987	33,2	44,4
1988	37,2	49,1
1989	46,1	59,5
1990	48,6	61,5
1991	53,7	65,7
1992	47,9	57,9
1993	38,6	49,5
1994	34,4	44,0
1995	36,0	45,4
1996	32,2	40,5
1997 (*)	26,7	33,6

(*) Datos del tercer trimestre.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Argentaria, *Argentaria Mercado Inmobiliario*, varios números.

2.4.3 – Evolución de las viviendas iniciadas y terminadas por tipo, de las licencias de obra nueva y de la superficie media de las viviendas. 1992-1997

	Viviendas iniciadas		Viviendas terminadas		Licencias de obra nueva	Superficie media de las viviendas
	Libre	VPO	Libre	VPO		
1992	172.968	49.898	160.828	44.892	58.477	93,19
1993	164.388	54.135	152.723	52.594	57.044	91,06
1994	216.097	53.855	164.780	54.731	59.202	91,64
1995	244.002	66.399	167.185	74.923	63.696	92,08
1996	224.295	60.258	180.613	72.752	61.372	92,33
1997 (*)	62.178	10.807	43.663	13.642	15.210	91,99

(*) Datos hasta marzo.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Fomento, *Boletín estadístico*, n. 12, 1997.

2.5 Protección social

2.5.1 – Evolución de los menores de 16 años que han trabajado. 1991-1997

	Menores de 14 años	De 14 y 15 años	Total	% sobre el total de la población infantil
1991	6.400	8.700	15.100	0,19
1992	2.400	6.000	8.400	0,11
1993	2.300	6.100	8.400	0,11
1994	3.100	4.000	7.100	0,10
1995	2.400	3.100	5.500	0,08
1996	1.300	4.000	5.300	0,08
1997 (*)	400	1.800	2.200	0,03

(*) Datos del primer trimestre.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, *Boletín estadístico de datos básicos*, n. 25, 1996; Instituto de Demografía, *Proyección de la población española*, Madrid, 1994; y datos del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

2.5.2 – Evolución del número de menores de 16 años detenidos por los Cuerpos de Seguridad del Estado por motivo de la detención y de menores detenidos que consumen drogas. 1991-1997

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997 (*)
Delitos contra las personas	177	291	341	390	425	480	163
Delitos contra la propiedad	3.975	7.460	7.323	7.006	6.779	7.013	2579
Tráfico de estupefacientes	190	459	416	354	288	316	88
Delitos contra la libertad sexual	121	156	183	217	201	230	88
Otros	1.837	955	959	882	705	787	303
Total	**6.300**	**9.321**	**9.222**	**8.849**	**8.398**	**8.826**	**3.221**
% sobre el total de la población infantil	0,08	0,12	0,12	0,12	0,12	0,13	0,05
Menores detenidos que consumen drogas	–	4.147	3.794	3.014	2.547	2.770	719
% de los detenidos que consumen drogas	–	44,49	41,14	34,06	30,33	31,38	22,32

(*) Datos del segundo trimestre.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, *Boletín estadístico de datos básicos*, n. 25, 1996; y datos del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

2.5.3 – Evolución del número de familias beneficiarias de las prestaciones por hijo a cargo e importe medio mensual de la prestación, según modalidad. 1992-1996

	Total	Modalidad contributiva	Modalidad no contributiva	Importe medio total	Importe medio modalidad contributiva	Importe medio modalidad no contributiva
1992	1.021.608	897.811	123.797	6.905	7.025	6.035
1993	1.011.511	862.819	148.692	7.398	7.586	6.307
1994	959.457	785.652	173.805	7.904	8.239	6.390
1995	964.513	817.309	147.204	8.285	8.556	6.779
1996	945.847	797.506	148.341	8.813	9.131	7.106

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, *Boletín estadístico de datos básicos*, n. 25, 1996; y Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, *Anuario de estadísticas laborales y de asuntos sociales 1996*, 1997.

2.5.4 – Evolución del importe medio de las pensiones en vigor según clase. En miles de ptas./mes. 1986-1997

	Total	Invalidez	Jubilación	Viudedad	Orfandad	Favor familiar (1)
1986	31,1	33,7	35,8	20,8	19,4	23,9
1987	33,5	36,2	38,8	22,3	20,7	25,5
1988	36,1	38,7	41,8	24,4	22,1	27,0
1989	39,4	41,9	45,5	27,5	23,8	28,7
1990	43,2	45,9	49,9	30,4	25,6	31,0
1991	48,0	51,0	55,2	34,5	28,0	33,8
1992	52,0	55,1	59,5	38,0	29,8	36,0
1993	55,8	59,3	64,1	40,4	31,4	35,5
1994	59,3	62,8	68,4	42,7	32,7	32,1
1995	63,0	66,6	73,0	45,1	34,1	33,7
1996	66,9	70,7	77,8	47,7	34,3	35,3
1997 (2)	69,4	73,7	81,2	49,3	30,0	35,9

(1) Subsidios en favor de hermanos, hijos u otros familiares con dedicación prolongada al cuidado del causante, convivencia y dependencia económica de éste, no casados, mayores de 45 años y carentes de medios propios de vida. (2) Datos de enero a octubre.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, *Boletín de estadísticas laborales*, varios números.

2.5.5 – Evolución del número de pensiones en vigor según clase, en miles de pensiones, del número de cotizantes por pensionista y del índice de dependencia. 1986-1997

	Total	Invalidez	Jubilación	Viudedad	Orfandad	Favor familiar	Nº de cotizantes por pensionista	Índice de dependencia
1986	5.456,0	1.472,1	2.493,9	1.310,4	156,4	23,2	1,98	0,60
1987	5.615,6	1.502,6	2.571,2	1.360,4	157,9	23,5	1,98	0,60
1988	5.785,5	1.528,1	2.655,5	1.417,7	160,0	24,2	2,01	0,60
1989	5.942,7	1.547,7	2.730,4	1.477,5	161,9	25,2	2,04	0,58
1990	6.102,0	1.567,9	2.803,8	1.541,0	163,3	26,0	2,05	0,56
1991	6.253,3	1.588,8	2.877,6	1.595,9	164,2	26,8	2,02	0,55
1992	6.422,7	1.613,4	2.963,8	1.652,0	166,1	27,4	1,95	0,55
1993	6.605,7	1.638,4	3.058,3	1.710,6	167,1	31,3	1,83	0,54
1994	6.822,5	1.658,2	3.176,4	1.777,8	168,2	41,9	1,77	0,54
1995	6.966,0	1.672,3	3.265,2	1.817,5	168,7	42,3	1,77	0,52
1996	7.110,0	1.684,0	3.350,3	1.856,9	175,6	43,2	1,76	0,51
1997 (*)	7.261,9	1.699,2	3.418,7	1.892,6	206,7	44,7	1,77	0,51

(*) Datos de enero a septiembre.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, *Boletín de estadísticas laborales*, varios números; e INE, *Encuesta de Población Activa*, varios números.

2.5.6 – Evolución del patrimonio y los partícipes de los fondos de pensiones. 1992-1997

	1992	1993	1994	1995	1996	1997 (*)	% de variación 92/97
Patrimonio (en millones)	961.409	1.246.960	1.506.078	2.133.489	2.880.000	3.600.000	274,45
Partícipes	1.017.771	1.276.382	1.526.790	1.796.084	2.240.000	2.800.000	175,11
Participación media	944.622	976.949	986.434	1.187.856	1.285.714	1.285.714	36,11
Participación por habitante	24.674	31.932	38.498	54.457	73.338	91.121	269,31
Partícipes por 1.000 habitantes	26	33	39	46	57	71	171,33

(*) Datos provisionales.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de datos de INVERCO.

2.6 Derechos y seguridad ciudadana

2.6.1 – Indicadores de seguridad ciudadana. 1989-1996

	Delitos denunciados	Población reclusa	Tráfico de drogas	
			Detenciones	Aprehensiones (kg)
1989	1.030.996	28.595	27.237	64.365
1990	1.018.638	30.454	22.854	60.929
1991	985.977	34.620	28.491	83.105
1992	934.070	38.200	27.645	108.822
1993	938.612	41.742	30.161	129.153
1994	901.696	42.684	31.703	224.143
1995	908.264	40.739	44.318	204.822
1996 (*)	930.780	43.033	22.751	206.076

Notas: Las aprehensiones de drogas están referidas a hachís, cocaína, heroína y otros. (*) Los datos de población reclusa corresponden a noviembre.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio del Interior, *Anuario Estadístico del Ministerio del Interior*, varios años; y datos del Ministerio del Interior.

2.6.2 – Denuncias ante el Defensor del Pueblo. 1990-1996

	Denuncias	Denuncias por 10.000 habitantes	% de variación anual
1989	21.023	5,43	52,40
1990	29.396	7,57	39,83
1991	25.645	6,59	–12,76
1992	19.713	5,05	–23,13
1993	22.372	5,72	13,49
1994	18.594	4,75	–16,89
1995	12.877	3,29	–30,75
1996	25.565	6,51	98,53

Fuente: Elaboración CECS a partir de INE, *Anuario Estadístico 1996*, 1997; y Defensor del Pueblo, *Informe anual y debates en las Cortes Generales*, varios años.

2.6.3 – Evolución de las quejas en tramitación y concluidas por Administraciones. 1990-1995

	1990			1995		
	Tramitación	Concluidas	Total	Tramitación	Concluidas	Total
Consejo General del Poder Judicial	12	4	16	–	–	–
Por intermedio del Fiscal General del Estado	429	111	540	278	295	573
Administración central	2.622	1.887	4.509	3.797	3.493	7.290
Administraciones autonómicas	951	307	1.258	371	335	706
Administración local	941	582	1.523	751	486	1.237
Otras entidades públicas	118	122	240	64	96	160
Quejas con investigaciones en varios organismos	1.028	299	1.327	890	3.367	4.257
Quejas con investigación innecesaria	–	–	–	593	314	907
Total	**6.101**	**3.312**	**9.413**	**6.744**	**8.386**	**15.130**

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Defensor del Pueblo, *Informe anual y debates en las Cortes Generales*, varios años.

2.6.4 – Evolución de las reclamaciones ingresadas, resueltas y pendientes en los Tribunales Económico-Administrativos. 1990-1996

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Ingresadas	89.450	93.980	115.035	134.281	207.032	168.058	180.228
Resueltas	118.079	112.444	98.690	113.524	155.816	159.202	164.646
Pendientes	155.327	136.929	153.274	174.031	225.247	234.103	251.440

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de datos del Tribunal Económico-Administrativo Central.

2.6.5 – Evolución de las reclamaciones presentadas en las Oficinas Municipales de Información al Consumidor y en las asociaciones de consumidores. En porcentaje. 1990-1994

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Agencias de viaje	1,2	2,1	2,4	2,6	2,2	2,0
Agua	2,1	1,8	2,5	1,8	2,1	2,2
Alimentación/bebida	4,0	3,2	3,0	3,2	3,2	2,6
Automóvil usado	1,5	1,8	1,5	1,5	1,5	1,6
Automóvil nuevo	0,9	0,6	1,2	1,2	1,5	1,3
Automóvil reparación	5,0	3,8	3,3	2,6	2,8	2,5
Automóvil seguros	1,1	1,8	1,7	2,0	2,1	1,5
Compañías de seguros	5,1	2,8	4,4	1,7	4,5	4,2
Electricidad	3,9	6,0	2,8	1,7	2,5	2,4
Electrodomésticos	10,2	1,8	2,5	2,5	2,6	3,3
Electrodomésticos/S.A.T.	6,9	4,1	5,4	2,9	2,7	2,7
Farmacia	0,5	0,3	0,6	0,9	0,8	0,7
Gas	5,6	4,3	5,4	5,4	2,8	2,9
Hostelería/Restaurantes	1,3	1,6	2,2	2,1	2,1	1,8
Muebles	2,9	2,3	2,1	1,0	1,8	1,3
Reparación hogar	0,7	4,4	3,8	3,6	3,2	2,6
Ropa/calzado	2,7	3,0	2,7	2,3	2,1	2,5
Sanidad pública	1,7	1,7	1,4	1,3	1,1	3,6
Sanidad privada	3,7	2,2	2,2	1,1	1,2	1,2
Servicios bancarios	5,0	3,4	4,3	6,6	6,6	6,9
Teléfono	3,6	6,2	8,2	7,6	5,4	4,8
Tintorería	1,8	1,9	2,3	2,1	1,3	1,1
Transportes públicos	1,5	2,2	4,3	3,2	3,1	1,9
Vivienda propia	15,5	9,0	10,5	11,1	8,8	6,5
Vivienda en arrendamiento	9,6	12,2	9,2	11,1	14,3	15,3
Otros	9,6	14,0	12,1	12,2	18,5	20,7

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Instituto Nacional de Consumo, *Los consumidores españoles, presente y futuro*, Madrid, 1996; y datos del Instituto Nacional de Consumo.

2.6.6 – Evolución de la actividad de las Juntas Arbitrales de Consumo. 1987-1994

	Solicitudes presentadas	Solicitudes admitidas	% de solicitudes admitidas sobre presentadas
1987	650	617	94,92
1988	1.627	1.566	96,25
1989	1.880	1.804	95,96
1990	1.475	1.410	95,59
1991	2.955	2.852	96,51
1992	4.433	4.343	97,97
1993	5.376	5.301	98,60
1994	5.838	5.663	97,00

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Instituto Nacional de Consumo, *El marco de actuación de los consumidores*, Madrid, 1995.

2.6.7 – Evolución del número de manifestaciones y participantes. 1994-1995

	1994		1995	
	Absoluto	%	Absoluto	%
Manifestaciones				
Comunicadas	3.601	32,8	2.919	25,2
Prohibidas	69	0,6	31	0,3
No comunicadas	7.301	66,5	8.631	74,5
Total	10.971	100	11.581	100
Participantes				
Comunicadas	1.665.323	56,1	1.517.132	42,1
Prohibidas (*)	1.500	0,1	650	0,0
No comunicadas	1.301.197	43,8	2.088.389	57,9
Total	2.968.020	100	3.606.171	100

(*) Los datos corresponden a manifestaciones que a pesar de su prohibición llegaron a celebrarse.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio del Interior, *Anuario Estadístico del Ministerio del Interior*, varios años.

2.6.8 – Evolución del número de objetores y del número de plazas convocadas. 1991-1997

	Objetores	Llamamientos	%
1991	28.051	5.750	20,5
1992	42.454	17.489	41,2
1993	68.209	26.768	39,2
1994	77.121	35.624	46,2
1995	72.832	50.482	69,3
1996	93.279	70.277	75,3
1997 (*)	127.304	100.000	78,6

(*) Datos provisionales.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de datos del Ministerio de Justicia.

2.7 Ocio

2.7.1 – Evolución de la producción y consumo culturales. Producción editorial, bibliotecas, cines, teatros y museos. 1990-1997

	1990	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Producción editorial	**36.239**	**41.816**	**40.758**	**44.261**	**47.519**	**45.369**	**44.425 (1)**
Bibliotecas							
Prestatarios inscritos	5.457.881	15.084.092	–	8.946.767	–	–	–
Puntos de servicio	6.055	7.815	–	7.871	–	–	–
Cines							
Salas	1.773	1.807	1.791	1.888	2.090	2.372	2.422 (2)
Espectadores (miles)	78.511	83.302	87.704	89.097	94.600	104.265	79.286 (2)
Recaudación (millones de pesetas)	28.262	36.332	40.579	43.560	48.228	55.286	43.922 (2)
Gasto medio por espectador	360	436	463	489	510	530	554 (2)
Visitantes a museos (en miles)	**–**	**5.908**	**–**	**31.033**	**–**	**–**	**–**
Teatros							
Obras representadas	1.891	4.459	4.280	6.148	–	–	–
Espectadores (miles)	5.142	3.635	3.301	4.188	–	–	–
Recaudación (millones)	6.827	7.506	7.796	12.128	–	–	–
Gasto medio por espectador	1.328	2.065	2.362	2.896	–	–	–

(1) Datos de enero a noviembre. (2) Datos hasta octubre.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Anuario Estadístico*, varios años; INE, *Boletín mensual de estadística*, varios números; Ministerio de Educación y Cultura, *Boletín Informativo. Películas, Recaudaciones, Espectadores 1996*, 1997; y datos del Ministerio de Educación y Cultura.

2.7.2 – Indicadores del turismo en España. 1990-1997

	Entrada de visitantes (miles)	Saldo del turismo (millones)	Ingresos por turismo (millones)	Gasto medio por visitante
1990	52.044	1.474.890	1.936.538	37.210
1991	53.495	1.517.758	1.991.146	37.221
1992	55.331	1.699.102	2.265.103	40.937
1993	57.259	1.911.478	2.514.128	43.908
1994	61.428	2.322.224	2.875.448	46.810
1995	58.350	2.609.488	3.165.877	54.257
1996	60.526	2.880.844	3.503.671	57.887
1997 (*)	50.982	2.536.134	3.026.333	59.361

Nota: Hasta 1995 se consideraba turista a todo visitante extranjero. A partir de 1995 se considera turista únicamente a los visitantes extranjeros que pasan al menos una noche en España. (*) Datos hasta septiembre.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Anuario Estadístico 1995*, 1996; e INE, *Boletín mensual de estadística*, varios números.

2.7.3 – Indicadores hoteleros. 1990-1995

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Hoteles						
Número	9.436	9.603	9.792	9.734	10.063	10.002
Plazas	929.533	972.292	1.003.199	1.009.241	1.053.355	1.050.074
Plazas por 1.000 habitantes	24	25	25,7	25,8	26,9	26,8
Plazas por 1.000 turistas	26,3	27	29,2	28,1	26,8	25,3
Acampamentos						
Número	928	954	952	1.039	1.079	1.130
Plazas	571.278	575.349	582.053	602.370	617.129	622.432
Plazas por 1.000 habitantes	14,7	14,8	14,9	15,4	15,8	15,9
Plazas por 1.000 turistas	16,2	16,0	16,9	16,7	15,7	15,0

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Anuario Estadístico*, varios años.

2.7.4 – Evolución de las licencias federativas. 1990-1995

	Deportivas	Caza	Pesca	Licencias deportivas por 1.000 habitantes
1990	2.318.993	1.370.870	789.102	59,76
1991	2.266.857	1.357.415	898.470	58,32
1992	2.394.457	1.325.001	832.313	61,45
1993	2.480.727	1.327.639	814.915	63,53
1994	2.494.630	1.343.175	835.943	63,77
1995	2.508.202	1.287.479	825.477	64,00

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Anuario Estadístico*, varios años.

2.7.5 – Evolución del gasto de los hogares en esparcimiento, enseñanza y cultura. 1990-1996

	Gasto total (en millones de pesetas)	Gasto medio por hogar	Gasto medio por persona
1990	1.586.944	139.945	40.780
1991	1.668.210	144.662	42.659
1992	1.936.646	162.908	49.330
1993	2.054.267	172.730	53.120
1994	2.099.734	176.480	54.153
1995	2.135.115	178.871	54.954
1996 (*)	1.141.937	94.606	29.322

(*) Datos hasta junio.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Boletín mensual de estadística*, varios números.

2.7.6 – Evolución del importe de cantidades jugadas a nivel nacional. En millones de pesetas. 1990-1996

	Juego privado (*)	Juego público	ONCE	Total	Cantidad (en pesetas) jugada por habitante
1990	982.046	622.388	259.731	1.864.165	48.001
1991	1.038.222	696.507	189.303	1.924.032	49.441
1992	2.109.412	754.438	320.422	3.184.272	81.636
1993	2.062.491	789.639	344.612	3.196.742	81.795
1994	1.986.979	841.223	366.422	3.194.623	81.613
1995	1.855.934	865.496	385.552	3.106.982	79.284
1996	1.871.781	925.299	386.059	3.183.139	81.057
1997	1.871.781	978.238	375.357	3.225.376	81.639

(*) Los datos de 1997 corresponden a 1996.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio del Interior, *Anuario Estadístico del Ministerio del Interior*, varios años; datos del Ministerio del Interior; e Instituto de Demografía, *Proyección de la población española,* Madrid, 1994.

2.7.7 – Evolución del número de asociaciones en activo por tipo. 1990-1995

	Asociaciones	Federaciones	Juveniles	Total	Total acumulado
1990	7.907	131	919	8.957	100.617
1991	9.874	134	1.070	11.078	111.695
1992	9.698	131	1.109	10.938	122.633
1993	10.108	143	1.173	11.424	134.057
1994	11.311	138	1.420	12.869	146.926
1995	12.126	140	1.261	13.527	160.453

Fuente: Ministerio del Interior, *Anuario Estadístico del Ministerio del Interior 1995*, 1997.

2.8 Datos de opinión

2.8.1 – Conceptos que definen mejor la forma de ser de la gente de este pueblo. En porcentaje. 1997

	Total	Sexo		Edad			
		Hombres	Mujeres	De 18 a 30 años	De 31 a 45 años	De 46 a 60 años	De 61 a 70 años
Confianza	22,6	23,5	21,7	13,8	19,2	26,9	30,6
Miedo al qué dirán	20,9	20,3	21,5	28,9	21,2	20,1	13,3
Laboriosidad y esfuerzo en trabajo	16,5	16,5	16,5	14,6	18,0	18,5	14,9
Sencillez y naturalidad	14,2	14,1	14,3	13,0	17,2	11,2	15,3
Desconfianza	13,6	12,7	14,5	17,8	14,4	10,8	11,3
Hospitalidad y acogida	12,0	12,5	11,4	11,9	10,0	12,0	14,1
Ninguno	0,2	0,2	0,2	0,0	0,0	0,4	0,4

Fuente: Encuesta Fundación Encuentro. CECS *Cambios en los estilos de vida de la España rural*, 1997.

2.8.2 – ¿Quién ha cambiado más en los últimos 10-15 años en este pueblo? En porcentaje. 1997

	Total	Sexo		Edad			
		Hombres	Mujeres	De 18 a 30 años	De 31 a 45 años	De 46 a 60 años	De 61 a 70 años
Los hombres	5,1	5,0	5,2	5,9	5,2	3,2	6,0
Las mujeres	31,8	31,9	31,7	35,2	32,0	32,5	27,4
Ambos por igual	63,1	63,1	63,1	58,9	62,8	64,3	66,5
Los chicos jóvenes	4,0	4,2	3,8	5,5	4,4	2,4	3,6
Las chicas jóvenes	17,7	17,9	17,5	19,8	14,4	19,3	17,3
Ambos por igual	78,3	77,9	78,7	74,7	81,2	78,3	79,0

Fuente: Encuesta Fundación Encuentro. CECS *Cambios en los estilos de vida de la España rural*, 1997.

2.8.3 – Principales cualidades en un hombre. En porcentaje. 1997

	Total	Sexo		Edad			
		Hombres	Mujeres	De 18 a 30 años	De 31 a 45 años	De 46 a 60 años	De 61 a 70 años
Trabajador	47,8	47,0	48,6	28,9	48,8	55,4	58,5
Honrado/honesto	34,3	38,6	29,9	23,3	34,0	38,2	41,9
Sincero/noble	28,0	26,7	29,3	35,6	35,2	24,9	16,1
Buena persona/amable	24,4	19,5	29,3	16,6	24,8	26,1	30,2
Aspectos relacionados con la pareja	18,5	12,2	24,9	23,7	18,8	20,9	10,5
Inteligente	11,3	10,6	12,0	22,5	10,0	8,0	4,4
Simpático/alegre/divertido	9,6	8,6	10,6	19,8	9,2	19,0	3,2
Educado	9,4	9,4	9,4	8,7	10,0	10,8	8,1
Preocupado por su familia	8,3	6,6	10,0	3,2	7,2	10,4	12,5
Responsable/serio/maduro	8,1	9,2	7,0	7,5	9,6	8,0	7,3

Fuente: Encuesta Fundación Encuentro. CECS *Cambios en los estilos de vida de la España rural*, 1997.

2.8.4 – Principales cualidades en una mujer. En porcentaje. 1997

	Total	Sexo		Edad			
		Hombres	Mujeres	De 18 a 30 años	De 31 a 45 años	De 46 a 60 años	De 61 a 70 años
Amabilidad y ternura	42,1	39,5	44,7	37,2	44,4	42,1	44,8
Trabajadora	29,2	26,9	31,5	18,6	29,6	33,3	35,5
Sincera/noble	28,8	28,3	29,3	38,7	37,2	26,9	12,1
Honrada/honesta	23,0	22,3	23,7	12,6	24,4	27,7	27,4
Aspectos relacionados con la pareja	21,5	21,6	21,4	16,2	20,0	26,9	23,0
Inteligente/culta	17,3	17,7	16,9	31,6	13,2	16,1	8,1
Buena cocinera/hacendosa	12,7	12,7	12,7	0,4	12,0	14,1	24,6
Aspecto físico/guapa	12,6	19,7	5,4	24,9	12,4	8,0	4,8
Simpática/alegre	12,5	14,3	10,6	24,5	12,4	8,4	4,4
Preocupada por su familia	11,5	11,6	11,4	4,3	11,2	13,3	17,3

Fuente: Encuesta Fundación Encuentro. CECS *Cambios en los estilos de vida de la España rural*, 1997.

2.8.5 – Valoración de aspectos relacionados con el hombre. En porcentaje. 1997

	Total	Sexo		Edad			
		Hombres	Mujeres	De 18 a 30 años	De 31 a 45 años	De 46 a 60 años	De 61 a 70 años
El hombre debe mantener a la familia							
Acuerdo	46,7	50,4	43,0	27,7	36,4	47,4	75,8
Desacuerdo	53,1	49,2	57,0	72,3	63,6	52,6	23,4
NS/NC	0,2	0,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,8
Piensan más en divertirse que las mujeres							
Acuerdo	44,5	38,2	50,8	35,6	42,0	44,2	56,5
Desacuerdo	55,3	61,8	48,8	64,0	57,6	55,8	43,5
NS/NC	0,2	0,0	0,4	0,4	0,4	0,0	0,0
Importante para la estabilidad de pareja que el hombre gane más							
Acuerdo	38,2	40,2	36,1	18,2	31,2	41,4	62,5
Desacuerdo	61,7	59,8	63,7	81,8	68,4	58,6	37,5
NS/NC	0,1	0,0	0,2	0,0	0,4	0,0	0,0
Si no hay acuerdo en la pareja, debe prevalecer la opinión del hombre							
Acuerdo	26,3	32,1	20,5	13,8	19,2	26,9	45,6
Desacuerdo	73,6	67,7	79,5	86,2	80,8	73,1	54,0
NS/NC	0,1	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,4
Son inútiles en el cuidado de niños y casa							
Acuerdo	47,8	44,2	83,0	32,8	45,2	53,0	60,5
Desacuerdo	52,1	55,8	48,4	67,2	54,8	46,6	39,5
NS/NC	0,1	0,0	–31,4	0,0	0,0	0,4	0,0
Cuando dicen amor quieren decir sexo							
Acuerdo	32,6	23,7	41,6	30,8	30,8	30,9	37,9
Desacuerdo	66,5	75,5	57,4	68,8	68,4	68,7	60,1
NS/NC	0,9	0,8	1,0	0,4	0,8	0,4	2,0
Tiende a imponerse por la fuerza							
Acuerdo	38,1	31,1	45,2	35,2	34,0	34,9	48,4
Desacuerdo	61,8	68,7	54,8	64,8	66,0	65,1	51,2
NS/NC	0,1	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,4

Fuente: Encuesta Fundación Encuentro. CECS *Cambios en los estilos de vida de la España rural*, 1997.

2.8.6 – Valoración del futuro del campo. En porcentaje. 1997

	Total	Sexo		Edad			
		Hombres	Mujeres	De 18 a 30 años	De 31 a 45 años	De 46 a 60 años	De 61 a 70 años
Ya no es rentable trabajarlo							
Acuerdo	54,1	53,0	55,2	58,5	52,8	49,8	55,2
Desacuerdo	45,0	46,4	43,6	40,3	46,4	49,4	44,0
NS/NC	0,9	0,6	1,2	1,2	0,8	0,8	0,8
Daría de vivir a muchos si nos agrupáramos o asociáramos							
Acuerdo	75,7	77,3	74,1	73,9	74,0	79,5	75,4
Desacuerdo	23,5	22,3	24,7	25,3	24,8	20,1	23,8
NS/NC	0,8	0,4	1,2	0,8	1,2	0,4	0,8
No vale la pena ir a trabajar para lo poco que pagan la hora							
Acuerdo	47,6	48,0	47,2	54,2	48,0	39,0	49,2
Desacuerdo	51,7	51,6	51,8	45,5	51,2	60,6	49,6
NS/NC	0,7	0,4	1,0	0,3	0,8	0,4	1,2
Irá cada vez a menos							
Acuerdo	65,2	64,1	66,3	66,4	65,2	63,9	65,3
Desacuerdo	33,6	34,7	32,5	33,2	33,2	35,7	32,3
NS/NC	1,2	1,2	1,2	0,4	1,6	0,4	2,4
Sin las ayudas habría que dedicarse a otra cosa							
Acuerdo	50,3	52,2	48,4	49,0	50,8	50,6	50,8
Desacuerdo	47,1	46,6	47,6	48,2	47,2	47,4	45,6
NS/NC	2,6	1,2	4,0	2,8	2,0	2,0	3,6
Es preciso buscar actividades alternativas							
Acuerdo	83,1	83,7	82,5	87,0	82,4	83,1	79,8
Desacuerdo	16,0	15,7	16,3	12,3	16,8	15,7	19,4
NS/NC	0,9	0,6	1,2	0,7	0,8	1,2	0,8

Fuente: Encuesta Fundación Encuentro. CECS *Cambios en los estilos de vida de la España rural*, 1997.

2.8.7 – Valoración sobre Europa. En porcentaje. 1997

	Total	Sexo		Edad			
		Hombres	Mujeres	De 18 a 30 años	De 31 a 45 años	De 46 a 60 años	De 61 a 70 años
Sólo nos llegan problemas para la agricultura							
Acuerdo	56,8	56,6	57,0	55,7	52,4	55,4	63,7
Desacuerdo	41,0	41,2	40,8	43,9	46,0	43,0	31,0
NS/NC	2,2	2,2	2,2	0,4	1,6	1,6	5,3
Estar en la UE tiene muchas ventajas							
Acuerdo	59,3	60,2	58,4	66,8	60,8	61,4	48,0
Desacuerdo	37,7	37,3	38,2	33,2	37,6	36,5	43,5
NS/NC	3,0	2,5	3,4	0,0	1,6	2,1	8,5
Me identifico más con Iberoamérica que con Europa							
Acuerdo	30,8	31,1	30,5	29,2	28,0	32,9	33,1
Desacuerdo	65,8	65,9	65,7	69,6	70,0	64,3	59,3
NS/NC	3,4	3,0	3,8	1,2	2,0	2,8	7,6
La UE es más un mercado que ayuda y apoya a países							
Acuerdo	65,8	66,9	64,7	65,6	68,4	66,3	62,9
Desacuerdo	30,0	30,1	29,9	34,4	28,4	30,1	27,0
NS/NC	4,2	3,0	5,4	0,0	3,2	3,6	10,1
El papel de España es ser «camarero de Europa»							
Acuerdo	45,4	46,6	44,2	45,8	43,2	44,2	48,4
Desacuerdo	50,5	49,8	51,2	54,2	53,2	53,0	41,5
NS/NC	4,1	3,6	4,6	0,0	3,6	2,8	10,1
El estilo de vida europeo es contrario a la forma de vida de los pueblos							
Acuerdo	71,4	71,5	71,3	73,1	71,6	67,9	73,0
Desacuerdo	25,6	25,7	25,5	26,9	25,6	30,1	19,8
NS/NC	3,0	2,8	3,2	0,0	2,8	2,0	7,2

Fuente: Encuesta Fundación Encuentro. CECS *Cambios en los estilos de vida de la España rural*, 1997.

2.8.8 – Opiniones sobre educación y formación. En porcentaje. 1997

	Total	Sexo		Edad			
		Hombres	Mujeres	De 18 a 30 años	De 31 a 45 años	De 46 a 60 años	De 61 a 70 años
El trabajo aquí ofertado no requiere formación							
Acuerdo	81,2	80,9	81,5	81,0	80,0	81,5	82,3
Desacuerdo	18,8	19,1	18,5	19,0	20,0	18,5	17,7
NS/NC	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Hay pocas oportunidades para formarse							
Acuerdo	87,8	86,9	88,8	90,5	86,8	88,8	85,1
Desacuerdo	12,2	13,1	11,2	9,5	13,2	11,2	14,9
NS/NC	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Preparar igualmente a hombres y mujeres							
Acuerdo	83,4	80,9	85,9	88,9	85,6	84,7	74,2
Desacuerdo	16,4	19,1	13,7	11,1	14,0	14,9	25,8
NS/NC	0,2	0,0	0,4	0,0	0,4	0,4	0,0
La educación es tarea del colegio							
Acuerdo	42,2	47,2	37,1	36,4	39,2	39,8	53,6
Desacuerdo	57,7	52,8	62,7	63,6	60,8	59,8	46,4
NS/NC	0,1	0,0	0,2	0,0	0,0	0,4	0,0
En la educación en la familia, lo mejor es llegar a acuerdos con los padres							
Acuerdo	76,8	75,5	78,1	81,0	76,0	79,1	71,0
Desacuerdo	23,0	24,5	21,5	19,0	23,6	20,5	29,0
NS/NC	0,2	0,0	0,4	0,0	0,4	0,4	0,0
En los pueblos el ambiente es más favorable para la formación							
Acuerdo	54,0	54,8	53,2	46,2	55,2	52,2	62,5
Desacuerdo	45,6	44,8	46,4	53,4	44,0	47,4	37,5
NS/NC	0,4	0,4	0,4	0,4	0,8	0,4	0,0
Los maestros hoy día están bien formados							
Acuerdo	73,8	73,1	74,5	58,9	73,6	77,9	85,1
Desacuerdo	25,9	26,3	25,5	40,7	26,4	21,7	14,5
NS/NC	0,3	0,6	0,0	0,4	0,0	0,4	0,4
Sólo existe relación entre padres y profesores cuando hay problemas							
Acuerdo	60,3	62,4	58,2	63,2	56,4	59,4	62,1
Desacuerdo	39,1	37,5	40,8	36,4	43,2	40,2	36,7
NS/NC	0,6	0,1	1,0	0,4	0,4	0,4	1,2

Fuente: Encuesta Fundación Encuentro. CECS *Cambios en los estilos de vida de la España rural*, 1997.

2.8.9 – Opiniones sobre aspectos de la sociedad. En porcentaje. 1997

	Total	Sexo		Edad			
		Hombres	Mujeres	De 18 a 30 años	De 31 a 45 años	De 46 a 60 años	De 61 a 70 años
Las relaciones prematrimoniales							
Sí	59,4	62,5	56,2	92,5	75,6	43,4	25,4
No	39,9	37,1	42,8	7,5	24,4	55,8	72,6
NS/NC	0,7	0,4	1,0	0,0	0,0	0,8	2,0
Legalizar las drogas							
Sí	15,9	18,1	13,7	31,2	17,6	9,6	4,8
No	83,9	81,9	85,9	68,8	82,0	90,4	94,8
NS/NC	0,2	0,0	0,4	0,0	0,4	0,0	0,4
Matrimonios mixtos de razas							
Sí	75,0	74,5	75,5	92,9	79,2	72,7	54,8
No	24,9	25,5	24,3	7,1	20,8	27,3	44,8
NS/NC	0,1	0,0	0,2	0,0	0,0	0,0	0,4
Reducir la jornada laboral para que aumente el empleo							
Sí	67,7	67,1	68,3	69,6	68,0	68,3	64,9
No	32,0	32,7	31,3	30,4	32,0	30,9	34,7
NS/NC	0,3	0,2	0,4	0,0	0,0	0,8	0,4
Métodos anticonceptivos							
Sí	75,8	76,1	75,5	95,7	86,8	71,5	48,8
No	23,7	23,7	23,7	4,3	13,2	27,3	50,4
NS/NC	0,5	0,2	0,8	0,0	0,0	1,2	0,8
Limitar la entrada a los inmigrantes							
Sí	51,8	47,8	55,8	52,2	54,8	51,8	48,4
No	47,2	51,8	42,6	47,4	44,4	47,0	50,0
NS/NC	1,0	0,4	1,6	0,4	0,8	1,2	1,6
Dar el 0,7% al Tercer Mundo							
Sí	82,8	77,9	87,8	82,2	84,0	83,5	81,5
No	16,9	21,9	11,8	17,8	15,6	16,1	18,1
NS/NC	0,3	0,0	0,4	0,0	0,4	0,4	0,4
El aborto							
Sí	33,5	37,3	29,7	53,8	38,4	28,1	13,3
No	65,8	62,4	69,3	45,5	60,4	71,5	86,3
NS/NC	0,7	0,0	1,0	0,0	1,2	0,4	0,4
Afiliarse a un sindicato							
Sí	52,9	55,0	50,8	54,5	60,8	51,4	44,8
No	45,7	44,2	47,2	45,1	37,2	47,4	53,2
NS/NC	1,4	0,8	2,0	0,4	2,0	1,2	2,0
Vivir con los padres hasta casarse							
Sí	74,0	73,7	74,3	60,1	70,8	81,5	83,9
No	25,9	26,3	25,5	39,9	29,2	18,5	15,7
NS/NC	0,1	0,0	0,2	0,0	0,0	0,0	0,4

Fuente: Encuesta Fundación Encuentro. CECS *Cambios en los estilos de vida de la España rural*, 1997.

2.8.10 – Opiniones sobre aspectos religiosos. En porcentaje. 1997

	Total	Sexo		Edad			
		Hombres	Mujeres	De 18 a 30 años	De 31 a 45 años	De 46 a 60 años	De 61 a 70 años
Acudir a la Iglesia está vinculado a mujeres							
Sí	39,1	37,6	40,6	36,0	36,4	39,4	44,8
No	60,8	62,2	59,4	64,0	63,2	60,6	55,2
NS/NC	0,1	0,2	0,0	0,0	0,4	0,0	0,0
En la fiesta del pueblo, se acude a la Iglesia por costumbre							
Sí	84,4	84,7	84,1	85,8	87,2	82,7	81,9
No	15,4	14,9	15,9	14,2	12,4	17,3	17,7
NS/NC	0,2	0,0	0,0	0,0	0,4	0,0	0,4
El creer o no creer es personal y privado							
Sí	85,9	88,2	83,5	88,1	88,8	85,5	81,0
No	14,0	11,6	16,5	11,9	10,8	14,5	19,0
NS/NC	0,1	0,0	0,0	0,0	0,4	0,0	0,0
Los creyentes sólo se notan en que van a misa							
Sí	29,0	31,7	26,3	36,4	28,8	24,5	26,2
No	70,7	67,9	73,5	63,2	70,8	75,5	73,4
NS/NC	0,3	0,4	0,2	0,4	0,4	0,0	0,4
Los creyentes se notan en la manera de ser							
Sí	67,5	63,9	71,1	60,5	65,6	70,3	73,8
No	32,2	35,7	28,7	39,5	33,6	29,7	25,8
NS/NC	0,3	0,4	0,2	0,0	0,8	0,0	0,4

Fuente: Encuesta Fundación Encuentro. CECS *Cambios en los estilos de vida de la España rural*, 1997.

2.8.11 – Lo que mejor define y caracteriza a este pueblo es... En porcentaje. 1997

	Total	Sexo		Edad			
		Hombres	Mujeres	De 18 a 30 años	De 31 a 45 años	De 46 a 60 años	De 61 a 70 años
Fiestas y tradiciones	29,1	27,9	30,3	25,3	25,2	29,7	36,3
Manera de ser de su gente	22,9	24,7	21,1	21,3	22,0	24,1	24,2
Número alto de viejos y jubilados	22,3	23,1	21,5	27,3	22,8	20,9	18,1
Sus lugares (monumentos...)	9,2	9,2	9,2	7,5	11,6	9,6	8,1
Sitio donde se vuelve de vacaciones	9,2	7,0	11,4	12,3	7,6	7,6	9,3
Número alto de parados	4,2	4,0	4,4	3,2	8,0	4,0	1,6
Economía próspera	2,9	4,0	1,8	3,2	2,4	4,0	2,0
NS/NC	0,2	0,1	0,3	0,0	0,4	0,1	0,4

Fuente: Encuesta Fundación Encuentro. CECS *Cambios en los estilos de vida de la España rural*, 1997.

2.8.12 – ¿Qué es lo que más le atrae a Vd. de las ciudades? En porcentaje. 1997

	Total	Sexo		Edad			
		Hombres	Mujeres	De 18 a 30 años	De 31 a 45 años	De 46 a 60 años	De 61 a 70 años
La mayor libertad en general	29,8	29,7	29,9	24,9	31,6	36,1	26,6
Anonimato	16,6	17,1	16,1	26,1	15,6	12,9	11,7
Más posibilidades de trabajo	12,5	11,4	13,7	13,8	15,2	13,7	7,3
Mejores sueldos	12,0	8,8	15,3	4,3	8,0	11,6	24,2
Más posibilidades de diversión	10,4	12,0	8,8	12,6	11,6	7,6	9,7
Más posibilidades de formación	9,3	10,2	8,4	4,3	10,4	12,0	10,5
Más variedad de productos	6,8	8,8	4,8	12,6	5,2	5,2	4,0
Otros	0,5	0,6	0,4	0,0	0,8	0,0	1,2
Ninguno	2,1	1,4	2,6	1,4	1,6	0,9	4,8

Fuente: Encuesta Fundación Encuentro. CECS *Cambios en los estilos de vida de la España rural*, 1997.

2.8.13 – Lo que más le disgusta o aborrece de las ciudades. En porcentaje. 1997

	Total	Sexo		Edad			
		Hombres	Mujeres	De 18 a 30 años	De 31 a 45 años	De 46 a 60 años	De 61 a 70 años
Las prisas para todo y el estrés	46,3	45,2	47,4	41,9	48,8	50,2	44,4
La inseguridad	21,2	22,3	20,1	13,0	20,0	24,5	27,4
La contaminación	9,8	11,0	8,6	13,4	10,4	6,0	9,3
El coste de la vida	8,2	7,6	8,8	8,7	10,4	6,0	7,7
El tráfico	6,8	7,0	6,6	11,5	4,8	6,0	4,8
Que nadie se conoce	4,8	4,4	5,2	5,9	4,0	4,4	4,8
Las distancias	1,9	2,0	1,8	4,0	1,2	1,2	1,2
Otras respuestas	0,8	0,4	1,2	1,6	0,0	1,6	0,0
Ninguno	0,2	0,1	0,3	0,0	0,4	0,1	0,4

Fuente: Encuesta Fundación Encuentro. CECS *Cambios en los estilos de vida de la España rural*, 1997.

3. TERRITORIO

3.1 Transporte
3.2 Comunicaciones
3.3 Recursos hidrológicos
3.4 Urbanismo

3.1 Transporte

3.1.1 – Evolución de los kilómetros de carreteras, de tuberías y de vías férreas. 1990-1996

	Carreteras			Ferrocarril	Tuberías
	Total	Autopistas y autovías	Resto		
1990	156.172	4.435	151.737	14.572	5.859
1991	156.974	5.065	151.909	14.582	6.844
1992	158.324	6.209	152.115	15.075	7.402
1993	159.630	6.577	153.053	14.629	7.649
1994	162.196	6.497	155.699	14.682	7.753
1995	162.617	6.962	155.655	14.308	8.133
1996	162.100	7.295	154.805	14.432	8.750

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir del Ministerio de Fomento, *Anuario Estadístico*, varios años.

3.1.2 – Evolución del transporte de viajeros y mercancías por tipo de transporte. En porcentaje. 1990-1995

	Viajeros					Mercancías (5)					
	Carretera (1)	Ferrocarril (2)	Aéreo (3)	Marítimo (4)	Total	Carretera (6)	Ferrocarril	Aéreo (9)	Marítimo (8)	Tubería (7)	Total
1990	89,39	7,14	3,01	0,45	100	75,51	5,81	0,05	16,53	2,11	100
1991	89,85	6,68	2,95	0,51	100	75,71	5,20	0,04	16,74	2,30	100
1992	89,39	6,80	3,34	0,46	100	77,13	4,59	0,05	15,71	2,53	100
1993	89,51	6,22	3,82	0,45	100	79,38	3,93	0,05	13,96	2,69	100
1994	89,89	5,92	3,78	0,42	100	78,54	4,12	0,04	14,79	2,50	100
1995	90,16	5,90	3,57	0,37	100	77,24	4,22	0,03	16,02	2,48	100

(1) Las cifras se han obtenido totalizando los viajeros-km correspondientes a motos, coches y autobuses en la red cubierta por el Plan Nacional de Aforos. (2) Comprende Renfe y vía estrecha. (3) Comprende el tráfico regular y no regular de Iberia y Aviaco. Desde 1993, además del grupo Iberia, incluye Air Europa y Spanair. (4) Pasajeros entrados en cabotaje. No se incluye el pasaje a bahía y tránsito. (5) Corresponde exclusivamente al transporte interurbano. (6) Corresponde a la red cubierta por el Plan Nacional de Aforos (del orden de 70.000 km). (7) Comprende solamente el tráfico efectuado por oleoducto. (8) Incluye los tráficos con las provincias insulares. (9) Incluye mercancías y correo de Iberia.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Fomento, *Los transportes y las comunicaciones. Informe anual 1995*, 1996.

3.1.3 – Evolución de la explotación de carreteras de la Red de Interés General del Estado. En millones de unidades. 1991-1996

	Vehículos/Km	Personas/Km	Viajeros/Km	Pasajeros/Km	Toneladas/Km
1991	68.371	147.497	124.886	73.284	99.300
1992	73.408	156.264	132.864	76.693	99.600
1993	77.091	164.962	140.355	81.387	104.000
1994	80.363	171.180	145.249	84.014	110.900
1995	83.054	177.330	150.142	87.180	117.300
1996 (p)	85.614	180.957	153.156	88.048	119.506

(p) Datos provisionales.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Fomento, *Anuario Estadístico*, varios años.

3.1.4 – Indicadores de tráfico. 1990-1996

	Vehículos por conductor	Denuncias por 100 conductores	Denuncias por 100 vehículos	Accidentes por 1.000 conductores	Accidentes por 1.000 vehículos	Víctimas por accidente	Víctimas por 1.000 habitantes
1990	1,09	21,53	19,68	7,08	6,47	1,60	4,18
1991	1,11	20,07	18,06	6,60	5,94	1,58	3,99
1992	1,13	18,62	16,53	5,67	5,03	1,56	3,49
1993	1,12	18,60	16,58	5,03	4,49	1,55	3,16
1994	1,12	18,86	16,89	4,81	4,31	1,52	3,05
1995	1,12	16,81	14,95	4,99	4,43	1,52	3,25
1996	1,14	15,04	13,23	4,98	4,38	1,51	3,30

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Fomento, *Anuario Estadístico*, varios años.

3.1.5 – Evolución de la inversión en infraestructuras en millones de pesetas y como porcentaje del PIB, licitación oficial en edificación e ingeniería civil. 1992-1997

	Total		Edificación		Ingeniería civil	
	Absoluto	% sobre el PIB	Absoluto	% sobre el PIB	Absoluto	% sobre el PIB
1992	1.673.790	2,83	463.301	0,78	1.210.489	2,05
1993	2.013.735	3,30	537.144	0,88	1.476.591	2,42
1994	2.059.328	3,18	531.041	0,82	1.528.287	2,36
1995	1.432.969	2,05	430.079	0,62	1.002.890	1,44
1996	1.767.925	2,40	384.287	0,52	1.383.638	1,88
1997 (*)	640.167	1,67	211.713	0,55	428.454	1,12

(*) Datos hasta el tercer trimestre.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Fomento, *Boletín Estadístico*, varios números; e INE, *Boletín trimestral de coyuntura*, varios números.

3.2 Comunicaciones

3.2.1 – Indicadores de la red telefónica. 1992-1996

	Líneas por 100 habitantes	Teléfonos móviles por 100 habitantes	Grado de digitalización de la red	Miles de Km. de fibra óptica
1992	39,67	0,46	36,37	493,9
1993	40,63	0,66	41,40	553,5
1994	40,67	1,05	47,79	650,9
1995	41,12	2,37	56,75	923,4
1996	41,54	6,44	67,42	1.103,8

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Fomento, *Anuario Estadístico*, varios años; e INE, *Anuario Estadístico*, varios años.

3.2.2 – Evolución de la duración media de las llamadas telefónicas en minutos y su distribución porcentual por tipo. 1992-1996

Duración media de las llamadas en minutos por tipo						
	Total	Metropolitanas	Provinciales	Interprovinciales	Internacionales	Otras (*)
1992	2,67	2,49	2,81	3,70	3,30	1,36
1993	2,62	2,46	2,74	3,62	3,32	1,09
1994	2,61	2,45	2,71	3,62	3,27	1,30
1995	2,58	2,44	2,73	3,55	3,25	1,35
1996	2,60	2,49	2,75	3,49	3,27	1,62
Distribución porcentual de las llamadas por tipo						
	Total	Metropolitanas	Provinciales	Interprovinciales	Internacionales	Otras (*)
1992	100	72,95	9,26	13,76	1,45	2,57
1993	100	72,49	9,97	13,56	1,48	2,50
1994	100	72,47	9,98	12,98	1,53	3,05
1995	100	70,43	10,86	12,71	1,62	4,38
1996	100	69,83	10,47	12,21	1,60	5,89

(*) A partir de 1994 se incluyen la llamadas realizadas con teléfonos móviles.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Fomento, *Anuario Estadístico*, varios años.

3.2.3 – Evolución de la audiencia de los medios de comunicación. En miles de personas. 1990-1997

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Lectura de diarios	10.077	10.354	10.767	11.636	11.908	12.764	12.898	12.815
Lectura de revistas	17.926	18.634	18.527	17.979	17.460	18.354	18.799	18.592
Audiencia de radio	15.934	16.715	16.772	16.926	17.918	18.972	19.129	18.707
Audiencia de TV	27.605	28.636	28.630	28.822	29.229	30.588	30.857	30.811
Nº medio de minutos vistos de televisión	184	187	194	204	210	211	214	209

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de datos del EGM; Fundesco, *Comunicación social 1996*, Madrid 1996; Sofres A.M., *Anuario de Audiencias de Televisión 1996*, Madrid, 1997; y datos Sofres A.M.

3.2.4 – Indicadores del servicio postal. 1992-1996

	1992	1993	1994	1995	1996
Instalaciones postales					
Oficinas y servicios móviles atendidos por enlaces (1)					
Total	11.828	11.693	11.350	11.083	10.917
Ámbito urbano	1.660	1.686	1.704	1.732	1.747
Ámbito rural	10.168	10.007	9.646	9.351	9.170
Parque móvil					
Total	8.164	7.790	7.798	7.616	8.093
Ferrocarril (2)	233	233	233	0	–
Carretera (3)	7.929	7.555	7.563	7.616	8.093
Aéreo (4)	2	2	2	0	–
Correspondencia nacida (en millones de objetos) (5)					
Total	4.362,9	4.183,1	4.220,1	4.315,9	4.414,7
Productos básicos	3.146,9	2.889,1	2.863,9	2.912,4	3.048,3
Productos económicos	1.176,2	1.268,3	1.328,6	1.376,0	1.335,8
Productos urgentes	39,8	25,7	27,6	27,5	30,6
Ordinarios	4.208,2	4.039,8	4.068,7	4.161,7	4.251,5
Productos básicos	3.028,5	2.771,4	2.745,2	2.790,7	2.918,3
Productos económicos	1.147,4	1.243,5	1.303,9	1.352,8	1.314,6
Productos urgentes	32,3	24,9	19,6	18,2	18,6
Certificados	154,7	143,3	151,4	154,2	163,2
Productos básicos	118,4	117,7	118,7	121,7	130,0
Productos económicos	28,8	24,8	24,7	23,2	21,2
Productos urgentes	7,5	0,8	8,0	9,3	12,0

(1) No incluye oficinas móviles ni las ajenas al O.A. Correos y Telégrafos. (2) Furgones y coches correo. (3) Furgones, furgonetas, camiones, motocicletas y turismos. (4) Aviones. (5) Los productos básicos incluyen las cartas y las tarjetas postales; los económicos, los impresos, pequeños paquetes postales, sacas para un mismo destinatario, libros, periódicos y correspondencia de negocio; y los productos urgentes, las cartas, tarjetas postales y postal exprés.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Fomento, *Anuario Estadístico 1996*, 1997.

3.3 Recursos hidrológicos

3.3.1 – Evolución de la situación de los embalses por cuencas hidrográficas. En porcentaje de agua embalsada respecto a la capacidad total. 1994-1997

	1994	1995	1996	1997 (*)
Norte	63,92	81,46	66,63	76,18
Duero	48,06	56,16	67,45	66,42
Tajo	41,70	44,57	62,15	63,89
Guadiana	12,01	28,61	63,71	77,63
Guadalquivir	11,90	23,32	76,15	81,15
Sur	21,39	22,09	77,27	73,58
Segura	10,41	11,88	21,52	34,32
Júcar	11,10	10,04	23,43	46,86
Ebro	70,85	63,15	82,86	84,75
Cataluña	75,72	78,32	79,97	78,34
Total peninsular	**36,50**	**42,79**	**65,95**	**71,77**

(*) Datos a 1 de julio.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Fomento, *Anuario Estadístico 1995*, 1996; y Ministerio de Medio Ambiente, *Información Hidrológica*, varios números.

3.3.2 – Evolución de la precipitación anual en milímetros por cuencas hidrográficas. 1991-1997

	1991	1992	1993	1994	1996	1997 (*)	Media 1951-1997
Norte	1.212	1.363	1.407	1.350	1.241	465	1.250
Duero	447	510	600	531	550	227	573
Tajo	458	490	589	489	760	288	619
Guadiana	383	433	454	362	700	229	511
Guadalquivir	496	477	426	384	937	269	582
Sur	498	514	467	346	796	217	538
Segura y Júcar	461	472	439	324	761	183	478
Ebro	568	694	546	542	546	268	585
Cataluña	764	977	740	748	851	241	711
Total peninsular	**565**	**628**	**617**	**553**	**731**	**277**	**638**

(*) Datos hasta el 1 de julio.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Fomento, *Anuario Estadístico 1995*, 1996; y Ministerio de Medio Ambiente, *Información Hidrológica*, varios números.

3.4 Urbanismo

3.4.1 – Evolución del número de municipios con planeamiento urbanístico y del suelo urbano. 1992-1996

	Municipios con planeamiento urbanístico				Suelo urbano (miles de m^2)
	Total	Plan general	Normas subsidiarias	Delimitación del uso del suelo	
1992	5.216	795	2.350	2.071	–
1993	5.296	773	2.471	2.052	–
1994	5.448	751	2.667	2.030	7.276.300
1995	5.522	731	2.791	2.000	7.529.446
1996	5.596	715	2.909	1.972	–

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Fomento, *Anuario Estadístico*, varios años.

3.4.2 – Evolución del número de edificios construidos por número de viviendas. 1992-1997

	Absoluto				%			
	Total	1 vivienda	2 viviendas	3 o más viviendas	Total	1 vivienda	2 viviendas	3 o más viviendas
1992	72.748	57.018	4.256	11.474	100	78,4	5,9	15,8
1993	70.600	57.032	3.612	9.956	100	80,8	5,1	14,1
1994	77.468	63.446	3.530	10.492	100	81,9	4,6	13,5
1995	86.643	70.671	3.664	12.308	100	81,6	4,2	14,2
1996	82.643	67.497	3.422	11.724	100	81,7	4,1	14,2
1997 (*)	34.982	28.706	1.382	4.894	100	82,1	4,0	14,0

(*) Datos hasta mayo.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Fomento, *Boletín estadístico*, n. 12, 1997.

3.4.3 – Evolución del número de viajeros en trasportes urbanos por tipo de transporte. Valores absolutos en millones y porcentaje. 1991-1996

	Metropolitano (1)		Autobús		Cercanías (2)		Total	
	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%
1991	682	28,5	1.710	71,5	–	–	2.392	100
1992	686	25,7	1.667	62,5	316	11,9	2.669	100
1993	640	24,2	1.694	64,0	313	11,8	2.647	100
1994 (3)	630	23,7	1.701	64,0	326	12,3	2.657	100
1995	645	23,4	1.766	64,2	340	12,3	2.751	100
1996	694	25,3	(p) 1.703	62,0	350	12,7	2.747	100

(1) Datos de Madrid y Barcelona, y a partir de 1996 se contabilizan también los viajeros del metro de Bilbao. (2) Datos de Renfe y FEVE. (3) No se incluyen datos de cercanías de FF.CC. de Mallorca. (p) Datos provisionales.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Fomento, *Anuario Estadístico*, varios años.

A. INDICADORES AUTONÓMICOS

A.1 Producción y desarrollo

A.1.1 Producción
A.1.2 Inversión
A.1.3 Financiación pública
A.1.4 Precios y consumo
A.1.5 Mercado de trabajo
A.1.6 Empresa
A.1.7 Desarrollo sostenible (Medio ambiente)

A.2 Bienestar

A.2.1 Procesos demográficos
A.2.2 Procesos formativos
A.2.3 Salud
A.2.4 Vivienda
A.2.5 Protección social
A.2.6 Derecho y seguridad ciudadana
A.2.7 Ocio
A.2.8 Datos de opinión

A.3 Territorio

A.1.1.1 - Evolución del porcentaje de variación anual del Valor Añadido Bruto *per cápita* en pesetas constantes de 1980. 1981–1995

	1981	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993 (p)	1994 (p)	1995 (a)
Andalucía	–3,83	6,21	–0,48	7,32	4,92	3,77	7,98	5,01	0,28	–1,29	1,27	3,52
Aragón	–2,40	–1,48	3,11	4,79	8,07	5,12	2,63	2,89	0,96	0,03	1,04	4,30
Asturias	0,33	6,09	–2,65	0,63	3,64	4,04	1,01	1,64	2,62	–1,87	0,58	2,15
Baleares	3,75	1,68	–5,80	5,63	5,86	2,86	7,07	6,91	3,46	0,75	1,77	4,03
Canarias	–3,79	3,60	20,64	8,17	9,01	0,50	4,11	4,53	4,26	0,20	1,88	3,27
Cantabria	0,22	1,23	–6,23	6,44	9,61	7,95	1,80	1,80	2,91	–1,13	2,24	2,26
Castilla-La Mancha	–5,14	5,06	2,60	10,36	8,17	5,60	5,15	3,59	2,47	–3,09	–0,27	2,26
Castilla y León	–4,69	3,14	–1,97	5,35	3,59	3,00	1,97	2,93	1,60	1,91	–1,49	2,25
Cataluña	–3,62	–0,11	3,56	5,80	6,55	6,40	3,80	2,60	2,32	–1,75	3,09	4,23
C. Valenciana	–1,03	2,12	5,08	5,23	3,44	4,36	6,52	3,98	1,68	–0,84	1,78	4,31
Extremadura	–1,54	5,24	–2,02	8,56	9,49	1,69	6,60	5,25	1,98	–0,36	0,46	1,91
Galicia	–2,13	4,10	–7,08	4,51	4,93	3,38	2,44	3,81	1,93	–0,25	0,44	2,07
Madrid	–1,33	1,36	11,01	7,55	2,69	5,45	6,80	4,45	1,93	–0,33	1,63	4,20
Murcia	–4,24	–0,08	13,75	4,48	2,60	4,55	8,53	2,83	1,57	–0,83	1,38	2,52
Navarra	0,99	1,29	3,96	10,64	2,37	9,16	–0,12	3,01	1,07	–3,29	0,23	2,50
País Vasco	–1,18	2,24	3,62	2,44	1,83	6,59	2,97	5,35	0,47	–1,01	0,77	4,23
La Rioja	9,39	10,55	–10,05	–2,61	3,43	3,44	4,99	3,39	4,13	–1,33	7,19	2,43
Total	**–2,34**	**2,52**	**3,07**	**5,96**	**4,82**	**4,79**	**4,95**	**3,86**	**1,76**	**–0,89**	**1,50**	**3,58**

(p) Datos provisionales. (a) Datos avance.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Anuario Estadístico*, varios años; INE, *Contabilidad Regional de España*, varios años; INE, *Índice de Precios de Consumo. Base* 1992, 1995; e INE, *Boletín mensual de estadística*, varios números.

A.1.1.2 – Evolución de la comparación del Valor Añadido Bruto *per cápita*, en pesetas constantes, con la media nacional. Media nacional=100. 1980-1995

	1980	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993 (p)	1994 (p)	1995 (a)
Andalucía	81,24	78,04	75,17	75,81	75,59	74,56	76,40	76,97	75,64	75,12	74,75	74,50
Aragón	105,78	108,28	110,23	109,46	113,31	114,10	112,02	111,38	110,88	112,29	112,16	113,31
Asturias	99,48	104,17	99,98	95,54	95,12	95,14	92,22	90,80	92,03	91,59	91,22	90,40
Baleares	120,74	142,93	132,05	130,69	130,12	125,61	126,77	129,48	130,43	131,40	130,59	130,01
Canarias	78,11	87,70	102,98	104,37	107,49	102,17	100,86	101,07	102,92	103,42	103,20	102,30
Cantabria	108,84	108,65	98,76	99,29	103,95	107,22	104,12	102,26	103,72	103,76	104,79	103,73
Castilla-La Mancha	90,04	82,26	83,39	87,14	90,29	91,39	91,86	91,84	92,70	90,85	89,47	88,53
Castilla y León	100,63	96,63	93,26	93,15	92,58	91,61	89,65	89,48	89,95	93,12	91,00	90,43
Cataluña	114,56	115,60	115,36	115,33	117,29	119,11	117,80	116,40	117,09	116,14	118,03	118,83
C. Valenciana	99,89	99,20	100,32	99,44	97,90	97,19	98,30	98,15	97,87	97,74	97,83	98,34
Extremadura	64,47	65,96	64,76	66,51	69,79	68,22	69,79	71,14	71,66	72,40	72,02	71,21
Galicia	85,76	87,89	80,02	79,47	80,12	79,60	78,21	78,56	78,96	79,73	79,15	78,24
Madrid	110,87	114,91	122,34	123,83	120,97	121,40	123,20	123,53	123,36	123,67	123,45	123,82
Murcia	99,35	89,81	97,80	95,94	93,42	92,67	95,24	93,80	93,15	92,76	92,21	90,83
Navarra	126,19	121,91	123,08	128,83	126,08	131,50	125,22	124,20	123,32	120,30	118,74	117,46
País Vasco	122,55	123,64	122,85	119,37	116,77	119,68	118,23	120,66	119,84	120,41	120,25	121,72
La Rioja	136,72	158,17	137,59	126,48	124,76	123,27	123,42	122,99	126,12	125,82	133,16	131,95
Total (*)	**400.102**	**411.628**	**423.780**	**447.971**	**468.592**	**490.067**	**513.401**	**532.142**	**540.281**	**534.424**	**541.618**	**560.397**

(*) Los datos del total están en valor absoluto. (p) Datos provisionales. (a) Datos avance.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Anuario Estadístico*, varios años; INE, *Contabilidad Regional de España*, varios años; INE, *Índice de Precios de Consumo*. Base 1992, 1995; e INE, *Boletín mensual de estadística*, varios números.

A.1.1.3 – Evolución del Valor Añadido Bruto en porcentaje por ramas de actividad. 1980-1994

	Andalucía		Aragón		Asturias		Baleares		Canarias		Cantabria	
	1980	1994	1980	1994	1980	1994	1980	1994	1980	1994	1980	1994
1	11,9	7,5	11,4	3,5	5,3	2,5	3,9	1,5	8,5	2,4	7,0	4,0
2	4,6	5,8	5,6	4,3	12,0	9,1	2,0	2,8	3,5	5,5	1,3	1,7
3	1,2	0,7	1,1	0,6	12,6	7,3	0,0	0,0	0,0	0,0	5,2	2,7
4	2,9	1,3	2,0	1,6	3,1	2,5	1,4	0,7	1,1	0,8	2,7	2,0
5	1,4	0,9	1,7	0,9	1,3	0,5	0,1	0,0	0,4	0,1	5,0	2,4
6	2,0	1,4	9,1	6,7	3,6	2,3	0,9	0,5	0,6	0,4	9,4	6,3
7	1,6	1,2	1,7	5,5	1,1	0,7	0,1	0,1	0,2	0,3	2,6	1,6
8	6,3	5,6	3,5	3,6	3,9	3,8	2,4	1,9	4,8	3,3	5,5	5,8
9	1,4	0,8	2,4	1,5	0,5	0,2	3,1	1,4	0,1	0,2	0,6	0,5
10	0,6	0,5	1,2	1,5	0,5	0,6	0,4	0,3	0,8	0,5	0,6	0,5
11	0,9	0,6	2,6	1,5	1,0	0,4	2,1	1,0	0,5	0,4	2,7	1,6
12	10,4	9,4	8,0	7,8	8,6	9,9	8,0	7,0	10,3	7,9	6,4	7,9
13	19,6	26,1	17,2	23,5	17,2	20,7	44,0	45,5	30,3	40,8	17,5	18,9
14	5,9	5,5	5,0	4,9	5,0	6,4	5,7	8,9	8,3	8,3	7,0	6,1
15	4,5	5,3	6,0	6,3	4,9	6,1	5,4	5,8	4,7	4,1	5,3	6,0
16	13,3	16,6	13,9	17,0	12,1	17,7	16,9	17,1	16,3	15,1	13,8	23,8
17	15,2	17,6	11,2	16,0	11,2	16,2	7,1	12,1	13,3	16,6	11,0	15,1
18	–3,6	–6,8	–3,7	–6,8	–3,9	–6,8	–3,6	–6,8	–3,6	–6,8	–3,6	–6,8
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Notas: Los datos de 1994 son provisionales.
1. Productos de la agricultura, de la silvicultura y de la pesca. 2. Productos energéticos. 3. Minerales y metales férreos y no férreos. 4. Minerales y productos a base de minerales no metálicos. 5. Productos químicos. 6. Productos metálicos, máquinas y material eléctrico. 7. Material de transporte. 8. Productos alimenticios, bebidas y tabaco. 9. Productos textiles, cuero y calzados, vestido. 10. Papel, artículos de papel, impresión. 11. Productos de industrias diversas. 12. Construcción y obras de ingeniería civil. 13. Recuperación y reparación. Servicios de comercio, hostelería y restaurantes. 14. Servicios de transportes y comunicaciones. 15. Servicios de las instituciones de crédito y seguro. 16. Otros servicios destinados a la venta. 17. Servicios de Administración general, servicios de enseñanza e investigación, servicios de sanidad, servicio doméstico y otros servicios no destinados a la venta. 18. Producción imputada de servicios bancarios.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Contabilidad Regional de España*, varios años.

Sigue **A.1.1.3 – Evolución del Valor Añadido Bruto en porcentaje por ramas de actividad. 1980-1994**

	Castilla-La Mancha		Castilla y León		Cataluña		C. Valenciana		Extremadura		Galicia	
	1980	1994	1980	1994	1980	1994	1980	1994	1980	1994	1980	1994
1	18,1	6,7	12,8	5,7	3,4	1,4	6,3	3,1	18,1	8,4	12,4	8,0
2	9,7	13,8	5,6	7,7	4,1	5,4	2,7	5,2	2,1	10,3	7,2	9,6
3	0,4	0,1	0,5	0,3	0,4	0,2	1,1	0,3	0,2	0,0	2,8	0,8
4	3,6	2,7	1,5	1,9	1,9	1,4	3,8	3,4	1,2	0,6	1,7	1,9
5	2,5	1,7	1,2	1,2	5,2	4,1	1,2	1,0	0,2	0,0	0,6	0,6
6	2,7	2,7	2,5	2,0	8,6	6,2	3,1	3,3	1,3	0,7	2,3	1,7
7	0,4	0,3	6,8	4,2	3,5	2,1	2,0	1,8	0,2	0,0	3,9	3,3
8	4,7	4,2	5,5	6,1	4,7	4,5	4,6	4,4	6,0	3,8	4,3	5,1
9	2,5	2,4	1,3	0,8	7,0	3,5	6,9	4,4	0,9	0,5	0,9	1,0
10	0,4	0,4	0,9	0,8	2,1	1,9	0,8	0,8	0,2	0,2	0,5	0,5
11	1,7	1,2	3,2	2,3	2,8	2,2	4,6	3,3	0,7	0,4	1,9	1,4
12	10,2	10,0	8,4	10,0	7,9	7,4	9,0	8,0	10,7	13,2	10,7	10,0
13	15,1	20,0	16,8	18,4	16,7	24,3	20,1	27,2	20,8	22,1	19,1	19,3
14	5,3	4,5	5,5	4,2	5,1	5,8	5,4	5,9	5,0	3,9	5,5	5,3
15	4,6	5,9	5,6	6,7	6,6	7,6	5,4	5,6	6,0	5,5	5,6	5,8
16	10,8	13,4	13,4	15,9	16,5	19,0	16,5	17,3	13,3	15,1	12,2	16,6
17	10,9	16,7	12,1	18,6	7,0	9,8	9,9	11,8	16,7	21,9	12,1	15,9
18	–3,5	–6,8	–3,7	–6,8	–3,6	–6,8	–3,6	–6,7	–3,7	–6,8	–3,6	–6,8
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Notas: Los datos de 1994 son provisionales.
1. Productos de la agricultura, de la silvicultura y de la pesca. 2. Productos energéticos. 3. Minerales y metales férreos y no férreos. 4. Minerales y productos a base de minerales no metálicos. 5. Productos químicos. 6. Productos metálicos, máquinas y material eléctrico. 7. Material de transporte. 8. Productos alimenticios, bebidas y tabaco. 9. Productos textiles, cuero y calzados, vestido. 10. Papel, artículos de papel, impresión. 11. Productos de industrias diversas. 12. Construcción y obras de ingeniería civil. 13. Recuperación y reparación. Servicios de comercio, hostelería y restaurantes. 14. Servicios de transportes y comunicaciones. 15. Servicios de las instituciones de crédito y seguro. 16. Otros servicios destinados a la venta. 17. Servicios de Administración general, servicios de enseñanza e investigación, servicios de sanidad, servicio doméstico y otros servicios no destinados a la venta. 18. Producción imputada de servicios bancarios.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Contabilidad Regional de España*, varios años.

Sigue **A.1.1.3 – Evolución del Valor Añadido Bruto en porcentaje por ramas de actividad. 1980-1994**

	Madrid		Murcia		Navarra		País Vasco		La Rioja		Total	
	1980	1994	1980	1994	1980	1994	1980	1994	1980	1994	1980	1994
1	0,6	0,2	8,7	6,7	8,0	3,7	2,9	1,6	9,8	6,5	7,2	3,5
2	1,2	2,6	13,2	10,2	0,7	1,8	5,7	11,2	0,8	1,8	4,5	6,1
3	0,4	0,2	1,2	0,4	3,8	2,3	8,2	3,4	0,2	0,1	1,8	0,8
4	1,3	0,8	1,7	1,0	3,9	3,0	2,0	1,7	1,5	1,6	2,2	1,6
5	2,8	1,9	1,8	0,7	1,2	0,9	2,6	1,5	0,5	0,5	2,3	1,7
6	7,5	4,6	2,1	1,8	10,6	9,6	16,5	11,5	4,4	4,1	5,8	4,1
7	2,6	1,9	2,8	1,2	5,4	5,5	3,6	2,3	0,4	1,5	2,7	2,0
8	2,8	2,2	5,5	5,0	7,0	5,9	3,2	2,3	24,5	27,0	4,7	4,3
9	1,4	0,8	1,5	1,4	1,3	0,9	0,8	0,4	6,2	3,6	3,0	1,7
10	2,1	2,2	0,6	0,6	2,6	2,5	2,4	1,5	1,3	0,8	1,3	1,2
11	1,7	1,1	2,3	1,8	2,8	2,3	5,4	3,3	4,0	2,9	2,5	1,7
12	8,0	8,7	8,9	8,9	7,3	8,4	5,2	7,0	7,1	5,8	8,6	8,5
13	18,4	22,1	16,5	25,4	14,0	19,9	13,6	20,1	12,5	19,9	18,5	24,3
14	7,7	7,3	7,6	6,0	8,6	6,1	4,5	5,1	4,2	3,4	5,9	5,9
15	9,5	11,0	4,1	4,9	4,3	6,5	5,2	7,3	5,9	4,9	6,0	6,9
16	20,7	22,3	14,0	14,6	12,7	15,2	14,1	16,0	11,0	10,9	15,3	17,7
17	15,1	17,1	10,8	16,3	9,5	12,3	7,9	10,7	8,9	11,5	11,3	14,6
18	–3,6	–6,8	–3,3	–6,8	–3,6	–6,8	–3,6	–6,8	–3,3	–6,8	–3,6	–6,8
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Notas: Los datos de 1994 son provisionales.
1. Productos de la agricultura, de la silvicultura y de la pesca. 2. Productos energéticos. 3. Minerales y metales férreos y no férreos. 4. Minerales y productos a base de minerales no metálicos. 5. Productos químicos. 6. Productos metálicos, máquinas y material eléctrico. 7. Material de transporte. 8. Productos alimenticios, bebidas y tabaco. 9. Productos textiles, cuero y calzados, vestido. 10. Papel, artículos de papel, impresión. 11. Productos de industrias diversas. 12. Construcción y obras de ingeniería civil. 13. Recuperación y reparación. Servicios de comercio, hostelería y restaurantes. 14. Servicios de transportes y comunicaciones. 15. Servicios de las instituciones de crédito y seguro. 16. Otros servicios destinados a la venta. 17. Servicios de Administración general, servicios de enseñanza e investigación, servicios de sanidad, servicio doméstico y otros servicios no destinados a la venta. 18. Producción imputada de servicios bancarios.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Contabilidad Regional de España*, varios años.

A.1.2 Inversión

A.1.2.1 - Evolución del número de oficinas bancarias por cada 10.000 habitantes. 1993-1997

	1993	1994	1995	1996	1997 (*)
Andalucía	7,0	7,0	7,1	7,2	7,3
Aragón	13,3	13,4	13,6	13,7	13,8
Asturias	7,7	7,9	8,0	8,4	8,5
Baleares	12,4	12,4	12,6	13,2	13,3
Canarias	6,0	5,8	5,9	6,0	6,1
Cantabria	8,8	9,2	9,4	9,5	9,6
Castilla-La Mancha	11,0	11,0	10,8	10,7	11,0
Castilla y León	11,0	11,3	11,3	11,4	11,7
Cataluña	11,0	11,1	11,3	11,6	11,6
C. Valenciana	9,9	9,8	9,9	10,1	10,2
Extremadura	9,0	9,3	9,6	9,7	10,1
Galicia	8,7	8,8	8,9	9,0	9,1
Madrid	7,2	7,4	7,9	8,2	8,3
Murcia	7,9	8,0	8,0	8,1	8,3
Navarra	13,3	13,5	13,9	14,0	14,1
País Vasco	7,5	7,6	7,8	8,0	8,1
La Rioja	15,1	15,2	15,2	15,5	15,4
Total	**9,0**	**9,1**	**9,3**	**9,5**	**9,5**

(*) Datos a 30 de septiembre.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Anuario Estadístico*, varios años; Instituto de Demografía, *Proyección de la población española*, Madrid, 1994; Banco de España, *Boletín estadístico*, varios números.

A.1.2.2 - Evolución de la comparación de los depósitos *per cápita*, en pesetas corrientes, del sector privado en el sistema bancario con la media nacional. Media nacional=100. 1986-1997

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997 (1)
Andalucía	58,4	58,7	57,8	57,4	57,0	55,9	55,4	53,7	53,6	51,9	50,5	50,0
Aragón	121,7	117,5	115,1	111,5	112,1	108,3	109,6	108,6	110,4	109,5	109,9	106,3
Asturias	82,3	82,7	81,6	80,7	83,0	82,8	83,8	83,4	83,7	86,6	86,6	87,2
Baleares	111,5	111,1	108,3	103,4	99,4	97,0	96,5	94,4	98,3	97,3	99,5	100,6
Canarias	61,0	63,3	62,0	57,8	55,2	51,9	51,5	49,0	51,1	50,7	52,0	53,6
Cantabria	98,1	94,2	94,5	92,6	94,4	94,7	91,2	87,6	90,1	86,2	88,9	84,1
Castilla-La Mancha	83,7	83,2	83,6	82,0	83,5	84,4	85,2	84,8	85,7	83,6	79,6	78,4
Castilla y León	108,4	106,2	105,8	104,5	106,0	105,3	107,6	106,9	108,0	107,2	105,4	103,9
Cataluña	126,2	123,5	132,4	138,5	137,6	137,7	138,5	138,1	136,9	131,8	135,0	133,7
C. Valenciana	95,1	94,2	91,7	88,5	86,5	82,1	79,8	78,9	78,7	78,2	76,6	78,2
Extremadura	65,0	62,9	62,4	61,4	62,9	64,1	66,2	66,3	66,8	64,9	63,4	62,4
Galicia	80,6	79,4	78,7	77,9	78,6	77,2	76,9	75,7	75,6	74,1	73,0	73,5
Madrid	145,2	150,3	150,8	153,2	151,2	161,0	157,9	167,9	167,0	179,7	183,5	183,8
Murcia	70,2	71,6	69,4	68,2	68,4	64,4	62,7	59,9	60,8	59,4	59,5	60,7
Navarra	118,9	118,3	120,8	118,8	146,6	142,8	134,1	130,4	129,1	125,9	126,2	125,7
País Vasco	133,5	137,5	125,8	123,6	126,3	125,6	135,9	131,6	131,2	130,1	129,3	130,2
La Rioja	143,4	144,3	132,0	128,7	125,5	117,7	118,4	108,7	110,5	110,2	104,4	99,0
Total (2)	**597.455**	**672.075**	**756.718**	**859.233**	**970.340**	**1.076.041**	**1.157.555**	**1.276.664**	**1.370.073**	**1.534.896**	**1.611.283**	**1.626.372**

(1) Datos a 30 de septiembre. (2) Los datos del total están en valor absoluto.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Anuario Estadístico*, varios años; Instituto de Demografía, *Proyección de la población española*, Madrid, 1994; y Banco de España, *Boletín estadístico*, varios números.

A.1.2.3 - Número de bancos y cajas. 1995

	Oficinas en municipios con menos de 1.000 habitantes	Total de oficinas	% sobre el total de oficinas	Oficinas por 10.000 hab. en municipios con menos de 1.000 habitantes
Andalucía	120	5.696	2,1	13,8
Aragón	454	1.829	24,8	26,9
Asturias	9	956	0,9	12,1
Baleares	9	1.155	0,8	12,3
Canarias	0	1.099	0,0	0,0
Cantabria	12	604	2,0	6,7
Castilla-La Mancha	277	2.090	13,3	14,6
Castilla y León	591	3.185	18,6	11,0
Cataluña	181	7.717	2,3	8,5
C. Valenciana	197	4.496	4,4	19,4
Extremadura	113	1.181	9,6	11,8
Galicia	10	2.720	0,4	19,7
Madrid	33	5.018	0,7	11,7
Murcia	2	956	0,2	12,0
Navarra	82	847	9,7	14,1
País Vasco	40	1.954	2,0	7,8
La Rioja	107	447	23,9	29,4
Total	**2.237**	**41.950**	**5,3**	**13,9**

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de La Caixa, *Anuario Comercial de España 1997*, Barcelona, 1997.

A.1.3 Financiación pública

A.1.3.1 – Endeudamiento acumulado. 1996

	Endeudamiento (en miles de millones de pesetas)	Endeudamiento *per cápita* (en pesetas)	Porcentaje de endeudamiento sobre el PIB (p)
Comunidades Autónomas uniprovinciales (art. 143)			
Asturias	67	62.542	3,6
Baleares	44	60.319	2,4
Cantabria	24	45.574	2,5
Madrid (1)	459	91.508	3,9
Murcia	91	83.918	5,0
La Rioja	20	76.790	3,6
Total	705	81.145	3,8
Comunidades Autónomas pluriprovinciales (art. 143)			
Aragón	122	103.375	4,9
Castilla-La Mancha	83	48.996	3,2
Castilla y León	141	56.180	3,2
Extremadura	82	76.260	5,9
Total	428	66.262	3,9
Comunidades Autónomas artículo 151			
Andalucía (2)	845	118.543	8,6
Cataluña	1.176	193.883	8,3
Canarias (3)	167	106.835	6,2
Comunidad Valenciana (3)	502	128.284	7,0
Galicia	372	136.576	9,2
Total	3.062	143.125	8,1
Comunidades Autónomas forales			
Navarra	129	244.952	10,9
País Vasco	327	158.032	7,1
Total	456	175.666	7,9
Total Comunidades Autónomas	**4.651**	**118.436**	**6,3**

(p) Datos provisionales. (1) Artículo 144 c. Territorios uniprovinciales que no tengan entidad regional histórica. (2) Artículo 151.1. (3) Se suele incluir entre las Comunidades Autónomas de autonomía plena a las Comunidades Autónomas asimiladas (Canarias y Comunidad Valenciana), aunque respecto a ellas no encaje ni la denominación de Comunidad Autónoma del artículo 151 ni la de vía rápida.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Instituto de Demografía, *Proyección de la población española,* Madrid, 1994; y Banco de España, *Boletín estadístico,* septiembre 1997.

A.1.4.1 – Evolución del IPC. En números índice. Base 1980=100. 1981-1997

	1981	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997 (*)
Andalucía	114,8	173,6	189,0	197,2	207,3	221,4	237,5	249,0	262,0	274,5	286,8	299,4	308,1	312,5
Aragón	114,2	171,2	184,1	192,4	203,9	216,6	231,8	245,9	258,2	269,4	281,0	291,9	303,6	307,1
Asturias	113,3	168,6	181,6	189,1	199,7	213,6	228,1	241,8	255,2	268,2	280,9	293,9	303,1	308,9
Baleares	113,5	169,3	185,1	193,8	202,8	215,2	228,8	238,2	249,0	260,7	274,1	286,6	296,6	303,0
Canarias	117,2	174,7	183,4	192,2	200,4	215,2	227,2	237,7	249,8	263,2	277,4	290,1	296,7	303,8
Cantabria	114,4	166,5	180,5	186,5	197,1	207,8	219,8	231,6	244,9	255,4	265,7	277,9	286,5	290,1
Castilla-La Mancha	114,9	171,2	184,1	191,7	200,7	214,2	227,3	239,9	251,0	264,4	275,5	288,5	298,8	303,5
Castilla y León	115,0	171,8	185,6	192,5	203,4	216,3	229,7	242,4	253,8	267,0	278,5	290,4	300,4	305,1
Cataluña	113,1	173,1	188,2	198,5	209,4	224,7	241,2	257,6	271,6	285,9	297,3	310,1	321,5	327,1
C. Valenciana	114,4	174,2	188,1	197,5	209,6	224,5	238,1	251,1	264,8	276,8	287,5	299,9	309,3	314,8
Extremadura	114,8	174,2	187,2	194,2	204,5	217,0	227,8	239,9	253,7	266,4	280,0	292,0	303,1	307,8
Galicia	115,6	172,7	188,7	197,2	210,0	225,6	238,5	251,1	264,9	278,1	291,0	303,7	313,2	318,9
Madrid	114,2	170,7	183,7	191,1	205,2	219,4	233,0	244,8	259,1	271,4	282,5	292,9	300,5	306,3
Murcia	115,0	172,0	185,4	195,1	206,1	222,2	236,9	250,7	263,1	273,8	287,0	300,4	310,7	317,4
Navarra	113,4	166,1	181,2	190,2	199,9	212,7	228,5	242,7	255,2	270,7	283,1	299,3	310,5	317,7
País Vasco	115,0	178,2	194,2	203,8	216,2	229,5	244,2	256,2	269,7	283,5	296,2	309,4	320,2	332,6
La Rioja	115,2	173,7	186,8	194,8	209,2	226,2	240,3	253,4	267,1	279,8	293,3	307,6	320,0	320,3
Total	**114,4**	**172,6**	**186,9**	**195,5**	**206,9**	**221,2**	**235,6**	**248,7**	**262,0**	**275,0**	**286,7**	**299,0**	**308,8**	**314,2**

(*) Datos a noviembre.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Índices de Precios de Consumo. Base 1992*, 1995; e INE, *Boletín mensual de estadística*, varios números.

A.1.4.2 – Evolución de la comparación del consumo final *per cápita* de las familias residentes en pesetas constantes de 1980 con la media nacional. Media nacional=100. 1980-1995

	1980	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993 (p)	1994 (p)	1995 (a)
Andalucía	87,3	82,1	82,5	82,6	82,9	81,4	81,0	81,5	81,5	81,3	81,2	81,2
Aragón	107,0	105,3	114,1	113,7	116,1	116,0	115,1	113,3	113,9	114,1	113,9	114,1
Asturias	99,7	103,6	105,3	105,2	105,3	105,5	105,4	103,2	103,1	103,2	102,9	103,0
Baleares	120,2	120,4	121,8	120,5	120,1	122,5	120,4	125,5	125,5	125,3	124,9	125,0
Canarias	80,6	83,1	93,5	93,0	92,9	91,1	91,8	91,9	91,7	92,0	91,1	91,7
Cantabria	111,5	111,0	97,8	98,3	103,9	105,1	104,7	104,7	104,7	104,6	104,5	104,2
Castilla-La Mancha	86,0	84,5	86,1	86,4	88,8	91,0	91,3	88,4	88,9	88,6	88,7	88,6
Castilla y León	102,0	96,2	97,3	97,7	99,9	101,4	101,9	99,1	99,3	98,7	98,9	98,9
Cataluña	107,5	113,2	112,2	112,0	112,6	111,7	111,8	112,3	113,0	113,4	113,5	113,4
C. Valenciana	102,5	102,8	101,9	101,4	100,1	99,2	98,9	100,9	100,8	100,8	100,7	100,6
Extremadura	76,0	69,7	72,7	72,9	75,7	77,9	78,8	74,1	73,9	73,9	73,6	73,9
Galicia	90,9	91,0	86,9	87,6	86,9	88,9	89,7	87,9	87,4	87,5	87,5	87,5
Madrid	116,2	121,1	119,7	119,2	115,6	113,9	113,8	115,6	115,1	115,3	115,5	115,6
Murcia	97,3	90,7	85,8	85,8	88,3	88,2	88,3	89,9	89,9	90,1	89,6	89,5
Navarra	114,9	115,7	115,1	115,4	122,5	125,6	124,7	124,3	124,4	123,6	124,3	123,6
País Vasco	103,1	110,1	108,8	110,6	108,1	113,3	113,8	113,2	112,6	112,6	112,6	112,8
La Rioja	105,3	101,0	100,6	100,3	101,0	101,4	101,9	102,6	102,4	102,8	102,6	102,6
Total (*)	**269.703**	**272.953**	**283.643**	**302.723**	**314.398**	**330.777**	**341.986**	**354.062**	**364.759**	**357.966**	**362.306**	**368.761**

(*) Los datos del total están en valor absoluto. (p) Datos provisionales. (a) Datos avance.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Anuario Estadístico*, varios años; INE, *Contabilidad Regional de España,* varios años; INE, *Índice de Precios de Consumo. Base 1992*, 1995; e INE, *Boletín mensual de estadística*, varios números.

A.1.4.3 – Evolución de la comparación de la renta bruta disponible *per cápita* de las familias residentes en pesetas constantes de 1985 con la media nacional. Media nacional=100. 1985-1994

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992 (p)	1993 (p)	1994 (a)
Andalucía	79,8	80,2	78,9	79,1	78,4	77,4	77,6	78,9	78,0	78,9
Aragón	116,6	118,0	115,8	119,1	118,7	116,3	116,9	118,0	121,0	121,1
Asturias	105,6	106,4	103,8	104,1	104,0	104,9	105,6	106,4	104,6	100,7
Baleares	133,2	132,2	132,0	132,8	132,6	126,4	128,1	128,2	127,5	128,8
Canarias	98,3	102,8	103,5	103,6	99,0	94,5	96,7	96,7	97,3	97,1
Cantabria	109,0	105,8	100,5	105,9	106,4	104,5	103,7	104,6	104,8	102,4
Castilla-La Mancha	84,0	87,4	83,2	85,4	87,5	88,2	87,9	88,7	88,4	88,9
Castilla y León	97,3	100,0	96,3	98,4	100,0	99,5	98,8	98,3	97,9	98,0
Cataluña	110,0	108,8	111,1	112,1	109,6	113,6	112,6	112,0	113,4	113,7
C. Valenciana	102,8	99,5	100,5	99,5	98,6	98,4	98,6	98,1	98,0	97,8
Extremadura	68,3	71,9	72,7	75,4	77,5	78,6	78,7	79,2	76,5	76,7
Galicia	83,4	86,0	86,6	85,8	87,8	87,9	87,1	86,3	85,9	85,6
Madrid	117,5	113,7	118,0	114,4	114,2	115,3	115,3	113,9	114,3	114,8
Murcia	85,2	92,9	87,4	89,3	88,6	86,5	86,1	86,1	87,1	86,2
Navarra	114,7	113,9	117,3	124,8	130,3	125,8	126,2	125,4	123,3	124,0
País Vasco	123,8	121,3	120,6	119,2	123,0	121,3	122,9	125,0	124,9	122,0
La Rioja	112,8	116,6	111,6	113,5	111,2	109,0	109,5	108,8	111,8	110,7
Total (*)	**527.352**	**550.014**	**570.436**	**595.968**	**619.130**	**656.745**	**688.752**	**697.649**	**707.904**	**697.447**

(*) Los datos del total están en valor absoluto. (p) Datos provisionales. (a) Datos avance.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Anuario Estadístico*, varios años; INE, *Contabilidad Regional de España*, varios años; INE, *Índice de Precios de Consumo. Base 1992*, 1995; e INE, *Boletín mensual de estadística*, varios números.

A.1.4.4 – Locales destinados al comercio minorista y a la venta y reparación de vehículos a motor. 1991

	Locales dedicados al comercio minorista					Locales dedicados a la venta y reparación de vehículos a motor				
	Locales en municipios con menos de 1.000 hab.	Total de locales en la C.A.	% sobre el total de locales de la C.A.	N° de municipios con menos de 1.000 hab. con estos locales	% de municipios con menos de 1.000 hab. con estos locales	Locales en municipios con menos de 1.000 hab.	Total de locales en la C.A.	% sobre el total de locales de la C.A.	N° de municipios con menos de 1.000 hab. con estos locales	% de municipios con menos de 1.000 hab. con estos locales
Andalucía	1.046	102.030	1,0	171	97,7	39	11.637	0,3	26	14,9
Aragón	1.898	18.120	10,5	463	75,8	188	2.272	8,3	116	19,0
Asturias	76	16.320	0,5	10	83,3	6	1.953	0,3	4	33,3
Baleares	71	15.831	0,4	11	100,0	7	1.844	0,4	7	63,6
Canarias	13	22.329	0,1	1	100,0	2	3.502	0,1	1	100,0
Cantabria	130	7.536	1,7	27	87,1	9	889	1,0	6	19,4
Castilla-La Mancha	2.370	25.447	9,3	452	71,5	225	3.677	6,1	139	22,0
Castilla y León	4.848	38.687	12,5	1.257	64,9	572	4.748	12,0	329	17,0
Cataluña	2.672	109.580	2,4	434	79,8	387	13.918	2,8	214	39,3
C. Valenciana	1.452	63.500	2,3	215	90,7	113	8.294	1,4	71	30,0
Extremadura	1.222	15.863	7,7	172	98,3	52	1.854	2,8	39	22,3
Galicia	57	42.117	0,1	7	100,0	5	5.584	0,1	4	57,1
Madrid	405	64.431	0,6	59	78,7	35	7.260	0,5	22	29,3
Murcia	21	15.009	0,1	2	100,0	1	2.469	0,0	1	50,0
Navarra	535	8.040	6,7	120	63,8	73	1.092	6,7	46	24,5
País Vasco	280	32.506	0,9	68	60,7	52	3.435	1,5	24	21,4
La Rioja	418	4.578	9,1	94	63,9	40	548	7,3	19	12,9
Total	**17.514**	**604.595**	**2,9**	**3.563**	**72,7**	**1.806**	**75.168**	**2,4**	**1.068**	**21,8**

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Los Municipios CERCA* (CD-ROM), 1995.

A.1.5 Mercado de trabajo

A.1.5.1 - Evolución de la tasa de actividad. 1988-1997

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Andalucía	47,02	46,93	47,31	47,00	46,92	47,31	47,27	47,10	48,25	49,05
Aragón	45,60	47,27	46,68	46,86	46,73	47,53	47,74	47,05	48,13	48,67
Asturias	46,94	46,72	46,74	44,86	44,12	42,57	42,65	42,47	43,55	43,45
Baleares	52,42	53,37	51,82	52,32	48,57	52,97	52,54	53,01	53,46	53,39
Canarias	51,21	51,76	50,85	53,84	50,72	51,85	51,19	50,53	50,78	52,40
Cantabria	47,58	48,64	46,47	46,14	46,87	47,00	45,98	46,67	45,14	46,98
Castilla-La Mancha	45,36	45,50	44,88	45,59	45,21	44,83	43,81	44,02	45,14	46,62
Castilla y León	46,40	46,94	46,27	46,01	45,47	45,53	44,83	46,06	46,15	46,26
Cataluña	51,87	52,31	52,76	52,30	50,99	52,21	52,29	52,41	52,71	52,96
C. Valenciana	50,07	51,07	51,81	51,12	52,30	52,60	51,81	51,83	51,68	51,19
Extremadura	44,30	44,67	45,06	45,72	44,99	45,34	44,45	46,27	46,66	47,22
Galicia	53,32	52,18	51,92	50,61	50,84	50,65	48,94	48,83	48,91	47,53
Madrid	47,70	48,42	48,80	48,26	49,81	48,80	48,73	51,11	52,09	51,59
Murcia	47,94	49,98	50,23	50,88	50,49	50,75	50,05	49,14	49,04	52,74
Navarra	48,71	49,84	48,95	49,52	47,43	47,45	48,25	47,54	49,02	51,63
País Vasco	49,55	50,27	51,02	50,84	49,90	50,17	50,96	49,68	49,17	50,68
La Rioja	49,25	46,78	47,25	48,44	47,71	46,49	46,62	45,68	47,27	45,99
Total	**48,85**	**49,24**	**49,35**	**49,12**	**48,86**	**49,11**	**48,82**	**49,14**	**49,61**	**49,99**

Nota: Se define la tasa de actividad como el porcentaje de población activa respecto a la población total mayor de 16 años.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Encuesta de Población Activa*, varios números.

A.1.5.2 - Evolución de la tasa de ocupación. 1988-1997

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Andalucía	33,80	34,14	35,05	34,45	32,51	31,14	30,76	31,11	32,59	33,40
Aragón	39,34	41,74	42,43	41,88	40,32	39,09	39,46	39,68	40,84	42,38
Asturias	38,54	38,09	38,81	37,81	36,13	33,46	32,79	34,67	34,43	34,44
Baleares	46,97	47,22	45,81	46,89	42,19	42,29	43,15	45,11	46,27	47,38
Canarias	40,11	40,98	39,33	40,05	37,82	37,09	38,61	38,55	39,59	42,49
Cantabria	38,11	40,80	38,80	38,06	38,57	37,01	36,52	35,78	34,42	37,36
Castilla-La Mancha	38,82	39,14	39,24	39,71	37,84	35,69	35,51	35,20	36,34	38,22
Castilla y León	38,40	39,57	39,38	38,88	37,17	36,22	35,40	36,81	36,98	37,31
Cataluña	42,72	45,14	46,06	45,59	43,00	40,97	41,18	41,96	42,73	44,39
C. Valenciana	42,17	43,33	44,54	43,00	41,62	39,86	39,48	40,78	40,43	41,83
Extremadura	33,01	32,90	34,45	33,98	33,39	31,50	30,18	31,96	32,63	32,99
Galicia	46,84	46,20	45,59	44,26	42,17	41,11	39,68	40,03	39,81	39,28
Madrid	40,78	42,31	43,07	42,03	42,11	39,17	38,58	40,30	41,41	42,19
Murcia	40,25	42,14	42,67	40,64	39,20	37,77	37,99	38,23	37,32	42,67
Navarra	41,58	43,91	43,18	44,42	41,81	40,78	41,08	41,37	43,46	46,61
País Vasco	38,94	40,84	41,32	41,54	38,88	37,70	38,56	38,42	38,83	40,93
La Rioja	42,97	42,44	42,80	42,97	40,94	39,24	38,84	38,86	40,62	41,04
Total	**39,85**	**40,94**	**41,42**	**40,80**	**39,06**	**37,38**	**37,16**	**37,96**	**38,60**	**39,84**

Nota: Se define la tasa de ocupación como el porcentaje de población ocupada sobre la población total mayor de 16 años.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Encuesta de Población Activa*, varios números.

A.1.5.3 - Evolución de la tasa de paro. 1980-1997

	1980	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Andalucía	17,72	30,07	30,67	30,80	28,90	27,02	25,57	25,81	28,15	33,02	34,63	33,91	32,45	31,91
Aragón	8,80	17,76	16,24	14,03	13,93	12,06	9,48	9,90	12,07	16,65	18,14	15,91	15,13	12,92
Asturias	8,57	18,55	19,26	20,31	19,52	17,81	17,32	15,86	17,23	20,56	22,50	20,18	20,93	20,73
Baleares	7,72	13,91	14,37	14,16	11,14	10,66	10,47	9,94	11,34	17,59	17,72	14,26	13,45	11,25
Canarias	12,57	26,80	26,66	24,16	22,40	21,52	23,00	24,48	24,83	28,34	26,67	23,75	22,05	18,90
Cantabria	7,30	15,57	17,86	18,92	20,83	17,84	16,78	15,95	16,51	19,72	23,20	22,31	23,76	20,49
Castilla-La Mancha	10,80	16,98	15,72	15,44	15,25	14,10	13,01	12,98	15,57	19,42	19,53	20,16	19,49	18,03
Castilla y León	8,58	18,27	18,29	17,17	17,63	16,66	15,27	14,93	17,42	20,24	21,26	20,51	19,87	19,35
Cataluña	12,11	22,81	21,59	20,74	19,07	14,28	12,68	12,24	13,59	19,42	21,20	19,87	18,94	16,18
C. Valenciana	9,80	21,32	20,00	19,01	17,20	15,37	14,28	15,70	19,19	23,75	24,60	22,43	21,77	18,29
Extremadura	15,24	27,85	28,47	26,71	26,36	26,42	24,53	23,86	25,86	29,88	31,53	30,57	30,07	30,10
Galicia	4,81	13,05	13,54	12,73	12,26	12,07	12,03	12,21	16,04	18,02	19,38	17,60	18,60	17,37
Madrid	13,04	22,18	20,12	17,05	16,54	13,25	12,52	12,16	13,19	17,95	20,86	20,92	20,50	18,23
Murcia	10,02	20,33	19,52	19,37	17,28	16,18	15,84	18,13	21,04	24,88	25,35	23,69	23,89	19,12
Navarra	11,75	19,03	18,86	16,35	14,62	12,75	11,74	10,65	11,06	13,87	14,74	12,93	11,35	9,73
País Vasco	12,86	23,86	24,10	23,23	21,82	19,59	18,77	18,51	19,83	23,89	24,88	22,96	21,04	19,25
La Rioja	5,19	17,46	15,58	13,61	13,54	10,10	8,44	9,62	13,53	14,56	17,05	16,07	14,07	10,76
Total	**11,55**	**21,94**	**21,48**	**20,54**	**19,44**	**17,23**	**16,21**	**16,31**	**18,38**	**22,72**	**24,15**	**22,91**	**22,19**	**20,32**

Nota: Se define la tasa de paro como el porcentaje de población parada sobre la población activa total.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Encuesta de Población Activa*, varios números.

A.1.5.4 – Evolución de los ocupados por sectores económicos. En miles. 1988-1997

	Agricultura		% de variación	Industria		% de variación	Construcción		% de variación	Servicios		% de variación
	1988	1997	88/97	1988	1997	88/97	1988	1997	88/97	1988	1997	88/97
Andalucía	324,4	232,6	–28,3	251,1	247,2	–1,6	183,4	189,9	3,5	958,9	1.225,2	27,8
Aragón	54,9	42,4	–22,8	103,5	110,7	7,0	32,4	32,5	0,3	194,0	236,4	21,9
Asturias	73,4	34,4	–53,1	91,4	62,2	–31,9	29,0	37,1	27,9	152,1	182,6	20,1
Baleares	13,1	6,6	–49,6	47,2	32,7	–30,7	27,8	32,3	16,2	157,2	210,1	33,7
Canarias	43,5	43,0	–1,1	47,6	43,6	–8,4	55,4	56,5	2,0	291,7	394,7	35,3
Cantabria	25,3	16,7	–34,0	35,8	34,9	–2,5	14,2	17,4	22,5	79,9	96,2	20,4
Castilla-La Mancha	113,6	65,2	–42,6	117,1	97,4	–16,8	57,7	80,1	38,8	224,2	284,6	26,9
Castilla y León	190,5	105,0	–44,9	154,8	144,9	–6,4	84,6	81,8	–3,3	373,0	455,2	22,0
Cataluña	91,9	78,3	–14,8	708,2	667,1	–5,8	164,5	196,4	19,4	1.031,5	1.313,9	27,4
C. Valenciana	130,0	73,8	–43,2	340,5	345,9	1,6	99,8	120,6	20,8	640,5	812,6	26,9
Extremadura	78,6	44,2	–43,8	25,0	31,5	26,0	36,8	36,0	–2,2	145,0	173,8	19,9
Galicia	408,4	185,8	–54,5	150,1	152,2	1,4	90,4	101,3	12,1	400,8	466,3	16,3
Madrid	20,1	25,7	27,9	370,2	316,5	–14,5	109,6	144,7	32,0	1.024,2	1.271,2	24,1
Murcia	45,4	50,4	11,0	72,2	66,2	–8,3	28,8	33,3	15,6	156,9	219,8	40,1
Navarra	18,4	18,9	2,7	54,4	63,2	16,2	12,2	17,3	41,8	84,6	106,5	25,9
País Vasco	27,8	17,0	–38,8	220,8	213,9	–3,1	47,8	54,6	14,2	360,0	434,0	20,6
La Rioja	13,4	8,6	–35,8	27,1	28,4	4,8	6,2	8,8	41,9	42,4	43,8	3,3
Total	**1.673,0**	**1.048,7**	**–37,3**	**2.818,8**	**2.660,2**	**–5,6**	**1.082,1**	**1.242,5**	**14,8**	**6.345,8**	**7.963,1**	**25,5**

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Encuesta de Población Activa*, varios números.

A.1.5.5 – Evolución de las tasas representativas de la incidencia del paro en las viviendas familiares con al menos un activo. 1994-1997

	Todos los activos son parados				Todos los activos son ocupados			
	1994	1995	1996	1997	1994	1995	1996	1997
Andalucía	19,5	19,7	17,4	17,3	56,4	57,5	59,8	58,7
Aragón	7,0	6,4	5,5	4,2	74,4	77,4	79,1	80,7
Asturias	13,0	10,5	11,2	11,6	68,8	74,0	71,3	71,0
Baleares	7,5	6,4	4,1	5,3	73,2	77,4	80,5	83,8
Canarias	11,6	10,7	8,2	8,3	65,4	67,4	69,6	72,2
Cantabria	9,2	10,3	10,1	8,8	70,2	65,8	66,4	69,3
Castilla-La Mancha	8,4	9,1	8,1	7,2	74,0	73,1	73,7	75,1
Castilla y León	9,3	8,1	7,9	7,8	70,6	71,6	72,6	72,1
Cataluña	8,5	9,3	7,7	7,3	69,4	71,1	72,1	75,3
C. Valenciana	9,9	8,8	9,4	7,3	65,5	69,7	70,3	73,2
Extremadura	18,7	17,8	17,6	15,9	59,3	60,4	58,8	60,1
Galicia	8,3	7,9	8,5	7,8	70,9	71,7	70,0	73,0
Madrid	10,2	9,2	7,9	7,8	71,2	70,3	71,2	72,9
Murcia	12,1	10,0	10,0	8,0	65,9	67,9	67,1	72,0
Navarra	6,3	4,7	3,5	3,7	77,7	80,8	83,6	85,4
País Vasco	9,3	9,1	8,8	8,9	64,9	68,2	71,0	71,1
La Rioja	5,9	5,5	6,0	4,2	75,2	78,2	79,6	84,3
Total	**11,3**	**10,9**	**10,0**	**9,4**	**67,0**	**68,5**	**69,5**	**71,0**

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Encuesta de Población Activa*, varios números.

A.1.5.6 – Evolución del índice de rotación en el empleo. 1987-1997

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Andalucía	1,8	1,9	2,1	2,4	2,2	2,0	2,1	2,7	3,4	4,3	5,2
Aragón	1,3	1,8	2,5	2,8	2,9	2,4	2,4	2,7	3,5	4,0	5,2
Asturias	0,8	1,0	1,2	1,6	1,8	1,6	1,5	1,5	2,0	2,3	2,7
Baleares	2,3	1,9	2,8	3,1	3,0	2,8	2,7	3,0	5,6	7,8	9,3
Canarias	1,3	1,4	1,7	1,8	1,7	1,6	1,7	1,9	2,9	3,2	3,9
Cantabria	0,9	1,0	1,5	1,9	2,0	1,9	1,7	1,9	2,7	3,1	3,8
Castilla-La Mancha	1,0	1,1	1,4	1,6	1,7	1,7	1,8	2,2	2,7	2,9	3,4
Castilla y León	0,9	1,0	1,4	1,7	1,8	1,8	1,7	2,0	2,5	3,0	3,5
Cataluña	0,9	0,9	1,5	3,1	3,2	3,1	2,3	2,4	3,9	4,8	6,3
C. Valenciana	1,1	1,4	1,8	2,0	2,1	2,0	1,7	2,0	2,8	3,3	4,0
Extremadura	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1	2,3	2,4	2,7	3,7	4,6	5,3
Galicia	0,8	0,9	1,2	1,4	1,5	1,4	1,3	1,4	1,9	2,4	2,9
Madrid	0,7	0,7	1,3	2,6	2,5	2,3	1,8	2,1	2,9	3,7	4,5
Murcia	1,6	1,9	2,4	3,1	3,1	2,5	2,2	2,7	3,7	4,4	5,9
Navarra	1,3	1,6	2,2	2,3	2,9	3,1	2,6	3,1	4,2	4,7	5,4
País Vasco	0,5	0,6	1,0	1,3	1,5	1,6	1,6	1,9	2,8	3,4	4,4
La Rioja	1,9	2,5	3,2	3,7	3,9	3,4	2,5	2,7	3,8	4,5	6,1
Total	**1,2**	**1,3**	**1,7**	**2,2**	**2,2**	**2,1**	**1,9**	**2,2**	**3,1**	**3,8**	**4,6**

Nota: Se define el índice de rotación en el empleo como el número de colocaciones registradas por parado registrado.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, *Boletín de Estadísticas Laborales*, n. 150, 1997; y datos del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

A.1.5.7 – Evolución del número de accidentes de trabajo por cada 100 ocupados. 1988-1997

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997 (*)
Andalucía	4,6	4,9	5,3	5,5	5,2	4,4	4,5	4,8	4,7	3,8
Aragón	4,6	4,9	5,1	4,8	4,5	3,7	3,8	4,4	4,3	3,3
Asturias	6,0	6,5	6,4	7,0	6,4	5,5	5,7	7,2	7,1	5,4
Baleares	5,9	6,1	6,5	6,0	6,0	5,4	5,4	5,8	6,6	5,1
Canarias	5,5	5,4	5,7	4,8	4,8	4,4	4,4	4,9	5,3	4,1
Cantabria	4,6	4,9	5,3	5,3	4,8	4,2	4,2	4,2	4,3	3,2
Castilla-La Mancha	3,8	4,3	4,8	4,7	4,6	4,1	4,2	4,7	4,6	3,4
Castilla y León	3,7	4,0	4,3	4,3	4,1	3,7	3,9	3,9	4,1	3,1
Cataluña	6,7	7,1	7,3	7,3	6,9	5,8	5,5	5,7	5,7	4,2
C. Valenciana	5,5	6,0	6,2	6,2	5,7	5,0	5,2	5,7	5,8	4,6
Extremadura	2,9	3,4	3,3	3,4	3,4	3,2	3,4	3,5	3,5	2,7
Galicia	2,5	2,8	3,2	3,2	3,1	2,8	2,9	3,3	3,4	2,6
Madrid	4,4	4,8	5,3	5,0	4,7	4,4	4,0	3,8	4,3	3,4
Murcia	5,2	5,9	6,7	6,4	5,9	5,3	5,6	6,3	6,7	5,2
Navarra	5,6	5,8	6,2	6,1	6,2	5,5	5,4	5,7	5,2	3,7
País Vasco	5,8	6,1	6,3	6,1	5,8	5,1	5,0	5,4	5,6	3,9
La Rioja	3,9	4,5	5,0	4,8	4,3	3,9	4,1	4,6	4,5	3,5
Total	**4,9**	**5,3**	**5,6**	**5,5**	**5,2**	**4,6**	**4,6**	**4,9**	**5,0**	**3,8**

(*) Datos hasta septiembre.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, *Boletín de Estadísticas Laborales*, n. 150, 1997; e INE, *Encuesta de Población Activa*, varios números.

A.1.5.8 – Evolución de la comparación de la ganancia media por trabajador de la industria y los servicios con la media nacional. Pagos totales mensuales en jornada normal y extraordinaria. Media nacional=100. 1989-1997

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997 (1)
Andalucía	94,1	93,4	92,9	94,7	92,6	93,7	94,7	91,5	91,1
Aragón	109,2	107,6	104,9	103,8	103,2	104,4	103,6	104,5	104,9
Asturias	110,6	112,2	108,6	109,2	109,9	108,3	107,4	107,1	109,1
Baleares	95,7	93,2	91,2	91,2	91,0	92,8	93,6	96,1	91,6
Canarias	82,7	83,0	83,5	86,1	85,5	84,7	84,8	82,1	83,0
Cantabria	98,6	98,9	99,1	98,0	99,2	100,3	103,1	104,8	100,5
Castilla-La Mancha	78,8	78,6	79,6	80,4	80,7	83,5	85,8	85,5	84,0
Castilla y León	97,8	97,4	98,4	96,5	94,5	95,9	95,3	97,1	96,3
Cataluña	102,9	102,3	103,1	101,8	102,9	102,4	103,0	102,3	103,6
C. Valenciana	84,1	85,6	87,5	88,1	88,8	88,6	88,2	90,4	90,6
Extremadura	90,2	87,6	86,4	85,2	83,5	83,0	82,9	80,0	80,2
Galicia	87,2	87,1	86,2	85,1	84,3	85,9	85,6	85,4	83,6
Madrid	119,2	120,7	119,6	120,6	118,6	116,2	114,6	112,6	116,1
Murcia	74,6	78,2	78,7	77,2	78,5	80,0	79,3	80,5	77,2
Navarra	99,0	98,2	99,2	100,0	100,3	103,7	106,9	109,0	104,6
País Vasco	120,3	120,9	120,8	118,8	119,1	120,5	121,2	123,6	115,2
La Rioja	82,1	82,3	83,4	84,3	86,1	88,0	90,3	92,3	98,6
Total (2)	**136.093**	**147.744**	**158.911**	**170.877**	**181.742**	**190.365**	**198.952**	**228.913**	**205.945**

(1) Datos del segundo trimestre. (2) Los datos del total están en valor absoluto.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Anuario Estadístico*, varios años; INE, *Encuesta de Salarios en la Industria y los Servicios. 4º trimestre y media mensual 1995*, 1996; e INE, *Boletín mensual de estadística*, n. 71, 1997.

A.1.6.1 – Evolución del saldo de creación-disolución de sociedades mercantiles. 1980-1994

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	% de variación 80/94
Andalucía	1.529	2.106	2.581	3.711	3.704	3.862	5.464	6.393	8.700	9.458	7.111	9.072	9.328	11.407	13.083	755,66
Aragón	610	622	798	1.093	983	1.292	1.387	1.553	2.067	2.156	1.641	1.614	1.477	1.742	2.581	323,11
Asturias	250	388	564	576	639	732	963	1.055	1.270	1.402	1.235	1.226	1.345	1.432	1.901	660,40
Baleares	459	753	948	1.141	1.285	1.280	1.573	1.407	1.982	2.054	1.089	1.380	1.270	1.577	3.039	562,09
Canarias	570	610	820	955	1.086	1.358	2.206	2.623	3.021	2.740	1.778	2.090	2.174	2.531	3.633	537,37
Cantabria	173	169	245	283	278	325	331	473	597	642	525	621	603	614	939	442,77
Castilla-La Mancha	436	469	611	745	809	1.080	1.459	1.634	2.024	2.416	1.917	2.400	2.656	2.308	3.653	737,84
Castilla y León	582	666	936	1.002	999	1.220	1.628	1.828	2.327	2.566	2.257	2.552	2.729	3.355	4.292	637,46
Cataluña	2.928	2.971	4.772	4.770	5.796	6.962	4.052	5.991	16.443	17.175	10.521	12.887	11.653	14.032	19.117	552,90
C. Valenciana	1.748	1.566	2.357	2.716	4.137	3.801	5.112	5.706	7.938	9.029	6.748	7.220	7.204	8.841	12.232	599,77
Extremadura	189	290	316	319	337	339	495	467	539	641	495	743	1.011	1.216	1.453	668,78
Galicia	586	774	1.038	1.259	1.219	1.506	2.398	2.406	3.018	3.584	3.087	3.328	3.967	4.376	5.280	801,02
Madrid	2.146	1.257	1.101	3.568	3.577	4.654	4.835	2.540	12.424	14.204	11.318	15.322	12.818	15.754	17.634	721,71
Murcia	450	419	683	812	834	846	1.220	1.205	1.418	1.783	1.249	1.371	1.244	1.895	2.902	544,89
Navarra	336	324	411	477	428	512	752	777	895	1.072	847	748	689	698	846	151,79
País Vasco	902	854	942	1.302	1.290	1.619	2.483	2.555	3.107	3.221	2.669	2.895	2.525	3.058	3.551	293,68
La Rioja	317	132	178	185	203	185	274	302	328	383	284	374	334	331	485	53,00
Total	**14.211**	**14.370**	**19.301**	**24.914**	**27.604**	**31.573**	**36.632**	**38.915**	**68.098**	**74.526**	**54.771**	**65.843**	**63.027**	**75.167**	**96.621**	**579,90**

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Anuario Estadístico*, varios años.

A.1.6.2 – Evolución del número de empresas por sectores. En porcentaje. 1995-1997

	Industria			Construcción			Servicios		
	1995	1996	1997	1995	1996	1997	1995	1996	1997
Andalucía	8,79	8,62	8,29	6,82	6,97	7,13	84,39	84,41	84,57
Aragón	12,05	11,86	11,53	10,93	11,56	11,64	77,02	76,58	76,83
Asturias	7,56	7,60	7,26	9,77	10,09	10,33	82,67	82,31	82,41
Baleares	8,76	8,84	8,41	11,83	12,52	12,69	79,41	78,64	78,89
Canarias	6,60	6,61	6,30	6,55	6,92	7,35	86,85	86,48	86,35
Cantabria	8,23	8,05	7,74	11,04	11,25	11,28	80,73	80,70	80,98
Castilla-La Mancha	13,64	13,59	13,28	12,28	12,69	12,81	74,08	73,72	73,91
Castilla y León	9,80	9,73	9,44	12,26	12,64	12,85	77,94	77,64	77,72
Cataluña	12,86	12,74	12,30	9,83	10,22	10,24	77,30	77,05	77,46
C. Valenciana	13,03	12,83	12,34	9,03	9,21	9,36	77,94	77,96	78,30
Extremadura	9,75	9,52	9,22	10,14	10,57	10,86	80,10	79,91	79,92
Galicia	9,79	11,62	9,36	11,03	13,86	11,57	79,18	74,52	79,07
Madrid	8,33	8,04	7,68	8,66	8,85	9,09	83,00	83,11	83,23
Murcia	11,72	12,04	10,93	9,55	10,31	9,94	78,73	77,66	79,13
Navarra	10,88	10,89	10,49	13,47	13,64	14,13	75,65	75,47	75,38
País Vasco	11,67	11,22	10,57	12,15	11,22	10,88	76,18	77,56	78,55
La Rioja	17,28	16,93	16,45	10,75	11,26	11,42	71,97	71,81	72,12
Total	**10,39**	**10,41**	**10,03**	**9,63**	**9,85**	**9,98**	**79,98**	**79,74**	**79,98**

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *El Directorio Central de Empresas (DIRCE)*, varios años.

A.1.7 Desarrollo sostenible (Medio ambiente)

A.1.7.1 - Evolución de la comparación de los residuos sólidos urbanos, en kilos por habitante y año, con la media nacional. Media nacional=100. 1991-1995

	1991	1992	1993	1994	1995
Andalucía	91,83	84,91	85,27	84,80	81,73
Aragón	73,81	91,47	82,47	82,51	79,36
Asturias	94,60	88,17	85,96	96,35	92,82
Baleares	175,74	161,47	155,59	153,78	146,13
Canarias	126,89	137,74	136,60	135,42	129,06
Cantabria	91,18	96,02	95,71	95,70	91,98
Castilla-La Mancha	107,58	99,99	97,73	97,68	93,86
Castilla y León	78,87	114,81	112,06	112,50	108,58
Cataluña	118,33	109,79	110,64	110,39	116,47
C. Valenciana	93,90	86,90	88,69	88,28	84,47
Extremadura	90,66	111,79	107,30	107,54	103,60
Galicia	83,56	84,94	81,91	81,94	78,79
Madrid	106,96	108,76	110,50	109,85	123,41
Murcia	107,72	99,39	101,67	100,91	96,28
Navarra	82,55	76,52	110,27	109,92	105,33
País Vasco	90,91	93,14	91,11	91,39	88,13
La Rioja	88,29	82,05	91,55	91,48	87,87
Total (*)	**329,47**	**354,50**	**364,76**	**365,23**	**380,58**

(*) Los datos del total están en valor absoluto.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Fomento, *Anuario Estadístico*, varios años; Ministerio de Medio Ambiente, *Medio Ambiente en España 1996*, 1997; e INE, *Anuario Estadístico*, varios años.

A.1.7.2 – Evolución del tratamiento de los residuos sólidos urbanos. En porcentaje. 1993-1995

	Vertido incontrolado			Vertido controlado			Incineración			Compostaje		
	1993	1994	1995	1993	1994	1995	1993	1994	1995	1993	1994	1995
Andalucía	49,97	35,46	19,02	42,98	56,40	73,78	0,49	0,59	0,00	6,56	7,55	7,20
Aragón	29,11	19,72	10,40	70,89	80,28	89,60	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Asturias	1,10	0,82	0,82	98,90	99,18	99,18	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Baleares	47,54	44,63	30,45	52,46	55,37	59,89	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	9,67
Canarias	27,21	20,62	9,95	65,66	70,82	81,60	1,20	2,03	1,99	5,93	6,53	6,46
Cantabria	10,60	11,55	5,62	86,37	85,25	91,17	3,02	3,21	3,21	0,00	0,00	0,00
Castilla-La Mancha	68,01	59,73	61,29	25,05	33,33	32,17	0,00	0,00	0,00	6,94	6,94	6,54
Castilla y León	54,99	50,59	29,78	45,01	49,41	70,22	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Cataluña	7,16	1,77	0,60	65,30	71,45	70,00	20,43	19,66	23,60	7,12	7,12	5,81
C. Valenciana	16,51	9,78	13,89	27,73	34,56	22,50	0,00	0,00	0,00	55,76	55,66	63,61
Extremadura	55,89	55,89	55,89	44,11	44,11	44,11	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Galicia	78,70	78,70	66,60	13,44	13,44	33,40	7,86	7,86	0,00	0,00	0,00	0,00
Madrid	0,57	0,57	0,31	87,06	80,18	74,85	0,00	0,00	0,00	12,38	19,26	24,84
Murcia	44,30	40,87	40,87	4,24	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	51,46	59,13	59,13
Navarra	16,16	23,97	14,08	81,89	66,47	76,41	1,95	1,95	1,77	0,00	7,61	7,74
País Vasco	23,53	23,11	14,19	70,70	71,12	81,27	5,77	5,77	4,53	0,00	0,00	0,00
La Rioja	5,13	5,13	5,13	94,87	94,87	94,87	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Total	**29,89**	**24,75**	**17,79**	**54,71**	**58,49**	**63,65**	**4,45**	**4,37**	**4,63**	**10,94**	**12,38**	**13,93**

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Fomento, *Anuario Estadístico*, varios años; y Ministerio de Medio Ambiente, *Medio Ambiente en España 1996*, 1997.

A.2.1.1 – Evolución de la tasa de natalidad. 1980-1995

	1980	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995 (*)
Andalucía	18,85	14,52	14,08	13,75	13,47	13,03	12,90	12,70	12,59	12,29	11,56	11,16
Aragón	12,91	9,62	9,35	9,03	8,96	8,64	8,22	8,24	8,46	8,05	8,13	7,88
Asturias	12,83	9,35	9,15	8,46	7,71	7,21	7,08	7,07	6,87	6,42	6,14	6,11
Baleares	15,17	13,31	13,10	12,77	12,76	12,72	12,50	12,09	11,77	10,82	10,43	10,31
Canarias	17,13	13,71	13,78	13,61	13,66	13,05	12,55	12,16	12,12	11,56	11,12	10,69
Cantabria	15,64	10,76	10,23	9,83	9,46	8,18	8,68	8,23	8,18	7,82	7,24	7,15
Castilla-La Mancha	15,09	12,06	12,11	11,93	11,72	11,79	11,53	11,30	11,35	10,92	10,69	10,14
Castilla y León	13,77	10,11	9,69	9,29	8,84	8,65	8,35	8,11	7,91	7,71	7,36	7,17
Cataluña	13,07	10,87	10,11	9,70	9,64	9,46	9,38	9,32	9,48	9,21	8,98	8,83
C. Valenciana	15,93	11,84	11,38	10,99	10,86	10,51	10,47	10,28	10,24	9,94	9,49	9,29
Extremadura	16,24	12,73	13,15	13,04	12,79	12,31	11,85	11,79	11,67	11,18	10,74	10,24
Galicia	14,10	10,09	9,37	9,29	8,87	8,57	8,21	8,03	7,93	7,81	7,23	6,90
Madrid	15,16	11,90	11,29	10,98	10,56	10,39	10,15	9,97	10,18	9,90	9,47	9,14
Murcia	19,97	14,62	13,82	13,76	13,64	13,55	13,32	13,15	13,03	12,55	11,67	11,61
Navarra	14,19	10,26	9,98	9,27	9,53	9,37	9,28	9,21	8,72	8,97	8,88	8,78
País Vasco	12,91	9,89	9,43	8,74	8,52	8,08	7,80	7,76	7,81	7,62	7,36	7,49
La Rioja	14,46	10,47	9,35	9,36	9,38	9,08	8,81	8,44	8,21	8,14	8,24	7,53
Total	**15,27**	**11,83**	**11,36**	**11,03**	**10,79**	**10,50**	**10,31**	**10,15**	**10,14**	**9,84**	**9,42**	**9,13**

Notas: Se define la tasa de natalidad como el número de nacidos vivos por cada 1.000 habitantes. (*) Datos provisionales.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Sanidad y Consumo, *Estadísticas de salud. 1978-1987*, 1991; INE, *Movimiento Natural de la Población Española*, varios años; INE, *Anuario Estadístico*, varios años; e INE, *Boletín mensual de estadística*, varios números.

A.2.1.2 – Evolución de la tasa de mortalidad. 1980-1995

	1980	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995 (*)
Andalucía	8,02	7,76	7,74	7,73	7,86	7,88	8,02	8,07	7,82	8,11	7,97	8,16
Aragón	8,86	9,42	9,56	9,25	9,46	9,73	9,77	10,08	9,62	10,19	10,19	10,47
Asturias	9,12	9,62	9,45	9,60	9,83	9,97	10,40	10,52	10,43	10,78	10,40	11,10
Baleares	8,52	9,65	9,93	9,45	9,11	9,63	9,55	9,67	9,21	9,32	9,04	9,96
Canarias	5,87	6,59	6,43	6,61	6,89	6,81	6,76	6,81	6,79	6,99	6,79	6,76
Cantabria	8,26	8,53	8,39	8,14	8,63	8,85	8,96	8,99	9,14	9,36	9,24	9,76
Castilla-La Mancha	9,58	9,41	9,15	9,03	9,11	9,43	9,32	9,79	9,65	9,97	9,90	9,51
Castilla y León	8,79	8,70	8,68	8,66	8,99	9,01	9,44	9,64	9,57	9,74	9,67	9,73
Cataluña	6,85	7,91	7,82	7,86	8,14	8,39	8,65	8,70	8,61	8,73	8,66	8,81
C. Valenciana	8,38	8,50	8,41	8,42	8,77	8,84	8,78	8,88	8,76	8,86	2,76	2,84
Extremadura	9,92	9,16	9,45	9,26	9,40	9,64	9,83	9,97	9,65	10,00	9,63	9,54
Galicia	8,89	9,33	9,62	9,16	9,53	9,74	10,21	10,14	9,90	10,00	10,12	10,43
Madrid	5,84	6,61	6,21	6,46	6,69	6,74	7,07	7,23	7,00	7,10	7,06	7,25
Murcia	8,29	7,09	7,70	7,45	7,65	8,14	8,21	8,09	7,82	7,97	7,93	7,86
Navarra	8,37	8,20	8,02	7,87	7,87	8,14	8,41	8,68	8,16	8,64	8,55	8,81
País Vasco	6,39	7,29	7,21	7,07	7,33	7,35	7,76	7,96	7,90	8,04	8,08	8,46
La Rioja	9,08	9,10	8,63	8,87	8,98	8,80	9,71	9,25	9,28	9,45	9,25	9,53
Total	**7,72**	**8,09**	**8,02**	**7,98**	**8,21**	**8,34**	**8,55**	**8,65**	**8,47**	**8,66**	**7,97**	**8,11**

Notas: Se define la tasa de mortalidad como el número de defunciones por cada 1.000 habitantes. (*) Datos provisionales.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Sanidad y Consumo, *Estadísticas de salud. 1978-1987*, 1991; INE, *Movimiento Natural de la Población Española*, varios años; INE, *Anuario Estadístico*, varios años; e INE, *Boletín mensual de estadística*, varios números.

A.2.1.3 – Evolución de la tasa de mortalidad infantil. 1980-1994

	1980	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Andalucía	13,11	10,18	10,19	9,44	9,20	8,70	8,93	8,36	7,68	7,99	6,56
Aragón	12,25	8,78	8,02	7,76	6,91	6,21	6,03	6,84	6,57	5,24	4,26
Asturias	15,09	11,29	11,03	9,53	8,77	6,15	8,23	9,06	4,94	7,60	6,76
Baleares	12,73	10,94	9,73	9,89	7,90	6,99	7,25	6,15	5,54	5,32	4,43
Canarias	12,60	8,66	7,75	8,64	7,91	9,63	7,81	6,75	5,62	6,81	5,33
Cantabria	10,67	8,51	6,70	11,22	8,43	6,07	6,77	6,91	6,26	7,53	5,52
Castilla-La Mancha	12,53	7,37	9,05	8,14	6,81	6,59	6,90	6,14	6,38	5,47	5,36
Castilla y León	13,63	8,61	9,06	9,27	7,23	76,61	7,64	6,02	6,50	7,06	6,13
Cataluña	10,29	6,78	7,76	8,74	7,12	7,33	7,09	6,40	6,37	5,34	4,96
C. Valenciana	10,47	8,04	8,04	7,01	6,97	6,74	6,11	6,80	7,22	6,33	5,39
Extremadura	14,02	10,31	11,49	7,75	7,92	8,35	6,50	5,52	6,97	5,94	7,35
Galicia	14,07	10,73	11,92	10,57	8,80	8,86	8,44	8,35	8,88	8,13	7,52
Madrid	10,61	7,77	7,61	7,85	7,07	6,82	6,91	6,37	6,76	6,51	6,27
Murcia	14,45	9,07	7,81	7,14	7,58	8,50	6,85	9,14	9,22	5,92	7,28
Navarra	12,67	11,29	11,80	11,87	11,35	10,08	8,10	8,77	8,13	6,83	8,17
País Vasco	14,68	9,97	10,91	10,36	9,69	7,65	8,26	7,06	6,73	6,17	5,76
La Rioja	15,41	11,37	13,90	15,90	10,14	12,14	10,78	9,89	11,55	6,52	7,83
Total	**12,32**	**8,89**	**9,14**	**8,83**	**7,97**	**8,16**	**7,56**	**7,17**	**7,05**	**6,66**	**6,01**

Nota: Se define la tasa de mortalidad infantil como la relación entre el número de defunciones de menores de 1 año por cada 1.000 nacimientos.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Sanidad y Consumo, *Estadísticas de salud. 1978-1987*, 1991; INE, *Movimiento Natural de la Población Española*, varios años; INE, *Anuario Estadístico*, varios años; e INE, *Boletín mensual de estadística*, varios números.

A.2.1.4 – Evolución de la tasa de nupcialidad. 1980-1995

	1980	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995 (*)
Andalucía	6,73	5,82	6,11	6,34	6,29	6,33	6,27	6,10	5,84	5,40	5,37	5,51
Aragón	5,75	4,78	5,00	5,25	5,27	5,29	5,24	5,12	5,29	4,91	4,65	4,65
Asturias	6,01	5,20	5,18	5,10	4,99	4,91	4,97	4,97	4,90	4,37	4,29	4,38
Baleares	5,90	5,96	6,25	6,39	6,66	6,80	6,52	6,19	6,01	5,61	5,72	5,26
Canarias	6,50	5,93	6,13	6,73	6,91	6,45	6,39	5,96	5,80	5,37	5,43	4,84
Cantabria	6,47	4,97	4,89	4,74	5,06	5,11	5,11	4,80	4,88	4,39	4,38	4,57
Castilla-La Mancha	5,94	5,41	5,69	5,76	5,96	5,98	5,61	5,52	5,67	5,36	5,26	5,74
Castilla y León	4,48	4,07	4,41	4,66	4,75	4,80	4,67	4,69	4,64	4,18	4,20	4,81
Cataluña	5,01	5,15	5,14	5,33	5,49	5,63	5,57	5,66	5,58	5,22	5,17	5,05
C. Valenciana	6,36	4,82	5,17	5,44	5,62	5,62	5,79	5,64	5,83	5,26	5,27	5,35
Extremadura	6,50	5,51	6,10	5,96	5,75	5,76	5,66	5,56	5,56	5,04	4,84	5,31
Galicia	5,47	4,62	4,68	4,90	4,95	5,00	4,88	4,78	4,85	4,51	4,29	4,42
Madrid	5,99	5,24	5,41	5,55	5,64	5,80	5,90	5,97	5,95	5,50	5,37	4,52
Murcia	7,05	5,96	6,37	6,53	6,56	6,62	6,42	6,13	6,03	5,48	5,51	5,58
Navarra	6,10	4,66	4,84	5,06	5,09	5,07	5,16	5,12	5,16	5,20	5,09	5,08
País Vasco	5,52	4,45	4,66	4,63	4,60	4,70	4,75	4,74	4,98	4,60	4,59	4,71
La Rioja	5,98	5,09	5,19	5,42	5,09	5,24	5,00	4,97	4,94	4,55	4,70	4,76
Total	**5,88**	**5,16**	**5,37**	**5,55**	**5,62**	**5,67**	**5,64**	**5,57**	**5,54**	**5,11**	**5,06**	**5,03**

Notas: Se define la tasa de nupcialidad como el número de matrimonios por cada 1.000 habitantes. (*) Datos provisionales.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Sanidad y Consumo, *Estadísticas de salud. 1978-1987*, 1991; INE, *Movimiento Natural de la Población Española,* varios años; INE, *Anuario Estadístico,* varios años; e INE, *Boletín mensual de estadística,* varios números.

A.2.1.5 – Evolución del número anual de divorcios por cada 100 matrimonios. 1989-1995

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995 (*)
Andalucía	6,73	7,20	8,52	9,06	10,70	11,91	12,02
Aragón	9,52	8,88	10,27	10,90	12,42	12,72	14,36
Asturias	13,18	14,92	17,95	18,48	19,44	22,28	21,24
Baleares	13,80	17,15	20,08	18,24	21,25	21,87	25,32
Canarias	15,54	17,21	21,07	21,80	23,99	29,97	31,23
Cantabria	11,70	11,80	12,25	12,17	15,67	15,38	15,71
Castilla-La Mancha	3,73	4,32	4,73	4,77	5,66	5,77	5,85
Castilla y León	7,04	6,66	7,82	8,09	9,55	8,68	8,93
Cataluña	15,65	15,77	18,07	16,83	20,78	23,09	24,98
C. Valenciana	11,65	10,81	13,97	14,19	16,22	18,71	18,19
Extremadura	3,91	4,32	5,12	5,38	5,85	6,65	7,33
Galicia	10,95	10,04	11,52	11,29	13,68	14,51	17,06
Madrid	12,93	11,76	15,01	14,06	15,20	19,97	20,73
Murcia	6,51	6,73	7,48	9,12	9,06	11,70	11,94
Navarra	8,29	7,84	8,15	9,26	10,15	10,13	9,69
País Vasco	11,30	11,93	12,41	10,85	14,63	14,43	15,04
La Rioja	5,81	11,61	10,62	11,13	11,26	13,39	13,02
Total	**10,52**	**10,62**	**12,61**	**12,44**	**14,48**	**16,14**	**16,86**

(*) Datos provisionales.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Movimiento Natural de la Población Española 1992*, 1995; INE, *Boletín mensual de estadística*, n. 72, 1997; y Consejo General del Poder Judicial, *Memoria*, varios años.

A.2.1.6 – Evolución de la densidad de población. 1980-1997

	1980	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Andalucía	70,30	76,76	77,03	77,54	78,01	78,47	78,93	79,38	79,79	80,17	80,52	80,82	81,37	82,05
Aragón	24,39	25,56	25,14	25,10	25,05	25,01	24,95	24,91	24,88	24,85	24,80	24,75	24,73	24,72
Asturias	106,63	107,17	105,59	105,18	104,67	104,12	103,56	103,15	102,86	102,53	102,17	101,77	101,03	101,33
Baleares	129,72	134,87	133,56	134,86	137,08	139,66	141,43	142,84	144,48	146,08	147,61	149,07	146,12	147,66
Canarias	196,01	192,74	192,35	194,19	196,50	198,65	200,00	201,26	202,96	204,59	206,11	207,54	209,91	208,52
Cantabria	94,60	98,54	98,73	98,89	98,98	99,06	99,12	99,12	99,07	98,99	98,87	98,72	98,97	98,68
Castilla-La Mancha	19,63	21,38	21,02	21,00	20,96	20,91	20,88	20,87	20,87	20,86	20,84	20,82	21,32	20,92
Castilla y León	25,57	27,92	27,55	27,49	27,39	27,26	27,11	26,97	26,85	26,72	26,58	26,43	26,64	26,46
Cataluña	190,07	185,84	187,33	187,54	187,84	188,19	188,53	188,88	189,21	189,47	189,65	189,75	188,88	191,54
C. Valenciana	157,04	160,79	162,28	162,96	163,70	164,55	165,42	166,20	166,90	167,53	168,09	168,59	168,27	170,25
Extremadura	23,84	26,73	25,91	25,91	25,84	25,71	25,57	25,47	25,40	25,32	25,23	25,14	25,83	25,52
Galicia	93,87	95,28	94,46	94,03	93,56	93,09	92,64	92,37	92,27	92,15	92,00	91,81	92,10	91,44
Madrid	598,63	595,33	602,90	606,00	608,99	611,88	614,71	617,77	621,10	624,25	627,12	629,71	624,81	637,98
Murcia	80,58	87,96	89,26	89,93	90,59	91,29	92,02	92,70	93,38	94,02	94,61	95,16	95,85	95,85
Navarra	47,63	49,85	49,86	49,86	49,86	49,89	49,96	50,05	50,18	50,30	50,39	50,47	50,68	50,70
País Vasco	308,44	293,11	296,91	296,13	294,69	293,04	291,57	290,40	289,33	288,18	286,92	285,55	286,04	286,41
La Rioja	48,05	51,63	51,86	51,97	52,10	52,15	52,20	52,25	52,26	52,25	52,22	52,17	51,63	52,57
Total	**73,60**	**76,04**	**76,13**	**76,30**	**76,47**	**76,62**	**76,75**	**76,91**	**77,09**	**77,24**	**77,36**	**77,45**	**77,61**	**78,08**

Nota: Se define la densidad de población como el número de habitantes por kilómetro cuadrado.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Anuario Estadístico*, varios años; e Instituto de Demografía, *Proyección de la Población Española*, Madrid, 1994.

A.2.1.7 – Evolución del porcentaje de habitantes que residen en las capitales de provincia. 1980-1995

	1980	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Andalucía	33,09	34,14	34,36	34,48	34,63	33,41	33,35	33,26	33,17	33,09	33,02	32,97
Aragón	55,85	52,59	53,48	53,59	53,71	55,45	55,84	56,14	56,35	56,58	56,83	57,10
Asturias	14,50	16,34	16,61	16,69	16,79	17,44	17,73	17,89	17,94	18,00	18,06	18,12
Baleares	46,58	43,74	44,30	44,00	43,40	42,41	41,97	41,67	41,32	41,00	40,70	40,43
Canarias	40,26	39,35	39,74	39,68	39,53	37,41	37,22	37,11	36,98	36,87	36,78	36,70
Cantabria	35,43	35,32	35,49	35,67	35,87	35,94	36,10	36,21	36,25	36,29	36,35	36,43
Castilla-La Mancha	20,10	19,74	20,36	20,65	20,96	20,97	21,18	21,34	21,46	21,60	21,74	21,89
Castilla y León	40,53	39,25	40,02	40,34	40,72	41,38	41,84	42,21	42,49	42,77	43,08	43,41
Cataluña	32,47	33,41	32,91	32,64	32,35	32,28	32,06	31,76	31,39	31,04	30,70	30,37
C. Valenciana	30,66	29,82	29,54	29,41	29,27	29,96	29,90	29,81	29,70	29,61	29,53	29,46
Extremadura	16,53	16,76	17,48	17,68	17,93	18,11	18,38	18,60	18,79	18,99	19,20	19,41
Galicia	16,01	17,01	17,29	17,51	17,73	18,05	18,30	18,45	18,51	18,56	18,63	18,70
Madrid	67,94	64,31	63,08	62,34	61,61	61,62	61,14	60,59	59,98	59,38	58,83	58,30
Murcia	30,18	30,19	30,12	30,26	30,41	30,95	31,19	31,29	31,24	31,20	31,18	31,17
Navarra	36,22	34,44	34,45	34,46	34,46	34,66	34,70	34,71	34,70	34,70	34,71	34,74
País Vasco	36,75	35,91	35,12	34,88	34,73	35,40	35,49	35,57	35,66	35,76	35,88	36,01
La Rioja	44,63	44,05	44,31	44,67	45,02	45,61	46,08	46,34	46,42	46,51	46,63	46,76
Total	**36,43**	**35,82**	**35,81**	**35,75**	**35,70**	**35,67**	**35,66**	**35,60**	**35,48**	**35,38**	**35,29**	**35,21**

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Anuario Estadístico,* varios años.

A.2.1.8 – Evolución de los extranjeros residentes por cada 1.000 habitantes. 1980-1995

	1980	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991 (1)	1992 (2)	1993 (3)	1994	1995
Andalucía	3,76	5,69	7,07	8,35	9,08	9,81	10,49	7,01	8,00	8,68	8,71	9,48
Aragón	1,58	1,69	2,24	2,79	2,99	3,15	3,35	3,96	4,41	6,90	5,33	5,82
Asturias	3,36	3,00	3,90	3,99	3,70	3,70	3,82	5,28	5,66	6,35	5,80	6,08
Baleares	20,06	28,52	32,83	36,98	39,50	44,79	46,24	28,93	29,10	37,56	35,14	37,76
Canarias	16,09	20,30	23,54	27,06	29,83	32,48	34,88	23,29	25,65	33,15	30,90	34,41
Cantabria	2,54	2,32	2,66	2,88	2,92	2,81	3,32	2,80	3,84	5,05	5,04	5,47
Castilla-La Mancha	0,41	0,48	0,82	0,95	0,97	0,99	1,20	1,80	2,29	3,26	3,36	3,94
Castilla y León	2,15	2,43	3,26	3,15	3,24	3,49	3,93	4,15	5,13	6,10	5,54	5,87
Cataluña	6,33	7,58	8,63	9,86	9,71	10,51	10,90	10,02	11,90	14,26	13,68	17,53
C. Valenciana	5,25	9,50	11,39	12,19	13,87	15,52	16,75	12,28	13,06	14,75	14,37	14,74
Extremadura	1,54	1,44	1,72	1,84	1,84	1,88	2,14	2,90	3,33	4,26	4,30	4,84
Galicia	3,69	3,56	4,07	4,45	4,68	5,06	5,50	4,61	5,20	6,29	6,04	6,20
Madrid	6,36	8,15	10,51	12,54	13,46	15,28	12,34	16,37	17,58	19,98	18,59	18,40
Murcia	1,26	1,64	2,20	2,48	2,72	3,03	3,29	5,99	5,33	7,55	6,12	6,86
Navarra	2,74	2,46	2,86	2,58	2,66	3,16	3,70	4,93	6,21	7,73	7,23	8,01
País Vasco	2,53	2,92	3,57	4,28	5,03	5,53	6,24	4,48	5,25	6,80	5,91	6,57
La Rioja	1,40	1,64	2,14	2,08	1,87	2,01	2,27	3,73	4,29	5,39	5,12	6,30
Total	**4,87**	**6,31**	**7,64**	**8,70**	**9,34**	**10,30**	**10,53**	**9,30**	**10,35**	**12,43**	**11,82**	**12,60**

(1) Los datos de 1991 y 1992 sufren una quiebra con respecto a los de años anteriores, debida a la depuración aplicada que afecta de modo especial a los datos de extranjeros comunitarios. (2) Incluye los datos de extranjeros residentes y los de estudiantes. (3) Incluye el total de residentes extranjeros, incluidos comunitarios y familiares, estudiantes y familiares.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Asuntos Sociales, *Anuario de Migraciones*, varios años; e INE, *Anuario Estadístico*, varios años.

A.2.1.9 – Número medio de núcleos de población por municipio. 1991

	Número de núcleos de población	Número medio de núcleos por municipio
Andalucía	**3.072**	**4**
Almería	786	8
Cádiz	221	5
Córdoba	375	5
Granada	523	3
Huelva	219	3
Jaén	401	4
Málaga	290	3
Sevilla	257	2
Aragón	**1.543**	**2**
Huesca	756	4
Teruel	357	2
Zaragoza	430	1
Asturias	**6.818**	**87**
Baleares	**288**	**4**
Canarias	**1.101**	**13**
Las Palmas	543	16
Santa Cruz de Tenerife	558	11
Cantabria	**958**	**9**
Castilla-La Mancha	**1.698**	**2**
Albacete	316	4
Ciudad Real	171	2
Cuenca	363	2
Guadalajara	496	2
Toledo	352	2
Castilla y León	**6.149**	**3**
Ávila	458	2
Burgos	1.178	3
León	1.403	7
Palencia	463	2
Salamanca	959	3
Segovia	378	2
Soria	497	3
Valladolid	297	1
Zamora	516	2

Sigue **A.2.1.9 – Número medio de núcleos de población por municipio. 1991**

	Número de núcleos de población	Número medio de núcleos por municipio
Cataluña	**3.947**	**4**
Barcelona	1.355	4
Girona	1.086	5
Lleida	1.022	4
Tarragona	484	3
C. Valenciana	**1.148**	**2**
Alicante	288	2
Castellón	389	3
Valencia	471	2
Extremadura	**622**	**2**
Badajoz	275	2
Cáceres	347	2
Galicia	**14.898**	**48**
A Coruña	3.746	40
Lugo	1.376	21
Ourense	3.688	40
Pontevedra	6.088	100
Madrid	**829**	**5**
Murcia	**958**	**21**
Navarra	**952**	**4**
País Vasco	**1.285**	**5**
Álava	429	8
Guipúzcoa	294	3
Vizcaya	562	5
La Rioja	**255**	**1**
Ceuta	**3**	**3**
Melilla	**3**	**3**
Total	**46.527**	**6**

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Nomenclátor de las ciudades, villas, lugares, aldeas y demás entidades de población con especificación de sus núcleos 1991*, varios volúmenes.

A.2.1.10 – Evolución de la población en municipios menores de 1.000 habitantes. En números absolutos y porcentaje respecto a la población total de cada provincia. 1950-1996

	Población en municipios menores de 1.000 habitantes			% de población en municipios menores de 1.000 habitantes respecto al total de la provincia				Diferencia 50-81	Diferencia 81-96
	1981	1991	1996	1950	1981	1991	1996		
Andalucía	**97.258**	**92.209**	**91.148**	**1,45**	**1,51**	**1,33**	**1,26**	**0,06**	**–0,25**
Almería	24.296	22.248	21.106	6,09	5,99	4,88	4,21	–0,10	–1,78
Cádiz	2.105	1.041	1.108	0,10	0,21	0,10	0,10	0,11	–0,11
Córdoba	6.200	6.662	6.368	0,11	0,86	0,88	0,84	0,75	–0,02
Granada	25.970	27.812	27.735	4,50	3,41	3,52	3,43	–1,09	0,02
Huelva	12.843	12.102	10.910	1,73	3,10	2,73	2,40	1,37	–0,70
Jaén	10.210	7.883	8.405	0,49	1,63	1,24	1,30	1,14	–0,33
Málaga	12.114	10.867	11.541	1,21	1,17	0,94	0,92	–0,04	–0,25
Sevilla	3.520	3.594	3.975	0,32	0,24	0,22	0,23	–0,08	–0,01
Aragón	**182.744**	**169.597**	**165.964**	**28,93**	**15,06**	**14,27**	**13,98**	**–13,86**	**–1,08**
Huesca	52.319	48.237	49.240	46,79	23,80	23,21	23,80	–22,99	0,00
Teruel	57.005	53.071	48.838	42,28	37,78	36,94	35,34	–4,50	–2,44
Zaragoza	73.420	68.289	67.886	17,07	8,72	8,16	8,06	–8,36	–0,66
Asturias	**6.516**	**7.446**	**10.518**	**0,08**	**0,58**	**0,68**	**0,97**	**0,50**	**0,39**
Baleares	**5.430**	**7.319**	**6.538**	**1,06**	**0,79**	**1,03**	**0,86**	**–0,27**	**0,07**
Canarias	**1.450**	**572**	**592**	**0,17**	**0,10**	**0,04**	**0,04**	**–0,06**	**–0,06**
Las Palmas	1.450	572	592	0,35	0,19	0,07	0,07	–0,16	–0,12
S. C. de Tenerife	0	0	0	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Cantabria	**18.402**	**17.885**	**17.040**	**2,10**	**3,60**	**3,39**	**3,23**	**1,50**	**–0,37**
Castilla–La Mancha	**197.961**	**189.439**	**187.012**	**13,53**	**12,16**	**11,42**	**10,92**	**–1,37**	**–1,24**
Albacete	19.037	19.288	21.004	1,17	5,69	5,63	5,85	4,52	0,16
Ciudad Real	18.607	19.658	18.568	0,78	3,97	4,13	3,88	3,19	–0,09
Cuenca	62.839	61.705	59.944	27,87	29,88	30,07	29,72	2,01	–0,16
Guadalajara	44.888	38.076	39.855	66,47	31,36	26,15	25,34	–35,11	–6,02
Toledo	52.590	50.712	47.641	7,00	11,15	10,36	9,23	4,15	–1,92
Castilla y León	**619.944**	**564.061**	**541.495**	**34,37**	**24,06**	**22,16**	**21,59**	**–10,31**	**–2,47**
Ávila	69.579	62.064	59.311	40,78	38,87	35,59	35,02	–1,91	–3,85
Burgos	81.454	74.638	73.498	42,90	22,41	21,16	20,99	–20,49	–1,42
León	62.350	61.036	61.997	6,96	12,04	11,61	11,99	5,07	–0,05
Palencia	46.694	43.170	39.775	40,85	25,04	23,27	22,03	–15,82	–3,01
Salamanca	117.018	104.780	97.913	38,36	31,79	29,28	27,74	–6,57	–4,05
Segovia	49.188	46.807	44.480	51,29	32,95	31,80	30,10	–18,35	–2,85
Soria	32.879	29.354	28.046	66,14	33,28	31,05	30,21	–32,86	–3,07
Valladolid	63.425	55.333	52.124	26,18	12,95	11,20	10,63	–13,23	–2,32
Zamora	97.357	86.879	84.351	37,83	43,39	40,66	40,66	5,56	–2,73

Sigue **A.2.1.10 – Evolución de la población en municipios menores de 1.000 habitantes. En números absolutos y porcentaje respecto a la población total de cada provincia. 1950-1996**

	Población en municipios menores de 1.000 habitantes			% de población en municipios menores de 1.000 habitantes respecto al total de la provincia				Diferencia 50-81	Diferencia 81-96
	1981	1991	1996	1950	1981	1991	1996		
Cataluña	**222.246**	**213.737**	**202.261**	**10,02**	**3,73**	**3,53**	**3,32**	**–6,29**	**–0,41**
Barcelona	46.722	44.723	42.493	3,33	1,01	0,96	0,92	–2,32	–0,09
Girona	56.080	54.424	52.792	25,86	11,98	10,68	9,95	–13,87	–2,03
Lleida	69.069	66.116	64.316	33,80	19,43	18,71	18,04	–14,37	–1,39
Tarragona	50.375	48.474	42.660	15,77	9,76	8,94	7,42	–6,01	–2,34
C. Valenciana	**99.412**	**101.759**	**96.453**	**4,60**	**2,73**	**2,64**	**2,41**	**–1,88**	**–0,32**
Alicante	25.009	24.791	23.160	4,43	2,18	1,92	1,68	–2,25	–0,50
Castellón	30.928	31.197	31.280	11,17	7,16	6,98	6,85	–4,01	–0,31
Valencia	43.475	45.771	42.013	3,10	2,10	2,16	1,93	–1,00	–0,17
Extremadura	**95.085**	**95.507**	**94.026**	**3,55**	**9,05**	**8,99**	**8,79**	**5,50**	**–0,26**
Badajoz	28.609	29.768	29.052	1,13	4,50	4,58	4,42	3,38	–0,08
Cáceres	66.476	65.739	64.974	7,16	16,03	15,98	15,72	8,87	–0,31
Galicia	**2.899**	**5.087**	**8.419**	**0,02**	**0,11**	**0,19**	**0,31**	**0,08**	**0,20**
A Coruña	0	0	0	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Lugo	434	339	2.266	0,00	0,11	0,09	0,61	0,11	0,50
Ourense	1.815	4.119	5.517	0,00	0,44	1,17	1,59	0,44	1,15
Pontevedra	650	629	636	0,09	0,08	0,07	0,07	–0,02	–0,01
Madrid	**37.931**	**27.752**	**25.288**	**3,02**	**0,80**	**0,56**	**0,50**	**–2,22**	**–0,30**
Murcia	**629**	**1.663**	**1.599**	**0,00**	**0,07**	**0,16**	**0,15**	**0,07**	**0,08**
Navarra	**59.273**	**57.929**	**58.708**	**19,07**	**11,68**	**11,16**	**11,28**	**–7,39**	**–0,40**
País Vasco	**46.460**	**51.002**	**50.169**	**6,06**	**2,18**	**2,42**	**2,39**	**–3,88**	**0,21**
Álava	15.992	17.679	15.408	22,07	6,14	6,49	5,47	–15,93	–0,67
Guipúzcoa	11.873	11.074	11.884	4,66	1,71	1,64	1,76	–2,95	0,05
Vizcaya	18.595	22.249	22.877	3,66	1,57	1,93	2,01	–2,08	0,44
La Rioja	**38.577**	**36.516**	**34.985**	**23,36**	**15,23**	**13,86**	**13,20**	**–8,13**	**–2,03**
Total	**1.732.217**	**1.639.480**	**1.592.215**	**8,54**	**4,59**	**4,22**	**4,01**	**–3,95**	**–0,58**

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Poblaciones de Hecho de los Municipios Españoles según los Censos Oficiales de 1900 a 1981*, 1987; e INE, *Los Municipios CERCA* (CD-ROM), 1995.

A.2.1.11 – Evolución del número de municipios según el tamaño. 1950-1991

	Menos de 2.000			De 2.001 a 10.000			De 10.001 a 50.000			Más de 50.000			Total		
	1950	1991	Variación 50-91	1950	1991	Variación 50-91	1950	1991	Variación 50-91	1950	1991	Variación 50-91	1950	1991	Variación 50-91
Provincias del norte interior															
Zamora	293	245	–48	12	1	–11	2	1	–1	0	1	1	307	248	–59
Teruel	265	225	–40	15	9	–6	1	2	1	0	0	0	281	236	–45
Ávila	241	233	–8	23	14	–9	1	1	0	0	0	0	265	248	–17
Segovia	268	200	–68	7	7	0	1	0	–1	0	1	1	276	208	–68
Soria	338	174	–164	6	8	2	1	1	0	0	0	0	345	183	–162
Cuenca	253	220	–33	36	16	–20	1	2	1	0	0	0	290	238	–52
Salamanca	366	353	–13	17	6	–11	2	2	0	1	1	0	386	362	–24
Guadalajara	398	280	–118	7	5	–2	1	1	0	0	1	1	406	287	–119
Palencia	228	178	–50	18	12	–6	1	0	–1	0	1	1	247	191	–56
Huesca	333	190	–143	15	7	–8	1	5	4	0	0	0	349	202	–147
Burgos	479	356	–123	22	12	–10	2	2	0	1	1	0	504	371	–133
Total	**3.462**	**2.654**	**–808**	**178**	**97**	**–81**	**14**	**17**	**3**	**2**	**6**	**4**	**3.656**	**2.774**	**–882**
Provincias andaluzas															
Almería	55	65	10	39	29	–10	8	8	0	1	1	0	103	103	0
Cádiz	5	6	1	17	15	–2	15	14	–1	4	7	3	41	42	1
Córdoba	9	22	13	45	40	–5	20	12	–8	1	1	0	75	75	0
Granada	108	98	–10	77	56	–21	12	13	1	1	1	0	198	168	–30
Huelva	26	33	7	45	35	–10	6	10	4	1	1	0	78	79	1
Jaén	15	30	15	66	52	–14	18	12	–6	2	2	0	101	96	–5
Málaga	33	44	11	58	37	–21	8	16	8	1	3	2	100	100	0
Sevilla	15	17	2	65	57	–8	21	26	5	1	3	2	102	103	1
Total	**266**	**315**	**49**	**412**	**321**	**–91**	**108**	**111**	**3**	**12**	**19**	**7**	**798**	**766**	**–32**

Sigue **A.2.1.11 – Evolución del número de municipios según el tamaño. 1950-1991**

	Menos de 2.000			De 2.001 a 10.000			De 10.001 a 50.000			De 50.001 a 100.000			Total		
	1950	1991	Variación 50-91	1950	1991	Variación 50-91	1950	1991	Variación 50-91	1950	1991	Variación 50-91	1950	1991	Variación 50-91
Provincias de la vertiente mediterránea															
Girona	216	171	–45	31	39	8	3	11	8	0	1	1	250	222	–28
Barcelona	217	159	–58	75	91	16	12	44	32	5	14	9	309	308	–1
Castellón	100	109	9	36	18	–18	4	8	4	1	1	0	141	136	–5
Valencia	148	146	–2	98	78	–20	17	35	18	1	4	3	264	263	–1
Alicante	84	79	–5	45	34	–11	9	23	14	2	4	2	140	140	0
Murcia	5	7	2	19	15	–4	15	20	5	3	3	0	42	45	3
Baleares	15	18	3	41	34	–7	8	14	6	1	1	0	65	67	2
Tarragona	148	141	–7	27	32	5	5	8	3	0	2	2	180	183	3
Zaragoza	266	263	–3	36	24	–12	2	3	1	1	1	0	305	291	–14
Total	**1.199**	**1.093**	**–106**	**408**	**365**	**–43**	**75**	**166**	**91**	**14**	**31**	**17**	**1.696**	**1.655**	**–41**
Provincias de la cornisa cantábrica															
Pontevedra	2	1	–1	43	35	–8	16	23	7	1	2	1	62	61	–1
A Coruña	1	9	8	71	60	–11	19	22	3	3	3	0	94	94	0
Ourense	7	39	32	84	49	–35	1	3	2	1	1	0	93	92	–1
Lugo	3	10	7	51	49	–2	12	6	–6	1	1	0	67	66	–1
Asturias	15	24	9	54	32	–22	19	17	–2	4	5	1	92	78	–14
Cantabria	39	58	19	59	36	–23	3	6	3	1	2	1	102	102	0
Vizcaya	74	60	–14	32	31	–1	7	12	5	1	6	5	114	109	–5
Guipúzcoa	50	45	–5	29	23	–6	7	17	10	1	2	1	87	87	0
Total	**191**	**246**	**55**	**423**	**315**	**–108**	**84**	**106**	**22**	**13**	**22**	**9**	**711**	**689**	**–22**

Sigue **A.2.1.11 – Evolución del número de municipios según el tamaño. 1950-1991**

	Menos de 2.000			De 2.001 a 10.000			De 10.001 a 50.000			Más de 50.000			Total		
	1950	1991	Variación 50-91	1950	1991	Variación 50-91	1950	1991	Variación 50-91	1950	1991	Variación 50-91	1950	1991	Variación 50-91
Resto de provincias															
Álava	67	45	–22	7	4	–3	0	1	1	1	1	0	75	44	–31
Albacete	32	58	26	47	23	–24	6	4	–2	1	1	0	86	86	0
Badajoz	44	91	47	100	61	–39	17	9	–8	1	1	0	162	162	0
Cáceres	134	175	41	84	39	–45	5	3	–2	0	1	1	223	218	–5
Ciudad Real	34	58	24	49	31	–18	15	9	–6	0	2	2	98	100	2
León	140	173	33	92	32	–60	2	5	3	1	2	1	235	212	–23
Lleida	294	198	–96	25	27	2	0	3	3	1	1	0	320	229	–91
Madrid	151	108	–43	28	41	13	4	17	13	1	12	11	184	178	–6
Navarra	215	214	–1	47	44	–3	1	6	5	1	1	0	264	265	1
Las Palmas	7	2	–5	23	19	–4	4	11	7	1	2	1	35	34	–1
La Rioja	163	156	–7	18	15	–3	1	2	1	1	1	0	183	174	–9
Santa Cruz de Tenerife	3	5	2	43	34	–9	7	12	5	1	2	1	54	53	–1
Toledo	120	142	22	80	59	–21	6	1	–5	0	2	2	206	204	–2
Valladolid	215	211	–4	18	11	–7	1	2	1	1	1	0	235	225	–10
Ceuta	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	1	1	0
Melilla	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	1	1	0
Total	**1.619**	**1.636**	**17**	**661**	**440**	**–221**	**69**	**85**	**16**	**13**	**32**	**19**	**2.362**	**2.186**	**–176**
TOTAL NACIONAL	**6.740**	**5.944**	**–796**	**2.063**	**1.538**	**–525**	**351**	**485**	**134**	**54**	**110**	**56**	**9.208**	**8.077**	**–1.131**

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Poblaciones de Hecho de los Municipios Españoles según los Censos Oficiales de 1900 a 1981*, 1987; e INE, *Los Municipios CERCA* (CD–ROM), 1995.

A.2.1.12 – Distribución de la población en municipios con menos de 1.000 habitantes por sexo y provincias. 1991

	Población en municipios menores de 1.000 habitantes			Porcentaje respecto a la población en municipios con menos de 1.000 habitantes		
	Total	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Diferencia
Andalucía	**92.209**	**46.594**	**45.615**	**50,53**	**49,47**	**1,06**
Almería	22.248	11.132	11.116	50,04	49,96	0,07
Cádiz	1.041	537	504	51,59	48,41	3,17
Córdoba	6.662	3.320	3.342	49,83	50,17	–0,33
Granada	27.812	14.117	13.695	50,76	49,24	1,52
Huelva	12.102	6.055	6.047	50,03	49,97	0,07
Jaén	7.883	3.962	3.921	50,26	49,74	0,52
Málaga	10.867	5.642	5.225	51,92	48,08	3,84
Sevilla	3.594	1.829	1.765	50,89	49,11	1,78
Aragón	**169.597**	**87.564**	**82.033**	**51,63**	**48,37**	**3,26**
Huesca	48.237	25.343	22.894	52,54	47,46	5,08
Teruel	53.071	27.244	25.827	51,34	48,66	2,67
Zaragoza	68.289	34.977	33.312	51,22	48,78	2,44
Asturias	**7.446**	**3.823**	**3.623**	**51,34**	**48,66**	**2,69**
Baleares	**7.319**	**3.594**	**3.725**	**49,11**	**50,89**	**–1,79**
Canarias	**572**	**296**	**276**	**51,75**	**48,25**	**3,50**
Las Palmas	572	296	276	51,75	48,25	3,50
Santa Cruz de Tenerife	0	0	0	0,00	0,00	0,00
Cantabria	**17.885**	**9.207**	**8.678**	**51,48**	**48,52**	**2,96**
Castilla–La Mancha	**189.439**	**96.858**	**92.581**	**51,13**	**48,87**	**2,26**
Albacete	19.288	9.918	9.370	51,42	48,58	2,84
Ciudad Real	19.658	9.904	9.754	50,38	49,62	0,76
Cuenca	61.705	31.456	30.249	50,98	49,02	1,96
Guadalajara	38.076	19.924	18.152	52,33	47,67	4,65
Toledo	50.712	25.656	25.056	50,59	49,41	1,18
Castilla y León	**564.061**	**289.942**	**274.119**	**51,40**	**48,60**	**2,81**
Ávila	62.064	32.048	30.016	51,64	48,36	3,27
Burgos	74.638	39.678	34.960	53,16	46,84	6,32
León	61.036	30.734	30.302	50,35	49,65	0,71
Palencia	43.170	22.451	20.719	52,01	47,99	4,01
Salamanca	104.780	53.320	51.460	50,89	49,11	1,78
Segovia	46.807	24.113	22.694	51,52	48,48	3,03
Soria	29.354	15.138	14.216	51,57	48,43	3,14
Valladolid	55.333	28.572	26.761	51,64	48,36	3,27
Zamora	86.879	43.888	42.991	50,52	49,48	1,03

Sigue **A.2.1.12 – Distribución de la población en municipios con menos de 1.000 habitantes por sexo y provincias. 1991**

	Población en municipios menores de 1.000 habitantes			Porcentaje respecto a la población en municipios con menos de 1.000 habitantes		
	Total	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Diferencia
Cataluña	**213.737**	**108.470**	**105.267**	**50,75**	**49,25**	**1,50**
Barcelona	44.723	22.627	22.096	50,59	49,41	1,19
Girona	54.424	27.680	26.744	50,86	49,14	1,72
Lleida	66.116	33.761	32.355	51,06	48,94	2,13
Tarragona	48.474	24.402	24.072	50,34	49,66	0,68
C. Valenciana	**101.759**	**50.799**	**50.960**	**49,92**	**50,08**	**–0,16**
Alicante	24.791	12.278	12.513	49,53	50,47	–0,95
Castellón	31.197	15.641	15.556	50,14	49,86	0,27
Valencia	45.771	22.880	22.891	49,99	50,01	–0,02
Extremadura	**95.507**	**48.053**	**47.454**	**50,31**	**49,69**	**0,63**
Badajoz	29.768	15.135	14.633	50,84	49,16	1,69
Cáceres	65.739	32.918	32.821	50,07	49,93	0,15
Galicia	**5.087**	**2.528**	**2.559**	**49,70**	**50,30**	**–0,61**
A Coruña	0	0	0	0,00	0,00	0,00
Lugo	339	175	164	51,62	48,38	3,24
Ourense	4.119	2.061	2.058	50,04	49,96	0,07
Pontevedra	629	292	337	46,42	53,58	–7,15
Madrid	**27.752**	**14.278**	**13.474**	**51,45**	**48,55**	**2,90**
Murcia	**1.663**	**845**	**818**	**50,81**	**49,19**	**1,62**
Navarra	**57.929**	**30.656**	**27.273**	**52,92**	**47,08**	**5,84**
País Vasco	**51.002**	**26.709**	**24.293**	**52,37**	**47,63**	**4,74**
Álava	17.679	9.397	8.282	53,15	46,85	6,31
Guipúzcoa	11.074	5.983	5.091	54,03	45,97	8,05
Vizcaya	22.249	11.329	10.920	50,92	49,08	1,84
La Rioja	**36.516**	**19.490**	**17.026**	**53,37**	**46,63**	**6,75**
Total	**1.639.480**	**839.706**	**799.774**	**51,22**	**48,78**	**2,44**

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Los Municipios CERCA* (CD–ROM), 1995.

A.2.1.13 – Población que vive en municipios con menos de 1.000 habitantes por grupos de edad. En porcentaje. 1991

	De 0 a 14 años	De 15 a 29 años	De 30 a 44 años	De 45 a 64 años	De 65 y más años	Total
Andalucía	16,5	23,3	15,5	24,6	20,2	100
Aragón	10,9	18,3	14,9	27,6	28,3	100
Asturias	11,8	18,7	16,2	25,5	27,8	100
Baleares	13,6	21,2	18,1	25,8	21,3	100
Canarias	20,1	24,3	19,2	16,4	19,9	100
Cantabria	14,4	20,5	18,0	23,8	23,3	100
Castilla-La Mancha	12,7	20,1	14,0	25,7	27,5	100
Castilla y León	11,5	20,7	14,9	26,4	26,5	100
Cataluña	14,2	19,8	18,5	25,0	22,4	100
C. Valenciana	13,5	19,9	15,6	26,0	25,0	100
Extremadura	15,2	21,7	14,5	25,8	22,9	100
Galicia	11,5	18,3	15,7	26,7	27,8	100
Madrid	15,8	22,7	17,8	23,8	19,8	100
Murcia	18,0	27,1	17,7	23,2	14,0	100
Navarra	12,8	21,9	19,6	23,7	22,0	100
País Vasco	13,1	22,5	20,2	24,1	20,1	100
La Rioja	10,4	19,9	16,2	27,9	25,6	100
Total en municipios menores de 1.000 habitantes	**12,8**	**20,5**	**15,8**	**25,9**	**25,0**	**100**
Total nacional	**19,4**	**24,9**	**20,0**	**21,9**	**13,8**	**100**

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Los Municipios CERCA* (CD-ROM), 1995.

A.2.1.14 – Población inactiva que vive en municipios con menos de 1.000 habitantes por tipo de inactividad. En porcentaje. 1991

	Pensionistas	Estudiantes	Labores del hogar	Otros	Total
Andalucía	49,9	9,6	37,4	3,2	100
Aragón	48,1	8,1	41,6	2,2	100
Asturias	71,2	6,6	19,9	2,3	100
Baleares	53,4	10,9	30,5	5,2	100
Canarias	53,0	11,4	29,2	6,4	100
Cantabria	59,4	8,9	28,5	3,1	100
Castilla-La Mancha	43,9	7,6	46,0	2,5	100
Castilla y León	46,9	10,0	40,3	2,7	100
Cataluña	49,8	10,4	36,2	3,6	100
C. Valenciana	52,5	7,9	36,6	3,0	100
Extremadura	45,9	8,6	42,0	3,4	100
Galicia	61,9	7,3	27,6	3,2	100
Madrid	37,2	10,3	48,6	3,9	100
Murcia	37,2	12,9	44,8	5,1	100
Navarra	43,2	12,5	41,7	2,7	100
País Vasco	49,6	14,0	33,3	3,2	100
La Rioja	45,2	8,8	43,9	2,1	100
Total en municipios menores de 1.000 habitantes	**47,5**	**9,4**	**40,2**	**2,9**	**100**
Total nacional	**37,0**	**17,1**	**42,1**	**3,8**	**100**

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Los Municipios CERCA* (CD-ROM), 1995.

A.2.1.15 – Población de 10 y más años que vive en municipios con menos de 1.000 habitantes por nivel de estudios. En porcentaje. 1991

	Analfa-betos	Sin estudios	Primer grado	Segundo grado	Tercer grado	Total
Andalucía	8,8	43,8	22,8	21,5	3,0	100
Aragón	2,4	27,0	45,8	21,3	3,5	100
Asturias	1,5	23,5	55,1	17,6	2,3	100
Baleares	1,5	27,0	31,5	33,9	6,1	100
Canarias	6,6	38,0	23,7	28,1	3,6	100
Cantabria	0,9	26,0	46,1	24,4	2,5	100
Castilla-La Mancha	6,7	43,5	27,7	19,3	2,8	100
Castilla y León	1,7	25,8	47,4	21,4	3,7	100
Cataluña	1,4	13,8	52,1	28,5	4,3	100
C. Valenciana	3,1	30,3	41,5	22,0	3,1	100
Extremadura	7,9	42,9	26,8	19,6	2,8	100
Galicia	1,8	42,9	32,5	20,4	2,4	100
Madrid	3,6	29,6	33,0	29,9	4,0	100
Murcia	2,9	34,1	24,8	36,3	1,9	100
Navarra	0,7	12,7	49,8	30,9	6,0	100
País Vasco	0,9	9,0	52,3	32,0	5,8	100
La Rioja	1,0	28,3	44,0	23,0	3,7	100
Total en municipios menores de 1.000 habitantes	**3,1**	**27,8**	**42,5**	**22,9**	**3,7**	**100**
Total nacional	**3,3**	**21,6**	**34,1**	**34,2**	**6,9**	**100**

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Los Municipios CERCA* (CD-ROM), 1995.

A.2.1.16 – Población que vive en municipios con menos de 1.000 habitantes según el lugar de nacimiento. En porcentaje. 1991

	Mismo municipio	Otro municipio	Extranjero	Total
Andalucía	64,9	33,5	1,6	100
Aragón	59,0	40,5	0,5	100
Asturias	77,4	21,2	1,4	100
Baleares	63,5	29,9	6,6	100
Canarias	62,2	33,9	3,8	100
Cantabria	63,6	35,7	0,6	100
Castilla-La Mancha	62,8	36,8	0,4	100
Castilla y León	62,2	37,0	0,8	100
Cataluña	48,1	50,5	1,4	100
C. Valenciana	61,0	36,3	2,7	100
Extremadura	63,0	36,2	0,8	100
Galicia	76,1	20,4	3,4	100
Madrid	42,2	56,2	1,6	100
Murcia	78,7	18,0	3,4	100
Navarra	49,2	49,4	1,4	100
País Vasco	52,8	46,3	0,8	100
La Rioja	64,3	35,2	0,5	100
Total en municipios menores de 1.000 habitantes	**59,3**	**39,6**	**1,0**	**100**
Total nacional	**52,0**	**45,8**	**2,2**	**100**

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Los Municipios CERCA* (CD-ROM), 1995.

A.2.2 Procesos formativos

A.2.2.1 – Evolución del número de alumnos por profesor en EGB. Cursos 1984/85-1994/95

	1984/85	1985/86	1987/88	1988/89	1989/90	1990/91	1991/92	1992/93	1993/94	1994/95
Andalucía	30,95	30,53	30,62	29,76	28,43	26,12	23,40	23,78	25,01	24,28
Aragón	26,95	26,20	25,22	24,27	23,34	22,15	20,70	20,04	18,25	17,49
Asturias	27,94	27,26	25,96	25,36	23,88	22,59	21,34	20,98	19,14	17,80
Baleares	31,21	30,56	30,27	29,14	28,48	26,95	25,27	24,53	23,03	22,24
Canarias	28,23	28,10	26,30	42,95	22,30	23,08	20,64	21,31	20,55	20,14
Cantabria	28,40	27,92	27,85	26,14	25,45	24,45	21,94	21,44	19,83	18,78
Castilla-La Mancha	28,06	27,58	26,98	26,37	25,32	24,34	22,60	21,82	20,54	19,56
Castilla y León	25,87	25,58	24,95	24,07	23,17	22,06	20,13	19,71	18,28	17,44
Cataluña	30,66	30,11	29,08	28,28	27,49	26,76	25,67	25,46	24,80	24,19
C. Valenciana	30,79	30,30	29,15	25,31	24,86	23,81	24,79	24,18	23,28	19,67
Extremadura	26,32	26,59	26,17	25,85	24,27	23,86	22,10	21,65	20,42	19,74
Galicia	27,38	26,98	26,74	26,63	24,02	22,52	21,30	20,56	19,98	19,05
Madrid	29,97	29,58	28,86	27,57	26,54	25,26	24,35	23,64	21,77	20,63
Murcia	30,66	29,98	29,28	28,64	27,52	25,91	24,62	23,74	21,84	20,83
Navarra	25,45	24,89	24,56	23,41	22,30	20,01	19,20	18,22	17,95	18,60
País Vasco	30,67	28,42	26,96	25,83	24,54	23,67	22,64	22,11	21,57	20,94
La Rioja	28,70	28,38	28,55	27,72	25,73	24,65	22,41	21,34	19,23	18,17
Total	**29,44**	**28,91**	**28,25**	**27,60**	**25,83**	**24,60**	**23,16**	**22,85**	**22,12**	**21,02**

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Educación y Ciencia, *Datos y cifras de la educación en España 1984/85*, 1987; y Ministerio de Educación y Ciencia, *Estadística de la Enseñanza en España*, varios años.

A.2.2.2 – Evolución del número medio de alumnos por profesor en Enseñanzas Medias. Cursos 1984/85-1995/96

	1984/85	1985/86	1986/87	1987/88	1988/89	1989/90	1990/91	1991/92	1992/93	1993/94	1994/95	1995/96 (a)
Andalucía	16,44	16,51	18,15	18,41	16,66	16,07	15,87	15,87	15,96	16,28	16,17	16,10
Aragón	15,82	15,63	15,24	15,10	14,59	14,77	14,57	14,00	13,83	13,58	13,31	13,25
Asturias	15,00	14,75	15,00	15,38	15,39	14,89	14,86	14,49	14,67	14,41	13,81	13,67
Baleares	15,28	15,11	15,36	14,90	14,68	14,55	14,46	13,88	14,13	13,65	13,05	12,76
Canarias	15,53	16,05	16,15	15,47	16,59	14,72	14,56	14,08	14,27	13,76	13,74	14,00
Cantabria	16,43	16,02	16,52	16,11	15,89	15,77	15,53	15,46	15,16	15,15	14,98	14,70
Castilla-La Mancha	14,46	14,58	14,48	14,78	14,71	14,85	14,52	14,15	14,01	13,61	13,30	12,85
Castilla y León	15,35	15,26	15,40	15,17	15,27	14,96	14,73	14,68	14,34	13,95	13,79	13,59
Cataluña	14,91	15,00	15,00	15,28	15,00	14,95	14,76	14,63	14,87	14,73	14,31	13,76
C. Valenciana	16,11	16,38	15,95	16,07	16,06	16,28	16,45	15,62	15,22	15,18	15,54	15,02
Extremadura	14,18	14,33	14,81	14,75	14,71	14,58	14,33	13,67	13,67	13,86	13,54	13,31
Galicia	14,14	14,04	14,21	13,99	14,61	14,02	13,95	14,14	14,21	14,13	14,14	14,08
Madrid	17,15	17,20	17,24	16,99	17,07	16,43	16,24	15,70	15,49	15,03	14,71	14,47
Murcia	16,88	16,74	16,75	17,10	16,42	16,49	16,17	16,03	15,88	15,74	14,92	14,51
Navarra	16,94	16,46	16,28	16,17	15,66	14,94	14,71	14,21	13,59	13,26	13,06	12,83
País Vasco	16,11	16,76	16,99	17,41	17,05	16,81	15,93	15,49	15,42	15,21	14,73	14,29
La Rioja	13,89	13,82	13,95	13,63	13,52	14,72	14,82	14,60	14,70	14,94	14,17	13,46
Total	**15,74**	**15,82**	**16,05**	**16,11**	**15,86**	**15,52**	**15,32**	**15,04**	**15,00**	**14,85**	**14,62**	**14,34**

Notas: Se consideran Enseñanzas Medias a los estudios de BUP y COU, Formación Profesional, Bachillerato experimental, Módulos profesionales, Bachillerato LOGSE y Educación Secundaria Obligatoria. (a) Datos avance.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Educación y Ciencia, *Datos y cifras de la educación en España 1984/85*, 1987; y Ministerio de Educación y Ciencia, *Estadística de la Enseñanza en España*, varios años.

A.2.2.3 – Evolución de la comparación del número de alumnos matriculados en Bachillerato por cada 1.000 habitantes con la media nacional. Media nacional=100. Cursos 1980/81-1995/96

	1980/81	1985/86	1986/87	1987/88	1988/89	1989/90	1990/91	1991/92	1992/93	1993/94	1994/95	1995/96 (a)
Andalucía	92,28	89,55	82,63	89,12	92,55	93,21	94,52	96,15	99,52	102,40	104,32	105,52
Aragón	105,75	96,29	100,15	97,44	94,81	94,68	95,09	94,66	91,62	89,61	88,80	88,63
Asturias	109,24	106,59	108,32	109,75	110,50	110,26	109,18	113,80	115,45	114,95	113,47	111,10
Baleares	85,50	84,55	88,31	86,42	84,11	83,90	85,84	85,13	93,68	98,22	97,67	96,60
Canarias	99,31	100,55	104,14	94,00	96,52	99,11	104,14	103,12	98,77	95,57	98,34	103,69
Cantabria	102,24	96,23	96,59	95,80	94,63	96,33	98,85	101,45	102,92	103,86	105,02	106,36
Castilla-La Mancha	85,30	73,06	73,81	73,82	72,73	73,05	75,90	76,39	81,02	85,13	89,62	93,58
Castilla y León	119,58	104,96	106,84	104,41	103,32	102,26	101,14	101,40	101,68	102,24	103,19	104,31
Cataluña	90,07	97,00	95,42	95,71	92,30	92,11	90,65	89,25	87,78	85,65	85,06	85,40
C. Valenciana	86,57	91,46	91,13	93,39	94,91	92,16	92,36	90,46	90,27	91,13	90,73	90,38
Extremadura	93,00	78,66	80,71	80,30	78,69	79,80	80,26	82,94	86,97	91,17	94,43	98,21
Galicia	82,46	81,24	89,42	88,00	95,72	98,01	98,79	102,03	96,85	97,18	98,12	96,35
Madrid	131,61	139,45	139,39	136,74	133,90	132,75	129,78	126,58	124,61	121,67	117,64	114,38
Murcia	101,06	97,07	94,47	92,04	92,06	92,69	92,86	95,08	98,34	101,48	103,67	106,98
Navarra	103,08	103,58	105,01	102,21	97,72	96,18	97,87	99,85	97,94	94,79	91,36	87,41
País Vasco	112,46	124,65	129,07	125,12	122,43	124,43	124,11	123,76	122,33	118,84	115,82	111,48
La Rioja	96,05	92,57	93,51	92,08	89,85	87,76	86,86	87,56	87,74	86,19	86,80	87,47
Total (*)	**29,19**	**32,52**	**33,74**	**36,25**	**38,26**	**39,70**	**41,00**	**41,94**	**42,86**	**43,97**	**44,57**	**44,99**

(*) Los datos del total están en valor absoluto. (a) Datos avance.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Educación y Ciencia, *Datos y cifras de la educación en España 1984/85*, 1987; Ministerio de Educación y Ciencia, *Estadística de la Enseñanza en España*, varios años; e INE, *Anuario Estadístico*, varios años.

A.2.2.4 – Evolución de la comparación del número de alumnos matriculados en Formación Profesional por cada 1.000 habitantes con la media nacional. Media nacional=100. Cursos 1980/81-1995/96

	1980/81	1985/86	1986/87	1987/88	1988/89	1989/90	1990/91	1991/92	1992/93	1993/94	1994/95	1995/96 (a)
Andalucía	95,64	86,48	89,66	97,76	103,40	106,64	107,13	104,50	99,66	97,42	96,89	96,25
Aragón	94,64	105,93	110,30	108,44	106,03	102,98	98,70	95,42	93,10	92,89	92,50	92,24
Asturias	100,42	101,25	101,93	104,51	104,25	103,74	101,59	98,10	91,78	87,71	84,52	84,38
Baleares	80,93	83,41	85,98	82,90	79,96	76,28	71,29	64,54	59,51	51,61	48,12	42,31
Canarias	85,83	100,81	105,91	96,30	92,49	104,50	119,14	132,08	138,50	142,52	144,73	142,68
Cantabria	129,65	123,75	126,28	123,96	121,25	119,32	114,95	115,12	115,99	113,84	112,74	110,90
Castilla-La Mancha	84,91	74,78	76,05	76,58	77,11	78,05	78,28	79,02	78,93	76,03	71,30	66,49
Castilla y León	118,23	102,99	101,23	99,66	97,42	95,59	93,58	92,84	90,95	87,89	85,99	83,15
Cataluña	118,97	125,46	123,78	120,75	118,34	115,76	114,88	115,72	116,33	120,94	120,84	119,69
C. Valenciana	78,22	86,59	84,48	85,40	83,23	92,01	94,87	101,30	107,08	110,45	110,88	114,94
Extremadura	73,08	56,45	66,51	65,60	65,21	67,03	66,93	64,81	63,23	60,96	59,29	60,14
Galicia	74,99	81,13	80,36	80,01	87,66	88,58	90,61	96,29	102,76	104,33	110,62	118,43
Madrid	85,61	102,03	100,42	95,85	92,36	87,23	86,86	83,29	82,76	81,01	81,77	80,47
Murcia	129,31	131,19	116,90	123,81	122,30	119,53	116,14	113,64	112,57	111,52	107,90	104,48
Navarra	128,30	116,57	114,83	116,78	118,67	113,03	104,94	97,80	96,37	96,79	104,65	112,26
País Vasco	143,73	127,26	123,77	121,63	121,29	111,42	106,99	103,65	104,73	103,87	104,54	107,26
La Rioja	185,36	129,14	132,95	128,20	130,27	130,08	131,20	128,64	136,90	140,44	135,50	127,77
Total (*)	**14,84**	**18,89**	**19,07**	**19,70**	**20,22**	**21,10**	**22,10**	**22,89**	**22,74**	**22,51**	**21,40**	**20,01**

(*) Los datos del total están en valor absoluto. (a) Datos avance.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Educación y Ciencia, *Datos y cifras de la educación en España 1984/85*, 1987; Ministerio de Educación y Ciencia, *Estadística de la Enseñanza en España*, varios años; e INE, *Anuario Estadístico*, varios años.

A.2.2.5 – Evolución del número de alumnos matriculados en Enseñanza Universitaria por cada 1.000 habitantes. Cursos 1989/90-1992/93

	1989/90	1990/91	1991/92	1992/93
Andalucía	23,80	23,65	25,99	26,87
Aragón	29,15	30,41	31,96	24,52
Asturias	29,91	31,61	32,75	30,79
Baleares	12,27	13,58	14,96	16,39
Canarias	21,09	23,01	24,54	26,53
Cantabria	21,23	22,79	24,04	23,29
Castilla-La Mancha	7,85	10,43	11,55	12,76
Castilla y León	28,78	30,56	33,79	34,18
Cataluña	25,36	25,92	27,18	25,53
C. Valenciana	23,98	25,64	27,72	28,71
Extremadura	15,55	16,51	17,47	14,42
Galicia	19,38	22,68	23,81	15,56
Madrid	43,77	44,72	46,15	35,56
Murcia	24,96	24,89	26,51	26,97
Navarra	29,04	29,89	34,18	33,28
País Vasco	30,09	31,18	32,22	33,22
La Rioja	12,50	14,39	17,33	14,96
Total	**26,07**	**27,19**	**28,92**	**26,83**

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Estadística de la Enseñanza Universitaria en España,* varios años; Consejo de Universidades, *Anuario de Estadística Universitaria 1993/94,* 1996; e INE, *Anuario Estadístico,* varios años.

A.2.2.6 – Evolución del fracaso escolar en EGB. Cursos 1980/81-1993/94

	1980/81	1985/86	1986/87	1987/88	1988/89	1989/90	1990/91	1991/92	1992/93	1993/94 (*)
Andalucía	38,76	30,66	27,90	21,16	22,40	21,67	21,66	24,34	23,77	23,76
Aragón	30,75	20,98	18,41	16,24	15,60	16,13	16,88	14,39	15,19	14,42
Asturias	26,90	30,18	34,63	29,69	28,44	15,89	14,90	13,05	13,83	12,49
Baleares	39,24	25,21	23,01	29,44	18,83	16,36	17,53	17,29	15,39	15,41
Canarias	39,49	34,86	29,51	36,56	33,18	30,23	31,07	30,31	31,67	27,90
Cantabria	37,34	29,20	17,23	20,85	21,62	20,62	21,39	20,84	18,46	17,60
Castilla-La Mancha	36,32	26,88	22,74	24,98	18,18	19,29	19,55	18,79	17,75	16,66
Castilla y León	35,59	25,85	13,29	15,13	17,19	18,03	17,10	15,91	14,79	14,43
Cataluña	32,49	28,54	28,56	30,33	30,58	30,08	31,02	29,78	28,92	28,22
C. Valenciana	40,71	30,44	29,43	25,43	–	–	26,58	25,69	23,86	–
Extremadura	35,34	24,88	22,09	20,96	16,49	17,03	18,07	17,69	15,52	14,73
Galicia	35,79	26,10	26,94	19,88	23,90	22,51	22,69	21,92	20,50	20,61
Madrid	23,17	20,93	13,95	17,23	13,28	14,94	15,14	14,16	11,84	11,81
Murcia	33,24	32,08	19,87	21,11	21,91	21,72	23,34	20,24	18,39	17,58
Navarra	49,35	25,06	5,89	8,72	11,74	12,40	13,60	12,88	13,34	12,55
País Vasco	32,40	25,98	26,31	26,29	26,10	26,23	25,30	25,09	23,81	22,37
La Rioja	40,20	26,56	14,29	20,01	22,43	22,33	23,45	20,17	22,38	19,50
Total	**34,49**	**27,59**	**24,39**	**23,21**	**22,47**	**21,92**	**22,65**	**22,27**	**21,27**	**20,33**

Notas: Se define el fracaso escolar como el porcentaje de alumnos que han obtenido el certificado de escolaridad respecto al total de alumnos que han obtenido el certificado de escolaridad y el graduado escolar. (*) Los datos del total no incluyen los resultados de la Comunidad Valenciana.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Educación y Ciencia, *Datos y cifras de la educación en España 1984/85*, 1987; Ministerio de Educación y Ciencia, *Estadística de la Enseñanza en España*, varios años; e INE, *Anuario Estadístico*, varios años.

A.2.2.7 – Evolución del porcentaje de alumnos aprobados en COU. Cursos 1980/81-1993/94

	1980/81	1985/86 (*)	1986/87	1987/88	1988/89 (*)	1989/90	1990/91	1991/92	1992/93	1993/94 (*)
Andalucía	68,22	–	57,29	70,04	67,19	75,46	74,20	63,42	64,36	64,52
Aragón	68,03	66,70	63,70	65,10	68,66	70,06	68,80	70,36	71,26	66,81
Asturias	62,34	57,76	63,39	51,74	64,20	63,06	61,90	64,83	63,66	62,40
Baleares	73,53	69,48	61,05	55,77	55,95	57,38	60,24	65,20	62,12	57,48
Canarias	59,26	39,63	55,91	54,51	49,18	73,69	57,62	50,04	58,89	59,84
Cantabria	64,35	56,41	58,55	67,37	64,67	62,84	60,84	58,88	53,99	58,29
Castilla-La Mancha	62,89	64,13	64,97	60,54	69,26	70,85	65,86	69,12	67,21	65,67
Castilla y León	64,18	65,36	62,77	52,98	64,00	66,87	64,35	63,94	64,52	65,67
Cataluña	71,04	61,17	65,91	73,45	71,95	73,30	64,98	65,65	62,46	62,37
C. Valenciana	66,47	65,37	59,38	60,43	–	61,13	66,18	68,96	69,05	–
Extremadura	63,42	61,26	56,76	50,27	67,60	65,86	63,92	66,85	62,99	60,90
Galicia	64,66	68,81	64,29	49,11	–	61,66	60,33	57,93	60,16	62,57
Madrid	73,48	70,56	65,78	71,29	73,92	69,89	67,23	65,48	66,49	65,23
Murcia	67,84	57,99	63,71	55,47	71,38	65,55	67,16	61,60	62,58	63,59
Navarra	65,95	67,72	66,46	66,95	73,72	70,01	69,65	69,27	69,53	71,83
País Vasco	75,14	68,61	67,52	68,25	68,01	67,73	68,84	68,98	70,93	72,09
La Rioja	61,10	72,50	62,91	59,97	71,98	69,15	82,20	78,66	77,20	68,93
Total	**68,44**	**64,83**	**62,88**	**64,62**	**58,00**	**69,10**	**69,81**	**64,61**	**64,90**	**58,61**

(*) Los datos del total no incluyen los resultados de algunas Comunidades Autónomas.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Educación y Ciencia, *Datos y cifras de la educación en España 1984/85*, 1987; y Ministerio de Educación y Ciencia, *Estadística de la Enseñanza en España*, varios años.

A.2.2.8 – Locales dedicados a la educación. 1991

	Locales en municipios con menos de 1.000 habitantes	Total de locales en la Comunidad Autónoma	% sobre el total de locales	Nº de municipios con menos de 1.000 habitantes con estos locales	% de municipios con menos de 1.000 habitantes con estos locales
Andalucía	247	8.252	3,0	157	89,7
Aragón	446	1.774	25,1	376	61,5
Asturias	32	1.640	2,0	10	83,3
Baleares	10	733	1,4	8	72,7
Canarias	3	1.987	0,2	1	100,0
Cantabria	52	886	5,9	22	71,0
Castilla-La Mancha	438	2.329	18,8	331	52,4
Castilla y León	1.273	4.342	29,3	971	50,1
Cataluña	440	8.023	5,5	359	66,0
C. Valenciana	230	4.508	5,1	182	76,8
Extremadura	209	1.431	14,6	162	92,6
Galicia	3	3.906	0,1	3	42,9
Madrid	72	5.430	1,3	51	68,0
Murcia	2	1.423	0,1	1	50,0
Navarra	100	728	13,7	74	39,4
País Vasco	69	3.280	2,1	52	46,4
La Rioja	72	357	20,2	66	44,9
Total	**3.698**	**51.177**	**7,2**	**2.826**	**57,7**

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Los Municipios CERCA* (CD-ROM), 1995.

A.2.3.1 – Evolución de la comparación del número de médicos por cada 10.000 habitantes con la media nacional. Media nacional=100. 1980-1995

	1980	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Andalucía	71,02	88,61	88,32	87,30	88,43	89,50	90,21	90,11	88,90	89,51	88,70	88,24
Aragón	143,92	136,93	134,68	130,57	130,55	132,04	130,72	69,34	133,58	129,56	130,44	128,32
Asturias	102,53	104,31	106,32	111,08	110,33	110,21	113,60	108,39	108,14	108,66	111,45	116,22
Baleares	91,88	90,62	90,53	92,04	93,33	90,69	88,48	88,58	88,86	88,99	91,63	90,60
Canarias	70,22	79,17	81,67	82,48	82,13	81,72	80,80	80,71	81,50	82,27	84,28	84,32
Cantabria	108,68	99,57	101,97	100,31	101,07	101,90	102,50	105,80	103,81	101,36	101,31	103,76
Castilla-La Mancha	79,97	68,85	71,99	75,41	73,94	74,72	74,85	74,82	76,62	77,00	78,65	80,32
Castilla y León	119,21	110,81	109,86	106,46	105,30	104,26	103,06	103,53	103,07	106,08	105,56	106,27
Cataluña	105,62	106,36	104,81	104,61	105,07	104,95	104,23	103,34	104,11	104,21	104,03	103,31
C. Valenciana	101,08	98,63	98,56	98,72	97,56	96,14	93,61	93,57	93,86	94,53	94,12	94,62
Extremadura	73,60	75,28	77,18	76,06	75,64	75,20	75,19	77,47	78,94	79,38	81,37	83,77
Galicia	75,78	76,36	78,45	80,14	81,73	80,95	82,33	83,91	84,37	84,35	83,63	84,43
Madrid	140,96	130,22	129,53	129,84	129,02	129,39	131,07	131,13	130,11	127,78	127,54	126,06
Murcia	91,97	88,32	86,10	85,48	84,34	83,19	83,49	84,72	85,26	85,22	85,41	85,21
Navarra	129,20	115,92	116,85	120,98	122,10	127,20	127,94	126,86	126,61	125,06	121,39	119,80
País Vasco	97,59	104,72	104,09	105,31	105,77	105,87	105,67	105,22	106,28	106,64	107,20	108,33
La Rioja	109,72	101,73	104,23	103,96	103,28	102,38	101,55	98,81	98,29	96,98	94,88	95,95
Total (*)	**23,16**	**33,06**	**34,03**	**35,07**	**35,92**	**37,09**	**38,29**	**39,39**	**40,02**	**40,76**	**41,41**	**41,50**

(*) Los datos del total están en valor absoluto.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Anuario Estadístico*, varios años; Ministerio de Sanidad y Consumo, *Estadísticas de salud 1978/87*, 1991; y Ministerio de Sanidad y Consumo, *Indicadores de salud. Segunda evaluación en España del programa regional europeo Salud para todos*, 1993.

A.2.3.2 – Evolución de la comparación del número de ayudantes técnicos sanitarios y diplomados en enfermería colegiados por cada 10.000 habitantes con la media nacional. Media nacional=100. 1980-1995

	1980	1985	1986	1987 (1)	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Andalucía	83,83	83,19	84,61	86,66	86,87	86,35	88,30	89,00	90,13	89,35	92,03	92,13
Aragón	112,58	109,86	113,05	113,65	113,46	113,11	115,53	116,02	116,11	116,61	119,56	120,40
Asturias	90,25	97,22	99,42	102,46	101,53	101,10	102,26	102,35	101,47	105,53	108,20	109,47
Baleares	83,06	86,56	87,65	94,11	86,05	82,06	77,92	82,34	79,80	81,49	83,40	80,68
Canarias	56,64	66,94	66,47	69,15	71,65	72,56	69,26	72,49	75,16	76,96	80,33	80,33
Cantabria	120,82	103,38	101,24	100,76	99,53	98,12	98,21	100,02	99,09	97,89	99,45	100,30
Castilla-La Mancha	69,94	70,02	72,23	73,82	77,51	76,17	76,84	75,96	77,75	78,45	81,18	85,05
Castilla y León	97,72	96,68	98,08	99,00	98,60	97,41	99,48	100,80	100,87	101,68	105,90	107,99
Cataluña	119,82	112,12	110,73	109,76	108,28	113,40	108,38	106,69	105,02	105,80	111,24	109,88
C. Valenciana	109,76	129,75	129,07	132,70	131,90	130,30	131,93	132,15	131,50	130,06	100,82	99,70
Extremadura	76,37	80,80	86,67	88,44	89,04	90,00	92,12	94,64	96,38	98,05	105,83	107,35
Galicia	69,09	76,64	76,39	78,00	77,36	76,12	79,25	79,61	80,86	81,07	80,55	81,71
Madrid	130,88	118,23	113,15	112,65	110,87	107,26	105,19	103,03	102,08	101,14	103,49	101,73
Murcia	96,13	83,84	87,54	76,31	73,36	71,58	71,74	71,53	71,85	65,04	69,34	73,28
Navarra	133,83	146,83	150,66	155,53	153,69	151,12	153,98	157,33	158,66	162,97	166,10	165,30
País Vasco	97,87	112,92	111,73	95,19	105,65	110,84	113,34	112,81	112,52	113,13	116,32	116,58
La Rioja	90,32	97,90	99,64	102,26	102,04	100,11	101,05	99,41	97,72	97,76	101,64	104,16
Total (2)	**34,30**	**38,04**	**39,05**	**39,27**	**39,45**	**40,55**	**40,81**	**41,44**	**42,27**	**42,96**	**42,91**	**43,92**

(1) No se incluyen los datos de Álava y Jaén. (2) Los datos del total están en valor absoluto.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Anuario Estadístico*, varios años; Ministerio de Sanidad y Consumo, *Estadísticas de salud 1978/87*, 1991; y Ministerio de Sanidad y Consumo, *Indicadores de salud. Segunda evaluación en España del programa regional europeo Salud para todos*, 1993.

A.2.3.3 – Evolución de la comparación del número de veterinarios colegiados por cada 10.000 habitantes con la media nacional. Media nacional=100. 1980-1995

	1980	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Andalucía	88,95	77,65	74,66	73,15	70,65	70,11	68,16	71,78	73,90	74,39	77,58	77,94
Aragón	221,07	227,92	235,33	235,30	237,79	236,33	237,47	237,36	230,39	227,48	218,69	220,94
Asturias	95,28	124,82	124,21	121,50	116,80	120,77	117,40	111,92	114,92	110,13	103,82	102,79
Baleares	84,23	92,26	97,68	92,33	90,81	93,71	95,01	91,48	89,69	86,97	83,23	80,52
Canarias	19,31	30,08	35,49	36,04	33,93	39,21	41,94	43,14	44,58	50,09	47,00	50,69
Cantabria	155,32	151,23	150,36	154,09	0,00	145,46	145,85	143,84	130,90	127,41	130,41	132,95
Castilla-La Mancha	183,59	164,14	158,26	158,27	157,20	151,09	149,13	144,17	135,90	122,41	138,46	140,00
Castilla y León	253,98	230,58	221,78	226,76	222,28	220,12	219,83	222,39	225,33	228,70	241,32	245,90
Cataluña	62,70	68,06	74,74	74,69	74,96	76,12	76,28	75,80	75,55	74,96	70,70	70,33
C. Valenciana	55,76	47,36	48,10	49,31	49,16	50,44	52,23	50,71	50,42	51,27	52,01	54,58
Extremadura	209,73	167,87	169,83	167,89	173,61	179,71	185,27	192,12	193,97	194,95	198,88	204,07
Galicia	91,20	95,36	90,39	95,10	92,93	95,29	101,41	105,40	109,74	120,03	119,66	120,85
Madrid	83,04	99,73	97,75	94,44	96,28	94,66	90,47	88,71	86,71	86,06	80,81	78,68
Murcia	61,32	63,74	63,24	73,24	78,75	86,49	88,66	94,25	94,90	96,24	91,87	94,20
Navarra	167,14	158,20	164,64	178,13	175,80	170,38	176,04	178,46	178,34	161,13	157,63	140,13
País Vasco	49,10	55,89	64,75	62,36	70,87	72,96	77,02	70,58	70,70	73,09	68,81	67,32
La Rioja	208,14	150,53	184,69	192,90	206,55	182,44	169,41	170,05	158,47	158,74	179,14	176,90
Total (*)	**2,20**	**2,26**	**2,37**	**2,58**	**2,79**	**2,99**	**3,24**	**3,47**	**3,69**	**3,79**	**4,79**	**4,94**

(*) Los datos del total están en valor absoluto.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Anuario Estadístico*, varios años; Ministerio de Sanidad y Consumo, *Estadísticas de salud 1978/87*, 1991; y Ministerio de Sanidad y Consumo, *Indicadores de salud. Segunda evaluación en España del programa regional europeo Salud para todos*, 1993.

A.2.3.4 – Evolución de la comparación del número de farmacéuticos colegiados por cada 10.000 habitantes con la media nacional. Media nacional=100. 1980-1995

	1980	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Andalucía	94,87	89,85	91,28	89,07	88,88	87,77	88,08	88,11	88,61	88,58	87,92	87,86
Aragón	86,89	88,18	90,98	89,97	93,15	94,72	93,61	93,94	93,71	94,57	95,97	95,74
Asturias	77,56	74,49	77,38	80,55	81,20	82,88	82,65	83,49	85,13	85,80	87,55	89,33
Baleares	109,03	104,62	95,59	103,11	98,99	99,26	99,54	96,45	94,25	94,49	94,60	94,68
Canarias	70,59	80,01	83,55	82,86	85,13	86,92	88,60	88,80	87,62	87,02	87,10	87,07
Cantabria	79,66	78,92	77,27	81,97	82,62	82,51	81,92	84,51	87,31	86,21	85,63	85,99
Castilla-La Mancha	91,56	94,77	99,38	100,31	100,38	100,72	102,65	102,58	101,25	102,86	104,52	104,08
Castilla y León	92,11	88,36	96,03	99,00	102,33	102,84	105,60	106,85	107,47	107,83	111,18	112,14
Cataluña	107,85	104,33	105,27	105,58	103,64	103,39	102,17	100,18	97,84	97,22	97,32	99,52
C. Valenciana	101,00	109,46	108,55	109,52	109,39	109,58	108,37	106,38	106,22	105,20	105,23	101,61
Extremadura	99,78	92,02	99,13	99,81	100,95	102,30	103,21	104,83	105,80	108,80	110,43	110,94
Galicia	87,18	87,49	90,68	97,65	101,65	104,88	107,21	110,65	112,08	111,68	112,30	112,16
Madrid	139,27	132,75	131,89	127,51	123,50	120,55	118,77	118,73	119,99	119,03	114,99	115,15
Murcia	97,77	93,15	93,75	93,94	93,42	93,18	93,10	92,78	93,41	92,16	92,24	90,95
Navarra	111,99	117,06	123,27	127,53	130,54	133,06	131,70	139,58	137,12	142,42	147,22	151,33
País Vasco	68,23	71,01	73,41	72,22	75,78	77,11	77,21	78,02	77,13	81,16	82,00	80,36
La Rioja	100,17	96,59	128,67	99,33	100,04	100,69	100,77	101,21	102,37	103,36	105,03	104,34
Total (*)	**6,26**	**7,95**	**8,08**	**8,37**	**8,71**	**9,06**	**9,42**	**9,67**	**9,93**	**10,13**	**10,30**	**10,56**

(*) Los datos del total están en valor absoluto.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Anuario Estadístico*, varios años; Ministerio de Sanidad y Consumo, *Estadísticas de salud 1978/87*, 1991; y Ministerio de Sanidad y Consumo, *Indicadores de salud. Segunda evaluación en España del programa regional europeo Salud para todos*, 1993.

A.2.3.5 – Evolución de la comparación del número de odontólogos y estomatólogos colegiados por cada 10.000 habitantes con la media nacional. Media nacional=100. 1980-1995

	1980	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Andalucía	64,04	66,26	72,51	74,93	79,88	80,58	82,48	81,90	81,17	83,52	87,88	88,49
Aragón	126,46	115,65	124,18	106,01	125,90	111,39	104,19	99,25	97,27	100,23	100,74	101,70
Asturias	124,32	128,05	131,27	111,00	133,75	129,34	131,11	127,18	117,10	119,90	120,98	120,10
Baleares	138,40	127,47	112,74	102,17	130,32	129,27	124,60	122,29	120,80	119,61	120,45	114,11
Canarias	69,15	76,43	74,50	81,96	71,51	78,17	78,75	78,26	77,95	80,52	80,57	83,14
Cantabria	93,71	113,86	117,53	105,58	112,55	110,09	106,92	110,22	108,31	101,91	105,73	98,91
Castilla-La Mancha	58,67	41,73	44,21	50,74	53,86	50,78	55,98	59,05	60,91	60,33	60,38	61,64
Castilla y León	93,60	81,69	81,71	71,30	84,70	79,00	80,95	82,91	84,66	83,88	84,70	85,81
Cataluña	101,08	114,67	107,10	115,62	105,02	100,44	96,87	99,72	100,16	103,08	98,91	99,06
C. Valenciana	98,68	105,18	100,83	112,11	95,32	88,83	82,19	81,29	83,67	83,65	83,86	85,99
Extremadura	50,37	42,25	41,69	38,26	43,12	49,22	60,04	57,10	55,86	56,67	57,45	52,58
Galicia	85,30	69,12	69,67	62,40	72,84	79,37	91,38	97,02	98,33	92,61	95,69	96,90
Madrid	171,76	167,86	169,31	173,25	161,42	172,75	171,63	167,38	164,75	158,87	154,49	151,51
Murcia	64,15	55,49	55,83	46,28	58,34	62,55	62,47	63,67	64,97	65,78	70,21	70,31
Navarra	91,49	105,18	114,00	108,26	109,45	131,76	128,91	123,74	124,69	128,38	126,00	114,53
País Vasco	110,35	136,21	134,36	129,67	129,12	127,15	123,52	121,72	122,99	128,89	126,29	125,76
La Rioja	159,57	128,93	120,57	108,97	137,29	122,00	111,34	103,70	116,42	112,72	113,43	115,69
Total (*)	**1,06**	**1,34**	**1,49**	**1,89**	**1,94**	**2,43**	**2,66**	**2,89**	**3,03**	**3,13**	**3,38**	**3,58**

(*) Los datos del total están en valor absoluto.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Anuario Estadístico*, varios años; Ministerio de Sanidad y Consumo, *Estadísticas de salud 1978/87*, 1991; y Ministerio de Sanidad y Consumo, *Indicadores de salud. Segunda evaluación en España del programa regional europeo Salud para todos*, 1993.

A.2.3.6 – Evolución de la comparación del número de camas hospitalarias en funcionamiento por cada 10.000 habitantes con la media nacional. Media nacional=100. 1980-1993

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Andalucía	90,82	87,03	88,37	86,59	84,96	85,98	83,37	83,87	84,81	83,98	78,69	78,70	77,43	75,62
Aragón	131,76	126,42	131,14	126,42	127,84	119,65	126,51	123,82	121,02	117,70	120,84	118,21	116,20	118,49
Asturias	109,84	112,18	111,79	109,98	106,36	108,65	108,93	107,51	100,59	100,37	100,74	99,35	94,45	96,43
Baleares	117,92	114,44	112,06	109,66	112,15	113,70	107,66	108,09	105,88	106,88	106,86	105,30	107,07	108,34
Canarias	96,87	107,27	111,49	116,21	122,57	125,60	123,05	124,50	126,74	126,05	124,90	122,34	123,25	127,03
Cantabria	156,60	120,41	109,98	108,40	106,61	104,96	102,04	100,32	97,35	94,36	97,82	100,90	104,50	104,20
Castilla-La Mancha	85,19	80,23	78,89	82,20	74,33	74,62	74,89	74,68	77,90	76,17	77,82	76,74	76,05	75,70
Castilla y León	124,45	120,47	117,53	119,76	122,81	120,69	124,57	124,12	123,55	124,81	125,79	123,99	122,51	120,91
Cataluña	95,38	102,01	103,03	104,38	106,22	107,55	109,17	110,70	111,07	114,84	118,16	120,79	121,45	122,79
C. Valenciana	81,76	80,25	79,90	76,83	76,04	74,79	74,52	74,66	72,57	73,18	72,54	75,79	76,04	77,58
Extremadura	84,53	77,64	76,92	82,92	87,06	87,45	91,50	89,89	91,07	91,71	94,53	91,37	94,79	95,95
Galicia	77,23	79,99	80,92	81,85	79,55	81,13	84,63	87,78	88,83	90,90	94,53	95,68	98,20	98,37
Madrid	112,89	114,08	109,82	111,70	113,86	112,86	109,47	110,15	112,02	108,70	107,10	105,95	106,48	105,16
Murcia	85,26	83,92	90,48	95,58	89,77	92,17	96,94	82,28	78,95	78,22	80,97	83,63	84,32	84,28
Navarra	145,97	144,37	147,23	150,31	149,67	142,59	145,83	139,43	136,96	133,56	132,12	126,71	126,48	127,83
País Vasco	102,69	113,95	117,11	111,34	111,44	111,56	110,36	111,61	111,58	112,63	112,70	112,57	112,71	112,05
La Rioja	150,63	157,86	143,13	137,54	140,89	143,08	137,06	128,70	122,21	118,56	115,64	102,15	103,05	95,52
Total (*)	**53,98**	**51,36**	**49,87**	**47,64**	**46,75**	**45,59**	**44,62**	**44,33**	**43,96**	**43,47**	**42,72**	**42,26**	**41,41**	**40,67**

(*) Los datos del total están en valor absoluto.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Anuario Estadístico*, varios años.

A.2.3.7 – Evolución de la comparación del número de estancias hospitalarias causadas por cada 1.000 habitantes con la media nacional. Media nacional=100. 1980-1993

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Andalucía	93,56	85,57	89,29	86,15	84,61	82,12	78,32	81,48	82,04	80,76	77,37	76,90	75,06	73,17
Aragón	114,84	112,84	112,46	119,54	117,10	116,48	118,70	117,34	114,57	114,41	114,11	114,38	112,89	114,79
Asturias	111,79	108,18	123,90	108,72	103,83	102,31	96,96	97,17	97,35	97,35	97,94	97,86	97,06	98,61
Baleares	105,82	106,18	105,75	99,57	100,51	101,71	101,17	104,44	104,86	101,58	100,69	99,87	101,52	100,97
Canarias	103,29	115,24	116,24	124,34	125,31	126,28	127,13	128,42	130,95	129,50	130,59	128,71	128,41	130,23
Cantabria	108,05	108,22	111,22	111,02	98,85	100,93	106,80	107,71	103,97	102,92	104,37	109,61	108,55	107,85
Castilla-La Mancha	84,14	78,96	78,25	81,02	74,86	75,20	78,98	75,14	73,86	73,96	75,65	75,50	77,61	75,75
Castilla y León	130,02	126,60	118,77	125,97	127,26	126,43	130,84	127,92	126,17	125,86	124,45	123,41	120,37	119,66
Cataluña	104,72	109,19	108,96	110,55	114,39	115,63	115,82	116,11	117,70	121,30	125,26	128,78	130,45	132,60
C. Valenciana	75,50	76,86	75,66	74,39	72,53	73,70	73,35	73,78	70,88	71,63	71,43	72,14	72,27	72,93
Extremadura	78,27	75,60	72,89	78,69	77,48	85,26	89,46	89,03	88,67	89,22	88,39	87,96	91,77	94,46
Galicia	77,17	80,03	78,18	78,54	78,26	80,33	83,59	87,70	89,05	92,32	96,15	98,86	99,55	100,25
Madrid	108,88	115,20	109,23	110,96	113,10	111,84	110,23	110,02	111,61	108,19	106,00	102,82	104,24	102,29
Murcia	87,39	84,62	85,44	89,28	84,38	85,60	89,94	75,54	73,91	72,59	73,67	74,13	74,82	76,93
Navarra	152,85	145,16	144,47	149,83	148,57	150,21	146,56	148,04	143,46	141,51	137,64	131,01	128,21	127,66
País Vasco	107,76	112,80	120,98	109,62	114,84	114,50	115,19	110,97	111,15	111,20	112,59	112,03	111,83	112,02
La Rioja	137,92	145,28	150,28	140,26	140,14	128,51	120,59	122,82	119,15	120,23	119,23	107,58	101,61	103,03
Total (*)	**1.380,16**	**1.339,66**	**1.327,26**	**1.281,76**	**1.273,02**	**1.251,77**	**1.206,26**	**1.235,71**	**1.236,80**	**1.220,59**	**1.187,88**	**1.182,95**	**1.160,51**	**1.151,48**

(*) Los datos del total están en valor absoluto.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Anuario Estadístico*, varios años.

A.2.3.8 – Locales destinados a servicios sanitarios y de saneamiento público. 1991

	Servicios sanitarios					Servicios de saneamiento público, limpieza y similares				
	Locales en municipios con menos de 1.000 habitantes	Total de locales en la Comunidad Autónoma	% sobre el total de locales	Nº de municipios con menos de 1.000 habitantes con estos locales	% de municipios con menos de 1.000 habitantes con estos locales	Locales en municipios con menos de 1.000 habitantes	Total de locales en la Comunidad Autónoma	% sobre el total de locales	Nº de municipios con menos de 1.000 habitantes con estos locales	% de municipios con menos de 1.000 habitantes con estos locales
Andalucía	232	11.597	2,0	160	91,4	0	143	0,0	0	0,0
Aragón	630	2.790	22,6	459	75,1	0	19	0,0	0	0,0
Asturias	13	1.804	0,7	12	100,0	0	19	0,0	0	0,0
Baleares	13	1.411	0,9	8	72,7	1	18	5,6	1	9,1
Canarias	3	2.398	0,1	1	100,0	0	25	0,0	0	0,0
Cantabria	38	1.003	3,8	26	83,9	0	9	0,0	0	0,0
Castilla-La Mancha	826	3.192	25,9	445	70,4	1	20	5,0	1	0,2
Castilla y León	1.930	5.856	33,0	1.403	72,4	10	46	21,7	7	0,4
Cataluña	442	11.825	3,7	316	58,1	4	131	3,1	4	0,7
C. Valenciana	304	7.673	4,0	193	81,4	1	75	1,3	1	0,4
Extremadura	232	1.757	13,2	157	89,7	0	13	0,0	0	0,0
Galicia	7	4.005	0,2	6	85,7	0	30	0,0	0	0,0
Madrid	102	6.744	1,5	62	82,7	0	79	0,0	0	0,0
Murcia	4	1.759	0,2	2	100,0	0	16	0,0	0	0,0
Navarra	163	1.060	15,4	121	64,4	2	21	9,5	2	1,1
País Vasco	124	3.863	3,2	83	74,1	2	64	3,1	2	1,8
La Rioja	141	629	22,4	101	68,7	2	9	22,2	2	1,4
Total	**5.204**	**69.543**	**7,5**	**3.555**	**72,6**	**23**	**741**	**3,1**	**20**	**0,4**

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Los Municipios CERCA* (CD-ROM), 1995.

A.2.3.9 – Incidencia de algunas enfermedades de declaración obligatoria. Tasa por 10.000 habitantes. 1995

	Total	Toxinfección alimentaria	Infección respiratoria aguda	Gripe	Neumonía	Tuberculosis respiratoria	Varicela	Sífilis	Hepatitis vírica	Parotiditis	Tosferina	Otras enferme-dades
Andalucía	11.499,1	2,2	8.585,0	1.486,5	54,5	2,1	124,5	0,7	2,2	1,5	2,4	1.237,6
Aragón	7.855,4	6,6	5.689,1	1.124,8	55,9	2,6	52,7	0,2	1,1	0,9	0,6	921,0
Asturias	5.430,3	15,6	4.020,1	895,2	38,4	3,3	54,5	0,5	3,1	2,2	0,4	397,0
Baleares	2.883,1	24,2	1.986,9	331,2	29,5	1,8	47,9	0,3	3,7	1,2	0,3	456,0
Canarias	3.936,1	15,8	2.298,5	909,6	13,9	0,9	74,5	0,5	3,4	2,3	1,1	615,6
Cantabria	1.498,1	2,7	977,6	282,2	24,6	3,8	8,7	0,2	0,5	0,1	0,1	197,6
Castilla-La Mancha	9.178,3	14,7	7.403,1	789,8	26,3	1,4	62,2	0,1	0,8	1,7	0,0	878,2
Castilla y León	6.679,4	7,8	5.282,8	655,6	7,2	2,9	62,5	0,1	1,3	2,8	0,7	655,7
Cataluña	3.357,8	0,0	2.022,9	646,6	49,8	2,6	56,4	0,1	0,6	1,6	0,3	576,9
C. Valenciana	8.397,4	3,1	6.408,9	1.124,0	28,0	2,6	87,3	0,1	1,2	0,4	1,7	740,3
Extremadura	7.024,2	3,4	5.576,2	606,4	11,0	1,7	69,5	0,2	0,8	29,7	0,3	725,2
Galicia	3.163,6	4,1	2.115,4	637,4	43,8	4,7	58,2	0,1	0,7	3,7	0,0	295,6
Madrid	7.807,4	1,2	5.194,2	1.416,1	53,4	1,1	79,5	0,2	6,9	2,8	0,9	1.051,1
Murcia	8.866,4	6,8	6.907,3	859,5	37,8	1,9	74,4	0,3	1,2	0,4	0,0	976,8
Navarra	4.501,0	8,7	3.136,2	815,2	48,3	1,4	19,0	0,1	0,7	0,9	0,2	470,4
País Vasco	4.642,3	7,4	3.413,0	737,3	39,1	0,9	46,8	0,0	2,5	1,4	0,5	393,4
La Rioja	7.430,9	2,4	5.668,3	882,2	34,3	2,3	103,2	0,0	1,4	1,8	0,1	734,9
Ceuta	5.948,1	9,4	4.008,8	933,4	11,6	8,7	71,3	0,6	4,0	16,5	6,2	877,6
Melilla	7.403,5	0,9	5.500,5	556,6	1,0	3,3	132,2	1,9	23,1	5,0	0,2	1.178,9
Total	**6.901,8**	**4,8**	**5.009,1**	**985,9**	**40,4**	**2,2**	**75,6**	**0,3**	**2,2**	**2,6**	**1,0**	**777,9**

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Anuario Estadístico 1996*, 1997.

A.2.4.1 – Evolución de la comparación de los precios medios de la vivienda nueva en las capitales de provincia con la media nacional. Precios a 31 de diciembre del año correspondiente. Media nacional=100. 1985-1997

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Andalucía	87,8	77,9	69,0	70,4	70,4	72,1	71,8	70,8	69,8	69,1	68,4	69,0	67,7
Aragón	88,0	84,1	70,9	60,0	76,9	76,9	76,5	75,4	77,1	77,1	77,8	80,0	80,5
Asturias	107,6	89,2	92,0	89,2	101,0	96,6	92,3	89,6	89,8	91,5	94,7	94,1	94,7
Baleares	71,0	67,2	75,4	79,5	66,6	72,1	71,0	70,6	70,8	71,0	70,2	70,4	69,6
Canarias	85,1	73,2	82,4	82,2	83,4	83,5	80,9	77,4	72,5	70,8	72,0	73,8	74,6
Cantabria	98,7	106,1	89,6	96,2	98,1	96,6	105,2	104,6	96,5	98,0	94,0	96,7	96,0
Castilla-La Mancha	79,0	71,6	65,5	62,4	62,2	63,2	65,4	66,3	67,7	66,5	65,7	66,9	66,2
Castilla y León	76,2	74,5	72,2	73,4	76,2	77,8	80,6	83,1	84,2	84,3	84,4	90,7	84,7
Cataluña	95,6	92,7	111,8	114,4	115,9	124,0	128,7	130,6	133,2	132,4	135,3	136,1	136,3
C. Valenciana	75,8	78,0	72,0	73,0	76,1	72,7	72,0	71,7	71,8	68,5	67,1	69,3	69,3
Extremadura	70,1	75,0	82,4	67,8	56,5	54,5	53,7	58,5	61,1	63,1	63,0	60,6	57,6
Galicia	86,3	86,3	80,7	71,3	63,9	69,4	71,2	71,2	73,2	74,9	76,2	77,2	76,9
Madrid	142,4	161,1	165,6	168,5	164,7	155,8	151,0	149,1	146,8	147,8	146,5	143,4	144,6
Murcia	92,1	73,2	62,2	62,2	63,1	67,6	65,8	68,0	70,8	68,4	66,3	65,7	65,3
Navarra	84,3	108,3	103,3	93,1	85,2	86,9	91,6	95,5	95,0	88,8	86,7	82,2	84,0
País Vasco	118,6	103,6	98,9	96,7	96,4	100,8	104,1	107,2	110,6	115,1	120,4	121,6	121,7
La Rioja	137,1	116,9	97,6	82,8	71,3	74,1	79,4	79,8	81,9	77,1	74,6	75,0	72,9
Total (*)	**54,2**	**68,7**	**89,0**	**113,5**	**142,7**	**155,3**	**155,0**	**152,9**	**152,6**	**158,7**	**164,5**	**166,7**	**172,4**

(*) Los datos del total están en valor absoluto.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de datos de Sociedad de Tasación.

A.2.4.2 – Edificios por número de plantas y por número de viviendas en los municipios con menos de 1.000 habitantes. En porcentaje respecto al total de edificios en municipios con menos de 1.000 habitantes. 1991

	Número de plantas				Número de viviendas			
	1 planta	2 plantas	3 plantas	4 o más plantas	1 vivienda	2 viviendas	3 viviendas	4 o más viviendas
Andalucía	38,3	55,4	6,1	0,3	98,4	1,2	0,1	0,2
Aragón	17,2	49,9	29,8	3,1	95,9	2,8	0,6	0,7
Asturias	49,8	47,0	3,1	0,1	98,2	1,3	0,2	0,2
Baleares	26,6	61,8	10,0	1,6	97,6	1,7	0,3	0,4
Canarias	92,0	7,6	0,4	0,0	99,1	0,9	0,0	0,0
Cantabria	21,5	72,5	5,6	0,5	97,5	1,7	0,2	0,6
Castilla-La Mancha	44,6	49,2	6,0	0,3	97,5	1,9	0,3	0,3
Castilla y León	44,7	51,6	3,5	0,2	98,2	1,2	0,2	0,3
Cataluña	40,4	39,5	17,1	3,0	92,8	4,9	1,0	1,3
C. Valenciana	23,2	46,3	27,2	3,4	93,0	4,7	1,1	1,1
Extremadura	55,0	37,8	6,9	0,3	97,7	1,9	0,2	0,2
Galicia	13,3	82,6	4,1	0,0	98,4	1,5	0,0	0,1
Madrid	61,1	36,8	1,8	0,3	95,4	3,5	0,4	0,7
Murcia	28,0	57,6	14,3	0,1	99,4	0,6	0,0	0,0
Navarra	18,7	51,6	27,8	1,9	94,3	3,4	0,5	1,8
País Vasco	18,3	56,4	21,8	3,6	85,8	8,1	1,8	4,2
La Rioja	8,4	44,3	40,1	7,2	93,5	4,1	0,8	1,6
Total en municipios menores de 1.000 habitantes	**38,2**	**48,5**	**11,9**	**1,3**	**96,4**	**2,5**	**0,5**	**0,7**
Total nacional	**38,7**	**43,9**	**8,5**	**8,9**	**83,8**	**4,9**	**1,7**	**9,6**

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Los Municipios CERCA* (CD-ROM), 1995.

A.2.4.3 – Edificios según la época de construcción y el estado de conservación en municipios con menos de 1.000 habitantes. En porcentaje sobre el total de edificios de los municipios con menos de 1.000 habitantes. 1991

	Época de construcción				Estado de conservación		
	Antes de 1920	De 1921 a 1950	De 1951 a 1970	Después de 1970	Ruinoso	Malo o deficiente	Bueno
Andalucía	32,9	16,0	18,4	32,7	1,1	24,4	74,5
Aragón	44,9	14,5	15,3	25,3	1,1	20,8	78,1
Asturias	61,0	14,0	10,3	14,7	1,6	21,7	76,7
Baleares	37,8	18,3	20,9	23,0	0,5	9,1	90,4
Canarias	36,9	6,7	20,9	35,6	0,0	39,1	60,9
Cantabria	62,0	9,8	9,1	19,0	2,6	27,7	69,8
Castilla-La Mancha	26,7	17,7	18,1	37,5	1,2	23,5	75,3
Castilla y León	37,4	20,3	16,8	25,5	1,3	25,1	73,6
Cataluña	34,4	11,6	17,3	36,7	0,8	15,4	83,8
C. Valenciana	27,8	14,6	21,7	36,0	0,6	15,4	84,0
Extremadura	31,7	18,4	17,4	32,5	1,2	23,2	75,6
Galicia	31,3	17,3	27,3	24,0	2,4	49,8	47,8
Madrid	9,2	10,6	25,0	55,2	0,7	11,1	88,2
Murcia	40,2	10,3	20,7	28,8	1,2	12,9	85,9
Navarra	47,1	8,3	15,0	29,7	0,7	12,6	86,7
País Vasco	55,8	6,3	10,2	27,7	1,0	19,9	79,2
La Rioja	43,4	17,1	16,6	23,0	1,0	16,7	82,3
Total en municipios menores de 1.000 habitantes	**35,2**	**16,6**	**17,4**	**30,8**	**1,1**	**21,5**	**77,4**
Total nacional	**18,7**	**15,3**	**27,8**	**38,2**	**0,6**	**15,4**	**84,0**

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Los Municipios CERCA* (CD-ROM), 1995.

A.2.4.4 – Edificios según el equipamiento que tienen en municipios con menos de 1.000 habitantes. En porcentaje respecto al total de edificios en municipios con menos de 1.000 habitantes. 1991

	Electricidad		Agua corriente		Instalaciones para aguas residuales		Agua caliente central		Calefacción central	
	Tiene	No tiene	Tiene	No tiene	Tiene	No tienen	Tiene	No tiene	Tiene	No tiene
Andalucía	91,1	8,9	91,1	8,9	89,5	10,5	51,0	49,0	0,9	99,1
Aragón	95,4	4,6	96,0	4,0	95,5	4,5	49,4	50,6	8,8	91,2
Asturias	88,6	11,4	86,6	13,4	78,0	22,0	53,9	46,1	5,3	94,7
Baleares	86,1	13,9	91,2	8,8	87,3	12,7	65,4	34,6	2,0	98,0
Canarias	81,3	18,7	65,3	34,7	71,1	28,9	2,2	97,8	0,0	100,0
Cantabria	92,1	7,9	91,0	9,0	83,7	16,3	49,1	50,9	4,1	95,9
Castilla-La Mancha	95,6	4,4	96,6	3,4	95,7	4,3	57,7	42,3	5,2	94,8
Castilla y León	94,9	5,1	94,6	5,4	93,5	6,5	56,3	43,7	10,2	89,8
Cataluña	95,7	4,3	96,7	3,3	95,3	4,7	51,0	49,0	16,0	84,0
C. Valenciana	91,1	8,9	93,8	6,2	93,1	6,9	39,8	60,2	1,5	98,5
Extremadura	92,6	7,4	92,8	7,2	92,0	8,0	51,4	48,6	1,0	99,0
Galicia	91,4	8,6	86,2	13,8	80,3	19,7	53,0	47,0	11,1	88,9
Madrid	97,2	2,8	97,8	2,2	97,6	2,4	63,1	36,9	19,6	80,4
Murcia	83,0	17,0	87,4	12,6	89,5	10,5	0,6	99,4	0,0	100,0
Navarra	97,2	2,8	97,9	2,1	97,2	2,8	54,0	46,0	21,7	78,3
País Vasco	96,7	3,3	97,4	2,6	92,5	7,5	43,0	57,0	17,4	82,6
La Rioja	96,2	3,8	95,9	4,1	93,9	6,1	44,7	55,3	10,0	90,0
Total en municipios menores de 1.000 habitantes	**94,6**	**5,4**	**95,1**	**4,9**	**93,9**	**6,1**	**53,0**	**47,0**	**8,9**	**91,1**
Total nacional	**96,4**	**3,6**	**96,8**	**3,2**	**95,1**	**4,9**	**47,9**	**52,1**	**9,1**	**90,9**

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Los Municipios CERCA* (CD-ROM), 1995.

A.2.5.1 – Evolución de la comparación del número de pensionistas por 1.000 habitantes con la media nacional. Media nacional=100. 1984-1997

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997 (1)
Andalucía	87,70	87,50	87,54	87,21	86,21	85,40	86,34	86,30	86,46	86,23	86,00	85,92	85,57	85,90
Aragón	115,84	115,92	117,86	118,24	117,53	116,72	119,30	119,35	119,01	118,91	118,77	118,47	117,79	117,16
Asturias	132,29	133,46	135,63	136,54	137,13	137,32	139,38	140,48	140,77	140,51	140,39	140,27	140,85	139,60
Baleares	118,21	117,04	117,11	115,40	112,97	110,88	109,25	108,83	107,36	105,88	104,57	103,49	104,71	104,23
Canarias	64,66	65,05	65,50	65,18	64,62	64,56	64,70	64,86	64,77	64,66	64,44	64,03	63,78	65,61
Cantabria	123,71	123,22	122,28	122,70	122,40	121,66	122,24	122,36	122,59	122,33	121,82	121,66	121,03	120,88
Castilla-La Mancha	96,95	96,14	97,74	97,98	97,42	96,87	98,76	98,62	98,49	98,52	98,91	98,97	96,31	98,48
Castilla y León	117,34	117,39	118,43	118,30	117,06	116,05	119,42	119,73	119,95	120,09	120,37	120,48	119,03	119,35
Cataluña	113,28	113,26	100,21	111,97	111,59	111,28	112,63	112,63	112,31	112,36	112,40	112,51	113,51	112,80
C. Valenciana	104,12	103,21	101,32	100,62	99,73	98,43	98,86	98,14	97,50	96,89	96,49	96,39	96,95	96,66
Extremadura	87,95	88,47	92,34	92,94	92,93	93,20	94,94	95,30	95,79	96,69	97,32	97,30	94,41	95,77
Galicia	120,52	120,88	123,07	124,53	125,43	125,96	128,27	129,02	129,17	129,11	128,59	128,55	128,09	128,92
Madrid	72,78	73,83	74,39	75,20	79,60	83,69	74,99	75,07	76,06	77,07	77,84	78,25	79,62	78,98
Murcia	110,33	107,93	104,51	102,04	99,57	97,45	97,26	96,00	94,73	93,22	92,62	92,33	92,09	93,20
Navarra	93,88	94,11	94,43	95,42	95,53	95,50	96,86	97,40	97,60	97,47	96,86	97,09	97,43	97,97
País Vasco	97,53	98,65	97,49	97,53	97,69	98,41	100,00	100,75	101,32	102,74	104,27	105,34	105,94	106,33
La Rioja	117,27	117,08	117,38	117,21	116,54	115,54	116,00	115,67	115,64	116,05	116,08	115,64	115,78	113,15
Total (2)	**134,5**	**138,1**	**141,6**	**145,4**	**149,5**	**153,3**	**157,1**	**160,7**	**164,7**	**169,0**	**174,3**	**177,8**	**181,1**	**185,6**

(1) Datos de noviembre. (2) Los datos del total están en valor absoluto.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Anuario Estadístico*, varios años; Instituto de Demografía, *Proyección de la Población Española*, Madrid, 1994; y Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, *Boletín de estadísticas laborales*, varios números.

A.2.6.1 – Evolución de las quejas realizadas al Defensor del Pueblo. Números absolutos y tasa por 100.000 habitantes. 1983-1995

	1983		1985		1990		1995	
	Absoluto	Tasa	Absoluto	Tasa	Absoluto	Tasa	Absoluto	Tasa
Andalucía	4.765	75,6	2.132	34,4	3.738	54,4	1.726	24,5
Aragón	877	76,2	549	45,9	1.600	132,3	323	26,4
Asturias	997	91,8	529	46,8	754	66,5	437	39,8
Baleares	431	68,3	223	33,8	812	120,3	184	24,7
Canarias	532	42,7	674	49,3	950	64,9	361	22,0
Cantabria	603	122,2	261	51,2	369	69,8	236	44,5
Castilla-La Mancha	1.283	80,9	775	47,0	3.063	180,4	590	35,7
Castilla y León	2.633	106,0	1.282	50,5	2.150	81,8	1.373	53,6
Cataluña	4.073	72,1	1.695	29,9	2.081	34,0	896	14,7
C. Valenciana	2.904	82,8	1.346	36,9	2.390	63,2	940	24,0
Extremadura	1.283	55,3	737	69,5	619	56,2	388	36,7
Galicia	1.757	65,0	1.077	38,3	1.386	48,6	686	25,2
Madrid	5.353	118,5	4.070	86,9	6.578	132,7	3.842	76,4
Murcia	923	100,5	362	37,7	552	54,0	356	33,6
Navarra	305	62,3	262	51,4	502	96,4	93	17,8
País Vasco	1.138	55,3	506	23,6	1.169	53,1	307	14,6
La Rioja	255	104,6	107	42,8	179	69,1	94	35,1
Total	**30.111**	**78,9**	**16.587**	**43,1**	**28.892**	**74,4**	**12.832**	**32,7**

Nota: Se define la tasa como el número de quejas realizadas por 100.000 habitantes.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Defensor del Pueblo, *Informe anual y debates de las Cortes Generales*, varios años; e INE, *Anuario Estadístico*, varios años.

A.2.6.2 – Locales destinados a actividades asociativas. 1991

	Locales en municipios con menos de 1.000 habitantes	Total de locales en la Comunidad Autónoma	% sobre el total de locales	Nº de municipios con menos de 1.000 habitantes con estos locales	% de municipios con menos de 1.000 habitantes con estos locales
Andalucía	329	8.309	4,0	172	98,3
Aragón	1.638	3.361	48,7	594	97,2
Asturias	105	2.664	3,9	12	100,0
Baleares	24	751	3,2	11	100,0
Canarias	7	1.934	0,4	1	100,0
Cantabria	208	1.348	15,4	30	96,8
Castilla-La Mancha	1.280	3.564	35,9	612	96,8
Castilla y León	5.151	9.635	53,5	1.904	98,2
Cataluña	1.546	7.011	22,1	504	92,6
C. Valenciana	444	4.615	9,6	232	97,9
Extremadura	335	1.643	20,4	172	98,3
Galicia	47	7.369	0,6	7	100,0
Madrid	151	3.101	4,9	70	93,3
Murcia	3	1.379	0,2	2	100,0
Navarra	682	1.729	39,4	187	99,5
País Vasco	572	4.514	12,7	110	98,2
La Rioja	354	694	51,0	143	97,3
Total	**12.876**	**63.789**	**20,2**	**4.763**	**97,2**

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Los Municipios CERCA* (CD-ROM), 1995.

A.2.7 Ocio

A.2.7.1 – Evolución del número medio de pernoctaciones por viajero español, en días. 1984-1995

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Andalucía	2,45	2,46	2,25	2,39	2,53	3,26	2,60	2,61	2,73	2,81	2,79	2,75
Aragón	2,13	2,23	2,16	2,18	2,21	2,10	2,14	2,18	2,16	2,13	2,09	2,06
Asturias	2,18	2,15	2,11	2,01	1,92	2,09	1,96	2,05	2,12	2,24	2,27	2,37
Baleares	5,88	6,04	5,89	6,41	7,12	9,93	6,64	6,78	6,66	6,90	6,95	6,66
Canarias	4,28	4,39	4,38	4,51	4,70	8,26	4,53	4,64	4,93	4,97	4,95	4,59
Cantabria	2,52	2,73	2,49	2,44	2,65	2,20	2,22	2,38	2,19	2,02	2,27	2,15
Castilla-La Mancha	1,53	1,50	1,48	1,53	1,49	1,45	1,56	1,57	1,58	1,54	1,54	1,59
Castilla y León	1,63	1,78	1,66	1,68	1,72	1,60	1,71	1,73	1,66	1,60	1,66	1,66
Cataluña	2,80	2,83	2,76	2,78	2,80	3,72	2,84	2,91	2,81	2,98	2,98	2,90
C. Valenciana	4,12	4,22	3,88	3,70	3,82	4,78	3,75	4,11	4,20	4,58	4,39	4,27
Extremadura	1,71	1,73	1,55	1,52	1,48	1,50	1,49	1,54	1,53	1,54	1,54	1,64
Galicia	2,29	2,29	2,25	2,21	2,23	2,16	2,30	2,30	2,18	2,17	2,20	2,22
Madrid	2,54	2,48	2,46	2,39	2,39	2,39	2,39	2,34	1,96	1,87	1,85	1,84
Murcia	2,74	2,78	2,80	3,22	3,18	3,18	3,24	3,36	3,57	3,68	3,64	3,71
Navarra	2,10	2,09	2,01	1,90	1,79	1,85	1,95	1,88	1,93	1,94	1,93	1,88
País Vasco	2,05	1,96	1,87	1,88	1,86	1,82	1,87	1,81	1,81	1,88	1,85	1,89
La Rioja	1,85	1,92	1,95	1,93	1,87	1,86	1,88	1,92	1,92	1,79	1,95	1,91
Total	**2,66**	**2,68**	**2,56**	**2,62**	**2,68**	**3,97**	**2,72**	**2,79**	**2,81**	**2,87**	**2,82**	**2,76**

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Anuario Estadístico*, varios años.

A.2.7.2 – Evolución del número de plazas hoteleras por cada 10.000 habitantes. 1989-1995

	1980	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Andalucía	158,06	155,04	159,47	163,81	168,99	166,44	157,98	178,33	193,40	199,60	202,16	201,81
Aragón	158,36	169,63	176,86	180,42	187,93	183,51	188,14	199,76	205,61	208,22	218,16	215,18
Asturias	58,81	65,02	74,30	72,69	77,41	91,03	97,95	107,53	118,44	121,46	127,14	127,31
Baleares	3.498,09	3.370,52	3.430,69	3.483,69	3.469,81	3.510,33	3.571,94	3.651,71	3.606,48	3.542,86	3.681,27	3.651,63
Canarias	470,43	498,53	542,35	552,34	590,86	587,21	574,58	596,05	596,88	556,11	655,23	650,64
Cantabria	186,40	203,53	204,35	212,53	216,21	233,84	248,32	355,41	368,77	277,18	283,81	282,25
Castilla-La Mancha	66,48	74,35	80,61	81,56	93,17	88,55	88,80	92,75	94,87	98,06	108,74	109,73
Castilla y León	107,15	112,06	119,25	124,46	122,50	121,62	125,72	128,13	134,27	140,19	143,53	144,71
Cataluña	275,60	285,46	290,50	297,95	301,20	307,05	312,21	312,33	326,31	330,46	332,53	326,36
C. Valenciana	204,67	199,30	198,69	201,41	201,35	195,01	195,42	199,11	202,03	203,73	208,71	207,54
Extremadura	58,71	62,69	69,45	73,15	76,76	75,41	76,02	86,22	94,55	98,21	106,43	111,44
Galicia	83,28	97,19	102,50	106,02	111,91	116,59	124,74	133,45	140,84	151,81	157,22	157,39
Madrid	99,41	101,30	100,23	102,67	101,37	100,21	100,58	98,73	99,48	102,43	104,73	103,97
Murcia	100,68	100,37	100,15	99,93	102,21	101,21	107,35	115,05	115,48	120,44	123,13	121,04
Navarra	108,49	105,53	108,34	104,43	104,91	122,11	122,25	126,53	128,82	133,40	132,81	133,72
País Vasco	57,40	58,80	54,23	52,97	53,96	54,24	54,21	59,07	62,22	66,70	69,65	69,78
La Rioja	115,55	106,04	112,72	109,15	115,74	120,53	116,76	117,45	126,20	133,73	136,47	136,59
Total	**218,68**	**219,19**	**224,52**	**229,66**	**234,66**	**236,96**	**239,35**	**249,85**	**257,19**	**258,23**	**269,10**	**267,96**

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Anuario Estadístico*, varios años.

A.2.7.3 – Evolución de la comparación de la tasa de espectadores de cine por 10.000 habitantes con la media nacional. Media nacional=100. 1980-1996

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Andalucía	83,72	80,17	76,25	78,12	74,07	63,95	57,71	57,81	40,88	55,59	53,09	50,53	45,07	40,68	37,16	44,51	67,59
Aragón	115,22	114,34	111,28	106,29	101,93	124,21	130,40	125,04	122,44	130,96	123,05	115,63	115,58	109,92	95,07	105,91	107,26
Asturias	69,51	70,30	76,05	75,95	76,32	76,53	89,69	97,17	84,53	92,53	89,12	82,54	87,67	92,40	91,34	78,87	72,57
Baleares	108,04	95,71	92,55	92,61	94,49	101,60	114,88	104,78	111,12	128,15	139,07	113,15	121,51	133,46	139,69	127,25	124,21
Canarias	91,53	105,35	102,12	110,19	116,20	123,96	136,22	129,04	143,64	106,44	89,07	110,05	100,47	96,76	104,45	115,00	145,63
Cantabria	82,08	88,73	81,01	77,12	74,47	80,05	54,42	86,57	45,66	78,38	80,01	76,38	80,68	84,53	83,61	93,78	97,43
Castilla-La Mancha	51,36	53,47	52,31	55,54	58,84	58,47	56,87	33,49	52,66	54,49	37,00	43,23	37,78	55,60	53,35	58,83	50,01
Castilla y León	94,63	90,49	88,92	90,32	95,72	93,14	91,77	102,72	91,37	95,95	98,99	88,73	87,66	96,46	96,69	86,29	90,62
Cataluña	122,79	121,22	122,92	117,74	113,45	120,36	122,37	126,87	159,91	141,23	145,69	136,64	140,32	128,43	127,46	107,29	101,69
C. Valenciana	108,38	108,85	111,20	105,02	105,10	101,64	92,96	97,25	84,38	87,74	88,82	100,40	106,17	108,68	115,63	125,22	121,26
Extremadura	60,08	57,31	56,11	55,72	57,94	51,35	52,84	53,08	53,11	39,99	41,70	43,92	33,44	43,57	53,99	57,63	53,77
Galicia	47,09	48,71	47,58	52,51	48,76	45,48	48,97	52,01	34,63	48,05	37,18	46,95	47,79	53,46	56,96	81,07	55,88
Madrid	134,68	141,90	145,00	152,46	161,05	162,23	165,12	164,14	171,75	163,79	181,63	173,50	172,64	173,92	178,11	172,29	163,27
Murcia	110,14	107,66	115,86	107,52	98,94	102,39	98,97	82,38	100,54	81,95	103,48	96,53	95,89	99,78	101,91	101,69	92,47
Navarra	107,28	109,56	123,45	135,59	147,03	141,64	145,37	155,26	165,48	120,42	117,01	134,51	137,23	133,15	126,74	116,94	115,70
País Vasco	120,55	127,33	125,91	119,41	119,70	124,14	124,47	113,26	99,47	119,00	98,32	126,11	134,84	135,14	121,24	119,56	112,56
La Rioja	155,17	144,35	143,07	133,06	130,30	141,11	142,69	126,60	92,02	116,03	115,29	108,68	103,92	111,52	100,96	124,99	120,74
Total (*)	**47.068**	**45.979**	**41.056**	**36.927**	**30.926**	**26.260**	**22.674**	**21.872**	**18.007**	**20.145**	**20.218**	**20.401**	**21.382**	**22.492**	**22.811**	**24.544**	**26.960**

(*) Los datos del total están en valor absoluto.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Anuario Estadístico*, varios años; Ministerio de Educación y Cultura, *Boletín Informativo. Películas, Recaudaciones, Espectadores*, varios años; y datos del Ministerio de Educación y Cultura.

A.2.7.4 – Evolución de la comparación del número de cines por 100.000 habitantes con la media nacional. Media nacional=100. 1980-1996

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Andalucía	118,72	115,86	119,07	118,89	112,18	106,76	94,33	85,94	64,44	72,58	76,44	72,52	68,91	65,91	64,58	61,89	85,97
Aragón	119,85	110,13	103,06	98,16	95,20	97,42	102,20	90,84	96,38	104,53	104,98	90,64	87,30	92,07	78,72	77,70	85,15
Asturias	68,53	69,79	64,62	66,02	66,32	70,79	80,84	83,62	92,69	95,45	83,87	80,79	91,09	90,37	80,26	76,35	73,82
Baleares	149,22	146,00	136,78	131,97	133,64	121,32	140,13	143,66	159,36	132,64	145,99	114,86	131,76	125,75	129,25	135,89	128,73
Canarias	78,69	85,14	87,30	82,40	85,26	101,74	109,05	103,90	95,62	91,58	92,76	102,09	95,74	97,45	99,82	89,66	107,50
Cantabria	56,14	61,00	65,19	78,78	77,34	77,89	75,03	72,21	74,23	85,68	87,32	77,64	77,85	70,47	66,90	96,26	81,34
Castilla-La Mancha	135,58	131,00	129,42	133,87	131,82	132,59	139,87	143,88	132,21	125,57	115,02	116,97	115,93	119,87	103,76	105,29	89,47
Castilla y León	79,09	73,80	72,20	73,78	77,42	77,62	80,99	95,37	109,24	115,55	120,19	111,93	110,13	111,88	117,39	106,03	116,84
Cataluña	110,22	111,12	110,51	107,63	107,72	104,31	102,17	94,06	105,75	103,20	106,13	105,89	111,62	105,86	97,57	98,04	90,72
C. Valenciana	131,55	131,84	134,30	131,96	132,88	127,76	118,76	122,59	117,83	102,84	101,48	119,33	114,07	114,33	121,82	132,31	114,93
Extremadura	161,63	162,53	153,13	148,97	141,51	142,37	140,75	128,11	118,58	100,47	100,94	107,71	93,95	97,34	104,45	98,42	79,67
Galicia	55,17	53,41	53,37	55,66	59,26	65,44	76,29	83,22	86,26	85,14	77,64	82,05	81,52	84,12	91,32	84,83	90,73
Madrid	55,39	58,33	58,99	62,57	65,34	69,40	78,72	87,33	96,38	98,94	100,88	101,25	106,99	114,15	111,03	125,58	123,49
Murcia	132,98	131,84	130,22	133,73	137,12	135,55	127,21	117,12	124,47	124,92	126,39	117,13	120,61	125,21	139,26	116,54	95,71
Navarra	145,50	149,09	161,66	163,07	169,13	174,43	194,43	200,03	198,59	186,66	194,33	182,32	165,68	154,58	150,25	132,13	128,26
País Vasco	78,03	82,22	80,72	81,52	85,21	90,47	87,00	95,13	101,35	116,66	105,01	109,77	113,51	113,11	123,69	120,57	102,71
La Rioja	139,14	122,98	120,12	104,52	109,46	114,04	122,76	144,91	156,58	147,13	141,56	122,63	106,50	107,68	157,18	135,19	132,83
Total (*)	**10,97**	**10,52**	**10,38**	**10,01**	**9,16**	**8,08**	**6,85**	**5,79**	**4,86**	**4,65**	**4,56**	**4,64**	**4,63**	**4,58**	**4,83**	**5,34**	**6,07**

(*) Los datos del total están en valor absoluto.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Anuario Estadístico*, varios años; Ministerio de Educación y Cultura, *Boletín Informativo. Películas, Recaudaciones, Espectadores*, varios años; y datos del Ministerio de Educación y Cultura.

A.2.7.5 – Locales destinados a la hostelería y otros servicios. 1991

	Locales dedicados a la hostelería					Otros servicios (*)				
	Locales en municipios con menos de 1.000 habitantes	Total de locales en la Comunidad Autónoma	% sobre el total de locales	Nº de municipios con menos de 1.000 habitantes con estos locales	% de municipios con menos de 1.000 habitantes con estos locales	Locales en municipios con menos de 1.000 habitantes	Total de locales en la Comunidad Autónoma	% sobre el total de locales	Nº de municipios con menos de 1.000 habitantes con estos locales	% de municipios con menos de 1.000 habitantes con estos locales
Andalucía	790	43.953	1,8	169	96,6	94	9.388	1,0	66	37,7
Aragón	1.388	7.489	18,5	443	72,5	328	2.707	12,1	190	31,1
Asturias	73	8.773	0,8	12	100,0	2	2.282	0,1	2	16,7
Baleares	94	10.092	0,9	11	100,0	13	1.898	0,7	7	63,6
Canarias	9	11.241	0,1	1	100,0	2	2.049	0,1	1	100,0
Cantabria	141	4.149	3,4	29	93,5	9	1.004	0,9	6	19,4
Castilla-La Mancha	1.762	9.938	17,7	442	69,9	213	2.672	8,0	150	23,7
Castilla y León	4.569	19.899	23,0	1.493	77,0	428	4.254	10,1	316	16,3
Cataluña	2.148	38.442	5,6	485	89,2	491	14.047	3,5	244	44,9
C. Valenciana	899	24.054	3,7	221	93,2	228	8.853	2,6	125	52,7
Extremadura	944	7.503	12,6	170	97,1	77	1.368	5,6	57	32,6
Galicia	40	21.277	0,2	7	100,0	3	4.565	0,1	2	28,6
Madrid	433	24.808	1,7	74	98,7	32	6.923	0,5	21	28,0
Murcia	13	5.666	0,2	2	100,0	1	1.838	0,1	1	50,0
Navarra	527	2.949	17,9	160	85,1	96	1.046	9,2	56	29,8
País Vasco	522	13.674	3,8	110	98,2	58	4.403	1,3	35	31,3
La Rioja	318	1.875	17,0	97	66,0	57	568	10,0	40	27,2
Total	**14.670**	**256.304**	**5,7**	**3.926**	**80,2**	**2.132**	**70.020**	**3,0**	**1.319**	**26,9**

(*) Otros servicios: tintes, centros de belleza, servicios funerarios y gimnasios o balnearios.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Los Municipios CERCA* (CD-ROM), 1995.

A.2.7.6 – Locales dedicados a actividades recreativas, culturales y deportivas. 1991

	Locales en municipios con menos de 1.000 habitantes	Total de locales en la Comunidad Autónoma	% sobre el total de locales	Nº de municipios con menos de 1.000 habitantes con estos locales	% de municipios con menos de 1.000 habitantes con estos locales
Andalucía	120	6.417	1,9	80	45,7
Aragón	270	1.395	19,4	169	27,7
Asturias	12	878	1,4	7	58,3
Baleares	12	950	1,3	7	63,6
Canarias	2	1.470	0,1	1	100,0
Cantabria	15	453	3,3	6	19,4
Castilla-La Mancha	306	2.145	14,3	173	27,4
Castilla y León	387	2.464	15,7	286	14,8
Cataluña	403	6.898	5,8	224	41,2
C. Valenciana	202	4.429	4,6	125	52,7
Extremadura	177	1.256	14,1	98	56,0
Galicia	0	2.019	0,0	0	0,0
Madrid	57	3.792	1,5	35	46,7
Murcia	3	994	0,3	2	100,0
Navarra	99	646	15,3	59	31,4
País Vasco	117	2.200	5,3	63	56,3
La Rioja	36	316	11,4	29	19,7
Total	**2.218**	**38.849**	**5,7**	**1.364**	**27,8**

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Los Municipios CERCA* (CD-ROM), 1995.

A.2.7.7 – Número de bibliotecas y de librerías. 1994

	Bibliotecas				Librerías			
	Bibliotecas en municipios con menos de 1.000 habitantes	Total de bibliotecas	% sobre el total de bibliotecas de la C.A.	% de municipios con menos de 1.000 hab. con biblioteca	Librerías en municipios con menos de 1.000 habitantes	Total de librerías	% sobre el total de librerías de la C.A.	% de municipios con menos de 1.000 hab. con librería
Andalucía	15	1.293	1,2	8,6	0	741	0,0	0,0
Aragón	69	331	20,8	11,3	4	81	4,9	0,7
Asturias	8	312	2,6	66,7	0	203	0,0	0,0
Baleares	6	156	3,8	54,5	0	65	0,0	0,0
Canarias	0	218	0,0	0,0	0	157	0,0	0,0
Cantabria	3	83	3,6	9,7	0	26	0,0	0,0
Castilla-La Mancha	77	470	16,4	12,2	1	140	0,7	0,2
Castilla y León	46	652	7,1	2,4	1	345	0,3	0,1
Cataluña	37	982	3,8	6,8	5	859	0,6	0,9
C. Valenciana	79	904	8,7	33,3	0	302	0,0	0,0
Extremadura	64	434	14,7	36,6	0	102	0,0	0,0
Galicia	1	414	0,2	14,3	0	418	0,0	0,0
Madrid	4	1.243	0,3	5,3	0	551	0,0	0,0
Murcia	1	426	0,2	50,0	0	74	0,0	0,0
Navarra	14	129	10,9	7,4	0	23	0,0	0,0
País Vasco	78	981	8,0	70,3	1	210	0,5	0,9
La Rioja	10	60	16,7	6,8	0	56	0,0	0,0
Total	**512**	**9.088**	**5,6**	**10,5**	**12**	**4.353**	**0,3**	**0,2**

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Cultura, *Mapa de Infraestructuras, Operadores y Recursos Culturales (MIOR)*, 1995; e INE, *Censo de Población 1991. Tomo III. Resultados municipales*, 1994.

A.2.7.8 – Número de museos y salas de cine. 1994

	Museos				Salas de cine			
	Museos en municipios con menos de 1.000 habitantes	Total de museos	% sobre el total de museos de la C.A.	% de municipios con menos de 1.000 hab. con museo	Salas en municipios con menos de 1.000 habitantes	Total de salas	% sobre el total de salas de la C.A.	% de municipios con menos de 1.000 hab. con sala de cine
Andalucía	1	147	0,7	0,6	0	217	0,0	0,0
Aragón	17	59	28,8	2,8	2	50	4,0	0,3
Asturias	0	20	0,0	0,0	0	45	0,0	0,0
Baleares	3	42	7,1	27,3	0	42	0,0	0,0
Canarias	1	61	1,6	100,0	0	68	0,0	0,0
Cantabria	1	12	8,3	3,2	1	17	5,9	3,2
Castilla-La Mancha	7	64	10,9	1,1	0	91	0,0	0,0
Castilla y León	28	138	20,3	1,4	2	129	1,6	0,1
Cataluña	29	305	9,5	5,4	12	295	4,1	2,2
C. Valenciana	4	117	3,4	1,7	1	204	0,5	0,4
Extremadura	2	23	8,7	1,1	0	47	0,0	0,0
Galicia	0	70	0,0	0,0	0	105	0,0	0,0
Madrid	1	113	0,9	1,3	1	262	0,4	1,3
Murcia	0	33	0,0	0,0	0	61	0,0	0,0
Navarra	6	14	42,9	3,2	1	37	2,7	0,5
País Vasco	1	44	2,3	0,9	0	108	0,0	0,0
La Rioja	5	13	38,5	3,4	0	13	0,0	0,0
Total	**106**	**1.275**	**8,3**	**2,2**	**20**	**1.791**	**1,1**	**0,4**

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Cultura, *Mapa de Infraestructuras, Operadores y Recursos Culturales (MIOR)*, 1995; e INE, *Censo de Población 1991. Tomo III. Resultados municipales*, 1994.

A.2.8.1 – Principales dificultades que se han encontrado al hacer una gestión o trámite en las oficinas de la Administración del Estado. En porcentaje. 1993

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	Ninguna
Andalucía	34,7	15,0	2,7	31,7	4,3	8,0	18,7	5,3	8,7	6,0	1,7	3,0	0,0	0,7	38,0
Aragón	41,2	20,6	11,8	52,9	0,0	8,8	23,5	2,9	8,8	2,9	0,0	2,9	0,0	2,9	26,5
Asturias	20,9	16,3	9,3	20,9	2,3	4,7	9,3	2,3	7,0	2,3	0,0	7,0	0,0	0,0	53,5
Baleares	18,2	18,2	6,8	27,3	0,0	9,1	36,4	11,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	22,7
Canarias	27,8	23,6	8,3	30,6	9,7	6,9	29,2	6,9	8,3	15,3	1,4	5,6	2,8	0,0	30,6
Cantabria	41,4	10,3	24,1	55,2	0,0	13,8	6,9	0,0	10,3	3,4	0,0	3,4	0,0	0,0	17,2
Castilla-La Mancha	34,1	11,4	18,2	31,8	6,8	13,6	25,0	9,1	9,1	34,1	0,0	9,1	0,0	0,0	29,5
Castilla y León	54,9	23,5	15,7	52,9	20,6	20,6	22,5	4,9	11,8	13,7	4,9	9,8	0,0	0,0	8,8
Cataluña	28,2	13,6	8,8	39,4	3,9	7,0	16,1	5,2	5,2	5,8	1,2	1,8	0,0	0,0	35,2
C. Valenciana	32,4	25,2	11,7	35,1	0,9	13,1	18,0	5,0	8,1	6,3	1,4	3,2	0,0	0,0	36,0
Extremadura	25,7	37,1	17,1	22,9	11,4	17,1	14,3	11,4	8,6	2,9	2,9	0,0	0,0	2,9	28,6
Galicia	23,4	15,9	10,3	25,2	9,3	15,0	16,8	6,5	11,2	13,1	2,8	8,4	0,0	0,0	41,1
Madrid	21,9	20,7	9,4	20,7	3,4	7,8	16,3	7,5	2,8	1,9	0,0	2,2	0,3	0,0	38,9
Murcia	14,8	13,1	1,6	6,6	0,0	6,6	8,2	1,6	3,3	0,0	0,0	0,0	0,0	9,8	68,9
Navarra	4,5	13,6	0,0	13,6	0,0	0,0	9,1	4,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	54,5
País Vasco	19,6	19,0	8,5	50,3	3,3	12,4	19,6	3,3	7,8	6,5	2,0	5,2	0,0	0,0	28,8
La Rioja	14,3	7,1	0,0	14,3	0,0	0,0	0,0	0,0	7,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	78,6
Total	**28,4**	**18,3**	**8,9**	**32,9**	**4,7**	**9,9**	**17,9**	**5,5**	**6,8**	**6,5**	**1,3**	**3,6**	**0,2**	**0,5**	**35,6**

Nota: 1. La excesiva burocracia, papeleo, muchos requisitos, excesivos pagos, excesiva descentralización. 2. La mala información o falta de claridad en la información que facilitan los funcionarios. 3. La falta de amabilidad o respeto en el trato personal, el trato discriminatorio. 4. La existencia de colas, la falta de atención al teléfono. 5. Los malos horarios. 6. La falta de interés de los funcionarios, prestan poca ayuda, falta de atención. 7. La lentitud en la resolución final del asunto, la pérdida de tiempo. 8. La falta de conocimiento y preparación de los funcionarios. 9. La falta de claridad o complejidad de los impresos administrativos. 10. La ausencia de los funcionarios de sus puestos de trabajo, su falta de responsabilidad. 11. La incomodidad de las instalaciones. 12. Las dificultades para acceder a superiores o responsables de las oficinas, no le atendió quien debía hacerlo. 13. No atendieron la reclamación. 14. Otras respuestas no clasificables.
Fuente: CIS, *Imagen social de los funcionarios,* Estudio n. 2.054, mayo 1993.

A.2.8.2 – Principales dificultades que se han encontrado al hacer una gestión o trámite en las oficinas de la Administración de su Comunidad Autónoma. En porcentaje. 1993

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	Ninguna
Andalucía	36,9	19,9	4,3	31,2	3,5	5,7	17,0	3,5	10,6	8,5	0,7	6,4	1,4	0,7	32,6
Aragón	42,9	7,1	14,3	42,9	14,3	7,1	7,1	7,1	0,0	7,1	0,0	7,1	0,0	7,1	35,7
Asturias	24,0	16,0	12,0	16,0	4,0	8,0	16,0	4,0	12,0	8,0	0,0	12,0	0,0	0,0	60,0
Baleares	17,6	23,5	5,9	5,9	0,0	11,8	17,6	29,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	29,4
Canarias	30,3	12,1	6,1	30,3	15,2	3,0	24,2	6,1	15,2	15,2	6,1	6,1	0,0	0,0	30,3
Cantabria	30,8	30,8	46,2	53,8	0,0	7,7	23,1	0,0	23,1	7,7	0,0	7,7	0,0	0,0	7,7
Castilla-La Mancha	29,6	11,1	11,1	18,5	7,4	11,1	18,5	3,7	11,1	25,9	0,0	11,1	0,0	0,0	51,9
Castilla y León	63,2	23,7	5,3	34,2	18,4	28,9	23,7	2,6	18,4	13,2	7,9	10,5	0,0	0,0	5,3
Cataluña	19,7	11,2	5,3	27,0	7,9	3,9	16,4	2,6	3,9	3,3	2,6	2,6	0,7	0,0	38,8
C. Valenciana	29,3	18,3	7,3	22,0	2,4	14,6	23,2	7,3	3,7	9,8	0,0	2,4	0,0	1,2	45,1
Extremadura	16,7	33,3	16,7	16,7	16,7	16,7	16,7	0,0	0,0	16,7	0,0	0,0	0,0	0,0	33,3
Galicia	33,3	26,3	14,0	26,3	14,0	19,3	24,6	5,3	14,0	12,3	5,3	17,5	0,0	0,0	31,6
Madrid	17,5	17,5	8,0	21,9	3,6	7,3	10,2	5,8	4,4	2,2	0,0	2,2	1,5	0,7	45,3
Murcia	11,5	7,7	7,7	0,0	3,8	3,8	3,8	3,8	3,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	69,2
Navarra	0,0	16,7	8,3	0,0	0,0	0,0	16,7	8,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	50,0
País Vasco	17,5	16,5	7,8	42,7	5,8	12,6	18,4	1,0	7,8	5,8	0,0	4,9	0,0	0,0	33,0
La Rioja	9,1	9,1	0,0	18,2	0,0	0,0	18,2	0,0	9,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	54,5
Total	**26,1**	**17,0**	**7,8**	**27,0**	**6,4**	**9,3**	**17,2**	**4,5**	**7,7**	**7,0**	**1,5**	**5,3**	**0,6**	**0,4**	**38,0**

Nota: 1. La excesiva burocracia, papeleo, muchos requisitos, excesivos pagos, excesiva descentralización. 2. La mala información o falta de claridad en la información que facilitan los funcionarios. 3. La falta de amabilidad o respeto en el trato personal, el trato discriminatorio. 4. La existencia de colas, la falta de atención al teléfono. 5. Los malos horarios. 6. La falta de interés de los funcionarios, prestan poca ayuda, falta de atención. 7. La lentitud en la resolución final del asunto, la pérdida de tiempo. 8. La falta de conocimiento y preparación de los funcionarios. 9. La falta de claridad o complejidad de los impresos administrativos. 10. La ausencia de los funcionarios de sus puestos de trabajo, su falta de responsabilidad. 11. La incomodidad de las instalaciones. 12. Las dificultades para acceder a superiores o responsables de las oficinas, no le atendió quien debía hacerlo. 13. No atendieron la reclamación. 14. Otras respuestas no clasificables.
Fuente: CIS, *Imagen social de los funcionarios*, Estudio n. 2.054, mayo 1993.

A.2.8.3 – Principales dificultades que se han encontrado al hacer una gestión o trámite en las oficinas de su Ayuntamiento. En porcentaje. 1993

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	Ninguna
Andalucía	31,8	17,0	5,9	23,9	3,3	7,5	16,1	4,6	6,6	5,2	1,3	3,6	0,0	0,7	42,3
Aragón	24,1	11,1	9,3	35,2	7,4	7,4	3,7	3,7	5,6	1,9	0,0	1,9	0,0	1,9	48,1
Asturias	17,1	11,4	7,1	14,3	0,0	5,7	11,4	0,0	2,9	1,4	0,0	2,9	0,0	0,0	58,6
Baleares	19,1	8,5	2,1	17,0	0,0	6,4	19,1	2,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	51,1
Canarias	27,0	19,0	8,0	34,0	9,0	6,0	28,0	6,0	7,0	18,0	5,0	4,0	1,0	0,0	30,0
Cantabria	24,0	12,0	28,0	36,0	0,0	4,0	12,0	4,0	12,0	4,0	0,0	0,0	0,0	0,0	40,0
Castilla-La Mancha	25,5	11,8	9,8	21,6	3,9	9,8	13,7	3,9	3,9	23,5	2,0	9,8	0,0	0,0	39,2
Castilla y León	49,0	18,4	11,2	43,9	18,4	18,4	13,3	4,1	13,3	11,2	2,0	4,1	0,0	0,0	14,3
Cataluña	25,6	11,5	8,2	34,1	6,6	6,6	17,7	3,6	5,9	5,9	1,0	2,0	0,0	0,3	36,7
C. Valenciana	23,5	15,4	8,6	14,9	1,4	10,0	15,4	7,7	6,3	7,2	0,0	3,6	0,0	0,5	53,4
Extremadura	22,2	37,0	18,5	18,5	7,4	11,1	18,5	3,7	3,7	3,7	0,0	0,0	0,0	0,0	25,9
Galicia	26,7	16,2	8,6	21,9	7,6	14,3	16,2	6,7	12,4	13,3	2,9	9,5	0,0	0,0	44,8
Madrid	15,5	13,4	6,2	14,5	1,7	7,2	10,0	6,2	2,4	1,7	0,3	1,7	0,3	1,4	51,0
Murcia	18,8	9,4	3,1	9,4	1,6	15,6	12,5	3,1	0,0	1,6	0,0	0,0	0,0	0,0	65,6
Navarra	4,8	14,3	4,8	14,3	0,0	0,0	9,5	4,8	0,0	0,0	0,0	0,0	4,8	0,0	47,6
País Vasco	23,0	20,1	7,2	36,0	2,9	12,2	19,4	5,0	8,6	8,6	1,4	7,9	0,0	0,0	37,4
La Rioja	0,0	0,0	0,0	7,1	0,0	0,0	7,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	85,7
Total	**24,7**	**14,9**	**7,7**	**24,5**	**4,4**	**8,9**	**15,3**	**4,9**	**5,9**	**6,6**	**1,1**	**3,5**	**0,2**	**0,5**	**43,5**

Nota: 1. La excesiva burocracia, papeleo, muchos requisitos, excesivos pagos, excesiva descentralización. 2. La mala información o falta de claridad en la información que facilitan los funcionarios. 3. La falta de amabilidad o respeto en el trato personal, el trato discriminatorio. 4. La existencia de colas, la falta de atención al teléfono. 5. Los malos horarios. 6. La falta de interés de los funcionarios, prestan poca ayuda, falta de atención. 7. La lentitud en la resolución final del asunto, la pérdida de tiempo. 8. La falta de conocimiento y preparación de los funcionarios. 9. La falta de claridad o complejidad de los impresos administrativos. 10. La ausencia de los funcionarios de sus puestos de trabajo, su falta de responsabilidad. 11. La incomodidad de las instalaciones. 12. Las dificultades para acceder a superiores o responsables de las oficinas, no le atendió quien debía hacerlo. 13. No atendieron la reclamación. 14. Otras respuestas no clasificables.
Fuente: CIS, *Imagen social de los funcionarios,* Estudio n. 2.054, mayo 1993.

A.3.1 – Evolución del porcentaje de kilómetros de autopistas y autovías respecto al total de kilómetros de la red. 1980-1996

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Andalucía	0,49	0,51	0,51	0,51	0,51	1,01	1,01	1,05	1,12	1,38	2,46	3,02	4,96	5,15	4,68	5,15	5,67
Aragón	1,99	1,97	1,97	1,97	1,97	1,98	1,98	2,32	2,31	2,45	3,16	3,26	3,23	3,22	3,12	3,13	3,13
Asturias	0,75	0,91	0,91	0,91	0,90	1,25	1,25	1,36	1,37	1,38	1,65	1,59	1,58	2,56	2,41	2,41	2,46
Baleares	3,33	1,26	1,49	0,77	1,52	1,61	1,60	1,62	1,61	1,61	1,61	1,58	2,35	2,34	2,34	2,74	2,74
Canarias	1,48	2,56	2,49	2,46	2,48	2,66	2,57	2,66	2,64	2,63	3,32	3,37	3,37	3,49	3,95	4,05	4,01
Cantabria	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,29	0,74	0,74	1,11	1,74	1,74	2,47	2,47	2,38	4,23	4,23
Castilla-La Mancha	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,34	1,05	1,60	2,35	3,14	4,17	4,14	4,00	4,13	4,12
Castilla y León	0,44	0,46	0,46	0,70	0,72	0,72	0,79	0,88	0,87	1,16	1,56	2,04	2,28	2,39	2,20	2,19	2,20
Cataluña	4,33	4,89	4,89	4,89	4,90	4,92	5,11	5,13	5,14	5,56	6,17	6,65	7,21	7,23	7,03	7,75	7,91
C. Valenciana	3,60	3,60	3,59	3,57	3,53	3,79	3,79	3,86	3,86	5,52	6,23	6,85	7,65	7,74	7,79	8,08	8,61
Extremadura	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,13	1,34	1,87	1,81	2,71	2,76
Galicia	0,43	0,58	0,58	0,57	0,60	0,61	0,60	0,64	0,70	0,70	0,79	0,89	1,13	1,31	1,28	1,38	1,97
Madrid	2,00	2,03	2,30	2,30	2,30	4,71	7,00	7,05	7,21	8,72	11,32	12,07	13,08	13,23	13,98	14,13	14,23
Murcia	0,09	0,09	0,09	0,09	0,09	0,30	0,30	0,30	0,80	1,15	2,06	2,08	3,33	4,99	4,79	5,04	6,13
Navarra	3,22	3,83	3,83	3,83	3,82	4,15	4,15	4,15	4,15	4,14	4,59	4,59	4,59	5,61	5,95	5,95	5,95
País Vasco	5,07	5,21	5,19	5,10	5,07	5,02	4,91	5,48	6,24	6,41	6,41	6,77	6,68	6,65	7,30	7,99	8,43
La Rioja	6,76	6,86	6,76	6,76	6,70	6,91	6,91	6,92	6,72	6,62	6,82	6,82	6,82	6,81	6,72	6,71	7,08
Total	**1,29**	**1,38**	**1,39**	**1,40**	**1,42**	**1,60**	**1,67**	**1,79**	**1,92**	**2,25**	**2,84**	**3,23**	**3,92**	**4,12**	**4,01**	**4,28**	**4,50**

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Fomento, *Anuario Estadístico*, varios años.

A.3.2 – Evolución de la comparación de las líneas telefónicas instaladas por cada 100 habitantes con la media nacional. Media nacional=100. 1980-1996

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Andalucía	64,28	63,47	64,34	64,99	60,04	67,16	68,39	72,03	72,30	73,44	75,50	77,06	78,44	73,98	78,67	78,44	78,52
Aragón	117,30	114,51	114,49	114,83	118,03	115,24	116,17	115,38	114,17	109,96	105,67	105,30	107,14	101,09	108,57	108,42	108,95
Asturias	96,12	100,60	100,14	100,65	102,49	101,33	101,43	101,01	100,21	94,84	94,57	93,85	94,30	90,10	95,00	98,99	95,00
Baleares	121,00	121,82	125,52	128,76	131,92	134,40	136,20	139,41	139,66	133,09	136,23	130,70	130,47	125,47	126,68	124,87	129,13
Canarias	73,83	78,81	79,21	78,56	80,09	79,46	80,74	86,12	85,36	84,76	83,04	88,93	87,49	85,37	87,50	84,32	91,28
Cantabria	94,10	96,12	96,10	95,64	97,81	96,50	95,33	94,15	93,24	89,93	89,50	88,20	89,54	84,67	91,25	92,87	92,12
Castilla-La Mancha	63,76	61,94	64,63	67,94	68,21	68,69	71,96	75,67	75,57	75,86	77,02	79,92	83,33	76,72	87,54	88,66	88,62
Castilla y León	82,99	80,97	82,42	83,13	84,91	84,98	86,81	89,44	90,50	88,75	87,26	86,82	89,45	83,35	92,82	94,94	94,11
Cataluña	132,65	135,92	134,24	133,58	133,09	131,06	129,16	129,80	129,24	129,18	130,02	125,24	124,59	120,23	122,19	121,93	120,73
C. Valenciana	99,94	101,00	100,95	101,41	103,28	102,14	101,97	106,40	104,55	103,65	105,77	103,21	103,66	99,08	104,17	105,62	106,43
Extremadura	51,53	48,37	50,79	51,29	54,95	55,07	58,48	59,31	61,62	63,98	64,15	68,40	70,77	65,66	73,48	75,24	73,37
Galicia	60,80	61,76	63,16	65,33	67,37	68,29	70,03	74,68	75,22	75,99	74,80	74,72	77,73	71,73	80,63	81,85	82,17
Madrid	153,72	155,53	153,49	150,02	150,39	145,48	141,37	128,85	130,47	133,66	132,45	136,09	129,17	130,65	124,66	121,88	122,38
Murcia	69,93	68,91	70,77	72,30	75,76	75,55	76,34	77,70	78,06	77,73	76,01	78,01	80,47	74,89	80,66	81,72	81,11
Navarra	103,59	102,37	101,78	103,08	104,70	103,71	104,17	105,30	101,57	101,57	101,31	100,88	100,39	96,85	100,85	100,21	100,68
País Vasco	124,18	128,55	127,81	126,46	125,58	123,66	120,18	110,40	109,71	108,85	104,86	103,70	103,03	99,55	105,34	104,87	104,63
La Rioja	102,87	96,67	98,12	101,79	110,32	110,23	111,20	112,87	110,16	111,69	105,57	103,99	107,92	99,83	108,86	109,84	110,63
Total (*)	**19,41**	**20,34**	**21,18**	**22,23**	**22,98**	**24,09**	**25,25**	**28,80**	**31,07**	**34,05**	**37,42**	**39,13**	**39,80**	**40,76**	**40,81**	**41,19**	**41,68**

(*) Los datos del total están en valor absoluto.
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Fomento, *Anuario Estadístico*, varios años; e INE, *Anuario Estadístico*, varios años.

A.3.3 – Locales dedicados al correo y a las telecomunicaciones y número de líneas de teléfono

	Correo y telecomunicaciones (1991)					Líneas de teléfono (1995)			
	Locales en municipios con menos de 1.000 habitantes	Total de locales en la Comunidad Autónoma	% sobre el total de locales de la Comunidad Autónoma	Nº de municipios con menos de 1.000 habitantes con estos locales	% de municipios con menos de 1.000 habitantes con estos locales	Líneas de teléfono en municipios con menos de 1.000 habitantes	Total de líneas telefónicas	% sobre el total de líneas telefónicas	Líneas telefónicas por 100 habitantes en municipios con menos de 1.000 habitantes
Andalucía	78	1.694	4,6	66	37,7	22.538	2.095.836	1,1	25,9
Aragón	193	461	41,9	160	26,2	62.938	494.964	12,7	37,3
Asturias	4	252	1,6	4	33,3	2.680	421.577	0,6	36,0
Baleares	3	215	1,4	3	27,3	2.829	360.101	0,8	38,7
Canarias	0	377	0,0	0	0,0	148	528.677	0,0	25,9
Cantabria	13	139	9,4	9	29,0	4.188	192.093	2,2	23,4
Castilla-La Mancha	205	707	29,0	169	26,7	78.051	581.480	13,4	41,2
Castilla y León	443	1.082	40,9	349	18,0	194.744	946.667	20,6	36,3
Cataluña	150	1.483	10,1	120	22,1	84.320	2.806.576	3,0	39,5
C. Valenciana	80	871	9,2	71	30,0	35.873	1.590.435	2,3	35,3
Extremadura	120	485	24,7	102	58,3	27.625	301.432	9,2	28,9
Galicia	7	660	1,1	6	85,7	1.941	920.541	0,2	38,2
Madrid	17	815	2,1	16	21,3	14.185	2.300.393	0,6	50,4
Murcia	1	221	0,5	1	50,0	329	345.727	0,1	19,8
Navarra	44	182	24,2	38	20,2	20.211	205.065	9,9	34,7
País Vasco	14	429	3,3	13	11,6	18.613	855.709	2,2	36,2
La Rioja	33	99	33,3	28	19,0	13.158	106.740	12,3	36,1
Total	**1.405**	**10.199**	**13,8**	**1.155**	**23,6**	**584.371**	**15.054.013**	**3,9**	**36,4**

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de La Caixa, *Anuario Comercial de España 1997*, Barcelona, 1997; e INE, *Los Municipios CERCA* (CD-ROM), 1995.

A.3.4 – Número de automóviles, camiones y furgonetas. 1995

	Automóviles				Camiones y furgonetas			
	Automóviles en municipios con menos de 1.000 habitantes	Total de automóviles	% sobre el total de automóviles	Automóviles por 100 habitantes en municipios con menos de 1.000 habitantes	Camiones y furgonetas en municipios con menos de 1.000 habitantes	Total de camiones y furgonetas	% sobre el total de camiones y furgonetas	Camiones y furgonetas por 100 habitantes en municipios con menos de 1.000 habitantes
Andalucía	21.529	1.813.147	1,1	24,7	8.601	496.660	1,1	9,9
Aragón	51.317	388.500	12,7	30,4	18.829	92.390	12,7	11,2
Asturias	2.215	356.314	0,6	29,7	537	57.955	0,6	7,2
Baleares	3.016	418.633	0,8	41,2	636	70.234	0,8	8,7
Canarias	191	625.928	0,0	33,4	108	168.491	0,0	18,9
Cantabria	5.041	170.743	2,2	28,2	1.119	31.136	2,2	6,3
Castilla-La Mancha	50.654	510.688	13,4	26,7	19.238	155.736	13,4	10,2
Castilla y León	172.036	818.723	20,6	32,0	45.702	176.378	20,6	8,5
Cataluña	85.528	2.410.098	3,0	40,1	32.543	522.975	3,0	15,3
C. Valenciana	28.575	1.489.839	2,3	28,1	12.066	325.681	2,3	11,9
Extremadura	23.047	311.702	9,2	24,1	8.369	74.877	9,2	8,8
Galicia	687	953.421	0,2	13,5	413	160.751	0,2	8,1
Madrid	8.249	2.229.821	0,6	29,3	2.618	316.199	0,6	9,3
Murcia	425	379.107	0,1	25,6	100	86.299	0,1	6,0
Navarra	22.799	196.709	9,9	39,1	7.568	49.280	9,9	13,0
País Vasco	18.418	693.289	2,2	35,8	5.127	121.154	2,2	10,0
La Rioja	11.181	83.255	12,3	30,7	3.937	23.289	12,3	10,8
Total	**504.908**	**13.849.917**	**3,9**	**31,4**	**167.511**	**2.929.485**	**3,9**	**10,4**

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de La Caixa, *Anuario Comercial de España 1997*, Barcelona, 1997.

ÍNDICE DEL ANEXO ESTADÍSTICO

1. PRODUCCIÓN Y DESARROLLO

1.1 Producción

1.1.1 Evolución de la tasa de variación interanual del PIB en los países de la Unión Europea, Estados Unidos, Japón y la OCDE. 1991-1997

1.1.2 Evolución del índice de producción industrial en la Unión Europea. Base 1992=100. 1992-1997

1.1.3 Evolución de la tasa de variación interanual del PIB (en pesetas constantes) y de la productividad (en pesetas corrientes) por sectores. 1993-1996

1.1.4 Evolución de las importaciones y exportaciones españolas (en millones) por destino y origen, tasa de cobertura y porcentaje respecto al PIB. 1982-1997

1.1.5 Evolución de la tasa de cobertura de las importaciones y de las exportaciones por tipo de producto. 1982-1997

1.1.6 Evaluación de las exportaciones por grandes grupos de productos. En millones de pesetas. 1987-1997

1.1.7 Evolución de las exportaciones por tipo de producto. En millones de pesetas. 1989-1997

1.1.8 Importaciones, exportaciones (en millones de pesetas), saldo comercial relativo y tasa de cobertura por grandes grupos de productos. 1996

1.1.9 Evolución de la producción final agraria en España. En miles de millones de pesetas y en números índice. Base 1980=100. 1980-1996

1.1.10 Evolución de la renta agraria en miles de millones de pesetas y en números índice. Base 1980=100. 1980-1996

1.1.11 Evolución de la renta agraria por ocupado en pesetas corrientes y en pesetas constantes de 1980, del número de ocupados en el sector agrario y del IPC. En números índice. Base 1980=100. 1980-1996

1.1.12 Evolución del número de jefes de explotación por grupos de edades, en España y en la Unión Europea. En miles de personas y porcentaje. 1983-1993

1.1.13 Evolución del número de explotaciones según su superficie en hectáreas en España y en la Unión Europea. Valores absolutos en miles y porcentaje. 1983-1993

1.1.14 Datos básicos de las empresas y grupos del sector de alimentación y bebidas en 1996

1.1.15 Evolución de los pagos del FEOGA-Garantía por países de la Unión Europea. En millones de pesetas y porcentaje. 1988-1996

1.1.16 Evolución de las principales líneas de ayuda del FEOGA-Garantía por sectores. En millones de pesetas. 1989-1996

1.1.17 Evolución de determinadas líneas de ayuda FEOGA-Garantía consideradas horizontalmente. En millones de pesetas. 1989-1996

1.2 Inversión y tipos de interés

1.2.1 Evolución de los tipos de interés interbancario a tres meses en mercados nacionales en los países de la Unión Europea, en la OCDE, Estados Unidos y Japón. Medias anuales. En porcentaje. 1993-1997

1.2.2 Evolución de los tipos de interés oficial y de referencia en créditos hipotecarios y al consumo. 1993-1997

1.2.3 Evolución de los depósitos, de los créditos al sector privado y del índice de morosidad por tipo de entidad. En miles de millones de pesetas. 1992-1997

1.2.4 Evolución del patrimonio y los partícipes de los fondos de inversión. 1993-1997

1.2.5 Evolución del número de seguros y primas de seguros por tipo. 1990-1995

1.2.6 Evolución de las inversiones extranjeras en España y de las inversiones españolas en el exterior. En miles de millones de pesetas. Variación neta. 1992-1997

1.3 Financiación pública

1.3.1 Evolución del déficit público como porcentaje del PIB en los países de la Unión Europea. 1980-1996

1.3.2 Evolución de la deuda pública como porcentaje del PIB en los países de la Unión Europea. 1980-1996

1.3.3 Evolución de la presión fiscal en la Unión Europea. 1990-1996

1.3.4 Evolución de la distribución de los ingresos no financieros del Estado. Valores absolutos en miles de millones de pesetas y en porcentaje respecto al PIB. 1995-1997

1.3.5 Evolución de los presupuestos consolidados del gasto del Estado, Organismos Autónomos, Seguridad Social y Entes Públicos. Clasificación por política de gastos. Valores absolutos en miles de millones de pesetas y en porcentaje respecto al PIB. 1995-1997

1.3.6 Evolución de los presupuestos consolidados del gasto del Estado, Organismos Autónomos, Seguridad Social y Entes Públicos. Clasificación operativa del gasto. Valores absolutos en millones de pesetas y en porcentaje respecto al PIB. 1995-1997

1.3.7 Evolución de los presupuestos consolidados del gasto de las Comunidades Autónomas. Clasificación económica del gasto. Valores absolutos en millones de pesetas y en porcentaje respecto al PIB. 1994-1996

1.3.8 Evolución de los presupuestos consolidados del gasto de las Comunidades Autónomas. Clasificación funcional del gasto. Valores absolutos en millones de pesetas y en porcentaje respecto al PIB. 1994-1996

1.3.9 Evolución de los presupuestos consolidados del gasto de los Ayuntamientos. Clasificación económica del gasto. Valores absolutos en millones de pesetas y en porcentaje respecto al PIB. 1994-1996

1.3.10 Evolución de los presupuestos consolidados del gasto de los Ayuntamientos. Clasificación funcional del gasto. Valores absolutos en millones de pesetas y en porcentaje respecto al PIB. 1994-1996

1.3.11 Evolución de los ingresos de la Unión Europea y de los pagos a la Unión Europea. En miles de millones de pesetas. 1990-1997

1.3.12 Evolución del índice de dependencia del sector público. 1993-1997

1.4 Precios y consumo

1.4.1 Evolución del índice de precios al consumo armonizado en la Unión Europea. Base 1996=100. 1995-1997

1.4.2 Consumo final de las familias por habitante y por grandes grupos de gasto en los países de la Unión Europea. En porcentaje. 1993

1.4.3 Evolución del índice de precios al consumo por rúbricas, de la inflación subyacente y del índice de precios industriales. Base 1992=100. 1993-1997

1.4.4 Evolución del gasto medio por hogar y por persona en la Encuesta Continua de Presupuestos Familiares por grandes grupos de gasto. 1994-1996

1.4.5 Evolución de la distribución de la renta familiar disponible en ahorro y consumo. En porcentaje. 1990-1996

1.5 Mercado de trabajo

1.5.1 Evolución de las tasas de actividad, ocupación y paro en la Unión Europea. 1993-1996

1.5.2 Evolución de la tasa de actividad por sexo en la Unión Europea. 1990-1996

1.5.3 Evolución de los ocupados con contrato de duración determinada en la Unión Europea. En porcentaje sobre la población asalariada. 1991-1996

1.5.4 Evolución de las tasas de actividad, ocupación y paro por sexo y edad. 1994-1997
1.5.5 Evolución de los ocupados según sexo y edad. En miles. 1987-1997
1.5.6 Evolución de los ocupados por nivel de estudios terminados. En miles. 1987-1997
1.5.7 Evolución de los ocupados por sectores económicos. En miles. 1987-1997
1.5.8 Evolución de los ocupados según tipo de jornada. En miles. 1987-1997
1.5.9 Evolución de los motivos por los que se trabaja a tiempo parcial según sexo. En porcentaje. 1995-1997
1.5.10 Evolución de los asalariados por tipo de contrato y sectores. En miles. 1993-1997
1.5.11 Evolución de la tasa de paro por sectores. 1993-1997
1.5.12 Evolución de los parados por tiempo de búsqueda de empleo, según hayan trabajado o no anteriormente. En miles. 1993-1997
1.5.13 Evolución de los parados por circunstancias en las que aceptaría o no un empleo. En porcentaje. 1993-1997
1.5.14 Evolución de los parados según su relación con el cabeza de familia. En miles. 1994-1997
1.5.15 Evolución del número de contratos registrados por tipos. 1990-1997
1.5.16 Evolución de los contratos de trabajo según nivel de estudios terminados por tipo de contrato. 1996-1997
1.5.17 Evolución de los contratos de trabajo según grupos de edad por tipo de contrato. 1996-1997
1.5.18 Evolución de los contratos de trabajo de tipo temporal según duración en meses. 1995-1997
1.5.19 Evolución del número de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. 1993-1997
1.5.20 Evolución de los convenios colectivos, el aumento salarial pactado y la jornada media. 1992-1997
1.5.21 Evolución del número de huelgas y horas perdidas por huelga. 1992-1997
1.5.22 Evolución de los expedientes de regulación de empleo. 1992-1997
1.5.23 Evolución de la ganancia media por trabajador y mes en jornada normal y extraordinaria. Pagos totales. En pesetas corrientes y pesetas constantes de 1991. 1991-1997

1.6 Empresa

1.6.1 Evolución del número de empresas según el número de trabajadores, por sectores de actividad. En porcentajes. 1996-1997
1.6.2 Evolución del número de empresas creadas y disueltas y saldo de empresas. Declaraciones de quiebra y suspensión de pagos. 1992-1997
1.6.3 Evolución de la participación de capital extranjero en las empresas industriales españolas por tamaños de empresas. En porcentaje. 1992-1994
1.6.4 Evolución de los empresarios según el nivel de estudios. En porcentaje. 1992-1997
1.6.5 Empresas, ventas y asalariados según el número de asalariados de la empresa. 1993
1.6.6 Evolución del número de grandes empresas, ventas en millones de pesetas y empleados. 1994-1996
1.6.7 Evolución del personal empleado y el gasto en I+D de las empresas. 1991-1996

1.7 Desarrollo sostenible (Medio ambiente)

1.7.1 Evolución de las emisiones de dióxido de carbono en la Unión Europea. En millones de toneladas y toneladas por habitante. 1980-1994
1.7.2 Evolución de las emisiones de los principales contaminantes atmosféricos en kilogramos por habitante en la Unión Europea. 1985-1994

1.7.3 Evolución de los residuos sólidos urbanos e industriales en la Unión Europea. En kilogramos por habitante. 1985-1995

1.7.4 Evolución de la tasa de recuperación de papel, cartón y vidrio en la Unión Europea. 1990-1995

1.7.5 Evolución del destino y del tratamiento de los residuos sólidos urbanos. En miles de toneladas y porcentaje. 1989-1995

1.7.6 Evolución del número de incendios forestales y de la superficie afectada. 1980-1996

1.7.7 Evolución del gasto público en medio ambiente. Valores absolutos en millones de pesetas y porcentaje respecto al PIB. 1989-1994

2. BIENESTAR

2.1 Procesos demográficos

2.1.1 Evolución del número medio de hijos por mujer en la Unión Europea. 1990-1994

2.1.2 Evolución de los residentes extranjeros en algunos países de la OCDE. Valor absoluto en miles de personas y en porcentaje. 1983-1995

2.1.3 Evolución del número de menores de 15 años según sexo. En miles. 1991-1997

2.1.4 Evolución de la edad media de entrada al matrimonio por sexo, del número de matrimonios, divorcios y divorcios por 100 matrimonios. 1988-1995

2.1.5 Evolución del crecimiento vegetativo, de la tasa de natalidad y de la tasa de mortalidad. 1990-1995

2.1.6 Evolución del índice de dependencia por sexo. 1992-1997

2.1.7 Evolución del número de hogares según el número de personas que viven en el hogar. En porcentaje. 1991-1997

2.1.8 Evolución del número de familias monoparentales por sexo y grupo de edad de la persona de referencia. En miles. 1991-1997

2.1.9 Evolución de las migraciones interiores y exteriores. 1990-1995

2.1.10 Evolución de la población según el tamaño del municipio. 1900-1991

2.1.11 Evolución de la población según el tamaño del municipio. En porcentaje. 1900-1991

2.1.12 Evolución del número de municipios según el tamaño. 1900-1991

2.1.13 Evolución del número de municipios según el tamaño. En porcentaje. 1900-1991

2.1.14 Evolución de la población media por municipio según el tamaño. 1900-1991

2.2 Procesos formativos

2.2.1 Evolución del gasto en educación en los países de la Unión Europea. En porcentaje del PIB. 1991-1994

2.2.2 Evolución del número de estudiantes por cada 100 personas de 5 a 29 años en la Unión Europea. En porcentaje. 1990-1995

2.2.3 Evolución del número de alumnos que estudian Bachillerato y Formación Profesional en los países de la Unión Europea. En porcentaje. 1991-1995

2.2.4 Evolución del alumnado matriculado por nivel educativo. Cursos 1992/93-1996/97

2.2.5 Evolución del número medio de alumnos por profesor en los distintos niveles educativos en la enseñanza pública y privada. Cursos 1992/93-1995/96

2.2.6 Evolución de las tasas de escolarización de los jóvenes de 14 a 18 años. Cursos 1990/91-1994/95

2.2.7 Evolución del número de becas y de la cuantía media de las becas y ayudas al estudio en Enseñanzas medias y Universidad. Cursos 1990/91-1994/95

2.2.8 Evolución del gasto en I+D y del personal dedicado. 1990-1995

2.2.9 Porcentaje de alumnos evaluados positivamente en la evaluación final de cada una de las áreas de conocimiento en los ciclos de la Educación Primaria. Curso 1994/95

2.2.10 Porcentaje de alumnos evaluados positivamente en la evaluación final de cada una de las áreas de conocimiento en los ciclos de la Educación Secundaria Obligatoria. Curso 1994/95

2.3 Salud

2.3.1 Evolución del gasto sanitario público como porcentaje del gasto sanitario total en la Unión Europea. 1970-1995

2.3.2 Evolución del gasto sanitario *per cápita* en la Unión Europea. En poder paritario de compra. 1970-1993

2.3.3 Evolución de los componentes del gasto sanitario. En porcentaje. 1992-1994

2.3.4 Evolución del gasto farmacéutico público y del número de recetas. 1992-1994

2.3.5 Evolución del número de hospitales, camas hospitalarias en funcionamiento, personal sanitario y farmacéuticos por 10.000 habitantes. 1988-1994

2.3.6 Evolución del número de fallecimientos según causa de muerte. En porcentaje. 1990-1994

2.3.7 Indicadores de utilización del sistema sanitario

2.3.8 Hábitos sanitarios de la población

2.3.9 Evolución del número de personas con seguro médico privado y de la prima media anual. 1990-1995

2.3.10 Tiempo de espera para ir a ver al médico. En porcentaje. 1997

2.3.11 Tiempo de espera para ser atendido en caso de revisiones o chequeos y por los servicios de diagnóstico. En porcentaje. 1997

2.3.12 Tiempo de espera para ser atendido por el médico, una vez en la consulta y con cita previa. En porcentaje. 1997

2.3.13 Utilización de los servicios de salud en los últimos doce meses (el entrevistado o su familia). En porcentaje. 1997

2.3.14 Número medio de veces que se ha utilizado el sistema sanitario en el último año (el entrevistado o su familia). 1997

2.3.15 Grado de satisfacción con diferentes aspectos de los sistemas sanitarios público y privado. 1997

2.4 Vivienda

2.4.1 Evolución del precio del m^2 de la vivienda, precio de la vivienda en alquiler, del IPC general y del IPC de la vivienda. 1990-1997

2.4.2 Evolución de la accesibilidad a la vivienda en España. Estimación del porcentaje de la renta familiar disponible media que habría que destinar a la compra de una vivienda de precio medio en España. 1987-1997

2.4.3 Evolución de las viviendas iniciadas y terminadas por tipo, de las licencias de obra nueva y de la superficie media de las viviendas. 1992-1997

2.5 Protección social

2.5.1 Evolución de los menores de 16 años que han trabajado. 1991-1997

2.5.2 Evolución del número de menores de 16 años detenidos por los Cuerpos de Seguridad del Estado por motivo de la detención y de menores detenidos que consumen drogas. 1991-1997

2.5.3 Evolución del número de familias beneficiarias de las prestaciones por hijo a cargo e importe medio mensual de la prestación, según modalidad. 1992-1996

2.5.4 Evolución del importe medio de las pensiones en vigor según clase. En miles de ptas./mes. 1986-1997

2.5.5 Evolución del número de pensiones en vigor según clase, en miles de pensiones, del número de cotizantes por pensionista y del índice de dependencia. 1986-1997

2.5.6 Evolución del patrimonio y los partícipes de los fondos de pensiones. 1992-1997

2.6 Derechos y seguridad ciudadana

2.6.1 Indicadores de seguridad ciudadana. 1989-1996

2.6.2 Denuncias ante el Defensor del Pueblo. 1990-1996

2.6.3 Evolución de las quejas en tramitación y concluidas por Administraciones. 1990-1995

2.6.4 Evolución de las reclamaciones ingresadas, resueltas y pendientes en los Tribunales Económico-Administrativos. 1990-1996

2.6.5 Evolución de las reclamaciones presentadas en las Oficinas Municipales de Información al Consumidor y en las asociaciones de consumidores. En porcentaje. 1990-1994

2.6.6 Evolución de la actividad de las Juntas Arbitrales de Consumo. 1987-1994

2.6.7 Evolución del número de manifestaciones y participantes. 1994-1995

2.6.8 Evolución del número de objetores y del número de plazas convocadas. 1991-1997

2.7 Ocio

2.7.1 Evolución de la producción y consumo culturales. Producción editorial, bibliotecas, cines, teatros y museos. 1990-1997

2.7.2 Indicadores del turismo en España. 1990-1997

2.7.3 Indicadores hoteleros. 1990-1995

2.7.4 Evolución de las licencias federativas. 1990-1995

2.7.5 Evolución del gasto de los hogares en esparcimiento, enseñanza y cultura. 1990-1996

2.7.6 Evolución del importe de cantidades jugadas a nivel nacional. En millones de pesetas. 1990-1996

2.7.7 Evolución del número de asociaciones en activo por tipo. 1990-1995

2.8 Datos de opinión

2.8.1 Conceptos que definen mejor la forma de ser de la gente de este pueblo. En porcentaje. 1997

2.8.2 ¿Quién ha cambiado más en los últimos 10-15 años en este pueblo? En porcentaje. 1997

2.8.3 Principales cualidades en un hombre. En porcentaje. 1997

2.8.4 Principales cualidades en una mujer. En porcentaje. 1997

2.8.5 Valoración de aspectos relacionados con el hombre. En porcentaje. 1997

2.8.6 Valoración del futuro del campo. En porcentaje. 1997

2.8.7 Valoración sobre Europa. En porcentaje. 1997

2.8.8 Opiniones sobre educación y formación. En porcentaje. 1997

2.8.9 Opiniones sobre aspectos de la sociedad. En porcentaje. 1997

2.8.10 Opiniones sobre aspectos religiosos. En porcentaje. 1997

2.8.11 Lo que mejor define y caracteriza a este pueblo es... En porcentaje. 1997

2.8.12 ¿Qué es lo que más le atrae a Vd. de las ciudades? En porcentaje. 1997

2.8.13 Lo que más le disgusta o aborrece de las ciudades. En porcentaje. 1997

3. TERRITORIO

3.1 Transporte

3.1.1 Evolución de los kilómetros de carreteras, de tuberías y de vías férreas. 1990-1996

3.1.2 Evolución del transporte de viajeros y mercancías por tipo de transporte. En porcentaje. 1990-1995

3.1.3 Evolución de la explotación de carreteras de la Red de Interés General del Estado. En millones de unidades. 1991-1996

3.1.4 Indicadores de tráfico. 1990-1996

3.1.5 Evolución de la inversión en infraestructuras en millones de pesetas y como porcentaje del PIB, licitación oficial en edificación e ingeniería civil. 1992-1997

3.2 Comunicaciones

3.2.1 Indicadores de la red telefónica. 1992-1996

3.2.2 Evolución de la duración media de las llamadas telefónicas en minutos y su distribución porcentual por tipo. 1992-1996

3.2.3 Evolución de la audiencia de los medios de comunicación. En miles de personas. 1990-1997

3.2.4 Indicadores del servicio postal. 1992-1996

3.3 Recursos hidrológicos

3.3.1 Evolución de la situación de los embalses por cuencas hidrográficas. En porcentaje de agua embalsada respecto a la capacidad total. 1994-1997

3.3.2 Evolución de la precipitación anual en milímetros por cuencas hidrográficas. 1991-1997

3.4 Urbanismo

3.4.1 Evolución del número de municipios con planeamiento urbanístico y del suelo urbano. 1992-1996

3.4.2 Evolución del número de edificios construidos por número de viviendas. 1992-1997

3.4.3 Evolución del número de viajeros en transportes urbanos por tipo de transporte. Valores absolutos en millones y porcentaje. 1991-1996

A. INDICADORES AUTONÓMICOS

A.1 Producción y desarrollo

A.1.1 Producción

A.1.1.1 Evolución del porcentaje de variación anual del Valor Añadido Bruto *per cápita* en pesetas constantes de 1980.1981-1995

A.1.1.2 Evolución de la comparación del Valor Añadido Bruto *per cápita*, en pesetas constantes, con la media nacional. Media nacional=100. 1980-1995

A.1.1.3 Evolución del Valor Añadido Bruto en porcentaje por ramas de actividad. 1980-1994

A.1.2 Inversión

A.1.2.1 Evolución del número de oficinas bancarias por cada 10.000 habitantes. 1993-1997

A.1.2.2 Evolución de la comparación de los depósitos *per cápita*, en pesetas corrientes, del sector privado en el sistema bancario con la media nacional. Media nacional=100. 1986-1997

A.1.2.3 Número de bancos y cajas. 1995

A.1.3 Financiación pública

A.1.3.1 Endeudamiento acumulado. 1996

A.1.4 Precios y consumo

A.1.4.1 Evolución del IPC. Números índice. Base 1980=100. 1981-1997

A.1.4.2 Evolución de la comparación del consumo final *per cápita* de las familias residentes en pesetas constantes de 1980, con la media nacional. Media nacional=100. 1980-1995

A.1.4.3 Evolución de la comparación de la renta bruta disponible *per cápita* de las familias residentes en pesetas constantes de 1985 con la media nacional. Media nacional=100. 1985-1994

A.1.4.4 Locales destinados al comercio minorista y a la venta y reparación de vehículos a motor. 1991

A.1.5 Mercado de trabajo

A.1.5.1 Evolución de la tasa de actividad. 1988-1997

A.1.5.2 Evolución de la tasa de ocupación. 1988-1997

A.1.5.3 Evolución de la tasa de paro. 1980-1997

A.1.5.4 Evolución de los ocupados por sectores económicos. En miles. 1988-1997

A.1.5.5 Evolución de las tasas representativas de la incidencia del paro en las viviendas familiares con al menos un activo. 1994-1997

A.1.5.6 Evolución del índice de rotación en el empleo. 1987-1997

A.1.5.7 Evolución del número de accidentes de trabajo por cada 100 ocupados. 1988-1997

A.1.5.8 Evolución de la comparación de la ganancia media por trabajador de la industria y los servicios con la media nacional. Pagos totales mensuales en jornada normal y extraordinaria. Media nacional=100. 1989-1997

A.1.6 Empresa

A.1.6.1 Evolución del saldo de creación-disolución de sociedades mercantiles. 1980-1994

A.1.6.2 Evolución del número de empresas por sectores. En porcentaje. 1995-1997

A.1.7 Desarrollo sostenible (Medio ambiente)

A.1.7.1 Evolución de la comparación de los residuos sólidos urbanos, en kilos por habitante y año, con la media nacional. Media nacional=100. 1991-1995

A.1.7.2 Evolución del tratamiento de los residuos sólidos urbanos. En porcentaje. 1993-1995

A.2 Bienestar

A.2.1 Procesos demográficos

A.2.1.1 Evolución de la tasa de natalidad. 1980-1995

A.2.1.2 Evolución de la tasa de mortalidad. 1980-1995

A.2.1.3 Evolución de la tasa de mortalidad infantil. 1980-1994

A.2.1.4 Evolución de la tasa de nupcialidad. 1980-1995

A.2.1.5 Evolución del número anual de divorcios por cada 100 matrimonios. 1989-1995

A.2.1.6 Evolución de la densidad de población. 1980-1997

A.2.1.7 Evolución del porcentaje de habitantes que residen en las capitales de provincia. 1980-1995

A.2.1.8 Evolución de los extranjeros residentes por cada 1.000 habitantes. 1980-1995

A.2.1.9 Número medio de núcleos de población por municipio. 1991

A.2.1.10 Evolución de la población en municipios menores de 1.000 habitantes. En números absolutos y porcentaje respecto a la población total de cada provincia. 1950-1996

A.2.1.11 Evolución del número de municipios según el tamaño. 1950-1991

A.2.1.12 Distribución de la población en municipios con menos de 1.000 habitantes por sexo y provincias. 1991

A.2.1.13 Población que vive en municipios con menos de 1.000 habitantes por grupos de edad. En porcentaje. 1991

A.2.1.14 Población inactiva que vive en municipios con menos de 1.000 habitantes por tipo de inactividad. En porcentaje. 1991

A.2.1.15 Población de 10 y más años que vive en municipios con menos de 1.000 habitantes por nivel de estudios. En porcentaje. 1991

A.2.1.16 Población que vive en municipios con menos de 1.000 habitantes según el lugar de nacimiento. En porcentaje. 1991

A.2.2 Procesos formativos

A.2.2.1 Evolución del número de alumnos por profesor en EGB. Cursos 1984/85-1994/95

A.2.2.2 Evolución del número medio de alumnos por profesor en Enseñanzas Medias. Cursos 1984/85-1995/96

A.2.2.3 Evolución de la comparación del número de alumnos matriculados en Bachillerato por cada 1.000 habitantes con la media nacional. Media nacional=100. Cursos 1980/81-1995/96

A.2.2.4 Evolución de la comparación del número de alumnos matriculados en Formación Profesional por cada 1.000 habitantes con la media nacional. Media nacional=100. Cursos 1980/81-1995/96

A.2.2.5 Evolución del número de alumnos matriculados en Enseñanza Universitaria por cada 1.000 habitantes. Cursos 1989/90-1992/93

A.2.2.6 Evolución del fracaso escolar en EGB. Cursos 1980/81-1993/94

A.2.2.7 Evolución del porcentaje de alumnos aprobados en COU. Cursos 1980/81-1993/94

A.2.2.8 Locales dedicados a la educación. 1991

A.2.3 Salud

A.2.3.1 Evolución de la comparación del número de médicos por cada 10.000 habitantes con la media nacional. Media nacional=100. 1980-1995

A.2.3.2 Evolución de la comparación del número de ayudantes técnicos sanitarios y diplomados en enfermería colegiados por cada 10.000 habitantes con la media nacional. Media nacional=100. 1980-1995

A.2.3.3 Evolución de la comparación del número de veterinarios colegiados por cada 10.000 habitantes con la media nacional. Media nacional=100. 1980-1995

A.2.3.4 Evolución de la comparación del número de farmacéuticos colegiados por cada 10.000 habitantes con la media nacional. Media nacional=100. 1980-1995

A.2.3.5 Evolución de la comparación del número de odontólogos y estomatólogos colegiados por cada 10.000 habitantes con la media nacional. Media nacional=100. 1980-1995

A.2.3.6 Evolución de la comparación del número de camas hospitalarias en funcionamiento por cada 10.000 habitantes con la media nacional. Media nacional=100. 1980-1993

A.2.3.7 Evolución de la comparación del número de estancias hospitalarias causadas por cada 1.000 habitantes con la media nacional. Media nacional=100. 1980-1993

A.2.3.8 Locales destinados a servicios sanitarios y de saneamiento público. 1991

A.2.3.9 Incidencia de algunas enfermedades de declaración obligatoria. Tasa por 10.000 habitantes. 1995

A.2.4 Vivienda

A.2.4.1 Evolución de la comparación de los precios medios de la vivienda nueva en las capitales de provincia con la media nacional. Precios a 31 de diciembre del año correspondiente. Media nacional=100. 1985-1997

A.2.4.2 Edificios por número de plantas y por número de viviendas en los municipios con menos de 1.000 habitantes. En porcentaje respecto al total de edificios en municipios con menos de 1.000 habitantes. 1991

A.2.4.3 Edificios según la época de construcción y el estado de conservación en municipios con menos de 1.000 habitantes. En porcentaje sobre el total de edificios de los municipios con menos de 1.000 habitantes. 1991

A.2.4.4 Edificios según el equipamiento que tienen en municipios con menos de 1.000 habitantes. En porcentaje respecto al total de edificios en municipios con menos de 1.000 habitantes. 1991

A.2.5 Protección social

A.2.5.1 Evolución de la comparación del número de pensionistas por 1.000 habitantes con la media nacional. Media nacional=100. 1984-1997

A.2.6 Derechos y seguridad ciudadana

A.2.6.1 Evolución de las quejas realizadas al Defensor del Pueblo. Números absolutos y tasa por 100.000 habitantes. 1983-1995

A.2.6.2 Locales destinados a actividades asociativas. 1991

A.2.7 Ocio

A.2.7.1 Evolución del número medio de pernoctaciones por viajero español, en días. 1984-1995

A.2.7.2 Evolución del número de plazas hoteleras por cada 10.000 habitantes. 1989-1995

A.2.7.3 Evolución de la comparación de la tasa de espectadores de cine por 10.000 habitantes con la media nacional. Media nacional=100. 1980-1996

A.2.7.4 Evolución de la comparación del número de cines por 100.000 habitantes con la media nacional. Media nacional=100. 1980-1996

A.2.7.5 Locales destinados a la hostelería y otros servicios. 1991

A.2.7.6 Locales dedicados a actividades recreativas, culturales y deportivas. 1991

A.2.7.7 Número de bibliotecas y de librerías. 1994

A.2.7.8 Número de museos y salas de cine. 1994

A.2.8 Datos de opinión

A.2.8.1 Principales dificultades que se han encontrado al hacer una gestión o trámite en las oficinas de la Administración del Estado. En porcentaje. 1993

A.2.8.2 Principales dificultades que se han encontrado al hacer una gestión o trámite en las oficinas de la Administración de su Comunidad Autónoma. En porcentaje. 1993

A.2.8.3 Principales dificultades que se han encontrado al hacer una gestión o trámite en las oficinas de su Ayuntamiento. En porcentaje. 1993

A.3 Territorio

A.3.1 Evolución del porcentaje de kilómetros de autopistas y autovías respecto al total de kilómetros de la red. 1980-1996

A.3.2 Evolución de la comparación de las líneas telefónicas instaladas por cada 100 habitantes con la media nacional. Media nacional=100. 1980-1996

A.3.3 Locales dedicados al correo y a las telecomunicaciones y número de líneas de teléfono

A.3.4 Número de automóviles, camiones y furgonetas. 1995

La convergencia con Europa es el tema español de nuestro tiempo. El año 1997 tiene ya color de acontecimiento histórico por nuestra convergencia macroeconómica según los criterios de Maastricht. Ahora comenzamos la etapa de la convergencia social. En realidad, se trata de dar el paso definitivo de la modernización de España. Hasta ahora «modernizar» ha significado para nosotros muchas cosas. Nuestro acercamiento a Europa dio preferencia a los caminos de la cultura y de la política.

España se ha convertido ya en uno de los países de economía más abierta. Lo empezamos a sentir en la agricultura y en la industria manufacturera. En los capítulos II y III de este quinto Informe presentamos un análisis global de estas dos grandes cuestiones.

La modernización del sistema productivo puede quedar estrangulada si no acometemos esa otra gran convergencia de las Administraciones Públicas. Los modelos de gestión y evaluación de los servicios públicos pueden cuestionar la fiabilidad del Estado. La burocracia no se hace más eficaz con el incrementalismo (cap. IV). Hay que llegar a un nuevo pacto en el sistema sanitario (cap. V), aceptar una evaluación multilateral del sistema educativo (cap. VII) y replantear seriamente la participación ciudadana, comenzando por las Administraciones locales (cap. VIII).

Un año más el amplio equipo de expertos coordinado por la Fundación Encuentro acude en este Informe a su cita anual, para ofrecer los resultados de los debates y seminarios en los que a lo largo de 1997 se plantearon las cuestiones más acuciantes de nuestro futuro a medio y largo plazo.

El retorno a la política se convierte en el reto global de nuestra sociedad: la nueva Ítaca que debemos anhelar y buscar.

ISBN 84-89019-05-3

9 788489 019058