
REVISTA DE FOMENTO SOCIAL

Nº 211 - VOLUMEN 53

JULIO-SEPTIEMBRE 1998

EDITORIAL

- *La política económica del gobierno popular: España, ¿va bien?* 313
-

ESTUDIOS

- Ricardo MALDONADO MAJADA: *La Universidad en los EE.UU.: igualdad de oportunidades y financiación* 345
- Alfonso Carlos MORALES GUTIÉRREZ: *La pequeña y mediana empresa: límites, alcance y posibilidades* 367
- Francisco ALEMÁN PÁEZ: *La situación de la mujer trabajadora en España tras las últimas reformas laborales* 399
-

NOTAS

- Javier GOROSQUIETA REYES S.J.: *La deuda externa hoy* 427
-

DOCUMENTO

- *La vida antes que la deuda* 441
-

BIBLIOGRAFÍA

- *Recensiones* 449
-

Ya en prensa este número de la Revista de Fomento Social el Huracán Mitch ha devastado extensas zonas de varios países centroamericanos, provocando miles de muertes y asolando, con efectos devastadores perdurables, sobre todo en Honduras y Nicaragua, unos territorios ya de por sí empobrecidos y castigados. Como siempre los pobres han pagado mucho más caro el precio de la catástrofe por la expuesta ubicación y la precariedad de sus viviendas, la carencia e insuficiencia de infraestructuras básicas, su mayor exposición a las enfermedades contagiosas, la incuria o incapacidad de algunos gobiernos, etc.

Ciertamente la ola de solidaridad que ha levantado esta catástrofe, en particular en España, ha sido considerable. La sociedad se ha movilizad y desde todas las plataformas imaginables los ciudadanos hemos respondido masivamente a la llamada de aquellos pueblos hermanos. La tarea de hacer llegar de forma rápida y eficaz la ayuda a los damnificados se revela sin embargo mucho más difícil que la recaudación de fondos y ayudas de todo tipo.

Diríase que se ha puesto de manifiesto de nuevo aquello de que «la solidaridad es la ternura de los pueblos», y que estos países centroamericanos suscitan sentimientos de compasión especialmente fuertes en la sociedad española. Nuestra revista se edita precisamente en una institución, ETEA, que mantiene muy estrechos lazos de colaboración mutua con aquellos países. Aparte de las acciones de ayuda que hemos promovido y respaldado, deseamos expresar nuestra solidaridad con los pueblos afectados y con los que allí trabajan por aliviar sus sufrimientos, tanto con medidas de urgencia como con acciones encaminadas a los cambios estructurales y a largo plazo.

Ojalá que la sensibilidad demostrada por la sociedad española con motivo de este desastre «natural» se mantenga viva y despierte ante tantos otros huracanes permanentes, nada naturales por cierto, que impiden el desarrollo sostenible de aquellas sociedades.



Revista de Fomento Social, 53 (1998), 313-343

La política económica del gobierno popular: España, ¿va bien?

Consejo de Redacción

«En consecuencia, siempre que cierto número de hombres se une en una sociedad renunciando cada uno de ellos al poder de ejecutar la ley natural, cediéndolo a la comunidad, entonces y sólo entonces se constituye una sociedad política o social».

JOHN LOCKE (1)

Al leer el título del editorial, alguno de nuestros lectores podría pensar que es demasiado pronto para hacer un balance del gobierno del PP. La Revista de Fomento Social publicó en sus números 189 y 190 del año 1993 sendos comentarios editoriales haciendo balance de la acción política del gobierno

(1) JOHN LOCKE [1690] (1983) *Ensayo sobre el gobierno civil*. Ed. Orbis, p. 69.

socialista, tanto en sus aspectos económicos como en los políticos propiamente dichos. Titulamos entonces aquellos editoriales «La década de gobierno socialista: un balance político y un balance económico», respectivamente. Creemos, sin embargo, que no hay que esperar 10 años (j) para hacer una evaluación, todo lo provisional que se quiera, sobre la acción de gobierno del Partido Popular. Desde aquel 3 de marzo de 1996, en que el partido de Aznar ganó las elecciones, ha transcurrido un tiempo suficiente; ya bien entrado el tercer año de legislatura, hay elementos para emitir un juicio: han pasado muchas cosas, algunas de importancia. Contraponer dos períodos de tiempo tan desiguales no sería adecuado, si no fuera porque este gobierno, que nació débil e hipotecado por los pactos «contra naturam» con los nacionalismos, se ha consolidado en las encuestas y ha hecho posible un gobierno de la derecha democrática en España, algo impensable hace unos lustros.

1. Delimitación del tema y de la perspectiva de esta reflexión

En este artículo editorial vamos a repasar los principales aspectos relacionados con la política económica y social, dejando para un comentario ulterior un análisis de los más convencionalmente políticos; hacemos esa separación por razones prácticas, a sabiendas de que se trata de una distinción un tanto falaz, porque la política económica es, ante todo, política (2). Ese análisis pendiente será seguramente menos positivo que el de los aspectos económicos: en el terreno de la política general los claroscuros son mucho más marcados que en todo lo concerniente a la economía (3).

Advertimos que no pretendemos hacer un estudio exhaustivo de política económica. Su amplitud desbordaría la extensión razonable de un artículo editorial al estilo de nuestra revista, ya de por sí largo. Recogemos aquellos aspectos que nos han parecido más relevantes, a sabiendas de que quedan sin

(2) Es sabido que rara es la acción política que, sin ser propiamente política económica, no tenga efectos económicos. No nos vamos a referir a este concepto tan general.

(3) Se nos ocurre pensar que las personas concretas que ocupan las dos vicepresidencias, económica (RODRIGO RATO) y política (FRANCISCO ÁLVAREZ CASCOS), simbolizan también dos modos y estilos de hacer política que—dados los problemas en cuestión—parecen exigir talentos muy diferentes...

tratar temas de interés; daremos especial relevancia a los elementos de comparación con el gobierno anterior. En todo caso valga esta advertencia como aviso y excusa de que no pretendemos agotar el tema... (4).

¿Desde dónde hacemos esta crítica? Se trata de una cuestión relevante. La polarización política de la sociedad española –probablemente más aguda y estentórea la expresada en los medios de comunicación que la del tejido social propiamente dicho en su conjunto– hace que cualquier reflexión crítica emitida sobre la acción del gobierno sea interpretada inmediatamente en función de claves previas de posicionamiento político partidista. Si queremos hacer un juicio sobre la política económica, seguramente el ámbito más exitoso del actual gobierno, navegamos peligrosamente entre dos escollos; por un lado, hay que sortear a Scilla, que consiste en sumarse al coro de los que cantan al unísono aquello de «España va bien»; pero tampoco queremos encallar contra Caribdis, personificado en la descalificación que sistemáticamente suelen realizar los partidos situados en la oposición (5). Según este último enfoque, se esperaría una descalificación total, dado que se está enjuiciando al «adversario» político, a fin de cuentas aquél que cierra el camino al poder (6).

Por último, no quisiéramos que estas páginas fueran interpretadas como una sobrevaloración del papel de los gobiernos en la política económica como parece derivarse de la obsesiva preeminencia que los medios de comunicación conceden a la información política. En nuestra opinión, la actividad gubernamental debe situarse en un marco más complejo, del que forman parte, no sólo

(4) También nos desborda el análisis de la política de los gobiernos populares autonómicos y municipales. Sin embargo es una tarea demasiado poco abordada, y que debería ser acometida por su gran importancia dada su gran repercusión en la vida diaria y real de los ciudadanos.

(5) Curiosamente, lo critica por supuesto el PSOE, pero también –quizás con una alternativa más coherente– IU, sin que faltan voces liberales que claman ante lo conservador, en el sentido literal del término, de este gobierno...

(6) Tal es, por ejemplo, la sensación que produce el reciente documento del GRUPO PARLAMENTARIO SOCIALISTA.– «Informe ante el inicio del periodo de sesiones» del 15 de septiembre de 1998; a la vez que aporta interesantes elementos de crítica a la acción del gobierno, nada de lo que ha hecho el gobierno popular «se salva de la quema»; todo está mal, sin excepciones. Una descalificación tan universal y sin matices se descalifica a sí misma. Esa postura de desautorización total es tanto más sorprendente cuanto –como vamos a ver– en la substancia, los elementos de continuidad y de semejanza entre las políticas económicas de ambos gobiernos son mucho más abundantes y significativos que los de discontinuidad o ruptura.

la coyuntura internacional, especialmente europea, sino también la acción del conjunto de la sociedad representada por las empresas (grandes y pequeñas), los sindicatos, las asociaciones intermedias, la sociedad civil, los ciudadanos etc. La situación económica es el resultado de la acción agregada de las fuerzas vivas ciudadanas, y no sólo de la actuación del gobierno de turno.

Las reflexiones que siguen no pretenden un tratamiento sistemático y exhaustivo de toda la política económica. Hemos preferido seleccionar con criterios didácticos los que nos parecen los aspectos más significativos de dicha política, admitiendo que en esa selección hay ya una valoración implícita. Son los siguientes:

- *Política de convergencia*
- *Política monetaria y financiera*
- *Política de empleo y de concertación social*
- *Política de bienestar*
- *Política tributaria*
- *Política de privatizaciones*
- *Algunas políticas «descuidadas»*

Para terminar, en las conclusiones intentaremos ofrecer algunas reflexiones valorativas de carácter sintético.

2. Política de convergencia: salieron las cuentas

A cuantos hemos seguido desde hace años el proceso de unificación monetaria europea (7), no pueden menos de parecernos casi increíbles las palabras (que se repiten textualmente, como un estribillo, para todos los países «aprobados») del resumen del dictamen de la Comisión sobre el cumplimiento de las condiciones de convergencia para pasar a la tercera fase de la unión monetaria: «Evaluado el cumplimiento de los criterios de convergencia, la Comisión considera que España ha alcanzado un alto grado de convergencia sostenible» (8).

(7) Véase, por ejemplo, nuestro propio artículo editorial del nº 205, enero-marzo 1997, titulado: «La Moneda Única: ¿merece la pena? ¿y después qué?», en el que todavía dudábamos de las posibilidades de la economía española de incorporarse al grupo de cabeza de la moneda única europea. Cf. p. 11.

(8) COMISIÓN EUROPEA (1998).— *Informe de convergencia 1998*. (Elaborado de conformi-

La convergencia es uno de los principales logros conseguidos bajo el gobierno del Partido Popular, y *constituía sin duda el norte de toda su política económica: ha cumplido plenamente ese objetivo, a saber, que España ingrese desde el primer momento en la Unión Monetaria (UM), junto con otros 10 países. Esto ha implicado la necesidad de cumplir con los criterios de convergencia establecidos en el Tratado de Maastricht, ya muy conocidos.*

En realidad, en el momento de su ingreso en la UM (mayo de 1998) España sólo cumplía en estricto rigor cuatro de los cinco criterios exigidos. Su deuda pública, en efecto, ascendía en ese momento al 68% del PIB. Pero este criterio ha sido interpretado en el marco del Tratado de Maastricht que permite una cierta holgura en relación con el grado de cumplimiento de los criterios de déficit público y, sobre todo, de deuda pública. De no haber sido así, ni Bélgica ni Italia, por ejemplo, hubieran podido entrar, dado el volumen excesivo de su deuda pública. Más aún, en el momento del examen sólo Luxemburgo cumplía estrictamente con los cinco criterios.

Sin duda, este ha sido un gran éxito de la política económica del PP. De cómo se ha logrado hablaremos más adelante. Pero, por otro lado, al margen de la aspiración al ingreso en la UM, la política de convergencia se considera en cualquier caso necesaria y conveniente para satisfacer los intereses generales de la economía española en el entorno competitivo europeo en el que se desenvuelve, especialmente desde la puesta en marcha del Mercado Único. ¿Quién puede negar que –pese a que no han faltado ciertos «maquillajes» en las cuentas públicas (como, por cierto en otros países de la UE) para poder pasar decorosamente el examen de convergencia de primeros de mayo– es meritorio rebajar el déficit público del 4,5% del PIB en 1996 al 2,9% a finales de 1997, y la deuda pública del 74,6% del PIB en 1996 al 68% a finales de 1997? (9).

Por otra parte el descenso de la inflación medida por el IPC del 3,4% en 1996 al 2,2% a finales de 1997 ha sido también muy positivo –por varias razones–

dad con el apartado 1 del artículo 109 J del Tratado). Ed. Comisión Europea, Bruselas, 25 de marzo de 1998. 201 págs. Cf. pág. 22.

(9) La controvertida figura de «perro guardián» de la ortodoxia presupuestaria del ya cesado profesor BAREA simboliza muy bien la contradicción permanente a la que se ve sometido un gobierno que presume de su capacidad para sanear las cuentas públicas y a la vez pretende satisfacer las inagotables presiones sociales para disminuir la presión fiscal y aumentar el gasto.

para la buena evolución de la economía española. Dígase lo mismo del tipo de cambio de la peseta, que se ha mantenido muy estable dentro de los amplios márgenes de fluctuación establecidos en el Sistema Monetario Europeo. Aunque no hubiera existido el objetivo de la UM, estos hubieran sido, sin duda, los mejores logros posibles para la política macroeconómica española, junto con el relativamente intenso crecimiento del PIB (a un ritmo del 3,7%–3,8% anual en 1998) y la consecuente creación de empleo, a la que aludiremos más adelante.

Como decíamos antes, hace tres años todos, comenzando por el gobierno socialista, hubiéramos firmado este resultado con los ojos cerrados. Ahora bien, tampoco se puede olvidar que el primer y decidido impulso hacia la convergencia, con la elaboración del primer Plan de Convergencia tras la aprobación y ratificación del Tratado de Maastricht, lo dio precisamente el gobierno de Felipe González. De alguna manera hay que reconocerle a éste último que el proyecto de la UEM era «su» proyecto, aunque de hecho lograra luego el apoyo de casi todos los partidos, con la excepción de Izquierda Unida, y de casi toda la sociedad española. Sin esa aceptación, los sacrificios de la convergencia no hubieran sido tolerados por la misma.

En efecto, el paralelismo de este proceso hacia la convergencia con el de ingreso de España en la Comunidad Económica Europea es muy aleccionador: ¿cuántas veces no se le recordó al gobierno socialista, y en particular a su presidente Felipe González que, sin la transición política pilotada por Adolfo Suárez y la UCD, sin los Pactos de la Moncloa, cuyo programa económico elaboró un ministro conservador, Enrique Fuentes Quintana, sin las gestiones y negociaciones previas al año 1982, no se hubiera conseguido—como si de una fruta madura se tratase—el gran logro de la adhesión a la CEE el 1 de enero de 1986?

Estas últimas consideraciones nos remiten a unas reflexiones más generales que nos interesa destacar: a nuestros partidos políticos les sobra sectarismo y les falta asumir el hecho de que realmente sus grandes logros responden a demandas sociales globales, independientemente del color del gobierno de turno, demandas que los propios partidos se encargan de materializar. Sin negar los méritos concretos e inmediatos de una u otra administración, estamos persuadidos de que el movimiento de fondo es el de una sociedad madura que sabe lo que quiere y acepta el camino que conduce hacia sus objetivos más universalmente asumidos; consideramos por ello ilegítimo cualquier intento de «secuestro», sea

por parte del PSOE en relación con el proyecto de la adhesión a la CEE, sea por parte del PP en relación con la entrada en la moneda única. Y, como lo cortés no quita lo valiente, reconocemos que, en estos dos campos, cada gobierno desempeñó correctamente la tarea que le correspondió.

Pero, insistimos, la convergencia ha sido posible gracias a todos: no sólo el gobierno ha aplicado un plan razonable de convergencia, sino que el Banco de España se ha acomodado prudentemente a él, las empresas han formado expectativas de que se entraba (al final iba a ser una cuestión política), los sindicatos se han mostrado razonables, la competencia ha funcionado y... llevamos más de doce años de esfuerzos para parecernos a los europeos. En palabras más técnicas, la claridad en los objetivos de política económica y el consenso social que han suscitado, la generación de expectativas positivas (10), la buena coyuntura internacional (petróleo y otras materias primas baratos, crecimiento sostenido no inflacionario en los Estados Unidos, etc.) y el tiempo que llevamos en el empeño han sido, en nuestra opinión, las claves de la convergencia.

3. Política monetaria y financiera: en el nuevo marco de la Unión Monetaria

Si la política presupuestaria (11) ha sido decisiva para el cumplimiento de las condiciones de convergencia, no menor ha sido la importancia de la política monetaria y financiera. Por eso la abordamos a continuación.

Hay que comenzar recordando que la Ley de autonomía del Banco de España de 1994 concedía a esta institución la responsabilidad plena en el diseño y ejecución de la política monetaria (12). Y aunque sus buenos resultados no pueden

(10) ...aquello de Virgilio: «*hos succesus alit: possunt quia posse videntur*» (*Eneida*, Libro 5º), o sea, que los que triunfan son precisamente aquellos que son capaces porque creen poder serlo...

(11) El proyecto de presupuesto del 99, calificado por algunos comentaristas como «el más cómodo de Rato», (Cf. *Cinco Días*, 30 de septiembre de 1998, p. 22) prevé un déficit de las Administraciones públicas totales del 1,6% sobre el PIB, con un crecimiento esperado del PIB del 3,8% sobre 1988 y una previsión de inflación del 1,8%.

(12) LUIS ANGEL ROJO ha sido una figura discreta e indiscutida al frente del Banco de España, lo que no le ocurrió por cierto a alguno de sus predecesores; aunque independiente del gobierno, ha sido un actor decisivo en la política de convergencia nominal.

atribuirse al gobierno actual, sino al banco emisor, es imprescindible aludir en este momento a ella.

Durante estos dos años la política monetaria ha estado marcada por el rigor, con el fin de lograr una reducción paulatina de la inflación. Las condiciones exteriores e interiores han contribuido a alcanzar dicho objetivo, permitiendo además una reducción progresiva y sustancial del tipo de intervención decenal (el llamado precio oficial del dinero) (13). Como resultado, las tasas de interés han bajado también en los mercados financieros de forma paralela. Del gobierno lo que puede decirse es que ha actuado en franca sintonía con esta política del Banco de España. En efecto, sus medidas económicas y presupuestarias de estos años han apostado claramente por la estabilidad, como el camino más adecuado para lograr el objetivo de la convergencia.

La política financiera sí es, en cambio, competencia del gobierno. Cuando inició su mandato –al comienzo de 1996– se encontró con que los mercados financieros estaban condicionados por dos aspectos estructurales importantes: un alto grado de liberalización, resultado del proceso iniciado en los años setenta; y la preparación de la tercera fase de la UM, a la que probablemente podría incorporarse España. Estos dos rasgos limitaban fuertemente la posibilidad de realizar una política financiera de nuevo cuño y hacían casi inevitable el continuismo.

Así fue efectivamente. Si observamos las medidas de política financiera adoptadas desde el comienzo del gobierno del Partido Popular, encontramos que las decisiones de cierto calado están relacionadas con los dos aspectos citados:

- Medidas liberalizadoras relacionadas con los mercados en los que aún existían algunas limitaciones: control de divisas e inversiones extranjeras. Ambos mercados están, por otra parte, ligados con el fenómeno de la globalización de los mercados y con la creación del mercado único financiero en el ámbito comunitario.*
- Incorporación de las directivas comunitarias a la legislación española. En este terreno destaca la normativa sobre sociedades y agencias de valores, que liberalizará profundamente los mercados de valores, sobre todo la*

(13) Recientemente, a primeros de noviembre de 1998, las subastas han pasado a ser semanales, para acompasar el ritmo español al del Banco Central Europeo.

bolsa. También es importante el tratamiento de la cobertura de riesgos y del coeficiente de solvencia, política que tiene un importante protagonismo en los mercados liberalizados y de amplitud internacional.

- *Decisiones preparatorias de la incorporación a la Unión Monetaria. Por ejemplo: reformas del Sistema Nacional de Compensación Electrónica, del Servicio Telefónico del Mercado de Dinero y otras medidas relacionadas directamente con la sustitución de la peseta por el euro.*
- *Desarrollo de la autonomía del Banco de España y cesión de funciones del banco emisor español al Banco Central Europeo, a partir del 1 de enero de 1999: ambas en la misma línea anterior.*
- *Ciertos cambios en relación con las emisiones de deuda pública (emisiones a 30 años, emisiones en ecus, creación de «strips» (14) de deuda), que se han iniciado con la intención de adaptar los valores públicos españoles a los requerimientos de los mercados europeos, dada la sustitución (parcial) prevista de los mercados nacionales de deuda por los de ámbito europeo.*

En otro aspecto de política financiera hubiera sido posible iniciar un cambio de rumbo: el tratamiento de la inversión financiera del ahorro. Pero aquí las novedades han sido poco sustanciales: se ha modificado el tratamiento fiscal, pero se han mantenido las ventajas a favor de las participaciones en fondos de inversión (FIM), al tiempo que se han adoptado otras medidas para facilitar la operativa de estos fondos (15). Esta situación resulta discriminatoria a favor de los FIM, y crea dificultades a la financiación de la empresa y al propio funcionamiento del sistema bancario. El gobierno tenía dos posibles respuestas a esta situación: a) ampliar las ventajas fiscales a otros instrumentos financieros (alguna decisión se ha adoptado sobre los depósitos bancarios, pero de escasa importancia); b) eliminar dichas ventajas fiscales, lo cual probablemente habría afectado negativamente al ahorro familiar. Dadas las dificultades que plantea cualquiera de estas dos decisiones, se ha optado por el camino más fácil:

(14) Como es sabido, el «strip» de deuda consiste en la división de la deuda pública en dos valores: a) nominal sin derecho a intereses; y b) derecho a los intereses de la citada deuda. Ambos «valores» pueden ser objeto de negociación separada en los mercados.

(15) El atractivo de los FIM viene también determinado por su comportamiento en los mercados de valores, aspecto sobre el cual la política económica tiene, en la actualidad, escaso campo de actuación.

mantener con algunos retoques la política anterior.

En resumen, en el terreno de la política monetaria y financiera, el gobierno del PP ha hecho una doble elección: por un lado, continuar la política realizada por gobiernos anteriores; y, por otro, dedicar la mayor parte de sus esfuerzos al cumplimiento de las condiciones para acceder a la UM. Como aludiremos en relación con otros aspectos, la competitividad en el mercado único financiero depende de las políticas empresariales, sobre todo la de los intermediarios financieros, pero ello no significa minimizar la importancia de la política del gobierno; y juzgamos que en su actuación ha estado demasiado preocupado por el corto plazo, y ha ignorado en gran parte los temas de largo alcance, el futuro marco en el que se va a mover el sistema financiero español.

4. Política de empleo y de concertación social: menos paro y más diálogo

La indudable bonanza macroeconómica esbozada más arriba, fruto por supuesto de la política económica del gobierno, pero también de la buena coyuntura económica internacional, se está manifestando con cierta fuerza en la evolución del problema número uno de la sociedad española, el desempleo. Dentro de la gravedad de la situación, los datos estadísticos recientes parecen indicar una cierta mejoría. El 40% de todo el empleo creado en la UE en los dos últimos años se ha estado creando en España, lo que significa que es éste el país que más empleo crea en la UE. En dos años nuestra tasa de paro, según la Encuesta de Población Activa, ha bajado de algo más del 22% a algo menos del 19%. De mayo de 1997 a mayo de 1998 se crearon 415.200 empleos netos, de los cuales, sin embargo, sólo un 8% son contratos por tiempo indefinido, tasa esta última que, a pesar de todo, duplica a la que existía antes de la reforma laboral de abril de 1997.

Pero esas cifras no son, sin embargo, suficientes para echar las campanas al vuelo, porque no deja de ser grave que nuestra tasa de paro del 19% casi duplique todavía la media de desempleo de la UE. Es cierto que en España la tasa de actividad crece más que en la mayoría de los países europeos, un fenómeno que se observa sobre todo en Andalucía, precisamente la Comunidad Autónoma con mayor índice de desempleo. Pero todo esto no es sino un motivo más para insistir con renovada eficacia, como piden los sindicatos, en la creación de empleo, procurando que la bonanza y la estabilidad económica

general se traduzcan en una mayor rebaja de las actuales cifras de paro.

Porque, si el empleo constituye el mayor reto de la sociedad europea, ¿cuanto más para la española? *Como bien expresa el flamante premio Nobel de Economía 1998, AMARTYA SEN: «...el precio que se paga por el desempleo es ingente, y reducirlo ayudaría a resolver muchos de los males sociales de Europa» (16). Y el Tratado de Amsterdam, que por cierto está pasando demasiado inadvertido, coloca por primera vez el empleo en la agenda de la Unión al más alto nivel jurídico. Puede decirse que, si el Tratado de Maastricht hizo de la unión monetaria el gran proyecto europeo, el de Amsterdam incorpora a éste el empleo (17). También la Cumbre de Luxemburgo de finales de 1997, monográficamente dedicada al empleo, marcó un hito en la agenda europea, sin duda debido a las presiones de los nuevos gobiernos socialdemócratas en Gran Bretaña y Francia. ¡Ojalá que esa «ola socialdemócrata», que parece extenderse por la UE, otorgue una decidida prioridad a este grave problema!*

En relación con el paro es frecuente contraponer el modelo europeo y el norteamericano. Muchos alaban el segundo porque en él es mucho menor el índice de desempleo, pero suelen olvidar que la menor tasa de paro no se traduce en una distribución más equitativa de la renta (18). En todo caso, no cabe duda

(16) AMARTYA SEN (1997).— «Desigualdad y desempleo en la Europa contemporánea». *Revista Internacional del Trabajo*. Volumen 116, nº 2, verano 1997, pp. 169–188.

(17) No hay precedentes en los Tratados fundacionales ni en los siguientes. Véase el excelente comentario de FRANCISCO ALDECOA LUZARRAGA.— «El Tratado de Amsterdam, un pequeño gran paso en la consolidación del modelo de la Unión».— En *Cuadernos Europeos de Deusto*, nº 18, 1998, pp. 11–47. Como indica acertadamente el profesor ALDECOA, al Tratado de Amsterdam le faltó poner plazos, objetivos, cuantificaciones, al objetivo empleo; cosa que sí hizo el Tratado de Maastricht con la unión monetaria. Ése es el reto del momento, en una Unión Europea de mayoría abrumadora socialdemócrata.

(18) Aunque con frecuencia se manejan en este debate los argumentos de forma sesgada. Véanse algunos comentarios críticos al modelo USA de VICENÇ NAVARRO (1997).— *Neoliberalismo y Estado del bienestar*. Ed. Ariel Sociedad Económica. Barcelona, 221 págs. Véase también: LUIS DE SEBASTIÁN (1998).— «La pobreza en USA». *Cuadernos CJ*, nº 85, Ed. Cristianisme i justícia, Barcelona. La comparación entre el modelo de crecimiento americano y el de los países europeos debe hacerse con cuidado para no incurrir en falsas comparaciones; ¿cómo comparar una economía tan bien dotada de materias primas, tan capitalizada física y humanamente, tan estable en su sistema político, con un conglomerado tan extenso, variado e inestable de pequeños países como ha sido Europa en el siglo XX? La economía americana ha logrado unas

que el paro es el tendón de Aquiles del modelo europeo, y que, mientras no se le encuentran vías de efectiva solución, la superioridad del modelo de capitalismo renano sobre el sajón estará siempre en entredicho (19).

Volviendo al caso español, hay que destacar que la acción del gobierno en este terreno ha sido tan indecisa como poco ambiciosa. Tiene que atender a las presiones insistentes del «ala dura» del empresariado que le exige una política de flexibilización laboral radical (20), pero sus dependencias políticas le impiden llegar tan lejos. En la Cumbre de Luxemburgo, por ejemplo, ni siquiera se atrevió a firmar los compromisos concretos que se impusieron todos los países de la UE, alegando que tenían para nosotros un coste inasumible. Unos meses después –en la Cumbre de Cardiff, junio de 1998– presentó su Plan Nacional de Acción por el Empleo, que puede ser calificado, sin embargo, de positivo. Cabe desear que sea puesto en práctica, no sólo con decisión y voluntad política, sino además, en diálogo constante con los agentes económicos y sociales (21).

Muestra también de esta escasa voluntad política puede considerarse el dato que aporta el informe de la OCDE «Perspectivas del empleo 1998»: España dedicó solamente un 0,5% del PIB a políticas activas de empleo en 1997, mientras que dos años antes el porcentaje fue del 0,81%. La cuestión es más

altas cotas de productividad y eficacia gracias a algunos factores que en Europa vamos buscando y que ellos tienen desde hace tiempo: un mercado amplio, único y protegido, una moneda única, un mercado de trabajo homogéneo, un sistema político estable, una política exterior común. Es de esperar que los europeos alcancemos esa cotas de productividad y renta, pero nos gustaría lograrlo con más justicia en el reparto y con más ética en los instrumentos empleados...

(19) Cf. ALBERT, MICHEL (1993).– *Capitalismo contra capitalismo*. Edita Paidós, Barcelona.

(20) Postura materializada en textos tales como: RAFAEL TERMES CARRERO (Dir.) (1996).– *Libro blanco sobre el papel del Estado en la economía española*. Madrid, Ed. Instituto Superior de Estudios Empresariales. El capítulo 8 de esta denominada «Biblia» del neoliberalismo español, con pretensiones cuasi-teológicas, se titula «Reforma del mercado de trabajo» y defiende –en línea con todo el documento– posiciones radicales en pro de la flexibilización, de la disminución del Estado del bienestar y de la desprotección social.

(21) Para una descripción y una valoración más detallada de este Plan remitimos al comentario de nuestro habitual colaborador JAVIER GOROSQUIETA.– «El Plan Nacional de Acción por el Empleo». *Razón y Fe*, junio 1998, pp. 623–630. Ahí se habla también, en particular, del actual debate en torno a la jornada de 35 horas semanales, y de la necesidad de mejorar, a pesar de todo, la política pasiva de protección contra el desempleo.

compleja de lo que parece a primera vista: porque ¿no es contradictorio que el año en que nuestra economía más convirtió crecimiento en empleo, 1997, sea el de menor gasto en políticas activas de empleo? ¿no será que lo determinante para luchar eficazmente contra el paro sea más la calidad de las políticas emprendidas que la cantidad de los fondos comprometidos?

Esta indecisión y falta de orientaciones claras se manifiesta también en el caso del debate en curso sobre el reparto del tiempo del trabajo, al que nos referimos extensamente en nuestro anterior editorial (22). El PP se niega sistemáticamente (23) hasta a entrar en él, en abierto contraste con las tendencias europeas más progresistas. Porque es difícil ignorar que la dinámica europea conduce inexorablemente a tomar parte en dicho debate.

En todo caso, parece necesario y urgente acometer políticas más creativas de promoción de empleo. Como ha escrito acertadamente –y con algo de optimismo– IGNACIO SOTELO:

«...enfrentarse al problema del paro implica en buena parte prestar oídos sordos a los consejos de los economistas y tomar decisiones poco convencionales, que ya llegarán» (24).

A pesar de todas estas limitaciones, la imagen del gobierno en este aspecto es relativamente buena. Sin duda ha sido reforzada por la política y la praxis del diálogo social. Aunque los dos actuales sindicatos más representativos son formalmente de izquierda, el gobierno del PP han entablado con ellos un diálogo mucho más fluido y fructífero que el que mantuvieron con los gobiernos del PSOE, los cuales llegaron incluso a tener que soportar dos huelgas generales. El talante dialogante y negociador de JAVIER ARENAS –y su equipo– desde el Ministerio de Trabajo ha facilitado sin duda las cosas. Fruto principal de ese diálogo fue la Reforma para la Estabilidad en el Empleo, firmada en abril de

(22) CONSEJO DE REDACCIÓN.– «El reparto del tiempo de trabajo». *Revista de Fomento Social*, nº 210, abril–junio 1998, p. 153–176.

(23) AZNAR llegó a calificarlo de «estupidez» (como MODIGLIANI, por cierto; ...y al contrario que KEYNES) para luego criticarlo en razón de sus costes, sin entrar en el fondo de un problema complejo que tiene muchas caras y al que no se puede liquidar de un plumazo.

(24) IGNACIO SOTELO.– «Primacía de lo político». *El País*, 3 de abril de 1998, pág. 10.

1997 por gobierno, patronal, Comisiones Obreras y la Unión General de Trabajadores. Esta reforma parece estar dando resultados significativos, en particular en el incremento de la tasa de contratos fijos, al que aludimos más arriba. La técnica del «diálogo hasta la extenuación» (en palabras del ministro ARENAS) se quiere extender al Plan Nacional de Acción por el Empleo y al tema ahora estrella de la reducción de la jornada laboral. Creemos que es ésta una línea de acción que conviene, a toda costa, mantener, sea cual sea la ideología del gobierno.

En términos numéricos, se puede considerar como un resultado particular de esta política la disminución de las huelgas: pasaron de 866 en 1995 a 520 en 1997; por su parte los 570.000 participantes en 1996 cayeron hasta 330.000 en 1997. Es indudable que existen condiciones objetivas favorecedoras de este diálogo (como son las dificultades económicas de los sindicatos y su reducido número de afiliados, así como el temor más que comprensible a la pérdida del empleo), pero no cabe olvidar que el marco era casi idéntico cuando el PSOE estaba en el poder y el diálogo fue casi siempre inviable.

Una última manifestación —la más reciente— de esta capacidad de concertación social la constituye el acuerdo entre el gobierno y sindicatos, relativo al trabajo a tiempo parcial, a falta de ratificar por la patronal y que se produce estando ya en prensa este texto. El acuerdo ha estado precedido de una negociación larga, tensa por momentos, pero su culminación es una nueva confirmación de ese talante de diálogo que caracteriza a todos los interlocutores sociales.

5. Política de bienestar: ¿«retirada» neoliberal?

En el actual contexto mundial marcado por el neoliberalismo, se ha venido afirmando durante años que las sociedades no podían ser competitivas si no reducían drásticamente el gasto social, si no disminuían el papel del Estado. Ése es uno de los dogmas del llamado pensamiento único. Como recuerda PETRELLA:

«La solidaridad sobre la que se construyó el Welfare State ya no se considera como el principio de la virtud de las sociedades» (25).

(25) RICARDO PETRELLA (1997).— *El bien común. Elogio de la solidaridad*. Ed. Temas de debate, Madrid, p. 15.

Como indicamos en un editorial de 1993 (26), la mera política macroeconómica de convergencia descrita más arriba hubiera sido muy similar con un gobierno de otro color político.

Es conocido que los «cantos de sirena liberal» presionan ferozmente a escala mundial para que, en concreto, la UE vaya rebajando las actuales prestaciones de sus Estados de Bienestar. A juzgar por algunos datos, y aunque no está libre ni mucho menos de esas tentaciones –como, por cierto, ningún gobierno europeo– no se puede decir sin más que el actual gobierno se haya dejado seducir por tales melodías.

Bajo el concepto de «Estado del Bienestar» se engloban un conjunto de derechos económicos y sociales reconocidos por el Estado a un ciudadano por el mero hecho de serlo. Pero este reconocimiento no prejuzga si la realización de ese derecho es responsabilidad de una organización de titularidad pública o privada (aunque siempre tutelada). Más allá de las discutibles manifestaciones de la ministra de educación, de los cambios amagados en sanidad o del ritmo, las formas o los detalles de esas políticas, hay una cuestión de fondo que hoy no se puede eludir: ¿cómo valorar las tendencias privatizadoras en los servicios públicos?

Pensamos que, a priori no hay ninguna razón filosófica, política o económica que garantice que un determinado servicio público habrá de ser necesariamente mejor prestado si lo hace una entidad de titularidad pública que si ésta es privada (27). Dicho en términos económicos y en pocas palabras, mientras la prestación se realice de forma efectiva y satisfactoria a diferencial de coste cero o próximo a cero, da lo mismo quien la haga.

Nuestro análisis al respecto se centrará en los grandes bloques que suelen ser incluidos en las «Políticas de bienestar»: la educación, la sanidad, los sistemas de la protección social y la vivienda. Puede afirmarse –por comenzar ciñéndonos a las cuestiones de fondo– que el gobierno popular ha pretendido –de palabra

(26) CONSEJO DE REDACCIÓN (1993).– «La década del gobierno socialista: un balance económico». *Revista de Fomento Social*, nº 190, abril–junio, cf. pp. 184–185. Titulábamos precisamente entonces ese apartado: «Qué queda del modelo socialdemócrata».

(27) Véase a este respecto el interesante trabajo: NICOLÁS M^a LÓPEZ CALERA (1998).– «Manifiesto público sobre lo público». *Revista de Fomento Social*, nº 209, enero–marzo, pp. 111–118.

y de obra— avanzar en el camino de la privatización.

Empezando por la educación, y aunque sea de pasada, opinamos que el servicio público no es monopolio de la titularidad pública y es fácilmente demostrable que los efectos perversos del sistema pueden hacer que, en determinadas ocasiones, los fondos públicos se utilicen en la enseñanza de titularidad pública—incluida la universitaria— para favorecer intereses privados y que, por el contrario, al igual que existe una cierta enseñanza privada clasista, elitista y sectaria, existe de hecho también una enseñanza de titularidad privada, financiada o no con fondos públicos, que cumple con excelencia un servicio auténticamente público no discriminatorio o incluso de carácter compensatorio con presencia selectiva en zonas rurales y barrios marginados. Pero éste es un debate que seguramente abordaremos en nuestra Revista de Fomento Social en profundidad en otra ocasión.

Concretando más, en este campo de la educación, de hecho se ha mantenido el gasto público en porcentaje del PIB, incrementándose incluso desde el 5,3% de 1993 al entorno del 6% en 1997. También aquí habría que analizar con más cuidado esa cifra —lo que desborda las pretensiones de este editorial— ya que la progresiva reducción del territorio educativo del Ministerio propiamente dicho, puede hacerla engañosa. Sin embargo no parece que el diálogo con los protagonistas del sistema educativo, tanto en primaria y secundaria como en la enseñanza universitaria haya sido exitoso. Pero este asunto, más que a la política económica, se refiere al talante político del gobierno.

En materia de sanidad ha habido un indudable recorte: el que está representado por el nuevo «medicamentazo», paralelo —no hay que olvidarlo— al que realizó el gobierno socialista hace varios años. En principio, en general, no creemos que haya sido un acierto este decreto, menos en lo que tiene de lucha contra el abuso en el suministro de medicinas; parece, sin embargo, una cuestión de fuerza mayor ya que, de lo contrario, «no salen las cuentas»; por otra parte, se mantiene la administración gratuita o a bajo coste para el beneficiario de la Seguridad Social, de los medicamentos esenciales o convenientes; queda por ver si va a suponer un ahorro significativo del gasto farmacéutico, lo que algunos ponen en duda.

También hay que reseñar, además del «medicamentazo», las mejoras en las prestaciones sanitarias del llamado territorio Insalud, medidas por ejemplo, por la reducción de las listas de espera.

En lo relativo al gasto sanitario, la comparación de las cifras correspondientes con la situación anterior queda relativizada por la transferencia de las competencias sanitarias a Andalucía, Cataluña, Galicia, País Vasco y Navarra, regiones que agrupan un porcentaje importante de población.

Respecto a los sistemas de protección social, el gobierno ha mantenido el poder adquisitivo de las pensiones, e incluso mejorado algo su poder de compra en 1997 al haberse revalorizado a primeros de ese año en un porcentaje superior al de la inflación. Por otra parte, el actual ejecutivo mantiene, en concreto, en la actual política social, los compromisos del Pacto de Toledo que, adicionalmente, ha consensuado con las centrales sindicales más representativas. Ello ha implicado, de hecho, entre otras cosas, una mayor dificultad para el acceso a una pensión a nuevos pensionistas.

Por lo que respecta a la vivienda, se ha elaborado una nueva Ley del Suelo que trata de abaratar la altísima incidencia del precio de los solares, por término medio, entre un 30% y un 40%, según los casos, en el precio final de la misma. El porcentaje de la renta media familiar disponible que habría que destinar en España a la compra de una vivienda de precio medio ha pasado, con desgravaciones fiscales, del 32,2% en 1996 al 26% en 1998. Este descenso se debe, desde luego, a la bajada del precio del suelo inducida por los cambios legales indicados en sentido liberalizador, pero también al hecho de que la bajada de los tipos de interés de los préstamos hipotecarios y el cambio en la ley de subrogación de las hipotecas han provocado una disminución sensible de los costes de financiación de la vivienda (28).

A la luz de los datos anteriores, la cosa no debe estar tan clara, cuando muchos critican y califican la Política de Bienestar del gobierno Aznar como «una retirada ordenada». Por ejemplo, según el PSOE (29), el gobierno popular ha descuidado entre otras cosas la atención al sistema educativo público en beneficio—indebidamente—de la enseñanza privada. En relación con la sanidad, se acusa al gobierno de hacer una gestión «orientada a cuestionar el sistema

(28) La ley del suelo ha contentado a los ayuntamientos porque les está dando una mayor «alegría» constructora, pero no ha sido todo lo liberal que se esperaba porque el PP no se ha atrevido a poner una penalización a los solares inutilizados, lo que hubiera desamortizado una parte importante del suelo urbano en no pocas ciudades.

(29) Cf. GRUPO PARLAMENTARIO SOCIALISTA, op. cit.

público» y a «privatizar y cobrar prestaciones sanitarias gratuitas». Por último, en lo que respecta al sistema de protección social, los socialistas afirman que se ha procedido a «un recorte y eliminación de derechos adquiridos por determinados colectivos», subrayando por otro lado paradójicamente el «deterioro financiero de las cuentas de la Seguridad Social». Ésta ha tenido ahorro corriente negativo (déficit corriente) desde 1991. El máximo (casi 300.000 millones de pesetas) se alcanzó en 1996; en 1997 bajó a 100.000 millones. Las necesidades de recursos financieros fueron mucho mayores: unos 900.000 millones en 1996 y 800.000 millones en 1997.

Sin embargo, no pensamos que Aznar haya desarrollado en las políticas de bienestar la propia de una «derecha pura y dura», y ello por estrictas razones «de gobernabilidad». *La rentabilidad de una política tan conservadora hubiera sido muy escasa, ... y Convergencia i Unió no se lo hubiera permitido. Dicho en clave política: si consideramos que las Comunidades Autónomas, especialmente las dos más grandes (Andalucía y Cataluña), son gestoras de importantes volúmenes de fondos destinados a los «gastos de bienestar», ya que tienen transferencias en sanidad, educación, etc., y que ambas están gobernadas por otros partidos, nos encontramos con que un recorte significativo del gasto público en estas políticas (eso sería una política «de derecha pura y dura») resulta prácticamente imposible.*

A Cataluña no se le puede recortar porque la legitimación de la Generalitat depende de su capacidad de proveer de servicios (con una cierta contradicción ideológica del partido de Pujol, dicho sea de paso) y, por lo tanto de gasto, y los votos de CiU son la clave de la gobernabilidad del Estado. Y a Andalucía sólo se le puede recortar «arteralmente» (por ejemplo, no reconociendo el censo real) pero no explícitamente: las esperanzas de la mayoría absoluta pasan para el PP por un aumento de votos en Andalucía.

Por tanto el gobierno Aznar no ha atacado como hubiera sido de esperar (...o, mejor dicho, de temer) las políticas de gasto público de bienestar por razones tácticas más que por convicción (30), y ha presentado a la ciudadanía lo

(30) En palabras de IGNACIO SOTELO: «Una economía que funciona mejor sin haber por ello desmontado el Estado social...». En «La segunda transición», *El País*, 27 de octubre de 1998. Desmontaje mayor por el que luchan los más duros de la corriente neoliberal citada más arriba. Cf. TERMES, op.cit.

realizado como un giro al centro, lo que es –al fin y al cabo– una buena forma de rentabilizar políticamente esa misma imposibilidad. Es, como se suele decir, «hacer de la necesidad virtud». Y, seguramente, es también una de las grandes ventajas de la ausencia de mayoría absoluta...

6. Política tributaria: neutralidad y gobernabilidad o equidad y solidaridad

Es éste un ámbito de especial relevancia, ante todo por su importancia intrínseca para la política económica, pero también porque se maneja como bandera ideológica definitoria de los objetivos de troyanos y troyanos... El ser éste uno de los campos de acción de política económica en que el PP parece haber definido una política propia nos obliga a detenernos algo más en su análisis.

Bajar la carga impositiva era uno de los compromisos electorales más claros de los populares. Y para ello tropezaban con un obstáculo de envergadura: la necesidad de reducir drásticamente el déficit público en virtud de los compromisos del Tratado de Maastricht. Pero la fortuna –bajo la forma de coyuntura favorable– ha ayudado sin duda a los populares (31): en efecto, la relativa recuperación económica ha contribuido a incrementar los ingresos públicos y a disminuir los gastos; por otro lado, la notable bajada de los tipos de interés ha reducido considerablemente el servicio de la deuda, como se sabe una de las partidas más onerosas del conjunto del gasto público.

Entre las medidas tributarias adoptadas en lo que va de legislatura, cabe destacar sobre todo el incuestionable apoyo que se ha venido dando a las PYMES, a las que se considera uno de los principales motores para el crecimiento económico y la generación y mantenimiento del empleo. Aunque esta política ya se inició durante el gobierno del Partido Socialista, ahora se avanza de forma mucho más firme y decidida. Entre las medidas más destacadas se encuentran:

- la mayor flexibilización en los requisitos a cumplir para gozar de la exención de las denominadas «empresas familiares» en el Impuesto sobre el Patrimonio;*
- la «exención» prácticamente total en el Impuesto sobre Sucesiones y*

(31) Como también en su día, por cierto, a los socialistas. Titulábamos el apartado dedicado a esa reflexión en el editorial citado anteriormente: «El espejismo de la recuperación de 1986–1990: los vientos de la fortuna». Cf. CONSEJO DE REDACCIÓN, op. cit., p. 181.

Donaciones (se establece una reducción del 95%) de la adquisición de este tipo de empresas;

- *la reducción en un 15% del rendimiento neto en el régimen de módulos para los años 1996 y 1997 (lo que se produce en un contexto de expansión económica en el que los rendimientos empresariales han crecido de manera notable);*
- *la reforma en 1998 de los regímenes de determinación de la base imponible en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (pretende adecuar la tributación de las PYMES a la realidad económica de estas entidades);*
- *y el establecimiento en el Impuesto sobre Sociedades para las empresas de reducida dimensión de un tipo de gravamen del 30% (en lugar del 35%) para la parte de base imponible que no supere los 15 millones.*

Son de destacar también aquellas medidas que han intentado un mejor «ajuste» del sistema tributario a la realidad económica de las empresas. Tal es el caso de la posibilidad, tan anhelada por nuestro sector empresarial desde la última vez que se permitió en 1983, de actualizar los balances de las sociedades españolas, atenuando así los perniciosos efectos de la inflación. En esta misma línea hay que incluir la normativa encaminada a eliminar o atenuar en el Impuesto sobre Sociedades los siempre perturbadores fenómenos de doble imposición (tanto interna como internacional).

Dado que una de las promesas electorales del Partido Popular era la rebaja de la presión fiscal, resultará paradójica la creación en 1997 de un nuevo Impuesto sobre las Primas de Seguros, así como de numerosas tasas de nuevo cuño y la elevación de las ya existentes. Quizás no está de más recordar que según datos de la Oficina Estadística Europea (Eurostat) la presión fiscal española –impuestos más cotizaciones sociales– se elevó durante el ejercicio 1997 del 35,6% al 36,2% del Producto Interior Bruto. Esta tendencia al aumento de la presión fiscal se modificará sustancialmente hasta cambiar de signo con el nuevo Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (32) que, en el momento

(32) Véase el trabajo de nuestro colaborador: JAVIER GOROSQUIETA (1998).– «La nueva reforma del IRPF». *Revista de Fomento Social*, n.º, 210, pp. 285–294. También han escrito sobre el mismo tema, con mayor carga crítica, nuestros colaboradores ILDEFONSO CAMACHO, JULIO JIMÉNEZ (1998), «La reforma del Impuesto sobre la Renta: ¿por la eficiencia o por la equidad?». En *Iglesia Viva*, n.º 195, julio-septiembre.

de escribir estas líneas, se tramita en el Parlamento.

Es de alabar de la reforma del IRPF que se acerca la importante simplificación que se va a producir en el tributo, la adecuación del importe de las retenciones con la cuota a pagar, la consideración más ajustada de los gastos reales del contribuyente para atender a sus necesidades básicas y a las de su familia, etc. Sin embargo da la impresión de que se ha sacrificado con relativa ligereza la equidad en favor de la eficiencia económica (entendida en términos de neutralidad del impuesto en un mercado competitivo), aun cuando la incidencia en ésta última de las modificaciones introducidas es, en ocasiones, más que discutible (eso ocurre por ejemplo con la reducción del número de tramos de la tarifa del impuesto). También atenta contra la progresividad del tributo el traslado que se ha hecho de numerosas deducciones de la cuota a la base, con el consiguiente establecimiento de un denominado mínimo personal y familiar. Asimismo resulta discutible el tratamiento que se da a las ganancias y pérdidas patrimoniales (una fuente cuantiosa de las rentas del capital), mucho más beneficioso que el que corresponde a las rentas del trabajo.

A propósito de la reforma del IRPF en curso y de las otras modificaciones mencionadas en materia impositiva, conviene todavía recordar que en todo sistema tributario es importante no sólo cuánto se recauda, sino cómo se recauda. Aunque está previsto que la pérdida de recaudación por la rebaja del Impuesto se recupere por otras vías (descubrimiento de deuda tributaria no declarada, incremento en la recaudación por una mayor actividad y crecimiento económico, ahorro en los costes de gestión del tributo), es más que probable que el nuevo IRPF sea un impuesto menos progresivo, y que por su menor peso cuantitativo en el volumen de la recaudación tributaria total, también sea menor la progresividad global del sistema tributario. No debe olvidarse que la progresividad impositiva es un precepto del art. 31 de nuestra Constitución, y que aquélla está al servicio de la efectiva igualdad: el mismo esfuerzo o sacrificio a la hora de contribuir.

Un último objetivo ha guiado la política tributaria del PP: mejorar la imagen de la Hacienda Pública española. En este sentido se han ampliado y mejorado los servicios que se ofrecen al ciudadano para facilitarles el cumplimiento de sus obligaciones fiscales, al tiempo que se ha aprobado el llamado Estatuto del contribuyente que recoge muchas normas preexistentes pero introduce también algunas mejoras significativas. El citado Estatuto otorga una mayor seguridad

jurídica al ciudadano, aunque algunos lo han calificado de excesivamente desequilibrado en favor del contribuyente.

En otros temas el gobierno del Partido Popular ha venido a hacer realidad, al menos en parte, las aspiraciones de otros grupos políticos. De alguna forma esto es lo que acontecido con el peliagudo tema de la financiación autonómica. Este tema, que afecta gravemente al modelo mismo de Estado, ha estado totalmente condicionado por la necesidad del gobierno de contar con el apoyo nacionalista en el Parlamento. Sin entrar a analizar en profundidad este asunto, parece indudable que ha primado sustancialmente el principio constitucional de autonomía financiera, quedando muy en segundo término otros principios tan importantes como son el de coordinación y el de solidaridad interterritorial. Es más, resulta duro aceptar que la urgencia de apoyo político obligue a tomar decisiones que condicionan el futuro porque nos introducen en caminos que tienen muy difícil marcha atrás.

Aparte de consideraciones estrictamente políticas, la actitud reivindicativa y conflictiva de los tres únicos gobiernos autonómicos socialistas (Andalucía, Extremadura, Castilla-La Mancha: precisamente tres de las regiones españolas menos ricas) tiene sin duda algún fundamento en la preocupación por evitar un trato económico discriminatorio por parte del gobierno central aliado con los nacionalistas. Cabría concluir que la cohesión territorial es un tema casi abandonado por el PP, como ya lo había sido en la práctica por los gobiernos socialistas anteriores. Esto significa que las políticas de reequilibrio territorial van a quedar casi exclusivamente en manos de la UE (en una aplicación «al revés» del principio de subsidiariedad), cosa poco esperanzadora si se tiene en cuenta la pretensión de los países ricos de disminuir su aportación a las arcas comunitarias y las mayores exigencias derivadas de la ampliación de la UE hacia el Este.

7. La política de privatizaciones: ¿ideología, pragmatismo o necesidad de liquidez?

«Privatizar» y «liberalizar» han sido sin duda dos de las palabras más recurrentes en el lenguaje de la política económica del gobierno popular, antes y después de las elecciones. Si se analizan las medidas tomadas por los Consejos de Ministros del gobierno AZNAR, un número muy elevado de iniciativas

gubernamentales han conjugado precisamente esos dos verbos durante estos dos años y medio.

Conviene recordar que fue el gobierno socialista quien, con la privatización en el punto de mira, procedió en julio de 1995 a una reestructuración radical del sector público empresarial industrial, con la práctica desaparición del INI y el INH; se procedió a agrupar el conjunto en dos grandes grupos: en SEPI (Sociedad estatal de participaciones industriales, denominada TENEO hasta 1996) se incluyeron las empresas industriales del antiguo INI rentables, susceptibles de ser enajenadas con buenas perspectivas de generar ingresos; el segundo grupo, la AIE (Agencia industrial del Estado), quedó constituido por empresas insuperablemente deficitarias sometidas a procesos de reconversión, como la minería, algunas siderúrgicas y navales, difícilmente enajenables por su carácter subvencionado. El otro gran bloque de empresas públicas, las de la Dirección General del Patrimonio, también se han visto sometidas a un proceso intenso de privatización. Hemos de insistir, por lo tanto, en que la política de privatizaciones la inició el gobierno anterior.

Hay aquí un factor ideológico importante. La tradicional política de izquierdas defiende en general un sector público de grandes dimensiones y, más en concreto, un extenso y estratégico sector público empresarial. La política tradicional de derechas sostiene, más bien, la privatización masiva de las empresas públicas. No cabe duda que en nuestro tiempo los vientos soplan masivamente en esta segunda dirección y que ni siquiera los gobiernos socialdemócratas están por la labor de recomponer un fuerte sector público empresarial, sino todo lo contrario. Como dice RICARDO PETRELLA, es éste uno de los mandamientos de las nuevas «tablas de la ley»: «eliminarás cualquier forma de propiedad pública y de servicios públicos. Dejarás el gobierno de la sociedad a la empresa privada» (33).

Sin duda, en este debate vale la observación de TONY BLAIR de que más que de política ideológica de derecha o de izquierda conviene hablar, pragmáticamente, de política acertada o desacertada.

Pero hay que añadir a esas argumentaciones ideológicas, la urgencia de sanear las cuentas públicas, en particular de rebajar el montante de la deuda

(33) RICARDO PETRELLA, op. cit. p. 75.

pública; como otros gobiernos europeos, y no precisamente conservadores, el gobierno español tanto del PSOE como del PP encontraron en la venta de las acciones u obligaciones del patrimonio empresarial público una fuente de saneados—pero excepcionales—ingresos con que rebajar una deuda pública viva que superaba con creces la regla establecida por el Tratado de Maastricht para aprobar el examen de convergencia (34). Queda por ver si este saneamiento excepcional de las cuentas públicas será sostenible cuando desaparezcan estos ingresos totalmente atípicos.

El gobierno del PP, como antes lo hizo el PSOE olvidándose de sus etiquetas formales, ha apostado claramente por la privatización de lo que iba quedando de empresa pública en España. En conjunto, acertadamente, por varias razones: porque, en general, la empresa privada es mejor gestionada que la pública; porque frecuentemente para la gestión de la empresa pública se nombran directivos no tanto por su competencia y preparación para la gestión cuanto por su adscripción y relieve político; porque conviene, en principio, exponer a las empresas públicas a la saludable competencia en los mercados, sin darles el seguro de vida del recurso, en caso de pérdida, a «la pólvora del rey», a la sangría de los recursos del presupuesto público.

Nadie, o casi nadie, discute ya la política de privatizaciones llevada a la práctica por el gobierno del PP. Es significativo que, en el citado documento, el PSOE se queje simplemente de que los fondos así recuperados no se utilicen para desarrollar políticas activas de empleo. Sólo quedarán en el sector público Hunosa, por la fuerza mayor de la falta, por el momento, de alternativas laborales para su numerosa plantilla y, seguramente, alguna otra por razones de seguridad nacional, como pueden ser algunas fábricas de armamento y de aviones de combate.

Bien es verdad que la gestión privada no garantiza por sí sola, como por milagro, la buena gestión y el servicio al bien común...

(34) Según datos publicados en la prensa, los ingresos por privatizaciones de empresas pertenecientes a la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales (SEPI) ascienden a: 176.000 millones de pesetas en 1996; 1,06 billones en 1997; 1,67 billones en 1998; y se espera ingresar en 1999 588.000 millones de pesetas. Cf. *El País*, 2 de noviembre de 1998, p. 70.

8. Algunos costes de la convergencia: «políticas cenicienta»

Para empezar, señalamos entre las políticas «abandonadas», las de infraestructuras y de I+D porque son asignaturas pendientes en el gobierno del PP. No es propio de humanos el hacer milagros, y si se ha sostenido básicamente el Estado del bienestar y si, al mismo tiempo, se ha logrado la convergencia en materia de déficit público, es también porque se han resentido las **políticas de infraestructuras** y las inversiones públicas en Investigación y Desarrollo. Así, si en 1996 se invirtieron en infraestructuras 1,76 billones de pesetas (el 2,4% del PIB), en los tres primeros trimestres de 1997 esa inversión había bajado a 0,64 billones (el 1,67% del PIB).

Por ejemplo, el 7 de julio de 1998, la Asociación Española de Carreteras señalaba que las carreteras españolas están ahora peor que hace diez años y que, para una adecuada conservación, sería necesario invertir 408.000 millones de pesetas, lo que supondría quintuplicar los fondos que en la actualidad destina el gobierno a mejorar el pavimento.

Asimismo, las inversiones públicas en **Investigación y Desarrollo** fueron en 1997 inferiores a los 590.688 millones de pesetas (el 0,92% del PIB) empleados en 1996. Y este capítulo es esencial para el desarrollo y el bienestar de la sociedad española a largo plazo. No podemos vivir sólo de las royalties si queremos situarnos y mantenernos en posiciones de vanguardia.

Por otro lado, desde la perspectiva de nuestra Revista no basta con preguntarse si la economía española «va tan bien» como pretende el gobierno; hay que ir más lejos: la pregunta que hay que hacerse al llegar aquí es la siguiente: ¿es la sociedad española más justa, más igualitaria, más solidaria? No parece que este gobierno se distinga por tener una **política explícita y específica contra la pobreza**. Según un muy reciente estudio elaborado en el entorno de Cáritas y patrocinado por la Fundación FOESSA (35) hay actualmente en España 8.509.000 pobres, entendiendo como tales a las personas que viven con menos de la mitad de los ingresos medios por habitante de nuestro país. Hemos empeorado relativamente respecto de aquella famosa cifra de 8 millones de pobres que arrojó aquel otro estudio de Cáritas de 1984. El 25% de los pobres

(35) EDIS Y VARIOS.— *Las condiciones de vida de la población pobre en España. Informe general*. Fundación FOESSA. Madrid, 1998. 750 págs.

se encuentran hoy en Andalucía. En general se concentran en el Centro-Sur (Andalucía, Extremadura, Castilla La-Mancha) y en la frontera con Portugal. Sin embargo, no vamos a entrar aquí a analizar el problema de la pobreza, lo que ya hicimos en un editorial anterior (36).

Habría también que referirse aquí a la falta de una clara política de solidaridad y compensación interterritorial; pero ya hicimos mención de ello más arriba.

*Por último, no podemos dejar de mencionar que también los fondos destinados a la **política de cooperación al desarrollo** han sufrido un ritmo descendente bajo el gobierno popular, siguiendo por cierto la misma tendencia de los últimos años de gobierno socialista (0,28% en 1993; 0,27% en 1994; 0,24% en 1995; 0,22% en 1996; 0,23% en 1997) (37). En descargo del gobierno hay que decir, desgraciadamente, que esta tacañería para con los fondos de ayuda al desarrollo parece generalizarse en la mayoría de los países de la OCDE... Pero, por otro lado, cuestionamos la propia filosofía del gobierno en esta materia, tal como ha quedado plasmada en la Ley de Cooperación que tiene muchos aspectos sumamente criticables (38).*

(36) Cf. CONSEJO DE REDACCIÓN (1996).— «El reto de la pobreza». *Revista de Fomento Social*, nº 203, julio-septiembre, pp. 297-318.

(37) Véase el reciente informe de INTERMÓN (1998).— *La realidad de la ayuda 1998/99*. Ed. Intermón, Madrid, cf. p. 17. Pese a la ligera subida (1 centésima) de 1997 seguimos siendo los cuartos donantes por la cola de los países del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE. La cifra de 1998 (0,26%) es todavía una previsión.

(38) En particular, tal y como plantea la COORDINADORA ESPAÑOLA DE ONGD: la referencia a la promoción de la economía española como un objetivo de la ayuda, aunque ésta haya sido matizada y situada en coherencia con el resto de objetivos y principios; el recorte de funciones del Consejo de Cooperación y el que no exista una garantía de interlocución adecuada con la administración; la inclusión del fomento del sector privado entre las prioridades sectoriales, ya que no garantiza que se dirija a iniciativas como las cooperativas, microempresas y pequeñas empresas, que beneficiarían a los sectores de población más desfavorecidos; la confusa concepción de los créditos concesionales; la no inclusión de los países menos avanzados en las prioridades geográficas; la escasa selección de prioridades sectoriales; la inclusión como ayuda al desarrollo de las operaciones de mantenimiento de la paz y el olvido de la política europea de cooperación en la propia redacción de la ley.

La catástrofe del Huracán Mitch, ocurrida precisamente ya concluido este texto, ha puesto sin embargo de manifiesto la reacción solidaria de la sociedad española ante problemas de esta naturaleza. Pensamos que el gobierno va por detrás de la sociedad en esta materia.

En resumen, *no creemos equivocarnos mucho si afirmamos que la debilidad de estas políticas tan esenciales se explica por la prioridad dada a otros aspectos –más coyunturales– de la política económica nacional (39).*

9. En conclusión: ¿más de lo mismo?

Hubiéramos deseado abordar algunas políticas sectoriales, tales como la política agraria y rural –tan inevitablemente «colgadas» de Bruselas– (40), la política de ayuda a las PYMES, la política presupuestaria propiamente dicha, la medioambiental o la hidrológica etc. Pero no podemos alargar más este ya extenso texto.

Al intentar enjuiciar la política económica del gobierno, como hemos hecho en este artículo editorial, hay que partir de la constatación de que según la mayoría de los observadores, dicha política se ha saldado hasta la fecha con unos resultados relativamente satisfactorios. En esa opinión coinciden desde el último informe de la OCDE («España está logrando sus mejores resultados económicos desde finales de los años 80») (41) hasta comentaristas tan poco sospechosos como el ya citado profesor IGNACIO SOTELO («Después de haber pasado con un notable alto la asignatura de economía y con una nota inferior, pero todavía aceptable, la de política social...») (42).

*Dicho esto, y empezando con las opciones básicas, en el fondo de la política económica del gobierno actual, como condicionante estructural de todo, está el **proyecto europeo**. Nada en ello le diferencia del gobierno socialista: es el factor de continuidad más radical. En el fondo, como decíamos más arriba, es la propia sociedad española quien desde hace décadas ha optado –explícita e*

(39) Quizás podamos hablar de «la soledad de la política de convergencia» del PP como en 1993 hablábamos de «la soledad de la política monetaria» refiriéndonos al gobierno socialista (Cf. CONSEJO DE REDACCIÓN (1993), op. cit. p. 182).

(40) Sobre un caso paradigmático de esta política nos manifestamos extensamente en el reciente editorial sobre la reforma de la OCM del aceite de oliva: CONSEJO DE REDACCIÓN (1998).– «La batalla del aceite ... y otras batallas». *Revista de Fomento Social*, nº 209, enero–marzo, pp. 3–29.

(41) OCDE (1998).– *Estudios económicos de la OCDE 1997/1998. España*. Ed. OCDE, Cf. p. 13.

(42) IGNACIO SOTELO.– «La segudna transición», *El País*, 27 de octubre de 1998.

implícitamente—por el modelo europeo, materializado en la compleja y cada vez más integrada construcción jurídica que llamamos Unión Europea. La cuestión que cabe plantear a este respecto, más allá de esa especie de «determinismo europeo» a que hemos hecho referencia, es la sensación que produce la política europea del PP de eludir el debate de fondo sobre el modelo de Europa al que aspira: en las opciones estratégicas de la construcción europea da la impresión de que la actual política exterior española carece de modelo propio.

*Por otra parte, en la política económica del gobierno popular creemos detectar una absoluta **preponderancia de los elementos coyunturales**; realmente se ha desarrollado poca actividad de planificación económica a largo plazo, seguramente porque el peso de la coyuntura y de las restricciones exógenas es muy grande e imposible de soslayar. No es un fenómeno específico español; diríase que en la política económica de todos los países «manda la coyuntura». Calendarios tan precisos y urgentes como el examen de convergencia de mayo de 1998, la entrada en vigor del euro el 1 de enero de 1999, etc. parecen condicionar de manera inevitable la actividad del gobierno. Da la impresión de que no hay más proyecto nacional de verdadera entidad que la incorporación a Europa y que, en todo lo demás, se dan ciertos bandazos precisamente en función de la coyuntura. En cualquier caso, desde hace muchos años el peso de las restricciones exógenas en la política de los países europeos es una constante fácilmente detectable, sea cual fuere la situación política y el gobierno de turno.*

*Destaca entre esos elementos citados la preocupación efectiva y eficaz por mantener el **rigor presupuestario**. La necesidad de cumplir las estrictas condiciones del Pacto de Estabilidad, sobre todo en lo relativo al déficit público, están detrás de este rigor y un gobierno del PSOE en estas circunstancias no hubiera podido responsablemente permitirse muchas «alegrías» en materia de gasto público como sí sucedió en anteriores legislaturas socialistas, especialmente antes de la firma del Tratado de Maastricht. Es indudable que el gobierno popular ha dado, por así decirlo, «una vuelta de tuerca» en la disciplina presupuestaria.*

*Las diferencias se sitúan probablemente más en los **matices**, que son sin duda importantes. Probablemente la **intensidad** y los **acentos** puestos en determinados aspectos de la política económica sean los que diferencian al gobierno del PP del anterior gobierno del PSOE. En el fondo, se repite en España un fenómeno general en los países europeos de nuestro entorno: dadas las escasas diferencias*

de fondo en las políticas económicas de conservadores y socialdemócratas, es en los matices, en los acentos y las prioridades donde realmente se constatan dichas diferencias.

*En cuanto al **talante y los matices** hay ciertas diferencias que ya hemos mencionado, en particular una mejor predisposición negociadora (por ejemplo con los sindicatos) (43), una indudable ambigüedad en el modelo perseguido, una oscilación entre las tendencias más neoliberales y las centristas, una cierta mayor claridad en las prioridades.*

*En relación a las **prioridades**, las acciones de política económica de este gobierno han venido determinadas, como se ha dicho, a veces, por razones ideológicas, pero, más frecuentemente, han sido el resultado de ciertos condicionamientos externos –nuestra participación en Europa– e internos –la necesidad de pactar con los gobiernos catalán y vasco para alcanzar la mayoría parlamentaria suficiente–.*

Así, sin pretender agotar el tema, aparecen unas claras prioridades de esta política:

- *El cumplimiento de las condiciones de convergencia y del pacto de estabilidad.*
- *La mejora de la competitividad de la economía española.*
- *La liberalización del mercado de trabajo y, en menor medida, de los mercados de productos y servicios.*
- *La defensa de los intereses españoles en la UE, ya que una vez alcanzada la UM, las autoridades comunitarias han comenzado a preocuparse del día a día de la economía europea.*
- *La reforma de la asignación del IRPF para incrementar la autonomía de las haciendas territoriales.*

La mayor parte de estas prioridades fueron también decisiones en la política socialista, lo que confirma el diagnóstico de continuidad que vamos a formular. Ha sido el mayor énfasis en estas políticas, la decisión clara por todas ellas lo que puede diferenciar al gobierno del PP del PSOE; es decir, los matices a que también antes nos hemos referido.

(43) A título de anécdota significativa, no deja de llamar la atención que el conflicto de la factoría de Ford en Valencia del verano pasado comenzara a resolverse tras la intervención mediadora del presidente popular de aquella Comunidad Autónoma, Sr. ZAPLANA.

Hace ya más de cinco años, al concluir el artículo editorial del nº 190 citado al comienzo sobre diez años de política económica del gobierno socialista, decíamos lo siguiente:

«La década socialista deja sin duda a España abierta al entorno internacional desde el punto de vista económico, e indisolublemente inserta en Europa («...para bien y para mal»). Por eso algunos de los problemas no resueltos no son específicamente españoles, y no admiten una solución «española», aislada del contexto internacional.

Su tendón de Aquiles es sin duda la incapacidad del sistema económico para crear empleo y resolver el gravísimo problema del paro. En este caso se trata probablemente del agotamiento de un modelo de crecimiento que necesitaría cambios mucho más radicales, por ahora fuera de la mayoría de los programas económicos y políticos...» (44).

*Al llegar al final del balance realizado en este artículo editorial, tras casi tres años de gobierno del PP, esas palabras siguen siendo de aplicación a la situación actual. Pero a la vez nos permiten remachar una idea que nos parece incuestionable: a la hora de hacer un balance global, creemos que en la política económica del PP predominan en el fondo los **elementos de continuidad** con la política económica del PSOE frente a los de ruptura, los de semejanza frente a los de diferencia. Bien es verdad, que el tiempo transcurrido desde el triunfo de los socialistas hasta la actualidad, ha permitido a los gobiernos –y a la sociedad en su conjunto!– ir avanzando en un proceso continuo de clarificación de los objetivos pretendidos para nuestro país, y paralelamente, en una intensidad mayor o en una mayor decisión en la aplicación de las políticas. Esto supone, en el fondo, que los márgenes de opción son escasos y/o que existe un consenso social fundamental, más allá de las diferencias ideológicas y de programa entre los partidos. Si esto fuera verdad, la pregunta inquietante que nos hacemos, al menos en el terreno de la política económica es la siguiente: ¿invalida esta realidad la alternancia misma de los partidos?; ¿exige un replanteamiento a fondo de las funciones del gobierno y de la oposición?*

Tras el triunfo electoral del SPD de Schröder en Alemania, el gobierno

(44) CONSEJO DE REDACCIÓN (1993).– Op. cit. p. 187–188.

conservador de José María Aznar «se ha quedado solo» en Europa. La ola socialdemócrata ha barrido el continente y ha impuesto su mayoría en casi todos los gobiernos de la Unión Europea, y desde luego, en los países más importantes. Cabe preguntarse, con razón, si la «excepción española» es flor de un día, o si los resultados de la política del actual gobierno le auguran un futuro electoral prolongado.

A ese propósito, quizás no esté de más volver sobre una reflexión, no por maquiavélica menos realista, acerca del ejercicio de la política. El objetivo fundamental de los políticos que tienen el poder es perpetuarse en el mismo, y el de los que no lo tienen o lo han perdido, es alcanzarlo o recuperarlo: se trata de un axioma básico. Y para conseguir el poder, en las sociedades democráticas avanzadas, es preciso ganarse el acatamiento y el apoyo político de la mayoría de los que votan. Pues bien, o mucho nos equivocamos, o al gobierno Aznar las urnas lo examinarán del empleo. Todas las encuestas de opinión colocan a esta variable, junto con el final del terrorismo, en lo más alto del ranking de las preocupaciones ciudadanas. Y es que, en una sociedad madura y culta, nos viene bien recordar que no somos súbditos, sino ciudadanos y que además de votar nos corresponde informarnos, opinar, y de esa forma hacer llegar a los políticos nuestros verdaderos deseos y objetivos. A ese fin confían haber contribuido las reflexiones de este artículo editorial.

«Puede decirse que son tres las cualidades decisivamente importantes para el político: pasión, sentido de la responsabilidad y mesura»: invitamos para terminar a cada uno de nuestros lectores –utilizando esas palabras de MAX WEBER (45)– a preguntarse hasta qué punto el gobierno actual posee realmente esas cualidades (46).

(45) MAX WEBER [1919] (1981). – *El político y el científico*. Ed. Alianza, Madrid, 7ª edición, p. 153.

(46) Los lectores que lo deseen pueden hacernos llegar sus comentarios y críticas a estas reflexiones, sea por sistema postal ordinario, sea por correo electrónico a: amorales@etea.com.



Revista de Fomento Social, 53 (1998), 345-365

La Universidad en los EEUU: igualdad de oportunidades y financiación (*)

Las autoridades políticas y económicas españolas insisten cada vez más en la necesidad de cambiar profundamente la estructura financiera de la educación superior. Palabras tales como «Privatización», «Eficiencia» y «Calidad» –cualesquiera que sean sus ocasionales significados– se aplican constantemente a todas las áreas de responsabilidad pública. La universidad no ha escapado a estas tendencias. Los políticos y estudiosos españoles observan otros modelos extranjeros y se preguntan si sería posible aplicar algunos elementos de ellos al modelo español. En este artículo se pretende describir el modelo financiero de la universidad en los EEUU y provocar la discusión que ha de surgir inevitablemente al compararlo con el caso español. Téngase presente en esta discusión que el transplante aislado de los elementos de un modelo de un país a otro sin considerar el ambiente social en el que aquellos se desarrollan, es siempre arriesgado.

— Ricardo MALDONADO MAJADA (**)

(*) Basado en una comunicación presentada a la mesa redonda «Modelos de Financiación de las Universidades». Universidad de Córdoba. Junio, 1998.

(**) Controller de Harvard University Student Agencies.

Introducción

Sacar conclusiones sobre la financiación de la universidad norteamericana es un ejercicio de síntesis y de cautela. El sistema de gobierno y administrativo de este país con cerca de 270 millones de habitantes y 50 estados es tan diverso como lo pueden ser los países europeos entre sí.

Podemos en principio clasificar las universidades en públicas o privadas. Las primeras, poseídas, financiadas y gobernadas principalmente por fondos y autoridades federales, estatales o locales, y las segundas, poseídas y financiadas mayoritariamente por fondos y autoridades privadas (pagos de los estudiantes y empresas, ventas de servicios, y donaciones) (1). Esta importante distinción es forzosamente vaga y relativa ya que la mayoría de las instituciones son híbridas en mayor o menor grado, es decir que reciben financiación de múltiples fuentes públicas y privadas.

Dentro de esta clasificación general, existen grandes variaciones producidas por las peculiaridades y la extraordinaria autonomía legislativa de los gobiernos estatales. Intentaremos en este trabajo dar datos globales sobre la universidad de los EEUU en general y haremos distinción entre la privada y la pública en aquellos casos en los cuales las diferencias entre una y otra sean significativas.

Algunas características generales de la universidad norteamericana

La característica que distingue especialmente a la universidad norteamericana es su gran diversidad. Aparte de la clasificación según el origen de sus fondos, es posible aún subdividir las instituciones en múltiples categorías. Existen todavía por ejemplo, universidades tradicionalmente para estudiantes negros, o para mujeres. Existen universidades conocidas por su gran énfasis en la investigación, por las prácticas de empresa de sus estudiantes, por sus actividades tecnológicas, e incluso por sus éxitos deportivos (esta última categoría no ha de ser menospreciada). Cada centro educativo es único a su manera. Y esa diferenciación no ocurre al azar, por lo general forma parte de la estrategia comercial de cada centro.

(1) «Education Indicator: An International Perspective», <http://nces.ed.gov/pubs/eiip/eiip45sl.html> (abril 1998).

Las carreras universitarias se definen no sólo por el título adquirido sino por la universidad que lo otorga, y en ocasiones por el año de graduación. Así, se indica claramente el valor relativo de un título respecto al resto de títulos similares. En algunos casos exámenes o certificaciones nacionales y/o estatales definen el mínimo nivel al que todos los profesionales de la misma rama han de llegar para poder ejercer a nivel nacional o estatal. Las universidades se someten (voluntariamente) a inspecciones de acreditación que llevan a cabo cuerpos profesionales independientes para establecer mínimos niveles de calidad en la docencia, la investigación, y otros aspectos de la vida universitaria.

El sistema, que a primera vista parece caótico, se autorregula (o más bien es regulado por el mercado) (2). Un estudiante puede invertir más o menos dinero para estudiar la misma carrera, sabiendo de antemano que el mismo título tiene distinto valor según la institución que lo otorge. El mismo estudiante puede decidir certificarse para ejercer en un estado o en varios, dando mayor o menor valor a su título. Un centro puede voluntariamente decidir no obtener la acreditación, perdiendo a cambio reconocimiento, prestigio y a los estudiantes más exigentes. Libre competencia y libre elección educativa van paralelas.

En cuanto a los estudiantes, existe una gran número de estudiantes-trabajadores y estudiantes a tiempo parcial. Se estima que el 70% de todos los estudiantes trabajan mientras estudian. Por otro lado, el 43% de todos los estudiantes aproximadamente estudian a tiempo parcial (3). Es decir no toman todas las asignaturas permitidas (hay por tanto estudiantes a tiempo completo que además trabajan)..

Casi la mitad de los estudiantes (el 44%) tienen más de 25 años. Lógicamente la edad media de los estudiantes varía con el nivel de dedicación: un 25% de mayores de 25 años entre los estudiantes a tiempo total y un 68% entre los estudiantes a tiempo parcial (4).

La gran mayoría de los estudiantes universitarios viven en residencias o colegios mayores. Existe una gran movilidad entre los estudiantes para estudiar en aquél

(2) J.M. AFONSO (1998), «La Financiación de la Educación Superior en la OCDE: Una Panorámica». XII Reunión ASEPELT ESPAÑA. Sesión VI. Córdoba, junio 1998.

(3) U.S. Department of Education. National Center for Education Statistics. «Digest of Education Statistics (1997)», <http://nces.ed.gov/pubs/digest97> (julio 1998).

(4) U.S. Department of Education. National Center for Education Statistics. Op. cit.

centro que les resulta más atractivo independientemente de su localización. Pero, la movilidad tiene un precio que no todos pueden en principio pagar. Por fortuna, las universidades estatales públicas tienen precios reducidos para los residentes del propio estado. Sin embargo, en algunos casos las universidades debido a su ubicación o a sus normas internas hacen imposible cualquier otra residencia alternativa fuera del campus. Esta particularidad ha de tenerse en cuenta al comparar los gastos totales del estudiante y la composición de los ingresos y gastos de la universidad (los servicios no directamente relacionados con la docencia aumentan la proporción de personal no docente y los gastos totales de administración por estudiante).

En general el estudiante—quizás debido al carácter residencial de la universidad—se integra y participa en las actividades y actos extra académicos organizados por cada centro o por los propios estudiantes. Las universidades promueven y apoyan económicamente (con un promedio del 1 al 3 por ciento de su presupuesto anual) y con recursos humanos, las organizaciones y actividades estudiantiles extra escolares. Ello forma parte del programa de retención, aspecto fundamental en la filosofía de la universidad norteamericana. Además, se piensa que la participación en actividades extra académicas contribuye de una manera importante al desarrollo equilibrado de los estudiantes.

No debe ser sorprendente encontrar una gran variedad étnica y racial en las universidades norteamericanas. Aunque la composición de la población universitaria no corresponde exactamente con la del censo, las minorías están cada vez más presentes en la universidad. En 1995 un 25% de los estudiantes eran minorías étnicas (6% asiáticos, 8% hispanos, 11% negros). Esta proporción tiende a aumentar, siendo los asiáticos y los hispanos los de mayor crecimiento relativo (lo cual corresponde con la evolución de la población) (5).

Como considera a los estudiantes la universidad norteamericana

En primer lugar la universidad norteamericana trata al estudiante potencial como un importante *recurso a captar* en competencia con otras universidades. Los estudiantes son con frecuencia la más importante fuente de ingresos, especialmente para las universidades privadas. Prestigio, calidad de la enseñanza, ambiente

(5) U.S. Department of Education. National Center for Education Statistics. Op. cit.

estudiantil, ayudas al estudio, instalaciones deportivas, ubicación geográfica, todo ello contribuye a diferenciar los centros entre sí y forma parte de la competencia. Las universidades más prestigiosas compiten por el estudiante de calidad, mientras que el resto se concentra en llenar las clases con los mejores disponibles. El mercadeo es además activo, e incluye presentaciones en los últimos años de las escuelas preuniversitarias, anuncios en medios de comunicación, y promociones de actividades culturales o deportivas. La competencia por el personal docente es igualmente fiera. Si bien el prestigio académico o de investigación es generalmente más apreciado en el mundo universitario (y en ocasiones compensa niveles salariales relativamente bajos), los centros han de competir además con la empresa privada para conseguir los mejores cerebros.

En segundo lugar, una vez que los estudiantes ingresan en la universidad, se convierten automáticamente en *clientes*. El objetivo principal del centro cambia entonces de captación a *retención*. No ha de sorprender este objetivo dada la extraordinaria movilidad de los estudiantes y la cantidad de oportunidades de cambio que se presentan en los cuatro años de promedio de estancia universitaria. La retención incluye esfuerzos para mantener y mejorar la calidad no sólo de la enseñanza, sino de todos aquellos servicios que constituyen la vida universitaria. Las actividades extraacadémicas por ejemplo, reciben una gran atención dentro de la universidad que promueve todo tipo de clubes y actividades recreativas y culturales.

Por último, una vez que los estudiantes se gradúan se convierten instantáneamente en *donantes* potenciales. La tradición filantrópica de los EEUU ha creado y sigue apoyando grandes universidades privadas. La Universidad de Harvard por ejemplo, fue fundada en el año 1638 y tomó el nombre de John Harvard quien donó su biblioteca y la mitad de sus tierras para fundar un *College* después de su muerte (6). Las universidades cultivan con fervor y mantienen estrechas relaciones con los antiguos alumnos. Si existen departamentos y presupuestos para potenciar y apoyar las organizaciones estudiantiles, mayores aún son los recursos dedicados a las asociaciones de antiguos alumnos. Tradicionalmente, uno de los papeles más importantes que juega todo presidente de universidad en los EEUU, es el de contacto principal para recaudar fondos de los antiguos alumnos o corporaciones

(6) J.-G. MORA y M. NUGENT (1988), «Seeking New Resources for European Universities: the example of fund-raising in the US.» *European Journal of Education*, Vol. 33. N° 1.

fundadas o controladas por los mismos.

A través de los antiguos alumnos la universidad alcanza tres importantes objetivos: apoyo financiero, de investigación, y de bolsa de trabajo. El primero es de gran importancia, especialmente para cubrir gastos de capital e inversiones en edificios y equipos. Las donaciones de antiguos alumnos hacen posible las inversiones en nuevos edificios, bibliotecas, laboratorios, o instalaciones deportivas y además contribuyen a los gastos corrientes. Y ello ocurre en todas las universidades. En 1994 por ejemplo, nueve de las veinte universidades que recibieron más donaciones fueron públicas. En el mismo año el total recibido por las universidades en concepto de donaciones fué de 12.400 millones de dólares (7). La Universidad de Harvard –que emplea 250 personas exclusivamente dedicadas a solicitar donaciones– cubre más del 20% de su presupuesto anual con los intereses generados por fondos provenientes de donaciones (dichos fondos alcanzaron en 1997 un valor superior a los 9.000 millones de dólares) (8). Pero no todo es ayuda desinteresada; uno de los mayores incentivos a las donaciones (y a la filantropía en general) es la desgravación fiscal. Las donaciones a organizaciones no lucrativas en los EEUU son deducibles de los impuestos.

El apoyo a la investigación se produce de una manera más indirecta a través de contratos de la universidad con las compañías influenciadas o gestionadas por antiguos alumnos. Igualmente, los antiguos alumnos contribuyen significativamente con contratos de prácticas o puestos de trabajo para estudiantes. El contacto lo inician los antiguos alumnos solicitando a la universidad las *curricula* de estudiantes recién licenciados, o bien los estudiantes obteniendo de la universidad la lista de empresas con antiguos alumnos en puestos de responsabilidad.

Esta estrecha relación entre los antiguos alumnos y su *alma mater* es mucho más importante de lo que parece. A través de ella el binomio universidad –empresa se potencia y realiza de una manera muy personal y por ello mucho más efectiva y duradera. La relación estudiante–universidad comienza en el primer curso y dura toda la vida.

(7) J.-G. MORA y M. NUGENT. Op. cit.

(8) Harvard University. <http://vpf-web.harvard.edu/factbook/96-97> (febrero 1998).

Los mitos de la universidad norteamericana

Una vez descritos algunos de los rasgos diferenciales de la universidad norteamericana es importante además discutir algunos de sus mitos o falsos supuestos.

Primer mito: En los EEUU el sistema universitario es principalmente privado

El primero y quizás el mito más extendido supone a la universidad norteamericana como un sistema principalmente privado de educación. Ciertamente las universidades más prestigiosas, más antiguas (9), y las más conocidas son en su gran mayoría privadas. Sin embargo, los datos de la OCDE y del propio Departamento de Educación de los EEUU demuestran claramente la creciente preeminencia de la universidad pública sobre la privada. La cifra de estudiantes en universidades privadas sigue decreciendo en proporción al total de estudiantes universitarios. En los años 40, la mitad de todos los estudiantes universitarios pertenecían a universidades privadas. En los años 60 dicha cifra había descendido a un tercio. En 1995, había un total aproximado de 14 millones de estudiantes universitarios en los EEUU (en los dos ciclos de graduado y licenciado de 2 y 4 años respectivamente). De dicha cifra, 11 millones (el 80%) estudiaban en universidades y colegios públicos y el resto en universidades privadas (10).

(Como dato curioso hay que notar que en los EEUU la enseñanza primaria y secundaria—según datos de la OCDE para 1992—se financió con un 91% de fondos públicos, mientras que en España la cifra por el mismo concepto fue de un 88% de fondos públicos, siendo el resto fondos privados) (11).

La Tabla I muestra la distribución de las fuentes de ingresos totales en educación en los EEUU y compara el año 1980 con 1995 (las cifras de los años intermedios cambian progresivamente entre los dos años mostrados).

(9) Desde 1650 en que se fundó Harvard University hasta después de 1800 todas las universidades eran privadas. Ver M.M. CHAMBERS (1968), «*Higher Education: Who Pays? Who Gains?*», The Interstate. Danville, Illinois.

(10) U.S. Department of Education. «The Condition of Education (1997)», <http://nces.ed.gov/pubs/ce> (abril 1998).

(11) OCDE «Education, Employment, Labour and Social Affairs (1997)», <http://www.oecd.org/els/stats/eag97> (mayo 1998).

TABLA 1
Fuentes de Ingresos en Educación en los EEUU

FUENTES DE INGRESOS	1980	1995
Fondos Públicos	48,30 %	38,50 %
Matrículas y tasas	21,00 %	27,20 %
Otras fuentes	30,70 %	34,30 %
	100,00	100,00

Fuente: U.S Department of Education. *The Condition of Education* (1997).

La proporción de ingresos públicos sigue siendo la más importante, si bien su importancia relativa sobre el total de ingresos ha disminuído en los últimos años y posiblemente continúe decreciendo. Al mismo tiempo todos los otros tipos de ingresos han aumentado, especialmente los ingresos por tasas y matrículas.

Monetariamente, de los 190.000 millones de dólares de ingresos por todos los conceptos que obtuvieron las universidades norteamericanas en 1995, las entidades públicas recibieron el 63% y el resto las privadas (si bien la proporción debida a matrículas fue del 18.4 y del 42.4% respectivamente).

En 1994, y según la OCDE, el gasto público directo de los EEUU en enseñanza universitaria fué del 1.1% del PNB (en España para el mismo año el porcentaje fué del 0.8%). En general el gasto total (público y privado) en educación universitaria fué del 2.4% del PNB (en España fué del 1.0%). En el mismo año el total gastado en todos los niveles educativos fué del 6.6% del PNB (en España fué del 5.6%). El total de gasto público en educación en general fué en 1994 del 4.9% del PNB (el mismo porcentaje que en España).

Por último, y según la OCDE (12), en 1994 el gobierno de los EEUU gastó en educación el 13.60% de su presupuesto, mientras que España gastó por el mismo concepto y período el 12.60% de su presupuesto.

No obstante, las comparaciones de gastos nacionales en educación en relación al PNB, o al presupuesto del gobierno, pueden llevar a conclusiones erróneas. La evolución del gasto en educación como porcentaje del PNB hay que compararlo

(12) OCDE «Education, Employment, Labour and Social Affairs (1997)», <http://www.oecd.org/els/stats/eag97> (mayo 1998).

con el crecimiento del mismo PNB y con el crecimiento de la población estudiantil. Obviamente, un país con un crecimiento cero o negativo de la población, pero con un crecimiento del PNB positivo (ajustado por inflación) puede mantener constante o incluso disminuir ligeramente su proporción de gasto educativo sin que decrezca el gasto real por estudiante.

Un indicador mucho más significativo que el porcentaje sobre el PNB, es el gasto educativo por estudiante en relación a la renta per cápita de cada país. Así por ejemplo, en el año 1992, el gasto público de los EEUU fué de \$7,097 por estudiante universitario, equivalente al 30% de la renta per cápita según datos de la OCDE. En el mismo periodo, España gastó \$2,496 por estudiante universitario o el 19.50% de la renta per cápita española. Nótese además que el porcentaje de estudiantes universitarios sobre el total de la población en edad universitaria es mayor en los EEUU. Según datos de la OCDE en 1995 el 25% de la población de los EEUU entre 25 y 64 años tenía estudios universitarios frente a un 12% en España.

La Tabla 2 resume los datos anteriores:

TABLA 2
Indicadores de gasto público en EEUU y España

TIPO DE GASTO	EEUU	ESPAÑA
Gasto público directo en enseñanza universitaria en 1994	1,10 % PNB	0,80 % PNB
Gasto total (público y privado) enseñanza univ. en 1994	2,40 % PNB	1,00 % PNB
Gasto total en educación (a todos los niveles) en 1994	4,90 % PNB	4,90 % PNB
% de gastos educativos en el presupuesto nacional en 1994	13,60%	12,60%
Gasto público por estudiante / renta per cápita en 1992	30,00%	19,50%

Fuente: OCDE. *Education, Employment, Labour and Social Affairs (1997)*.

<http://www.oecd.org/els/stats/eag97>

Segundo mito: La universidad norteamericana permite sólo estudiar a aquellas personas con recursos económicos

En los EEUU aproximadamente la mitad de todos los estudiantes universitarios reciben algún tipo de ayuda económica. Las fuentes de ayudas incluyen el gobierno federal, los gobiernos estatales, empresas y fundaciones, organizaciones no

gubernamentales, y las propias universidades. Esta gran variedad de entidades produce en consecuencia un gran número de diferentes alternativas de ayuda financiera.

Los tipos de ayudas pueden dividirse en subvenciones, becas a fondo perdido, y sistemas de préstamo al honor (13). Las becas no han de devolverse y se otorgan según necesidad económica, méritos académicos o una combinación de ambos. Cubren generalmente gastos de matrículas y tasas académicas.

Los sistemas de préstamos al honor son fundamentalmente créditos y trabajo a tiempo parcial. Existe una gran variedad de préstamos, la mayoría de ellos a muy bajo interés que normalmente no han de ser devueltos hasta el final de los estudios. Muchos incluyen un período de gracia que permite al estudiante un respiro financiero mientras encuentra un trabajo al final de la carrera universitaria. Los préstamos cubren parte de los gastos de matrículas y tasas y en ocasiones alojamiento y manutención.

Los sistemas basados en el trabajo incluyen un limitado número (hasta 10 normalmente) de horas a la semana pagadas por el gobierno federal. La universidad da trabajo al estudiante (ayuda a profesores o departamentos con tareas de oficina o similares), paga el sueldo correspondiente, y el gobierno federal reembolsa a la universidad. La gran mayoría de los estudiantes obtienen trabajos adicionales durante el verano. Además, la universidad suele ofrecer horas de trabajo suplementarias a su propio cargo.

El 39% de los estudiantes reciben becas, el 25.6% obtienen créditos, y un 5% siguen programas de trabajo y estudio (muchos estudiantes combinan varios sistemas de ayuda financiera). Las mujeres y las minorías étnicas reciben ligeramente más ayudas que los hombres de raza blanca (52% de las mujeres, 63% de los negros y el 54% de los hispanos, frente a un 46.7% de los blancos).

El promedio anual recibido por estudiante por todos los conceptos fue en 1997 de aproximadamente \$6.832 o casi el 78% del costo total promedio de un curso académico (incluyendo estancia y alojamiento). El promedio de préstamos fue de \$4.345, el de becas de \$3.864 y de trabajo y otras ayudas aproximadamente de \$6.270 al año (Téngase en cuenta de nuevo que los estudiantes combinan los sistemas de ayudas).

La distribución de ayudas según dedicación es más extrema: el 68.4% de los

(13) Financial Aid Information Page. <http://www.finaid.org/finaid/overview> (mayo 1998).

estudiantes a tiempo total reciben algún tipo de ayuda contra el 38.3% de los estudiantes a tiempo parcial. De los estudiantes a tiempo total en centros públicos reciben ayuda el 62.8% mientras que de los matriculados en centros privados reciben ayuda el 80.3%.

Las cantidades en concepto de becas fueron aproximadamente de 16.800 millones de dólares en 1995. El origen de las becas se repartió al 50% entre las universidades públicas y las privadas.

Las cantidades otorgadas en concepto de becas han crecido estos últimos años muy rápidamente en términos absolutos después del ajuste por inflación. En términos relativos también han crecido apreciablemente en comparación con otros tipos de gastos incluido el mismo gasto de enseñanza. En las universidades públicas, y después del ajuste por inflación, las becas han aumentado un 91% en los últimos 15 años, pasando del 3.5% de gastos en 1980 al 5.7% en 1995. En las universidades privadas las becas aumentaron un 78% durante el mismo período (pasando del 8.2% al 11.6% de los gastos). Nótese además el mayor porcentaje dedicado a becas en las universidades privadas, no sorprendente por otro lado dado el precio más elevado de su educación (14).

Y al fin y al cabo, ¿quién resulta admitido?

A la vista de los datos anteriores no parece tener justificación la afirmación de que la universidad norteamericana está solamente abierta a aquellos con recursos económicos abundantes. Y sin embargo, y pese a ello, lo cierto es que hay pocos estudiantes universitarios provenientes de las clases sociales más pobres del país (15). ¿A qué se debe ello?

La universidad intenta retener a toda costa —entre otras cosas con ayudas económicas de todo tipo— a los estudiantes admitidos. Pero he aquí la clave del problema que en definitiva poco tiene que ver con la educación superior en sí

(14) U.S. Department of Education. National Center for Education Statistics. Op. cit.

(15) En 1993 por ejemplo, solamente el 50% de los estudiantes de secundaria hijos de familias de baja renta siguieron estudiando en la universidad comparado con el 79% de los estudiantes provenientes de familias de altas rentas. U.S. Department of Education. National Center for Education Statistics. «The Cost of Higher Education», 1995. <http://nces.ed.gov/pubs/96769.pdf> (julio 1998).

misma. En general la posibilidad de admisión en una universidad es inversamente proporcional al prestigio y excelencia de la misma. Las universidades más prestigiosas (y más costosas) admiten solamente a aquellos estudiantes con un historial académico (de bachillerato), cualidades culturales y experiencia vital excepcionales. ¿De dónde provienen dichos estudiantes? En su gran mayoría de las clases económicamente pudientes. Solamente familias pudientes pueden acceder a las escuelas primarias y secundarias adecuadas y rodear a sus hijos del ambiente cultural y familiar que haga posible un rendimiento académico y una experiencia vital suficientemente rica para garantizar la admisión en las mejores universidades.

Según datos de la OCDE para el año 1992 (16) en los EEUU el 75% del gasto público se dedicó a la educación primaria y secundaria (el resto a educación superior), mientras que España dedicó el 81,3% al mismo destino. En los EEUU sin embargo, las escuelas primarias y secundarias son financiadas y controladas a nivel local, es decir de ciudad o pueblo. La principal fuente de ingresos fiscales a nivel local proviene de la recaudación de impuestos a la propiedad (muy pocas ciudades o pueblos tienen la autoridad legal para imponer otro tipo de impuestos). Y es la distribución de dichos fondos públicos para educación primaria y secundaria –que han de competir además con otros destinos municipales tales como policía, bomberos, o limpieza– la causa principal de la situación socialmente injusta que se manifiesta en el tipo de estudiantes admitidos en la universidad (17).

Zonas residenciales (generalmente suburbanas) económicamente pudientes y con altos valores de la propiedad y del suelo, generan altos niveles de impuestos –incluso usando poca presión fiscal– que a su vez financian escuelas bien dotadas. Zonas económicamente deprimidas (generalmente urbanas) con bajo valor inmobiliario generan bajos niveles de impuestos y consecuentemente financian escuelas pobremente dotadas.

Esta situación de injusticia no es desconocida. En la mayoría de los estados de la Unión se han creado en los últimos años fondos especiales de compensación para igualar las diferencias entre escuelas como respuesta a los pleitos constitucionales

(16) OCDE «Education, Employment, Labour and Social Affairs (1997)», <http://www.oecd.org/els/stats/eag97> (mayo 1998).

(17) A.J. ROM (1996), «School Finance and Equal Educational Opportunity» en la obra colectiva: *Education Reform and Social Change*. Lawrence Erlbaum Associates.

llevados a cabo por los ciudadanos de áreas deprimidas. Sin embargo, a pesar de dichas medidas y de otras similares, las diferencias entre escuelas siguen siendo hoy en día muy importantes y es todavía pronto para evaluar el efecto de los cambios producidos en los últimos años.

He aquí brevemente el origen básico de lo que a la larga produce una injusta distribución de la educación superior en la población norteamericana.

Tendencias que afectan a la financiación de la universidad

En los últimos años se han producido varias tendencias sociales, demográficas y culturales que son responsables en gran medida de la situación actual de la universidad en los EEUU. Conocer dichas tendencias—que afectan normalmente por igual a todo tipo de universidades—contribuye al conocimiento del estado actual de la universidad y facilita las predicciones sobre su estado futuro. En general, las tendencias no se presentan de una manera aislada. Existen obvias correlaciones entre la mayoría de las mismas, si bien en algunos casos es difícil identificar la relación de casualidad.

Cambios políticos, administrativos y fiscales

En primer lugar, el gobierno federal ha transferido en los últimos años gran parte de los fondos educativos a los gobiernos estatales y locales. La transferencia (similar posiblemente a la producida en España con la aparición de las autonomías) supone consecuentemente, un cambio en la responsabilidad sobre el uso y distribución de los fondos de educación. La diferencia más notable con el caso español es tal vez, que el cambio y la iniciativa política de transferencias han sido iniciados a nivel federal y no a nivel regional como en España. La dimensión de este cambio descentralizador—que aún se está produciendo—es tal que ya se ha hablado en algunos grupos republicanos del congreso norteamericano de la posibilidad de eliminar completamente el departamento (ministerio) de educación del gobierno federal y permitir a los estados completa libertad en materia de educación.

Es aún pronto para conocer el resultado de estos cambios. Es posible que algunos estados consigan una más justa y eficiente distribución de los fondos adaptándolos a sus propias necesidades, pero por otro lado existen serias dudas sobre el uso en

educación de los fondos transferidos. Dicha adaptación a las necesidades estatales puede de hecho poner la educación en un segundo plano. Probablemente los resultados serán tan dispares como las políticas, el nivel de desarrollo económico, y la situación fiscal de cada estado.

En segundo lugar, la estricta disciplina presupuestaria de los últimos gobiernos federales orientada hacia el objetivo de eliminar completamente el déficit presupuestario nacional, ha disminuido el crecimiento relativo del presupuesto de educación a todos los niveles. En la última década y media los ingresos de las universidades provenientes directamente de fondos federales y estatales han disminuido en importancia relativa (si bien como se verá en el siguiente apartado, dicha disminución se ha compensado parcialmente con un aumento de fondos públicos en las ayudas directas a los estudiantes). Véase la tabla N° 3.

TABLA 3
Cambios en la composición de los ingresos de la universidad

INGRESOS	1980		1995	
	Pública	Privada	Pública	Privada
Matrículas y tasas	12,90	36,60	18,40	42,40
Fondos Federales	12,80	18,80	11,10	14,40
Fondos Estatales y locales	49,40	2,60	39,90	2,70
Donaciones y contratos	2,50	9,30	4,00	8,80
Rentas e intereses	0,50	5,10	0,60	4,70
Ventas de servicios y otras	21,90	27,60	26,00	27,00
TOTAL	100	100	100	100

Fuente: U.S Department of Education. *The Condition of Education* (1997).

Los estados—sometidos ellos mismos a similares presiones de los contribuyentes para establecer presupuestos estatales equilibrados—no han podido o no han tenido la capacidad política suficiente para compensar la disminución de fondos federales con contribuciones adicionales de origen local.

Si bien los cambios políticos se han producido en sentido vertical de arriba a abajo, hay que destacar un movimiento desde la base para aumentar la conciencia

política y fiscal del ciudadano y exigir a las instituciones estatales y locales responsabilidades por el uso eficiente de los fondos públicos.

Cambios en la composición y en el tipo de ayuda al estudiante

Durante la década de los sesenta y primeros años de los setenta la mayoría de la ayuda federal y estatal a los estudiantes se canalizaba indirectamente a través de fondos para las instituciones de enseñanza. En 1965, por ejemplo, solamente diez estados tenían programas de ayuda directa al estudiante. En un intento de crear un ambiente de «neutralidad fiscal», hacer la educación universitaria directamente más accesible a las clases más pobres y aumentar a la vez la libertad de elección educativa, se aprobó en 1971 la ley de ayuda federal llamada «*Title IV*». Dicha ley estableció programas de ayudas directas a los estudiantes en forma de becas, préstamos y programas de trabajo–estudio. A la vez la ley establecía claramente la filosofía federal de favorecer ayudas directas a los estudiantes en lugar de ayudas indirectas a los mismos a través de las instituciones (18).

Como consecuencia de los cambios descritos, el porcentaje de ingresos corrientes recibidos por las universidades provenientes de becas y préstamos otorgados directamente a los estudiantes, aumentó del 9.7% en 1971 al 27.6% en 1995 para las universidades privadas, y del 5.9% al 13.2% para las universidades públicas durante el mismo período. El aumento de los fondos gubernamentales para los estudiantes, produjo lógicamente un descenso de las subvenciones a las instituciones educativas (vease la tabla 3).

Datos más recientes muestran asimismo un aumento generalizado en todo tipo de ayudas federales directas, siendo a la vez los préstamos los de mayor crecimiento relativo. Por ejemplo en el curso 1992–93 el 29.4% de todos los estudiantes a tiempo total recibieron becas y el 32.7% recibieron préstamos. En el curso 1995–96, las ayudas habían aumentado a un 30.6% de estudiantes recibiendo becas y un 43.2% recibiendo préstamos (19). El énfasis en el sistema de préstamos se inició en los años setenta y según los datos disponibles continúa

(18) F.K. ALEXANDER (1998), «Private Institutions and Public Dollars: an Analysis of the Effects of Federal Direct Student Aid on Public and Private Institutions of Higher Education», *Journal of Education Finance*. Volumen 23, N°3.

(19) U.S. Department of Education. National Center for Education Statistics. Op. cit

hasta la fecha. En 1975, los préstamos eran el 66% del total de dólares federales en ayuda a estudiantes. En 1995, el porcentaje por el mismo concepto había subido hasta el 80% (20). La preferencia del gobierno federal hacia la ayuda directa al estudiante y en especial el uso de préstamos tiene gran cantidad de adeptos. Sin embargo, y como veremos más adelante, hay quien discute con vigor el que haya cumplido sus objetivos educativos y de justicia social.

Por último, hay que mencionar que la mayoría de las becas y de los préstamos cubren los gastos de enseñanza, pero frecuentemente dejan al descubierto los gastos de alojamiento y manutención. Como puede observarse en la tabla N° 4, estos otros gastos son también considerables.

TABLA 4
Costos promedios de educación y alojamiento en la universidad
en el curso 96–97 (en dólares)

	Enseñanza	%	Alojamiento	%	Manutención	%	TOTAL
Privadas	12.537	69,94	2.873	16,03	2.513	14,02	17.923
Públicas	2.277	34,84	2.148	32,87	2.110	32,29	6.535
Promedio	4.561	49,59	2.364	25,69	2.275	24,72	9.200

Fuente: U.S Department of Education. *The Condition of Education (1997)*.

Las cifras de la tabla anterior reflejan la gran cantidad de universidades no urbanas y de aquellas que siéndolo, acogen gran número de estudiantes residentes en el campus.

Cambios en las tasas académicas

Es indiscutible (como muestra la tabla 3) el aumento progresivo de las tasas universitarias a través de los años en todas las universidades. Si bien la naturaleza de las universidades privadas explica en cierto modo el aumento de sus tasas, el hecho no parece tan natural en las universidades públicas. Quizás se podría encontrar la explicación en la rigidez y falta de productividad de la fuerza laboral

(20) F.K. ALEXANDER. Op. cit.

docente y académica (teoría que hemos comentado ya brevemente) en general, lo cierto es que el cambio de dirección hacia el estudiante de las ayudas y subvenciones federales, ocasiona lógicamente en las instituciones una dependencia mayor de los ingresos provenientes de tasas de enseñanza. La tendencia creciente a usar fondos públicos para financiar directamente a los estudiantes, en detrimento de los fondos para las instituciones, obliga a éstas a seguir elevando las tasas hasta niveles muy cercanos a los costos reales. El hecho en sí sería neutro, siempre y cuando los fondos públicos directos a estudiantes compensaran económicamente a aquellos con menos recursos económicos. ¿Es esto cierto?

En su interesante artículo ya citado, F. King Alexander (21) refuta con pasión la extendida teoría de que las ayudas directas contribuyen a facilitar el acceso a la universidad a aquellos estudiantes de las clases sociales más bajas. Según dicho autor, las ayudas directas favorecen principalmente a las universidades privadas (un uso indebido de fondos públicos), son causa principal de la subida de las tasas académicas, y no contribuyen al acceso de universitarios sin recursos económicos. Según dicho autor, desde 1971 hasta 1995, las instituciones privadas triplicaron sus ingresos indirectos de fondos públicos (tasas pagadas por estudiantes con ayuda federal directa) mientras el porcentaje de alumnos de baja clase social de primer año en dichos centros se mantuvo al mismo nivel.

¿Dónde está la clave del problema? Curiosamente Alexander no menciona en su artículo las grandes barreras intelectuales a la admisión que se levantan a las puertas de cada universidad privada (22).

Cambios en el número y las características de la población universitaria

La importancia de los cambios demográficos se manifestó en los EEUU en la crisis de población universitaria del final de los años 80 y principio de los 90. El descenso del número de estudiantes –al terminar los efectos del *baby boom* de la posguerra– tuvo un gran impacto en las finanzas de las universidades públicas y especialmente de las privadas (23). Enfrentadas durante varios años a un descenso

(21) F.K. ALEXANDER. Op. cit.

(22) Véase asimismo: M.M. CHAMBERS. Op.cit. Hace treinta años Chambers predijo los efectos negativos de la ayuda directa a los cuales se refiere Alexander.

(23) Sobre este importante tema léase J.M. POTERBA (1997) «Demographic Structure and the

considerable y continuado en el número de nuevas matriculaciones, las universidades se vieron obligadas a reducir personal docente y administrativo, congelar salarios y presupuestos, y en ocasiones eliminar programas y departamentos. A raíz de dicha crisis se pusieron en práctica prácticas administrativas de eficiencia, especialización, descentralización financiera y control de gastos que continúan hoy día (24).

Ultimamente se viene produciendo un mayor envejecimiento de la población estudiantil (el número de estudiantes profesionales a tiempo parcial y de más edad crece a mayor velocidad que la población estudiantil tradicional). Parece sin embargo que esta tendencia se estabilizará alrededor del año 2000.

Por otro lado sigue creciendo la variedad étnica, racial, e internacional de la población estudiantil (las minorías aumentan relativamente). Además, las universidades buscan cubrir los huecos con estudiantes profesionales e internacionales. En 1995 un 25% de los estudiantes eran minorías (25) y esta tendencia continúa

Political Economy of Public Education», *Journal of Policy Analysis and Management*. Volumen 16, N°1.

(24) Posiblemente España se encuentre después del año 2020 con una crisis de demanda similar a la norteamericana, cuando la población española universitaria empiece a decrecer como consecuencia de la baja tasa de natalidad actual y futura. Aparte de la presión presupuestaria y política para proveer de servicios a una población en la tercera edad –que afectará sin duda a la importancia relativa de la educación– tres importantes tendencias pueden coincidir en la segunda década del siglo XXI y provocar una grave crisis en la universidad española. (las tres estuvieron presente en los EEUU).

En primer lugar, el descenso y el envejecimiento simultáneo de la población: según datos de la OCDE, la población española alcanzará su máximo antes del año 2000 con aproximadamente 38,8 millones de habitantes. Para el año 2020 la población española habrá descendido a los 35,4 millones de habitantes (una cifra equivalente a la España de mediados de los años 70).

En segundo lugar, la rigidez natural de la fuerza de trabajo como factor de producción hará difícil –especialmente a niveles de personal docente– un ajuste laboral que compense la disminución de la demanda. Además, habrá que mantener los salarios docentes a niveles competitivos con el resto de la economía para evitar la fuga de personal docente al sector privado.

Finalmente, la tendencia actual a aumentar el peso de las tasas académicas en relación al resto de los ingresos de la universidad, aumentará la vulnerabilidad de ésta ante un descenso de alumnos.

Pudiera ser que otros estudiantes no tradicionales cubran el hueco, o que otros factores hagan falsa esta hipótesis (España está todavía un punto por debajo de la media de los países de la OCDE (13%) en cuanto a proporción de población con estudios universitarios). Sirva esta nota simplemente como un reto a estudiosos e investigadores sobre el tema.

(25) U.S. Department of Education. National Center for Education Statistics. Op. cit.

creciendo, siendo los asiáticos y los hispanos los de mayor crecimiento relativo (6% asiáticos, 8% hispanos, 11% negros). Sin embargo la capacidad adquisitiva de las crecientes minorías es menor que la de la población blanca. Las ayudas al estudio se concentrarán cada vez más en las minorías étnicas.

Cambios internos administrativos y de gestión

A partir de la ya citada crisis producida por el fin del *baby boom*, se empezaron a producir grandes cambios internos en la gestión y administración de las universidades. La crisis produjo un proceso de reingeniería administrativa cuyos resultados aún se hacen notar. Las universidades no desaprovecharon la excusa y la oportunidad de la crisis y examinaron a fondo la importancia, eficiencia, y la rentabilidad de funciones administrativas, departamentos académicos y programas de enseñanza e investigación.

Uno de los resultados de este autoexamen, fué la descentralización e independencia administrativa y fiscal. Se eliminaron aquellos centros o actividades con pérdidas económicas o sin una importante función en la vida universitaria. Se establecieron procesos de presupuestos y contabilidad analítica para identificar fácilmente aquellas actividades cuya contribución al conjunto de la entidad no fuera positiva (económicamente o según otros criterios). Al mismo tiempo, se dió a los distintos departamentos y facultades la libertad de autoadministrarse y la responsabilidad de autofinanciarse.

En algunas universidades la descentralización es tan aguda que incluso la función de solicitar donaciones se hace por facultades, lo cual provoca conflictos internos y disputas por los antiguos alumnos. En otros casos se producen préstamos de fondos entre facultades o entre departamentos, así como absorciones y consolidaciones de programas, y/o facultades. (a la manera del resto de las compañías).

Otro de los efectos más notables de la reforma fué la sustitución de gran parte de los servicios propios de mantenimiento y apoyo universitario por servicios exteriores bajo contrato (*outsourcing*). Servicios tales como librerías universitarias, restaurantes y cafeterías, limpieza, fotocopias e imprentas, e incluso servicios de computación y de contabilidad de nóminas fueron subcontratados a firmas exteriores. Los servicios que quedaron compiten con la industria exterior para poder servir a su propia universidad.

Por último, la reducción de personal (especialmente no docente) que produjo

la crisis, continúa con una tendencia a incrementar la autosuficiencia administrativa del profesorado y a disminuir la proporción de personal no docente.

Todo lo anterior forma también parte de la lucha –especialmente en las universidades públicas de los EEUU, y típica también en las universidades españolas– para no elevar los costos de enseñanza del estudiante por encima de la inflación. Sin embargo, dada la naturaleza de los costos de la enseñanza, es muy discutible que dicho objetivo sea posible (26).

Conclusiones

No cabe duda de que los EEUU han conseguido una población con altas cuotas de educación universitaria. Un país con aproximadamente el 25% de sus adultos en posesión de un título universitario (27) y con un grupo numeroso de universidades consideradas como las mejores del mundo, ha de sentirse satisfecho de sus logros. Dicho alto grado de capacitación se ha conseguido con una mezcla de instituciones de todo tipo en las cuales la universidad pública ocupa cada vez más el papel principal en cuanto al número de estudiantes educados. Paradójicamente, el papel del gobierno federal y de cada estado como fuentes directas de fondos para la universidad es cada vez menos importante. La iniciativa privada, las fundaciones y las donaciones de particulares van supliendo con su apoyo la escasez de fondos públicos a las universidades. La importancia del fenómeno filantrópico en la financiación de la universidad es notable y tiene por su misma naturaleza un efecto multiplicador (especialmente en las universidades privadas más prestigiosas). A primera vista el sistema capitalista de mercado y su «mano invisible» parece funcionar eficientemente asignando recursos allí donde los retornos son mayores.

(26) Este fenómeno es conocido como «La enfermedad de Baumol». Ver W.J. BAUMOL (1967), «Macroeconomics of Unbalanced Growth: The Anatomy of Urban Crisis», *American Economic Review* N° 57. La «enfermedad» es el crecimiento inevitable sobre la inflación en el costo de algunos bienes o servicios a medida que crece la economía cuando aquellos cumplan las siguientes condiciones: crecimiento de su productividad más lento que el resto de la economía, aumento relativo de su demanda según aumenta la renta, y falta de alternativas para dicho bien o servicio. Ver también «The Cost of Higher Education» U.S Department of Education Office of Educational Research and Improvement.

(27) OCDE op.cit.

Sin embargo, la distribución de la educación superior entre la población en general no parece haber alcanzado objetivos de justicia distributiva. Asimismo, existen serias dudas sobre la eficacia de los sistemas de ayuda directa a los estudiantes como uso adecuado de fondos públicos y como factor de compensación social ante las subidas constantes de las tasas universitarias. La obtención de los títulos universitarios más prestigiosos favorece mayoritariamente a las clases privilegiadas económicamente, perpetuando y acrecentando de esta manera la desigual distribución de la riqueza económica e intelectual. La presencia en la universidad de minorías raciales y étnicas es todavía muy inferior a su distribución en el censo de la población (e inferior aún si se considera que existen grandes grupos minoritarios no censados).

Las diferencias educativas no surgen por primera vez a nivel universitario, sino que se originan en los niveles más primarios de la educación. El sistema de financiación de las escuelas primarias y secundarias es en gran parte responsable de las tremendas diferencias intelectuales con que llegan a las puertas de la universidad los jóvenes que logran terminar la secundaria. El sistema de selección para entrar a la universidad, más rígido cuanto más prestigiosa sea aquella, es el causante indirecto y final de la desigualdad social en la educación superior. A la vista de lo anterior, es de esperar que una reforma urgente en el sistema de financiación de las escuelas primarias y secundarias produzca un efecto mucho mayor en los niveles educativos superiores de la población que cualquier cambio similar en la universidad. Ya se habla frecuentemente de dicha reforma, aunque no parece que exista un acuerdo político sobre su contenido. Cupones (*vouchers*) escolares para las familias, fondos de ahorro para educación libres de impuestos, escuelas primarias completamente privadas, instituciones financiadas por el estado y no a nivel local, son solamente una muestra de las múltiples soluciones propuestas. Sin embargo cualquier solución efectiva habrá de luchar con la arraigada tradición popular de financiar y controlar escuelas locales y con la aversión general a políticas federales impuestas desde el gobierno central. Ni siquiera en los EEUU, una universidad pública financiada adecuadamente y abierta a todos, puede suplir las deficiencias originadas en la escuela primaria.



Revista de Fomento Social, 53 (1998), 367-398

La pequeña y mediana empresa: límites, alcance y posibilidades ^(*)

La pequeña y mediana empresa (PYME) es objeto de numerosas referencias en el mundo socioeconómico. Desencantados del impacto real de la gran empresa existe cierta tendencia a redescubrir el valor de las pequeñas experiencias empresariales. En el presente trabajo se plantean tres objetivos relacionados con este agente empresarial: delimitar el alcance de sus condi-

(*) El presente trabajo constituye una versión más elaborada de una conferencia impartida bajo el título *¿Qué es lo que hace triunfar a una PYME?* en unas **Sesiones de Cultura Empresarial** que se desarrollaron en los municipios de Villa del Río, Pozoblanco, y Montilla de la provincia de Córdoba, y organizadas por la Excm. Diputación bajo el amparo de un Proyecto ADAPT financiado por el Fondo Social Europeo. Allí tuvimos la oportunidad de conocer, enriquecer y confrontar nuestras ideas con empresarios andaluces de éxito como *Núñez de Prado* (Aceite), *Productos Veleta* (Dulces), *Torrinco* (Carpintería Metálica), *Oleícola El Tejar*, *Almendras Morales* (Alimentación) y *Plastienvase* (Industrial). Posteriormente también hemos finalizado un trabajo de investigación sobre la PYME titulado *Empresas y emprendedores en Córdoba: treinta casos de éxito* que también ha nutrido empíricamente estas ideas. Agradezco al Consejo de Redacción de la revista y en especial al Prof. D. Adolfo Rodero Franganillo todas las sugerencias realizadas para la mejora del presente estudio, aunque la responsabilidad de todo lo escrito le corresponde sólo al autor.

cionamientos intrínsecos –originados por su tamaño–, clarificar las posibilidades efectivas respecto a las expectativas que despiertan en el mundo económico, y por último, proponer algunas estrategias de acción entresacadas de algunas experiencias empresariales con éxito. En este empeño se pondrán de manifiesto los inconvenientes y ventajas de la PYME respecto a las empresas de otra dimensión. En segundo lugar, se tendrán que deshacer una serie de mitos acerca de la pequeña y mediana empresa que se han ido propagando poco a poco. Este horizonte desmitificado nos conducirá a un perfil más cercano de lo que está ocurriendo en la realidad empresarial, y nos permitirá trazar a grandes rasgos unas líneas básicas en las coordenadas de una pequeña y mediana dimensión para un funcionamiento empresarial con éxito.

————— *Alfonso Carlos MORALES GUTIÉRREZ (**)* —————

Según pone de manifiesto el Estudio Schober PDM (1996) el tejido empresarial en España (2) se componía de dos millones de unidades de negocio desde grandes empresas a profesionales y pequeños negocios familiares. El volumen de ventas manejado por un 83% de estas entidades –más de 1.930.000 unidades empresariales– es de una cuantía inferior a los 100 millones de pesetas. De los casi dos millones de núcleos de actividad, el apartado específico de empresas estaría compuesto por algo más de 790.000 unidades si descontamos las actividades correspondientes a la categoría de profesionales independientes –abogados, médicos, ingenieros o arquitectos– y de pequeños negocios –minoristas, bares, etc.–.

La atomización del tejido empresarial español es un hecho que se mantiene desde hace años pues la inmensa mayoría podría considerarse como pequeñas y medianas empresas. Las grandes empresas son las más famosas pero también son claramente minoritarias en el panorama empresarial español. Sólo el 1% cuenta con más de cien empleados, mientras que el 58% de los núcleos empresariales tienen menos de diez trabajadores. Esta situación se mantendrá a medio y

(**) Profesor del Departamento de Economía, Ciencias Jurídicas y Sociología de la Facultad de C. Económicas y Empresariales (ETEA) adscrita a la Universidad de Córdoba.

(2) Citado en *Cinco Días*, 23 de mayo de 1996

posiblemente largo plazo. Ante este panorama hablar y profundizar en torno a la PYME representa situarnos en uno de los ejes fundamentales de la actividad económica española.

En algún momento puede desprenderse de las propuestas que se exponen a continuación una postura *apriorística* hacia este tipo de entidades que podría considerarse como favorable (3). Su posición competitiva de cierta indefensión, su pequeño tamaño que dificulta sus posibilidades y el carácter predominante autóctono podrían ser argumentos, al menos discutibles, que justificarían esta punto de partida que hemos pretendido dejar a un lado en nuestras proposiciones. Dicho esto, el recorrido del presente trabajo ha sido el siguiente: en primer lugar se realiza una delimitación de la PYME destacando sus peculiaridades socioeconómicas; en segundo lugar se enumeran ventajas e inconvenientes respecto a otro tipo de realidades empresariales –las grandes empresas–; en tercer lugar se establece un posible marco de evolución y se señalan condicionantes a nivel interno y externo; y por último se proponen algunos factores que pueden permitir que una PYME alcance cotas elevadas de excelencia empresarial.

1. Delimitación de la PYME

a) ¿Qué hay detrás de la palabra PYME?

La expresión PYME alude al conjunto de pequeñas y medianas empresas que se integran dentro de la estructura productiva. La desigual disponibilidad de datos, las diferencias en el grado de desarrollo económico y la variada intensidad de capital de las distintas actividades económicas impiden que se adopte una definición generalizada. Los parámetros aplicados para encontrar una definición única de PYME varían en función del tratamiento diferencial que se aplique (normas laborales, fiscales, contables, acceso a programas de apoyo financiero...). El límite de lo que es una PYME y lo que no es resulta difuso. Generalmente se utiliza su

(3) Las posturas al respecto son muy diversas. Desde los que apuestan por sus posibilidades (K. CAMPBELL (1997) «El pez chico puede comerse al pez grande» *Expansión*, 1 de diciembre, p.10; y hasta los que se posicionan con un sentido más crítico (B. HARRISON (1994) El mito de las pequeñas empresas, *Harvard Deusto Business Review*, nº 5, pp.30-39; B. HARRISON (1997) *La empresa que viene*, Paidós Empresa, nº 46, Barcelona.

dimensión por volumen de negocio o por número de trabajadores. Se suele tomar los 250 empleados como límite superior (4). Teniendo en cuenta siempre el peligro de parcialidad en que se incurre al acotar un colectivo tan heterogéneo, pueden enumerarse otras características organizativas, más o menos comunes, que pueden ayudar a su catalogación:

1. *En cuanto a la propiedad*: son empresas independientes, gestión y propiedad suelen estar unidas en la misma persona. Esta particularidad se encuentra íntimamente relacionada con el carácter familiar de estas experiencias.
2. *En cuanto a su estructura interna*: su estructura organizativa es simple (5), es decir, una departamentalización funcional rudimentaria, escasa burocratización, centralización de decisiones, etc.
3. *En cuanto al entorno en el que se desenvuelven*: carecen de posición dominante en el mercado. Así en El Informe Notemboom, aprobado por el Parlamento Europeo en 1978, se afirmaba: «*las pequeñas y medianas empresas son indispensables para mantener el orden económico en la medida en que contribuyen a afrontar riesgos, responsabilidades y propiedad y, lo que es más importante, a mantener la competencia. Las posiciones de dominio apenas pueden implantarse allí donde existen pequeñas y medianas empresas bien concebidas y bien dirigidas*».

La dificultad para asignar límites precisos a este colectivo no impide reconocer que su existencia tiene unos efectos económicos y sociales de creciente interés (6).

(4) La Unión Europea presentó un proyecto de recomendación en 1996 en el que consideraba tres niveles de PYME en función del número de empleados, volumen de negocio en ecus, balance total, y que no esté participada en más de un 25% por empresas de mayor dimensión. Estos niveles serían: *mediana empresa* (menos de 250 empleados, menos de 40 millones de ecus de facturación, menos de 27 millones de ecus de balance total), *pequeña* (menos de 50 empleados, menos de 7 millones de ecus de facturación y menos de 5 millones de ecus de balance total) y *microempresa* (menos de diez trabajadores).

(5) En términos organizativos se denomina configuración emprendedora o simple. Un análisis más detallado de este tipo de características puede verse en A.C. MORALES GUTIÉRREZ (1997).

(6) Según el estudio titulado *Las empresas españolas en las fuentes tributarias*, que ha realizado el Instituto de Estudios Fiscales (IEF) con información referida a 1990, la participación en la economía española de las PYME -considerando como tales a la empresas que tiene menos de 250 trabajadores y teniendo en cuenta que las diferentes necesidades de tecnología y capital determinan una distribución sectorial muy diferenciada- se refleja en los datos siguientes: representan el 99,83% de las empresas y a ellas corresponden el 67,33% de los empleados, el

A título indicativo puede decirse que las empresas con menos de 10 trabajadores en España ocupan un 43% del empleo y realizan un 35% de las ventas, frente al 32% y 20% respectivamente en la Unión Europea.

b) Detrás de una PYME hay un emprendedor o una emprendedora

La vinculación entre la empresa y su propietario es muy estrecha en el caso de la PYME. La figura de empresa–empresario–directivo se concentra e identifica generalmente en una sola persona: el emprendedor. Por ello para conocer el funcionamiento y el dinamismo de estas entidades puede resultar de interés conocer el perfil y las actitudes de las personas que representan un papel protagonista de estas iniciativas. La Encuesta de Población Activa facilitaba (CES, 1995) algunos datos sobre las características de los empresarios españoles: el 74,2% son varones, sólo el 16% son técnicos profesionales o universitarios y el 50,7% tienen una edad comprendida entre los 30 y 49 años. La presencia de las mujeres en la actividad empresarial así como el número de empresarios más jóvenes con mayor nivel de formación y mayor tendencia a ejercer su actividad en equipo va en aumento (7).

Este perfil básico del emprendedor se completa con una serie de actitudes personales más o menos generalizadas:

- necesidad de independencia en grado más elevado que el resto de la población en general,
- acceso temprano al trabajo, ya sea en el negocio familiar o fuera de él,
- asunción de la responsabilidad por el resultado de las propias acciones,
- alta capacidad de iniciativa y deseo de éxito,
- propensión a asumir riesgos, pero moderados y en la medida en que pueda utilizar su juicio e ingenio para influir en el resultado de sus acciones.

Estas características no son ajenas al empresario español y están estrechamente

64,25% de las ventas, el 49,59% de los salarios, el 41,05% de las importaciones y el 56,33% de la recaudación por IVA.

(7) Según un informe de la Escuela de Organización Industrial (EOI) la mitad de las empresas que se han creado en España durante 1997 están dirigidas por mujeres. El dato es sorprendente si se compara con el 16% de emprendedoras en el año 1990 (*Expansión*, 20 noviembre de 1997, p.16).

ligadas al «control interno», o creencia de que la persona puede ejercer algún dominio sobre los hechos y el entorno. Esta actitud se contrapone al «control externo», o creencia en que los acontecimientos están controlados por fuerzas ajenas.

Una vez situado el contexto organizativo y humano de la PYME pasamos a delimitar las restricciones y ventajas que implica desarrollar la actividad económica en una unidad empresarial en el marco de estas características.

2. Alcance y posibilidades de la PYME

a) *Lo pequeño es hermoso y lo grande poderoso*

La teoría de las organizaciones propugna una serie de hipótesis respecto al tamaño organizativo que han sido constatadas empíricamente. Por ejemplo a mayor tamaño mayor burocratización. Sin embargo las ventajas que comporta un gran tamaño, también pueden constatarse. Diversos estudios nos muestran, entre otras, las siguientes tendencias a nivel de proceso funcional (8):

- 1. Función comercial:** Los recursos dedicados a variables fundamentales del marketing –gastos de publicidad sobre ventas–, aumentan a medida que se incrementa el tamaño de las empresas.
- 2. Función tecnológica:** La actividad tecnológica –porcentaje de gastos en I+D sobre las ventas y del personal dedicado a I+D sobre el empleo total– también crece con el tamaño (9). Sin embargo, cuando las PYME se deciden a utilizar las nuevas tecnologías, lo hacen en mayor proporción y su esfuerzo investigador resulta superior al de las grandes empresas (10).

(8) En este caso nos referimos a la Encuesta sobre *Estrategias Empresariales* (ESEE) realizada por el Ministerio de Industria y aplicada a una muestra representativa de 2.198 empresas industriales durante 1990. A pesar de su desfase temporal su validez resulta indiscutible, puesto que se refiere a comportamientos que permanecen y que viene condicionados por el tamaño de las empresas.

(9) Un porcentaje muy reducido de las empresas más pequeñas utilizan nuevas tecnologías aplicadas a la producción, tales como el CAD (diseño, asistido por ordenador), la robótica o los sistemas flexibles. Un 15,3% trabajan con máquinas-herramientas de control numérico. No obstante el grado de utilización de nuevas técnicas varía de unos sectores a otros.

(10) En cualquier caso todas las empresas españolas son muy dependientes del exterior en este terreno. Son las PYME de 51 a 100 trabajadores que acometen actividades de I+D las empresas

3. **Función laboral:** La PYME muestra una mayor propensión a los contratos eventuales pero la duración media de estos contratos es mayor (11). Además cuanto menor es la empresa mayor es el número de horas trabajadas al año por persona ocupada. Con las horas extraordinarias y con las horas no trabajadas el comportamiento es inverso.
4. **Función inversora:** La intensidad inversora es correlativa con el tamaño empresarial. La inversión por trabajador pasa de 395.000 pesetas en las empresas más pequeñas a 1,2 millones en las de más de 500 trabajadores. No obstante la variable sectorial resulta determinante a la hora de confirmar esta tendencia (12).
5. **Dimensión internacional:** La propensión a exportar (13) o importar—relación entre el valor de estas operaciones y el volumen total de ventas— no está condicionada por el tamaño de la empresa. Pero el tamaño de la empresa resulta un claro condicionante para la atracción de capital extranjero (14).
6. **Función de recursos humanos:** La posibilidad de invertir y el porcentaje de recursos que se destinan a formación crece con el tamaño de la empresa (15).
7. **Función financiera:** La debilidad intrínseca de las PYME en cuanto a sus

que aplican en mayor proporción tecnología nacional.

(11) Las PYME suscriben el 80% de la contratación temporal (*Capital Humano*, nº 104, octubre 1997, p.6). En el mismo sentido apuntan informaciones como la *Encuesta de Coyuntura Laboral*, aunque los tramos de empresa representados no sean homogéneos.

(12) Hay sectores en los que la proporción de valor añadido que se destina a la compra de bienes de equipo es superior en las PYME con respecto a las grandes empresas, aunque no lo sea la inversión por trabajador como ocurre en los sectores de productos alimenticios, textiles y calzados. La cantidad invertida por trabajador en los distintos sectores es tanto menor cuanto mayor es su intensidad de mano de obra.

(13) La propensión exportadora es más elevada en los sectores de «máquinas de oficina» (18%), «vehículos automóbiles y motores» (19,5%) y «cuero y calzado» (19,1%).

(14) El 92,6% de las empresas con menos de 200 trabajadores sólo tienen participación nacional, mientras que en el caso de las empresas con más de 200 trabajadores este porcentaje cae al 52,9%. Bien es cierto que, cuando se produce la toma de participación por parte del capital extranjero, ésta es mayoritaria y, por tanto controla las decisiones de la empresa. Este caso se da en el 64% de las PYME y en el 82% de las grandes empresas participadas.

(15) Es significativo que el 79,7% de las empresas encuestadas con menos de 200 trabajadores realizan alguna inversión en formación, frente al 97,3% de las empresas de más de 500.

posibilidades de obtención de recursos financieros se fundamenta en unos recursos propios siempre restringidos. Esta situación les impide además el acceso a fuentes financieras de mayor plazo y menor coste (16).

Por tanto, si las variables estratégicas –como son el marketing, la tecnología o la capacidad para atraer capital– se sitúan de forma más favorable para la empresa grande que para la mediana y pequeña. La conclusión podría ser que lo grande es sinónimo de éxito, mientras que ser pequeño es estar condenado a una falta de competitividad crónica.

Sin embargo las PYME pueden adoptar estrategias más flexibles que las grandes empresas, debido al tipo de contratación en función de las necesidades de la demanda, la menor frecuencia con la que recurren a los contratos de muy corto plazo, el menor número de horas extraordinarias y de horas no trabajadas, las jornadas más largas y salarios más bajos, la menor conflictividad laboral.

En cualquier caso, predomina la idea de que el tamaño es una condición para el éxito, o de otra forma, que la PYME es una empresa infradesarrollada. Paralelamente nos encontramos en una época de euforia respecto al alcance de las PYME. La lógica de las tendencias, el deseo de una realidad menos determinante que se transforma en mito y el análisis de los resultados que reflejan ciertos estudios pueden aportarnos cierta luz ante tal tesitura.

(16) Los datos de la Central de Balances del Banco de España para el bienio 1990-91 de una muestra de 2.683 empresas industriales no energéticas, de las cuales 2.613 eran privadas nos aportan alguna luz sobre el problema a pesar del sesgo hacia las grandes empresas que supone esta fuente. Se partió de una clasificación por tamaño que consideraba que el 68% eran pequeñas empresas (<100 trabajadores), el 23% medianas empresas (>100 y <500 trabajadores) y el 9% grandes empresas (>500 trabajadores). Las cifras de equilibrio financiero de estos tres grupos confirman que el peso de la estructura fija respecto al activo neto es mayor en las grandes empresas (67,21% que en las medianas (57,87%) y en las pequeñas (43,79%). Estas cifras resultan coherentes con la mejor tasa inversora ya comentada y están en función, principalmente, del mayor porcentaje que representan en las grandes empresas los recursos ajenos a largo plazo sobre el pasivo remunerado: un 28,03% frente al 15,01% en las pequeñas. Los recursos propios sobre pasivo son, por el contrario, más gravosos en las pequeñas y medianas que en las grandes empresas, lo que refleja la mayor dependencia de la financiación propia en las empresas de menor tamaño y, por tanto, su estrecha vinculación con la coyuntura económica. También en este sentido opera la mayor proporción de la financiación a corto plazo sobre el pasivo remunerado en las pequeñas empresas (25,60%) que en las grandes (22,44%). Destaca, al mismo tiempo, su mayor dependencia del descuento de efectos: el 8,96% en las pequeñas, frente al 3,36% en las grandes.

b) Mitos y realidades respecto a las PYME

Para desmitificar la idea «PYME» tenemos que fijarnos en qué empresas son las que realmente están creando empleo en Europa, quiénes son los empresarios que están creándolas, cuál es el perfil de estos empresarios de éxito y qué estrategias siguen. La Fundación Europea para la Investigación de la Iniciativa Empresarial (17) realizó un estudio con el auspicio de la Comisión Europea sobre *Los 500 empresarios más dinámicos de Europa: los creadores de empleo*. Dicha investigación ha venido a confirmar muchas de las ideas más extendidas sobre la iniciativa empresarial en Europa, pero también ha llevado a poner en tela de juicio algunos de los mitos más comunes sobre la creación de empleo y las empresas de éxito con altas tasas de crecimiento (18). Dado el interés de la investigación—puesto que algunas de sus conclusiones se refieren a las PYME— a continuación destacaremos las aportaciones más relevantes (Roure, 1996):

- 1) A veces se afirma que sólo las PYME son las que más empleos crean, sin embargo la realidad demuestra que *sólo un determinado tipo de PYME—las empresas y empresarios dinámicos— son las que registran altas tasas de crecimiento y generan empleo* (19).
- 2) Muchas veces se escucha que la principal fuente de crecimiento del empleo son las empresas de nueva creación (20). Pero la generación de empleo

(17) *European Foundation for Entrepreneurship Research* (EFER)

(18) La muestras de la investigación se limitó a empresas de tamaño medio con menos de 500 empleados en 1989 (al inicio del período estudiado) y más de 40 en 1994 (el último año estudiado). En todas las empresas, el empresario (o empresarios) poseían una proporción importante de capital.

(19) En el período estudiado, el número de puestos de trabajo existentes en el conjunto de Europa, incluidos todos los tipos de empresas, se redujo en casi dos millones en términos netos y, aunque la mayor parte de estas pérdidas son atribuibles a las grandes empresas, en torno a 700.000 puestos de trabajo perdidos corresponden a las PYME. En cambio, la muestra de 500 empresas que identificó el estudio citado (con un crecimiento anual medio en torno al 21% en términos de empleo y del 29% en términos de venta) consiguió crear más de 100.000 empleos.

(20) Algunas encuestas estiman en 3 años la vida media para el 50% de las nuevas empresas. Al mismo tiempo, asistimos a un creciente protagonismo de las unidades con menos de 5 trabajadores. Al final del período de 2 años comentado se había creado en España una nueva microempresa por cada dos mil habitantes, pero se habían perdido 33.000 empresas medianas y grandes.

puede constatarse por igual tanto en empresas maduras (21) como en aquellas de nueva creación.

- 3) Podría pensarse que las empresas con altas tasas de crecimiento se concentran en sectores nuevos. Sin embargo *las empresas dinámicas pueden encontrarse en todos los sectores (22).*
- 4) El estereotipo del empresario de una entidad con alta tasa de crecimiento es el de una persona joven y muy cualificada. Sin embargo, *los empresarios dinámicos son de todas las edades y niveles educativos (23).*
- 5) Existe el mito de que las empresas con altas tasas de crecimiento tienen detrás a un empresario enérgico y autosuficiente. Sin embargo *las empresas dinámicas tiene detrás a equipos con un enfoque profesional de la dirección de empresas (24).*
- 6) Podría formularse que las empresas con altas tasas de crecimiento se orientan hacia mercados en crecimiento. Sin embargo *las empresas dinámicas se orientan hacia segmentos del mercado en los que pueden ser los líderes o al menos un contrincante importante (25).*

(21) El colectivo de 500 empresas seleccionadas llevan operando una media de 17 años. De hecho, cuatro de ellas se crearon inicialmente en el siglo XIX, y sólo el 14% tenía menos de 5 años en 1994.

(22) La distribución sectorial de las *500 empresas más dinámicas de Europa* es bastante similar a la del conjunto de las PYME. Con todo, el sector servicios en su conjunto parece proporcionar un terreno más abonado para el crecimiento que la industria manufacturera. Este resultado parece demostrar que no existen sectores de éxito, sino, más bien, empresarios y organizaciones de éxito.

(23) Tres cuartas partes de los *empresarios más dinámicos de Europa* tienen edades comprendidas entre los 35 y los 65 años. Sólo el 7% tienen menos de 34 años y el 18 por ciento más de 55 años. Los empresarios dinámicos presentan unos antecedentes educativos muy variados, y menos de una tercera parte de ellos tienen un título universitario.

(24) La mayoría de los empresarios estudiados parecen tener una gran confianza en su propia capacidad para identificar y aprovechar oportunidades, superando toda clase de obstáculos. En cambio, son plenamente conscientes de los retos que supone sacar adelante una empresa en el entorno competitivo actual y, por lo tanto, forman equipos para complementarse en la dirección de la empresa.

(25) Más del 80% de los *500 empresarios más dinámicos de Europa* se consideran un agente relevante en su segmento de mercado. Estas empresas tratan de evitar la competencia concentrándose en segmentos o nichos que a veces crean ellas mismas, y en los que intentan desempeñar una función importante e influyente aplicando estrategias proactivas.

- 7) Las empresas con altas tasas de crecimiento se corresponderían con aquellas que se dirigen hacia mercados nacionales en los que pueden desarrollar una posición dominante. Sin embargo *las empresas dinámicas destinan una proporción significativas de sus ventas hacia los mercados de exportación (26) en los que pueden aprender y crecer.*
- 8) Las empresas con altas tasas de crecimiento en lugar de aplicar estrategias competitivas de bajos costes *compiten con productos y servicios de alta calidad (27).*
- 9) Frente a la idea de que las empresas de éxito utilizan fundamentalmente una tecnología original, la realidad muestra que *las empresas dinámicas confían sobre todo en sus empleados, poniendo sumo cuidado en su selección, formación y desarrollo.*
- 10) Podría plantearse como hipótesis que las empresas con altas tasas de crecimiento utilizan fuentes de financiación muy complejas para su desarrollo. Sin embargo *las empresas dinámicas se financian fundamentalmente con sus recursos propios y con la ayuda de créditos bancarios (28).*

Podría formularse como síntesis de la desmitificación realizada que una PYME no es una empresa de éxito por su tamaño, ni su tamaño impide que necesariamente

(26) En torno al 80% de las 500 *empresas más dinámicas de Europa* tienen una presencia activa en los mercados de exportación. Como media, la parte de las exportaciones es del 44% de sus ventas, y las exportaciones se dirigen sobre todo a otros Estados miembros de la Unión Europea. Las empresas dinámicas exportan un porcentaje mucho mayor de sus ventas que las PYME europeas en general, utilizan fundamentalmente canales de distribución directos y, en mucha menor medida, inversiones directas en el extranjero, empresas conjuntas o licencias.

(27) Los *empresarios más dinámicos de Europa* han optado por estrategias de diferenciación -en calidad de sus productos y servicios- con mucha mayor frecuencia que por estrategias de bajos costes. Estas estrategias se sustentan en una elevada participación de los empleados y clientes en el proceso de mejora.

(28) Los *empresarios más dinámicos de Europa* se esfuerzan por mantener su independencia financiera en la medida de lo posible. En el 87% de las empresas, el empresario principal controla más de la mitad de las acciones. La fuente de financiación más importante de este tipo de empresas son los beneficios no distribuidos. Los créditos bancarios son la única fuente de financiación significativa además de aquella. El capital de riesgo y los inversores privados sólo revisten cierta importancia en el 10% de las empresas que han salido a cotización en bolsa. Sin embargo, otro 30% está considerando salir a cotización, lo que puede llevarles a dar una mayor importancia al capital de desarrollo.

tenga éxito. Para completar nuestro análisis podría ser interesante poner de manifiesto las etapas de desarrollo de una empresa para situar que muchas PYME fracasan precisamente porque no superan determinadas etapas en las que el factor tamaño no resulta decisivo, otras empresas evolucionan cualitativamente más que cuantitativamente y se sitúan en una etapa determinada, y otras evolucionan y crecen en tamaño pero se encaminan hacia su ocaso.

3. El desarrollo de la PYME: evolución y condicionamientos

a) *¿Es la PYME una empresa infradesarrollada?*

La comprensión de las distintas fases de desarrollo de una empresa puede ayudarnos a acotar esta proposición. Además, de la misma forma que muchas de las características básicas de nuestra personalidad se forjan en los primeros años de la infancia, muchas de las virtudes y defectos de la pequeña y mediana empresa están presentes o se generan en sus primeros momentos de vida. Los empresarios capaces de situarse y determinar en qué fase de desarrollo empresarial se encuentran pueden usar el marco de análisis que se facilita a continuación para comprender mejor los problemas que afrontan y anticiparse a los retos que pueden avecinarse. Dicho marco (Churchill, 1996) comprende seis fases de desarrollo, cada una caracterizada por un índice creciente de tamaño, complejidad y/o diversificación, y definida por cinco factores: estilo de dirección; estructura organizativa; desarrollo de sistemas formales; grandes objetivos estratégicos; e implicación del propietario en la empresa. Seguidamente describimos los rasgos más característicos de cada una de estas etapas aplicables tanto a la pyme –sobre todo en las primeras etapas– como a la evolución de grandes empresas –reflejada en las últimas–:

• **Fase I: Nacimiento.** Se caracteriza por la existencia de una serie de problemas básicos no resueltos: los clientes son insuficientes, o no se puede suministrar el

(29) Se pueden proponer como cuestiones claves en esta fase las siguientes: ¿Podemos conseguir suficientes clientes y suministrar nuestros productos con un nivel de calidad suficiente para convertirnos en una empresa viable? ¿Podemos expandirnos a partir de un cliente clave, accediendo a una clientela más amplia? ¿Podemos desarrollar el producto desde el proceso de producción piloto a un proceso de producción estandarizado? ¿Tenemos suficiente dinero para atender las ingentes necesidades de liquidez a los inicios?

producto o servicio contratado en la cantidad necesaria y con la calidad requerida (30). La organización es muy simple; el propietario es la empresa, realiza todas las tareas importantes y aporta la mayor parte de la energía, la dirección y, junto con sus parientes y amigos, incluso el capital. Los sistemas y la planificación formal o son mínimos o inexistentes. La estrategia de la empresa consiste en sobrevivir. Muchas de estas experiencias nunca llegan a conseguir un número suficiente de clientes como para ser viables, el capital se va agotando y los propietarios terminan por liquidar el negocio. En otros casos, los propietarios no consiguen asimilar las exigencias que les plantea la empresa en términos de tiempo, dinero y energía y tiran la toalla. Las que consiguen mantenerse a flote pasan a la fase siguiente.

• **Fase II: Supervivencia.** La empresa ha demostrado su viabilidad: cuenta con un clientela suficiente y tiene capacidad para conservarla. El problema fundamental pasa a ser la relación entre los ingresos y los gastos. La organización sigue siendo muy simple, posiblemente con un número limitado de empleados supervisados por un director de ventas o un encargado general. Ninguno de ellos adopta las decisiones importantes por sí solo, sino que se limitan a aplicar estrictamente las instrucciones del propietario. La planificación formal se limita por lo general a la elaboración de previsiones financieras y a los planes de negocio. La supervivencia sigue siendo el objetivo principal. Durante esta fase, la empresa puede crecer en tamaño y en rentabilidad y pasar a la fase siguiente, o —como les sucede a muchas— estancarse durante mucho tiempo (31).

(30) Las principales cuestiones de esta fase serían: ¿podemos generar suficiente liquidez a corto plazo como para alcanzar el equilibrio financiero y financiar el mantenimiento o la sustitución de nuestros activos de capital a medida que se desgasten? ¿Podemos generar suficiente liquidez, como mínimo, para mantenernos en el negocio y financiar el crecimiento hasta alcanzar un tamaño lo suficientemente grande como para obtener un beneficio económico con nuestros activos y nuestro personal?

(31) Muchas de estas empresas se crean a partir de un hobby del propietario, y en donde los aspectos no económicos de la empresa, desempeñan un papel positivo. También pueden ser empresas familiares, como por ejemplo pequeños restaurantes. En muchos casos, estas empresas consiguen ser muy rentables y pasan a la siguiente fase. En otros, los fundadores eligieron empresas inviables en un sector ya muy congestionado, o se localizaron en un mal emplazamiento, y no consiguen, o no están dispuestos, a hacer todo lo necesario para conseguir que sean rentables. Explotan este tipo de negocio hasta que mueren o se jubilan, y aunque algunos de ellos se venden o traspasan a hijos que desean reformarlos, la mayoría simplemente dejan de funcionar y desaparecen.

• **Fase III: Estabilización.** La empresa ha alcanzado un estado saludable: tamaño suficiente, posición cómoda en el mercado y obtención de una rentabilidad superior a la media. La empresa puede mantenerse en esta fase de manera indefinida siempre y cuando no se produzcan cambios inesperados del entorno o una gestión deficiente reduzca su competitividad. Desde el punto de vista organizativo, la empresa ha crecido lo suficiente como para necesitar directivos funcionales que asuman algunas tareas especializadas lo que propicia el que la identificación entre la empresa y su propietario vaya diluyéndose. La liquidez abunda, y la principal preocupación reside en evitar el despilfarro en los períodos de mayor prosperidad. Se implantan sistemas básicos de gestión financiera, marketing, producción y una planificación articulada en torno a los presupuestos operativos. Muchas empresas se mantienen durante mucho tiempo en esta fase (32).

• **Fase IV: Crecimiento.** El propietario-directivo consolida la empresa utilizando la liquidez y la credibilidad consolidada para financiar su crecimiento. Las tareas más importantes consisten, además de asegurar la rentabilidad y la liquidez, en contratar y desarrollar aquellos directivos de mayor potencial dado que de ellos depende el futuro de la organización. El propietario delega la planificación operativa y comparte con los directivos claves la planificación estratégica, pero sigue como propietario/directivo participe en todas las áreas de actividad de la empresa. Si tiene éxito, la empresa puede crecer rápidamente y evolucionar a la siguiente fase (33).

• **Fase V: Despegue.** En este momento el problema clave es cómo conseguir

(32) En algunos casos, el nicho de mercado que ocupan sus productos no les permite crecer, como sucede con muchas empresas de servicios en localidades pequeñas y con los titulares de franquicias sujetos a límites territoriales. Si la empresa consigue adaptarse de manera continuada a los cambios del entorno, puede seguir así de manera indefinida, o ser vendida o fusionada de manera ventajosa, o también seguir creciendo. En el caso de los titulares de franquicias, esta última opción requeriría la adquisición de nuevas franquicias. Si la empresa no consigue adaptarse a las circunstancias, como les sucedió a muchos concesionarios de automóviles a finales de los años setenta y primeros ochenta, seguramente retrocedería hacia la fase de supervivencia.

(33) De hecho, la Fase IV suele ser un primer intento de crecer, por ejemplo a nivel regional, antes de lanzarse por entero por la senda del crecimiento. Si una empresa que se encuentre en la Fase IV fracasa, puede detectar las causas a tiempo para retrotraerse a la etapa anterior. De lo contrario, tal vez sea posible empezar de nuevo en la Fase II antes que quiebre o se vea obligada a una venta apesurada.

y financiar un crecimiento rápido. Las cuestiones más relevantes que se derivan de tal decisión son: la delegación (34), la gestión de tesorería (35) y el control de costes. La organización es descentralizada y, al menos en parte, se estructura en departamentos de naturaleza funcional. Los directivos claves deben mostrar un grado de competencia suficiente como para manejar la complejidad y el dinamismo que supone esta situación. Los sistemas adquieren mayor sofisticación. La planificación se convierte en una actividad permanente, y en ella participan todos los directivos claves. Aunque el personal de dirección ha aumentado considerablemente, la empresa sigue dominada aún por la presencia de propietario/directivo y por el control de la propiedad. Este es un período central en la vida de la empresa. Si el propietario supera los desafíos, tanto financieros como de gestión, de una empresa en crecimiento, puede convertirse en una gran empresa. En caso contrario existe la posibilidad de venderla –de forma ventajosa–, siempre y cuando el propietario reconozca a tiempo sus limitaciones (36). Si una empresa no consigue dar el gran salto adelante, tal vez pueda mantenerse siendo una empresa de éxito en estado de equilibrio con un tamaño adecuado o retroceder si los problemas son demasiado profundos.

- **Fase VI: Madurez.** Consolidar y controlar los beneficios financieros producidos por el rápido crecimiento experimentado y conservar las ventajas que otorga un tamaño pequeño –flexibilidad de respuesta, espíritu emprendedor– constituyen las principales preocupaciones en esta fase. La empresa debe ampliar la composición del equipo directivo lo bastante deprisa como para eliminar las ineficiencias del crecimiento y profesionalizar la empresa con herramientas tales como presupuestos, dirección por objetivos y los sistemas de costes estándar, y

(34) Podrían plantearse como cuestiones importantes en esta faceta: ¿Es capaz el propietario de delegar responsabilidades para mejorar la eficiencia en la gestión de una empresa cada vez más compleja? ¿Se tratará de una auténtica delegación, acompañada de controles del rendimiento y buena disposición para detectar los errores, o más bien de una auténtica abdicación?

(35) Son cuestiones clave a este respecto: ¿Se generará suficiente liquidez a partir de las operaciones y los ahorros de la empresa como para satisfacer las enormes exigencias que el crecimiento impone? De no ser así, ¿dónde y cómo puede conseguir financiación adicional? ¿Tolerará el propietario un alto coeficiente de endeudamiento o la dilución de su capital?

(36) Esta situación se produce frecuentemente, ya sea porque intentan crecer demasiado deprisa y se quedan sin dinero (el propietario cae víctima del *síndrome de omnipotencia*) o porque son incapaces de delegar (el *síndrome de la omnisciencia*).

hacerlo sin ahogar su espíritu emprendedor. Se dispone del personal y los recursos financieros necesarios para proceder a una detallada planificación tanto operativa como estratégica. La dirección está descentralizada y cuenta con una dotación suficiente de directivos con la experiencia adecuada. El propietario y la empresa son dos cosas muy distintas, tanto financiera como operativamente. Pero la empresa no ha llegado a la meta. Cuenta con las ventajas que le aporta su tamaño, sus recursos financieros y su talento directivo. Si consigue mantener su espíritu emprendedor, tendrá una vitalidad extraordinaria, en caso contrario puede encontrarse en lo que puede considerarse como una séptima etapa: la osificación.

• **Fase VII: Osificación.** Se caracteriza por la falta de decisiones innovadoras y la aversión a todo tipo de riesgos. Esta etapa parece ser más común en las grandes corporaciones cuyas cuotas de mercado considerables, poder de compra y recursos financieros las hacen viables hasta que se produce un cambio significativo en el entorno. Desgraciadamente, suelen ser los competidores –que crecen más rápido– los que advierten estos cambios con mayor antelación.

b) Condicionamientos internos: dificultades para crecer y perdurar

La evolución probable de una entidad nos muestra diversos estados de crecimiento y las características que lo acompañan. Dado que el objeto de nuestro estudio son las PYME puede ser de interés el reflexionar sobre aquellas cuestiones críticas que pueden posibilitar o restringir esa *pérdida de identidad* por su dimensión: convertirse en una gran empresa. Hemos elegido dos cuestiones al respecto que abordaremos sucintamente: las dificultades para el crecimiento y los problemas de la sucesión de los fundadores.

b.1) Una decisión crítica: dejar de ser una PYME

Creer es un concepto inherente a la dinámica empresarial. En el desarrollo de la PYME puede surgir la decisión, o la oportunidad, de dar un salto cuantitativo y cualitativo que consecuentemente lleva aparejado el dejar de ser una PYME. Dicha decisión surge concatenada con otras. Por un lado, es posible que la empresa necesite nueva financiación externa para posibilitar su expansión. Por otro lado, el aumento del tamaño de la organización puede obligar al empresario a cambiar la manera en que se gestiona la empresa, al reducirse considerablemente el control

directo de sus operaciones cotidianas.

Una de las consecuencias más evidentes ante el crecimiento consiste en la pérdida de cercanía y de calor humano a nivel de la cultura organizativa a medida que la empresa crece (Levié, Hay 1996). Los empleados que llevan en la empresa desde los primeros momentos se quejan de que las relaciones con el empresario ya no son lo que eran. Este problema tiene su origen en la incapacidad de comunicar los cambios que están produciéndose en la organización, así como en la función del empresario. A menudo, un crecimiento rápido obliga al empresario a dedicar más tiempo a gestionar los recursos externos, como grandes clientes extranjeros, bancos de inversión, accionistas institucionales, medios de comunicación y mercados de valores. Todo esto suele absorber a los empresarios más tiempo –fuera de la empresa– del que esperaban y sus empleados perciben que ya no está tan disponible como antes (37).

El temor a la pérdida del control respecto a otras personas del ámbito interno de la organización es innato al empresario. Pero mucho más explícito es su temor a perder control frente a los proveedores en general, y a las entidades bancarias, en particular. La incapacidad de establecer y mantener con los proveedores de recursos una relación estrecha basada en la confianza y el beneficio recíproco puede traducirse en contratos jurídicamente muy complejos, la exigencia permanente de informaciones relativamente triviales pero que consumen una gran cantidad de tiempo y la retirada inesperada de los recursos precisamente en el momento que más se necesitan. No todo es culpa del empresario. Por supuesto, algunos proveedores de recursos pueden no responder a la necesidad de una empresa que comienza de establecer relaciones a largo plazo basadas en la confianza y el beneficio mutuo. Al fin y al cabo, los proveedores de recursos deberían actuar como agentes del cambio, no como barreras al crecimiento.

Si un empresario decide no asumir la decisión de crecer sus estrategias de acción se reducen considerablemente. Lo normal sería coexistir con estas barreras e identificar y mantener un pequeño nicho de mercado protegido y

(37) Una solución estructural, a la que han recurrido con éxito muchas organizaciones empresariales de éxito, consiste en replicar, en lugar de sustituir, la vieja cultura informal de los comienzos. Una manera de hacerlo es superponer a la incipiente estructura funcional un mosaico de equipos de proyecto multifuncionales. Los empresarios más avisados incorporan como miembros de estos equipos a asesores, clientes y proveedores cuando es oportuno. Estos equipos se forman para responder a necesidades específicas y se disuelven al concluir su misión.

practicar la autosuficiencia financiera y de gestión. Sin embargo, cuando no existen grandes barreras de entrada en el mercado, o existe cierta inestabilidad tecnológica, la viabilidad de una estrategia de este tipo disminuye. Si la dirección de la empresa es incapaz o no está dispuesta a superar mediante el crecimiento su actual situación de debilidad estratégica, la competencia se intensificará a medida que competidores más capaces –o, simplemente, con más recursos– entran en sus dominios.

Existen dos tipos de barreras: las externas y las internas. Según diversos estudios (38) las dos principales barreras internas a la hora de plantearse un mayor desarrollo empresarial son la capacidad de la dirección para manejar el crecimiento y las reticencias de los propietarios/directivos a ceder parte de su control a cambio de financiación para el crecimiento (en forma de recursos propios o ajenos). En cuanto a las barreras externas las citadas con mayor frecuencia son la existencia de un mercado caracterizado por una fuerte competencia y un escaso potencial de crecimiento. A las segundas se atribuye por parte de los empresarios mayor importancia que a las primeras.

Cabría preguntarse si los temores que aparecen como barreras internas son reales o infundados. Respecto a la convicción de que, para obtener los recursos necesarios para el crecimiento de la organización y, por consiguiente, para su supervivencia, el empresario no tiene más remedio que ceder el control de la empresa –accionistas, bancos,...– (barrera de pérdida de control) conviene poner de manifiesto su inconsistencia con una visión moderna de la empresa. Al plantearse el crecimiento en términos de control –y no de uso (39)– de los activos, el empresario aplica modelos anticuados de capitalismo que equiparan la propiedad con el control, así como modelos anticuados de pensamiento en la gestión que consideran el control como la única forma de dirección posible. Esta diferencia conceptual no gira sólo en torno a la alternativa entre alquilar o comprar. Se refiere

(38) Según las encuestas llevadas a cabo en el marco de las investigaciones de la London Business School, en las que se comparan los resultados de las encuestas realizadas entre pequeñas y medianas empresas no cotizadas de todo el Reino Unido en 1992, 1994 y 1996 (Churchill, 1996)

(39) Investigaciones realizadas en Estados Unidos han puesto de manifiesto que las empresas de alto crecimiento hacen uso de recursos externos en mayor medida que las empresas de bajo crecimiento. En otras palabras, la prioridad de la dirección de las empresas de alto crecimiento no es tanto el control o la propiedad como el uso de los activos.

fundamentalmente a la forma de gestionar los activos.

Además el control no sólo consiste en ejercer un férreo poder sobre todos los recursos incluso los humanos. Recientes investigaciones realizadas en Estados Unidos revelan que los máximos responsables de las empresas de mayor crecimiento hacen mayor hincapié en el desarrollo de una cultura corporativa que motive a los empleados y la creación y comunicación de una visión del futuro de la organización que se trasmite no sólo dentro de la empresa sino también a los propietarios de los recursos externos (40).

b.2) Segunda decisión crítica de la PYME: perdurar (41)

La opción de crecer tiene repercusiones inmediatas y a largo plazo. Puede plantearse que crecer es sinónimo de perdurar pero la realidad no refrenda esta proposición. Perdurar requiere otro planteamiento distinto. En el caso de las PYME su viabilidad a lo largo del tiempo no sólo depende de factores de mercado sino también de factores idiosincráticos. Ya comentábamos la vinculación entre empresario y familia. La problemática de la PYME se encuentra estrechamente asociada a la problemática de la empresa familiar que necesariamente no tiene por qué ser pequeña (42). La impronta familiar condiciona a las PYME en su

(40) No obstante, estos trabajos de investigación han puesto de manifiesto que, durante las fases de rápido crecimiento, estos comportamientos claves suelen verse sometidos a grandes presiones, y la rentabilidad descende. Una de las principales causas puede ser simplemente que los presidentes se encontraban demasiado ocupados apagando incendios a nivel operativo o inmersos en los nuevos desafíos que el crecimiento entraña (como comunicarse con los nuevos grupos de intereses dentro de la empresa) como para desempeñar la capital función de motivación y comunicación frente a la organización y al resto de los proveedores de recursos.

(41) Algunos de los datos que se vierten en este apartado se refieren a las ideas de A. Vilanova y A. Gimeno profesores de (ESADE), de Barcelona, donde imparten una asignatura específica llamada *La gestión de la empresa familiar*, sobre un estudio de 206 empresas familiares de todos los sectores situadas sobre todo en Cataluña. Citado en S. TOBARRA (1997) «Propietario y gerente», *El País*, 19 de enero. Suplemento de Negocios. También hemos utilizado el trabajo publicado recientemente por el Servicio de Estudios la *La Caixa* en su colección de Estudios e Informe titulado *La sucesión en la empresa familiar: aspectos organizativos y fiscales* (1998).

(42) Se estima que en España el 71% de las empresas que facturan más de 200 millones de pesetas son empresas de esta naturaleza.

perdurabilidad de diversas formas (43). Entre otras pueden destacarse:

a) *Su orientación hacia la autofinanciación*, es decir, presentar balances con muchos fondos propios y pocas deudas bancarias. Los propietarios acostumbran a ponerse un sueldo y a repartir pocos dividendos (44). El inconveniente es que generalmente existe cierta confusión entre la caja de la empresa y la economía familiar.

b) *Los recursos humanos y los de capital salen del mismo sitio*. Se debe intentar mantener relaciones empresariales adecuadas por encima de los lazos familiares, que incluso pueden no ser de primer grado, sino que en las empresas antiguas llegan hasta familiares lejanos.

c) *La idea del largo plazo se encuentra arraigada*. Se piensa más en el futuro de la empresa porque está ligada a la familia, más allá del propio presente de las personas que la dirigen y que son sus actuales propietarios. Ello requerirá, entre otras cuestiones, clarificar los procesos decisorios entre los diversos ámbitos –consejo de administración, propietarios, directivos y familia– que previsiblemente se irán haciendo más complejos (45).

d) *Tienen dificultades para sustituir al miembro de la familia que hace de líder en la empresa* (46). Hasta los años sesenta, la dirección de la empresa le solía *tocar* al hijo mayor cuando el padre o el abuelo dejaban la primera línea, pero las cosas han cambiado, suele ser bastante normal que el miembro más preparado de la

(43) A. MAS-COLELL señala la estructura de capital cerrada de las empresas familiares como un límite a sus posibilidades de crecimiento (A.MAS-COLELL (1997) «El futuro de las pyme españolas», *Expansión*, 27 de mayo, p.30)

(44) El 44% de las empresas optan por capitalizar los beneficios para tener fortaleza financiera suficiente y no pedir préstamos o reducirlos a la mínima expresión. Asimismo, tres cuarta partes de las empresas hacen las ampliaciones de capital sólo para la familia. Las estrategias están divididas a la hora de elegir entre la rentabilidad a corto y a largo plazo. El 53% de las empresas dicen que tiene como objetivo la rentabilidad «sólo a largo plazo».

(45) El establecimiento de un «protocolo familiar» reviste así una especial importancia para asegurar la continuidad del espíritu empresarial, siempre y cuando éste no sea un conjunto de reglas rígidas que impidan el desarrollo futuro de la empresa. El empresario no deberá pretender «reinar después de muerto», sino, al contrario, establecer un sistema de valores que promueva el consenso entre los herederos en pro del beneficio conjunto.

(46) El 72% de las empresas consultadas admiten que tienen o han tenido dificultades para sustituir al líder familiar. Resulta interesante en este aspecto el trabajo de J.M. AMAT SALAS (1998) «La continuidad de la empresa familiar», *Boletín AECA*, nº 47, pp.2-6.

familia sea el que se haga cargo de la dirección general. Con todo, aún hay una asignatura pendiente: la llegada de las mujeres a la primera línea ejecutiva. Otra cuestión clave es el momento del relevo ya que muchos padres y abuelos se resisten a dejar las riendas del negocio, al considerarse imprescindibles. Conviene por tanto desarrollar una planificación del proceso de sucesión y de preparación de los mismos (47). Muchas veces retirarse no supone tener que dejar la empresa. Al contrario, puede ser útil para la organización que el fundador permanezca en un segundo plano garantizando un proceso de transición más fluido y satisfactorio.

e) *En la tercera generación* (48) y en las siguientes suele haber choque entre las familias que están comprometidas con el proyecto y las que no lo están (49). Estas empresas crean a veces unos comités de familia para discutir los temas al margen de los órganos de dirección, es decir, el Consejo de Administración y los comités directivos.

Portanto, familia, sucesión, y relevo son cuestiones indisolublemente asociadas a la PYME que pretenda plantearse un horizonte más allá de la mera supervivencia.

(47) El primer paso en la planificación de la sucesión es la preparación de los sucesores, de modo que éstos alcancen una preparación humana y técnica coherente con el espíritu del emprendedor y las necesidades de un profesional de la dirección. La preparación de la sucesión se desarrolla en diversas fases. La remota, orientada a la inculcación de virtudes humanas de carácter general. La próxima, más vinculada a la preparación académica técnica. Y la inmediata, dedicada a los aspectos más particulares, que entraña la incorporación a la empresa familiar. Con todo, el proceso de preparación del sucesor puede no dar los resultados apetecidos y puede plantearse una sucesión por parte de los directivos no familiares.

(48) El Profesor M. Gallo identifica las siguientes dificultades asociadas al paso de la segunda a la tercera generación: el distanciamiento familiar, la mayor dilución de la propiedad y, por tanto, desde el punto de vista de implicación en la actividad como de exigencias de rentabilidad sobre el capital. En cuanto a las orientaciones, este autor aboga por fortalecer el espíritu de empresa familiar al tiempo que se considera útil establecer métodos que permitan la desvinculación de la propiedad de los miembros familiares no interesados directamente en el proyecto.

(49) Vilanova y Gimeno quieren acabar con el mito de que los nietos suelen vender la empresa que construyó con esfuerzo el abuelo. «*No es verdad ese refrán que dice que el abuelo crea la empresa, el hijo la hace crecer y el nieto o el bisnieto la vende. Hay bastantes empresas de tercera generación o más*», señala Albert Gimeno. Un 13%, según Gimeno y Vilanova, son empresarios de tercera generación o más, algo que no es fácil de alcanzar en el actual mundo competitivo y cambiante. Citado en S. TOBARRA (1997) «Propietario y gerente», *El País*, 19 de enero. Suplemento de Negocios.

c) *Los condicionamientos exógenos en la dinámica empresarial*

Las instituciones públicas vienen desarrollando un papel activo de fomento de la actividad empresarial a través de PYME (50). Los organismos representativos de las PYME vienen solicitando insistentemente la adopción de nuevas medidas en distintos ámbitos –tributario, administrativo, laboral, seguridad social (51)– para potenciar el desarrollo de este tipo de experiencias. La OCDE (1997) considera en un estudio sobre la reforma de la empresa pública y el empresario la burocracia, la innovación y la financiación como factores limitantes para el dinamismo empresarial (52).

c.1) La burocracia

La lentitud de la organización pública en el reconocimiento y legitimación de la actividad empresarial presenta tres manifestaciones diferenciadas:

- *Trabas burocráticas en la creación:* Cada trámite exige un promedio de cuatro documentos distintos e implica a un mínimo de seis organismos diferentes, y el resultado de todo esto es que la empresa, antes de poder comenzar legalmente sus actividades, tiene que esperar entre diecinueve y veintiocho semanas. En Estados Unidos se necesita medio día para establecer una nueva empresa (53). En resumen,

(50) En España existe una Dirección General de Política de la Pequeña y Mediana Empresa. Para obtener información actualizada de las ayudas y otras informaciones relacionadas con el fomento de la PYME en España puede consultarse en internet la siguiente dirección: <http://www.mcx.es/pyme>

(51) Estas reivindicaciones pueden sintetizarse en las siguientes: de orden tributario, con objeto de reforzar los recursos propios, la supervivencia de las empresas recientes y las inversiones en formación; en el entorno administrativo, para reducir las cargas administrativas y facilitar la información y asistencia técnica necesarias; en el marco laboral, para proseguir la reforma emprendida y hacer posible a las PYME la mejor adecuación de la plantilla a las necesidades cambiantes del mercado; en las cargas sociales, ya que estas actúan como un impuesto sobre el empleo, penalizando especialmente a las PYME por ser intensivas en mano de obra.

(52) Elaborado a partir de O. MARTÍ (1998) «Los pecados de la burocracia», *El País*, 3 de mayo.

(53) La complejidad de la madeja administrativa fue evocada por el *Financial Times* en Abril de 1998, relatando la lista de instancias a la que puede que haya que presentar documentos. «Primero hay que proporcionar datos al ayuntamiento local y luego al registro industrial

dice el informe, *la creación de una nueva empresa es un proceso particularmente largo y complejo que obstaculiza el desarrollo de compañías más flexibles.*

- *Obstáculos para abandonar la actividad empresarial:* Si poner en pie una empresa es difícil, cerrarla puede calificarse de «proceso complicado y oneroso» hasta el punto de que en España incluso el coste de un fracaso es disuasorio para un empresario y obstaculiza la asunción de riesgos de esta naturaleza.

- *Incertidumbres en la protección del tráfico mercantil:* La OCDE se refiere al sistema judicial «cuya eficacia habría que mejorar para garantizar un mayor respeto de las disposiciones contractuales».

c.2) El ambiente de innovación

Las oportunidades de innovación tecnológica son menos numerosas en España que en otros países. El número de investigadores por cada 10.000 trabajadores en España es de 30, la mitad que en Francia (54). Si en los Estados Unidos esos talentos básicos para la innovación están, en un 79%, ligados a la empresa –un 70% en el Japón, un 56% en Alemania, un 45% en Francia– en España el porcentaje es modesto: un 23%. El resultado de todo ello es, afirma la OCDE, un tejido empresarial «cuya capacidad para generar o adaptar nuevas ideas es muy limitado». Conclusiones similares pueden obtenerse del coeficiente de inventiva calculado a partir del número de patentes registrado por cada 10.000 habitantes, en donde España sólo aparece por delante de Portugal y Turquía y muy lejos de suizos, australianos, suecos y alemanes.

del gobierno regional, al registro de la propiedad, a la oficina de la Seguridad social, al ministerio de Economía, al de Trabajo y puede que a las autoridades regionales que tengan competencias sobre Trabajo. Cada organismo puede requerir entre tres y diez documentos y cada uno de estos ha de presentarse por duplicado, triplicado o cuadruplicado». En resumen toda nueva empresa tiene que cumplir entre trece o catorce formalidades generales antes de iniciar su actividad - con formalidades suplementarias que se aplican en ciertos sectores». Si la fórmula escogida es una sociedad, entonces hay que contar con un mínimo de cinco trámites adicionales

(54) Pero ese dato en sí no sería alarmante -Italia tiene 33 investigadores por cada 10.000 trabajadores, Austria 34, Gran Bretaña 51, Japón 81- si no fuera porque la mayoría (un 60%) dedica su actividad a la enseñanza universitaria.

c.3) Los problemas de financiación

Entre las pequeñas y medianas empresas españolas, sólo un 47% de las entrevistadas en la Encuesta a Empresas Europeas percibe que tenía acceso suficiente a la financiación necesaria para sacar adelante sus proyectos en los tres próximos años, frente a una media europea del 55%. Esta percepción de dificultad contrasta con un entorno en donde los tipos de interés son más bajos y existe una inflación controlada. El primer problema que se observa es que España sigue siendo «uno de los países en los que los términos medios de pago son más largos (73 días) dentro de la zona OCDE». Este retraso en el pago no queda compensado—la mitad de las empresas nunca aplican intereses a estos retrasos—. En ese sentido, es significativo que el nivel de desconfianza de las entidades bancarias o de prepotencia en las relaciones empresa grande—pequeña, las pequeñas empresas españolas se muestren las más puntuales en materia de pagos en el conjunto de Europa y las grandes sean también las que pagan con más retraso en el continente. En todo caso, pese a las mejoras en las condiciones crediticias, obtener financiación ha sido difícil y costoso para muchas empresas españolas (55). Posiblemente, según se desprende del informe de la OCDE, esta elevada percepción empresarial sobre las dificultades que les plantea la financiación en un entorno de tipo de interés a la baja se deba a la inclinación de la banca española al «racionamiento de los créditos», a concentrar sus actividades en las empresas más asentadas y de mayor tamaño.

Una vez establecido el marco de los condicionantes internos y externos de la PYME a nadie se le escapa el hecho de que algunas tienen éxito casi independientemente del tamaño. Surge entonces la pregunta: *¿qué orientaciones básicas adoptan ese colectivo de PYME que se desenvuelve con éxito aprovechando sus ventajas a pesar de los condicionamientos de su dimensión?*

4. Factores para la excelencia empresarial en la PYME

La pequeña dimensión no será sinónimo de eficacia y los puestos de trabajo seguirán siendo insuficientes y precarios mientras no se pongan al servicio de

(55) Durante 1997, el 43% de las compañías entrevistadas en la *Encuesta a Empresas Europeas* citaba el coste de la financiación como una restricción a corto plazo para la expansión de sus negocios, mientras que un 32% la citaba como una restricción a largo plazo.

unidades productivas capaces de generar bienes y servicios con calidad y precios competitivos, dentro del contexto que exigen las nuevas circunstancias. Esta proposición no es sólo un deseo sino una realidad para determinadas PYME—como las *mittelstand* alemanas (56)— que son capaces de desarrollarse utilizando y combinando sus recursos y oportunidades de forma estratégica. A continuación presentamos algunas de estas líneas básicas orientativas de pequeñas y medianas empresas de éxito entresacadas de diversos estudios (Cliford y Cavanagh, 1989; Muzyka y Churchill, 1996; Breuninger y Muzyka, 1996):

a) Mantener el impulso inicial: orientados hacia las oportunidades

¿Por qué tantas organizaciones emprendedoras pierden la capacidad para identificar y perseguir las nuevas oportunidades que se presentan? En primer lugar, tienden a centrarse demasiado en las actividades que les dieron el éxito, descuidando el proceso organizativo, que desempeña un papel relevante en su resultado excelente. En segundo lugar, intentan en vano mantener lo que se tiene mediante la implantación de un excesivo número de normas, sistemas y controles.

En el caso de las *mittelstand* alemanas la orientación estratégica estaba dirigida básicamente a la identificación y el aprovechamiento de oportunidades, asegurar la renovación de las líneas de producto y las actividades de la empresa. Tradicionalmente, muchas de estas empresas han producido y vendido productos basados exclusivamente en su tecnología y en sus conocimientos especializados. La actitud predominante sería: si creemos que es mejor, el mercado tiene que aceptarlo porque incorpora nuestra mejora tecnológica (57). Sin embargo las PYME de éxito parecen tener un modelo iterativo de crear e introducir nuevos productos y servicios. Este proceso comprende la búsqueda de una combinación

(56) La *mittelstand* constituye un tipo de empresa característica de Alemania Occidental perteneciente al sector de las pequeñas y medianas. Tres cuartas partes de ellas son empresas familiares y un elevado porcentaje está constituido por empresas manufactureras. Muchas de ellas se crearon incluso a principios de siglo, mientras que otras se fundaron después de la Segunda Guerra Mundial.

(57) En el ámbito de las PYME de alta tecnología existe un estudio de casos de 18 empresas que confirma alguna de las propuestas que hacemos. Ver I. MARCH CHORDA (1998), «Modelización empírica del comportamiento PYMEs high-tech innovadoras», *Revista de Economía y Empresa*, n° 32, Volumen XII, 1° cuatrimestre, pp.43-64.

de necesidades reales de los clientes y las competencias que la empresa puede aportar para crear valor para ambas partes. Una consecuencia de este enfoque es que el desarrollo de productos se realiza mediante contactos sucesivos con los clientes (58). Esto, a su vez, conduce a las empresas a buscar nichos de mercado y a crecer mediante la explotación de sucesivas oportunidades de nicho. Han adquirido una mejor comprensión de la necesidad de aprovechar oportunidades para renovarse y crecer, por un lado, y una conciencia interna más generalizada de la necesidad de centrarse en las oportunidades a todos los niveles, por otro.

b) Horizontalidad frente a verticalidad

Las empresas investigadas (Breuninger y Muzyka, 1996) trabajan mediante equipos y grupos de proyecto, y los nuevos problemas o desafíos se abordan horizontalmente más que verticalmente. Los equipos integrados por miembros de diferentes departamentos son capaces de cooperar y procesar las innovaciones. La dirección de la empresa se esfuerza agresivamente por mejorar la comunicación y la transferencia de conocimientos llegándose a encargar a los diseñadores o los directores de producto –que casi nunca ven a un cliente– la realización de investigaciones de mercado entre los usuarios finales. La principal mejora radica, sin embargo, en la creación de nuevos productos y servicios mediante un enfoque cooperativo que utiliza una tecnología muy diversa. Las personas han dejado de sentirse seguras u orgullosas de sus conocimientos técnicos a nivel individual; ahora tienen que aplicarlo con el resto de la empresa para crear valor.

c) Instalados en el cambio

El concepto de cambio y de adaptación permanente también se encuentra profundamente arraigado en estas organizaciones. La transformación fluida (en función de las necesidades pero sin mucha planificación) se ha convertido en un modo de vida. La incidencia de este proceso en el personal parece haberse minimizado eludiendo las reducciones de plantilla y poniendo el énfasis en la

(58) Puede verse el caso de la empresa *Thermos* y el proceso de creación y diseño de una barbaoca eléctrica (A.C. MORALES GUTIÉRREZ, J.A. ARIZA MONTES (1995) *Las organizaciones. Casos de análisis organizativo*. Publicaciones ETEA, pp.89-96)

reorientación y la reconversión profesional. En varios casos, estas organizaciones han hecho gala de un enfoque del desarrollo de oportunidades y productos innovadores substancialmente más intertecnológico e interfuncional (combinando distintas competencias y tecnologías con el fin de satisfacer las necesidades del cliente). Muchos de los productos desarrollados han surgido de este proceso de compartir los conocimientos tecnológicos, y no de la búsqueda de mejores soluciones para una tecnología dada.

d) Centrados en la eficacia

Convencidos de los peligros de una excesiva certidumbre y estabilidad ¿cuál es el anclaje cuando uno se instala en el cambio? La excelencia empresarial precisa una actitud de comprensión de la necesidad de alcanzar cotas elevadas de eficacia que se encuentre generalizada y extendida por toda la organización. En la organizaciones investigadas la eficacia adquirió una importancia primordial a nivel de toda la organización, de los equipos y de las personas, y el cumplimiento de los objetivos de la empresa pasó a ser objeto de una comunicación más abierta. En estas organizaciones aumentó el grado de responsabilidad y de conciencia sobre la eficacia general de la organización. En las organizaciones innovadoras seleccionadas, prácticamente todos los empleados comprendían los objetivos no sólo de su propia unidad, sino del conjunto de la empresa. Sus direcciones habían reconocido que si la gente no sabe a dónde va, es muy probable que escojan al azar cualquier camino.

e) Gestión de información equivale a gestión de poder de mercado

Un pilar fundamental de los logros alcanzados por estas organizaciones ha sido la mejora de los conocimientos y de la gestión de la información. Esta gestión de la información no sólo comprende las soluciones de hardware, sino también una mejora de los procesos de recogida, análisis y difusión de los conocimientos dentro de la organización. En estas organizaciones, la información está ampliamente disponible. Esto ha surtido también sus efectos sobre los mecanismos de control. La amplia disponibilidad de información sobre los resultados y la reacción de los mercados ha hecho que el control operativo sea más sutil y difuso. Debido a la mayor visibilidad y transparencia existentes, cada persona procura controlar sus

propias acciones. En la mayoría de los casos, el disponer de hechos y no sólo de opiniones o convicciones ha contribuido a mejorar la toma de decisiones, actuar con mayor rapidez y promover la cooperación entre distintas tecnologías y funciones.

d) Creadores de valor: lo que no está en el proceso no está en el producto

Las organizaciones seleccionadas han adoptado medidas para racionalizar su cadena de valor, centrándose en las actividades claves para desarrollar el potencial de crecimiento de la empresa y su rentabilidad en el futuro. Se han planteado activamente la cuestión ¿dónde añadimos valor? Como consecuencia de esta reflexión las empresas establecieron fuertes relaciones con sus proveedores, especialmente a nivel internacional. Pese a su tamaño, estas empresas han intentado reducir sus costes trasladando al menos una parte de su producción fuera de las regiones con unos costes más elevados, manteniendo la calidad de la producción mediante los controles apropiados. Las organizaciones miden el rendimiento de un modo que supone una visión más equilibrada del éxito al contemplar tanto la eficiencia de las operaciones –costes– como su eficacia –¿es posible alcanzar objetivos desafiantes?–. Esto les hace preguntarse hasta qué punto están sacrificando sus posibilidades de crecimiento o renovación en aras de los beneficios a corto plazo.

f) Al éxito por la cooperación

La globalización de los mercados exige superar individualismos improductivos, para redimensionar la estructura empresarial a través de estrategias que refuercen el poder de negociación de las PYME en su relación con otras empresas, con las Administraciones Públicas o con las entidades financieras. En su política de expansión, las empresas han seguido estrategias de fusión, adquisición y cooperación, a través de las cuales se ha producido una concentración en busca de economías de escala, de posicionamiento en un mercado o de ambas cosas a la vez: la cooperación empresarial, a diferencia de las fusiones y adquisiciones, no genera una relación de subordinación entre empresas; éstas conservan plena autonomía operativa en aquellas parcelas de actividad en que no se ha acordado la cooperación. Sin embargo, proporciona la oportunidad de racionalizar gastos,

compartir riesgos y establecer relaciones comerciales más equilibradas con otros agentes competitivos. La cooperación empresarial abre una amplia gama de posibilidades de actuación en función de las necesidades e imaginación de los empresarios para servirse de fórmulas en distintos ámbitos como el:

- jurídico (con forma jurídica (59) o simple acuerdo entre empresas);
- comercial (consorcios, cadenas de compras...) (60);
- tecnológico (acciones colectivas, subcontratación, calidad concertada...);
- financiero (sociedades conjuntas, sociedades de garantía recíproca y sociedades de riesgo);
- formativo (diagnóstico de necesidades, planes conjuntos de formación, planes sectoriales...) (61).

Es fundamental la mentalización de los empresarios para realizar el cambio que supone el contemplar como posibles colaboradores a sus competidores. Sería deseable que aumentase en número y prospere la confianza entre cooperantes nacionales y extiendan su actividad hacia objetivos de contenido tecnológico, con vistas a una mayor competitividad de los bienes y servicios españoles dentro y fuera de nuestras fronteras.

Por tanto para mantener vivo el espíritu empresarial se precisa: concentrar a las

(59) Las figuras jurídicas más utilizadas para la cooperación empresarial son las Uniones Temporales de Empresas (UTE)- reguladas por la Ley de Régimen Fiscal de las Agrupaciones y Uniones Temporales de Empresas, de 26 de mayo de 1982- y las Agrupaciones de Interés Económico (AIE). La UTE pueden ser definidas como un sistema de colaboración entre empresario por tiempo cierto, determinado o indeterminado, para el desarrollo de una obra, servicio o suministro. Generalmente se procede a realizar la misma actividad que los asociados y no una simple actividad auxiliar. La AIE es una sociedad que se crea por los socios para que les apoye en la actividad propia de ellos y no buscando obtener un beneficio aunque sí pueden tenerlo. Sobre este tema puede verse M.A. BERGAS JANÉ (1998) «Fórmulas jurídicas para la cooperación empresarial», *Estrategia Financiera*, nº 138, Marzo, pp. 30-33.

(60) Por citar algunos datos: en 1993 se formalizaron 154 acuerdos entre empresas, con una subvención media por proyecto de 2.600.000 pesetas. Dos terceras partes tenían ámbito transnacional y el 65% estaban destinados a objetivos comerciales. En este ámbito resulta muy interesante el estudio de E. GARCÍA CANAL (1992) «La cooperación interempresarial en España: características de los acuerdos suscritos entre 1986-1989», *Economía Industrial*, Julio-Agosto, pp. 113-122.

(61) En este sentido FORCEM posibilita una serie de oportunidades para las PYME que están siendo insuficientemente aprovechadas.

personas en las oportunidades, el crecimiento y la renovación; abrir los circuitos informativos de tal forma en que no se conviertan en una fuente de poder individual de los directivos; incentivar a las personas para que compartan los conocimientos, la tecnología y las capacidades para perseguir y explotar oportunidades; asegurarse de que las personas y los equipos cuentan con la formación y la preparación necesarias para poder apoyarlos en sus actividades; renunciar a una parte del deseo de adoptar todas las decisiones de forma centralizada; y considerar la cooperación como una estrategia posible y razonable.

5. Consideraciones finales

El fenómeno de las PYME ha sido tratado, quizás por su aparente simplicidad, con demasiados estereotipos que no responden en muchos casos a su realidad cotidiana. Los cambios acontecidos en las estructuras económicas de los países occidentales han puesto de manifiesto la necesidad de contar con estos agentes económicos potencialmente vulnerables pero también dinamizadores de la actividad económica. Se constituyen, de esta forma, en protagonistas de un desarrollo económico más equilibrado, más participativo y más arraigado.

La vitalidad de la economía depende, cada vez más, de la vitalidad de las PYME. Su competitividad condiciona el crecimiento y desarrollo de todo el sistema, al tiempo que se apoya en elementos de carácter social, educacional, tecnológico, económico y normativo que es necesario identificar y potenciar para conformar un tejido empresarial sano.

El escenario futuro que se le presenta a las PYME muestra ciertas oportunidades. La oferta se diversifica y se orienta de forma más individualizada hacia los consumidores, lo que ha obligado a una fragmentación del mercado y, en ciertas ocasiones, a una producción de bienes y servicios en series más cortas, susceptible de ser realizada por empresas de pequeña dimensión. Este proceso de cambio acelerado ha obligado a las empresas a modificar las estrategias competitivas, orientándolas hacia formas menos rígidas de actuación, a través de la descentralización de funciones y servicios, de nuevas formas de subcontratación que proporcionan mayores oportunidades de negocio a las pequeñas y medianas empresas. Movilidad y flexibilidad constituyen, por tanto, claves de progreso y de estabilidad social en un entorno de creciente presión sobre las unidades productivas como consecuencia de unos mercados cada vez más complejos y diversificados.

Las grandes empresas se reestructuran a velocidades vertiginosas y mientras tanto las PYME siguen siendo un indicador de la capacidad de una sociedad que busca la solución de sus problemas, y no espera a que las soluciones vengan desde otras instancias. Al margen de las responsabilidades de los agentes sociales—organizaciones representativas y administración—en aras de establecer tratamientos específicos, reducir las barreras para la creación de empresas y a la defensa de la competencia, y promover mecanismos de fomento adecuado, las PYME deberán optar por mantener su carácter innovador, centrarse en la calidad y en la generación de valor, potenciar el desarrollo de sus recursos humanos y no obviar las posibilidades de acción conjunta que el nuevo entorno empresarial parece ofrecerle y exigirle.

Bibliografía

- AMAT SALAS, J.M. (1998) «La continuidad de la empresa familiar», *Boletín AECA*, nº 47, pp.2–6.
- BERGAS JANÉ, M.A. (1998) «Fórmulas jurídicas para la cooperación empresarial», *Estrategia Financiera*, nº138, Marzo, pp. 30–33.
- BREUNINGER, H. DANIEL, F. MUZYKA (1996) «La reinención de la Middlestand», *Nuevas ideas de Gestión Empresarial*, *Expansión*, pp.9–11.
- CES (1995), *La fuerza emergente de la PYME en Informe sobre la situación española*, Fundación SM.
- CLIFORD, D.K., CAVANAGH, R. E. (1989) *Estrategias de éxito para la pequeña y mediana empresa*, Folio, Barcelona.
- CHAGANTI, R (1987) «Small Business Strategies in Different Industry Growth Environments». *Journal of Small Business Management*, Vol. 25, Nº 3, Jul. 1987, pp. 61–68.
- CHURCHILL, N. (1996), «Las seis fases claves del crecimiento de la empresa», *Nuevas ideas de gestión empresarial*, nº 8 *Expansión*, pp.2–5.
- ERNST & YOUNG, (1989) *La PYME española y el Mercado Unico*. IMPI. Colección Estudios.
- EVANS, D.S.; LEIGHTON, L. S. (1989) «Some Empirical Aspects of Entrepreneurship». *American Economic Review*, Vol. 79. Nº 3, Jun., pp. 519–535.
- GARCÍA CANAL, E.(1992) «La cooperación interempresarial en España: caracte-

- rísticas de los acuerdos suscritos entre 1986–1989», *Economía Industrial*, Julio–Agosto, pp.113–122.
- HARRISON, B. (1994) «El mito de las pequeñas empresas», *Harvard Deusto Business Review*, nº 5, pp.30–39.
- HARRISON, B. (1997) *La empresa que viene*, Paidós, Barcelona.
- HERMOSILLA, A., SOLÁ, J. (1989) *Cooperación entre empresas*, IMPI, Colección Estudios. Madrid.
- HASWELL, S.; HOLMES, S. (1989) «Estimating the Small Business Failure Rate: A Reappraisal». *Journal of Small Business Management*, Vol. 27, Nº 3, Jul., pp. 68–74.
- LEVIÉ, J y HAY, M. (1996) «Más allá de la cultura de cocina», Nuevas ideas de Gestión Empresarial, *Expansión*, nº 8, pp.4–6.
- MARCH CHORDÁ, I (1998) «Modelización empírica del comportamiento PYMES high–tech innovadoras», *Revista de Economía y Empresa*, nº 32, Volumen XII, 1º cuatrimestre, pp.43–64.
- MARTÍ, O. (1998) «Los pecados de la burocracia», *El País*, 3 de mayo.
- MAS–COLELL, A. (1997) «El futuro de las pyme española», *Expansión*, 27 de mayo, p.30)
- MUZYKA, D.F. (1996), «Cómo identificar oportunidades». Nuevas ideas de Gestión Empresarial, *Expansión*, nº 2, pp. 4–6.
- MUZYKA, D.F. y NEIL CHURCHILL (1996) «Cómo fomentar el espíritu de empresa. Nuevas ideas de gestión empresarial», *Expansión*, nº 9, pp.8–11.
- PREISENDORFER, P.; VOSS, T.(1990) «Organizational Mortality of Small Firms: The Effects of Entrepreneurial Age and Human Capital». *Organization Studies*, Vol. 11, Nº 1, 1990, pp. 107–129.
- ROURE, J. (1996) «Diez mitos sobre los empresarios», Nuevas ideas de Gestión Empresarial, *Expansión*, p.7.
- SAINTE–MARIE, G. DE (1995) *Dirigir una PYME*, Paidós. Barcelona
- TOBARRA, S. (1997) «Propietario y gerente», *El País*, 19 de enero. Suplemento de Negocios



Revista de Fomento Social, 53 (1998), 399-426

La situación de la mujer trabajadora en España (*)

El presente trabajo tiene por objeto analizar si la normativa vigente es adecuada para robustecer la posición de la mujer en el mercado de trabajo. Para ello en primer lugar se examina de forma evolutiva el marco jurídico de la mujer trabajadora. En segundo lugar se estudia su situación desde un prisma metajurídico, fáctico y sociológico, al objeto de poder valorar la verdadera efectividad de las medidas legislativas. Por último se apuntan posibles líneas de actuación que permitirían eliminar situaciones indeseables.

— *Francisco ALEMÁN PÁEZ (**)* —

(*) El presente estudio es el resultado de la Ponencia pronunciada por el autor el 12 de mayo de 1998 en la Facultad de Derecho de la Universidad de Córdoba con motivo de las I Jornadas sobre la Situación de la Mujer en España, y que fueron organizadas por la mentada Facultad y la Junta de Andalucía. El material y los datos estadísticos utilizados al efecto se cerraron en dicha fecha, aunque sin embargo, durante el proceso de edición del presente artículo, hemos actualizado algún fragmento de su contenido para incorporar las últimas intervenciones normativas realizadas en esta materia (v. gr. RDL 11/1998, de 4 de septiembre, sobre bonificaciones en los permisos de lactancia, u OM 16/9/88, sobre fomento de empleo estable de mujeres en sectores donde están subrepresentadas).

(**) Profesor de Derecho del Trabajo de la Universidad de Córdoba.

1. Introducción

Analizar la situación de la mujer trabajadora, en general, y particularmente hacerlo con respecto al sistema español de relaciones laborales, es un tema tan *abierto* a la crítica como *contingente* en su evolución a medio y largo plazo. Lo es así, en primer lugar, por tratarse de un segmento, tal como cualquier otro de la población activa, que se ve afectado por las profundas transformaciones que acontecen en las estructuras productivas y en la composición del mercado de trabajo. La internacionalización de los mercados, la globalización económica, la competitividad y la flexibilidad, entre otros factores, han cambiado un modelo desarrollista basado en oferta ilimitada de empleo y en la utilización intensiva del mismo, por otro modelo que hace del trabajo un bien escaso y de la oferta limitada de puestos un mal endémico de la sociedad post-industrial. El ejemplo español, como es sabido, se convierte además en un caso paradigmático donde el crecimiento de la economía no ha ido acompañado de correlativos incrementos en el nivel de empleo, asistiéndose además, para mayor perplejidad, a situaciones de destrucción masiva de puestos laborales con cotas próximas al 20% de parados muy por encima de la media existente en experiencias cercanas a la nuestra (1). La flexibilidad y la desregulación, como técnicas articuladoras de la disciplina laboral, han sido utilizadas con bastante frecuencia en las últimas reformas legislativas, y aunque han logrado reactivar el mercado de trabajo, lo cierto es que, amén de haber sido insuficientes (el descenso ha sido irrisorio a pesar de la magnitud de lo reformado), han producido unos *efectos colaterales* que afectan muy negativamente al funcionamiento de dicho mercado (sobreutilización de la contratación temporal, sustitución de contratos indefinidos por temporales, transversalidad del contrato a tiempo parcial, dualización del mercado expulsando a segmentos de difícil reconversión profesional, descualificación de la mano

(1) Los últimos datos apuntan un descenso de tres puntos en la tasa de paro desde los años más críticos (de 1992 a 1994) situándolo en el 20%. Sin embargo tal cifra duplica la media existente en los países de la Unión Europea (10.3%). Así, por ejemplo, dicha tasa es de un 6,6% en el Reino Unido, 9,0% en Suecia, 12,5% en Finlandia, 6,6% en Portugal, 4,4% en Austria, 3,4% en Luxemburgo, 9,6% en Irlanda, 12,1% en Francia, 9,7% en Alemania, 5,5% en Dinamarca, o 9,0% en Bélgica (Fuente: Eurostat –Oficina Estadística de las Comunidades Europeas).

de obra, precarización laboral, prácticas fraudulentas etc.) (2).

En principio, esos efectos se extienden a todos los segmentos de la población asalariada, pero indudablemente su magnitud adquiere un *relieve particular y propio* cuando inciden sobre el colectivo de mujeres trabajadoras. El paro es mayor entre las mujeres, la precariedad se acentúa en sus contrataciones, al igual que las prácticas fraudulentas, aquéllas encuentran mayores obstáculos para acceder y permanecer en dicho mercado, y la segmentación y dualización es más nítida en dicho colectivo no accediendo a ciertas categorías laborales o haciéndolo a otras de bajo nivel cualificador.

Nos encontramos, por tanto, con un segmento de la población que tiene una *posición menos ventajosa* que otros en el mercado de trabajo. Y es que, en verdad, *mujer / (des) empleo (menos favorable) / y discriminación*, han formado una *tríada* casi inseparable (incluyendo el binomio que conforma el segundo de los componentes citados), tanto en la actualidad como en la propia génesis configurativa de la disciplina jurídico-laboral. Esta última surgió históricamente para remediar la situación de inferioridad de la clase trabajadora, mostrando desde sus orígenes una especial sensibilidad hacia ciertas categorías subjetivas («manos muertas» tal cual se calificaba a mujeres y niños) que eran objeto de una situación añadida de sobreexplotación (3). Con el tiempo, sin embargo, la ordenación jurídica dispensada al primer colectivo terminó demostrando que el verdadero problema de fondo no era más que una respuesta de un prejuicio latente, fundado en una *división sexista del trabajo*. A la postre, la «victimización histórica» de

(2) Sobre este elenco de efectos, y las posibles líneas de tendencia del mercado de trabajo, vid. F. ALEMÁN PÁEZ (1997), «Evolución del mercado de trabajo: balance provisional y propuestas alternativas», *Revista de Fomento Social*, nº 208, octubre-diciembre, pp. 541 y ss.; o del mismo autor, «Consecuencias de la flexibilidad y la desregulación en la configuración del mercado de trabajo y en la ordenación de las relaciones laborales», Ponencia pronunciada en el *II Foro sobre Tendencias Sociales*, organizado por la Facultad de Sociología de la UNED, y recogida en la obra col. «Tecnología y sociedad en el nuevo siglo» (Coord. J. FÉLIX TEZANOS y R. SÁNCHEZ MORALES), Ed. Sistema, Madrid, 1998, pp. 287 a 320.

(3) De forma emblemática, y respectivamente, puede citarse la Ley Benot de 1873, prohibitiva del empleo de menores de diez años y el trabajo nocturno, o la denominada «Ley de la Silla» de 1912, que obligaba a disponer algún medio para sentarse en los lugares donde trabajasen mujeres. Más ampliamente sobre estos extremos, vid. A. MONTOYA MELGAR (1992), «Ideología y lenguaje en las leyes laborales de España (1873–1978)», Civitas, Madrid, p. 68 y ss.

la que era objeto la mujer, en sus múltiples manifestaciones, y entre ellas en la ordenación jurídica resultante, terminaría produciendo un efecto adverso no previsto inicialmente. En definitiva, el excesivo proteccionismo conferido a dicho colectivo acabaría perpetuando, precisamente de esa forma implícita e indirecta (quizás hasta cierto grado «heterodirigida»), una situación desigual al socaire de un prejuicio peyorativo hacia la mano de obra femenina, prejuicio éste último que acabaría enquistándose en otros niveles, sociológicos y culturales, más difícilmente removibles que los estrictamente jurídicos o económicos.

Las preguntas y las respuestas parecen anudarse mutuamente al intentar explicar este tipo de situaciones. Es sabida la complejidad del problema, su revestimiento ideológico, la lentitud en los avances y en la recaudación de resultados. También sabemos que nos encontramos con un problema no solucionable unidireccionalmente sino a través de vectores muy diversos y convergentes. La duda, cuanto menos en lo que respecta al objeto del presente estudio, es si el marco regulador actual es el correcto para robustecer, y no ya remover sesgadamente, la posición de la mujer en el mercado de trabajo. A tal efecto, nuestro hilo conductor seguirá las directrices marcadas por el propio título escogido para rubricar este análisis, estructurado sobre tres grandes apartados. Se aborda, en primer término, el marco jurídico de la mujer trabajadora, y ello desde tres vectores básicos (tratamiento legal, jurisprudencial y negociación colectiva) y al hilo de su génesis evolutiva. En segundo término, trazaremos un somero análisis sobre su situación desde un prisma metajurídico, fáctico y sociológico, pues sólo desde ese sustrato puede comprenderse la verdadera efectividad de las medidas legislativas. En base a lo anterior, y a modo de conclusiones, cuestionaremos los posibles niveles en que puede incidirse para remediar situaciones peyorativas no deseables en los albores del siglo XXI.

2. El régimen jurídico de la mujer trabajadora. Marco general y génesis evolutiva

El régimen jurídico de la mujer trabajadora está diseminado en diversos textos normativos. La Constitución y el Estatuto de los Trabajadores trazan el marco regulador básico, pero éstos no son los únicos ejes referenciales. A ellos se suman la disciplina jurídica de empleo, la materia preventiva y de salud laboral, los convenios colectivos, o la regulación proveniente de instancias e instrumentos

jurídicos supranacionales (OIT, o Derecho Social Comunitario), los cuales han ejercido un papel destacadísimo en la elaboración de disposiciones protectoras que posteriormente han sido introducidas en las legislaciones de los países que componen dichas organizaciones (4). Evidentemente, dicho marco ha experimentado sustanciales variaciones durante los últimos años con un sentido teleológico orientado a remover ciertos aspectos del estatus laboral de la mujer trabajadora. Sin embargo, también pueden detectarse diferentes variaciones apreciativas al acometer algunas de esas actuaciones. En unos casos, los cambios en la concepción laboral de la mujer han podido tener un motor «endógeno», esto es, se han impuesto al hilo de las modificaciones estructurales operadas en España desde un prisma económico, social o cultural, y a raíz de las alteraciones laborales

(4) Fundamentalmente, a través de un numeroso caudal de Directivas Comunitarias. Entre ellas, D. 75/117, de 10 de febrero de 1975, sobre igualdad de remuneración entre trabajadoras y trabajadores; D. 76/207, de 9 de febrero de 1976, sobre igualdad de trato en el acceso al empleo, formación promoción profesional y condiciones de trabajo; D. 79/7, de 19 de diciembre de 1978, sobre igualdad entre hombres y mujeres en materia de seguridad social; igualmente, pero esta vez mediante Recomendaciones, Res. del Consejo de 12 de julio de 1982 sobre la promoción de la igualdad de oportunidades para la mujer; Res. Consejo de 7 de junio de 1984 relativa a las acciones tendentes a combatir el paro femenino; Recom. Consejo de 13 de diciembre de 1984, relativa a la promoción de acciones positivas en favor de la mujer; Dir. del Consejo de 24 de julio de 1986, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en los regímenes profesionales de la Seguridad Social; Dir. del Consejo de 11 de diciembre de 1986, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres que ejerzan una actividad autónoma; más recientemente, Protocolo de Política Social y Acuerdo social adoptado en el Tratado de la Unión Europea, Libro Blanco sobre Política Social Europea de 27 de julio de 1994, o Programa de Acción Social a Medio Plazo 1995–1997, donde se exhorta a los Estados de la Unión a que adopten medidas tendentes a facilitar a las mujeres el ejercicio de actividades profesionales y a promover los impedimentos que obstan el desarrollo de sus carreras profesionales. Más ampliamente, comentando el alcance de este caudal normativo, vid. por todos J.P. LANDA ZAPIRAIN (1992), «Presente y futuro de la regulación comunitaria sobre la igualdad de trato por razón de sexo: su significación para el Derecho Español de la Seguridad Social», *Revista Española de Derecho del Trabajo*, Civitas, nº55, pp. 661 y ss; M.C. ORTIZ LALLANA (1988), «Igualdad de trato por razón de sexo: un estudio especial (I y II)», *Revista Actualidad Laboral*, pp. 669 y ss; F. DURÁN LÓPEZ (1990), «Igualdad de trato entre hombres y mujeres en la Directiva 76/207, de 9 de febrero de 1976», en la obra col. «Cuestiones actuales de derecho del trabajo» (en homenaje al prof. Alonso Olea), Madrid, p. 400; o T. PÉREZ DEL RÍO (1988), «Mujer y protección social en España», *Rev. de Derecho Social*, nº1, Eds. Bomarzo, Albacete.

experimentadas por ese segmento de la población activa. Pero en otros casos, los avances han tenido otro móvil «exógeno», en la medida que se han impuesto en un marco internacional con recomendaciones o directrices que deben regir homogéneamente entre los miembros de tales instancias supranacionales.

Puede decirse así que nos encontramos con un régimen *evolutivamente gradual y genéticamente sesgado*. Adicionar además un tercer calificativo, esto es, tratarse de una regulación *insuficiente* a tenor de las expectativas y de los resultados finalmente cosechados, sólo puede extraerse de su análisis y de su propia génesis, comparada y evolutiva.

2.1. Consideraciones de alcance constitucional

El andamiaje regulador de la mujer trabajadora encuentra un primer anclaje normativo en la Constitución de 1978. La atención dispensada en dicho sentido no viene dada mediante previsiones expresas sobre esta materia sino a través de otros preceptos que, colateralmente, han desplegado una contrastada virtualidad aplicativa e interpretativa, bien sea a modo de mandatos programáticos, o, sobremanera, y especialmente, al hilo de corregir determinadas prácticas discriminatorias. Así acontece, por ejemplo, con el *art. 14 CE*, que tras proclamar que los españoles (y las españolas) son iguales ante la ley, añade que ello lo es así «sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión o cualquier otra condición personal o social». Junto a este precepto, pueden colacionarse otros artículos que ostentan una virtualidad menos directa con este tema, aunque no por ello menos relevante (v.gr. arts. 1.1, 9.2, 10.1, 23.2, 24.1, 27.1, 35.1, 53.1, 149.1, o 162.1 CE).

Desde este terreno, las verdaderas «correcciones» realizadas a ciertas situaciones de la mujer trabajadora han sido realizadas a través de la jurisprudencia emitida por el Tribunal Constitucional, especialmente al abordar temas conectados con la discriminación por razón de sexo (5). Si se analizan esas sentencias nos

(5) Sobre dicho tema, cfr., por todos, los estudios de M. ALONSO GARCÍA (1984), «El principio de igualdad del art. 14 de la Constitución Española», *Revista de Administración Pública*, nº100–102, pp. 21 y ss; M. RODRÍGUEZ PIÑERO y M.F. FERNÁNDEZ LÓPEZ (1986), «Igualdad y discriminación», Tecnos, Madrid; o T. PÉREZ DEL RÍO (1984), «El principio de igualdad: no discriminación por razón de sexo en el derecho del trabajo», Madrid.

encontramos, de entrada, con un tema contencioso no muy abundante, habiéndose acudido a él en escasas ocasiones utilizando la vía del recurso de amparo (6). Sin embargo, en dichas sentencias se encuentran algunas pautas interpretativas que operan como basamento exegético de dicha corriente jurisprudencial.

En primer lugar, el Tribunal Constitucional confiere al principio de igualdad un valor de orden público constitucional, de ahí que, a tenor de lo dispuesto en los arts. 9 y 53 CE, su cumplimiento debe garantizarse en todas las actuaciones de los poderes públicos, vinculando como agentes y destinatarios del mismo, además del legislador, a la administración, en general, y al poder judicial (7). Entiende además que la alusión del art. 14 CE a la ley y que la vinculación al principio de igualdad no debe entenderse referida a la ley en sentido formal sino interpretarse ampliamente comprendiendo cualquier otra norma de rango inferior, incluidos los convenios colectivos (STCO. 31/1984, de 7 de marzo). No obstante, el rasgo más significativo de esa línea interpretativa radica en el sostenimiento de una *concepción relativizada* del principio de igualdad. Esta última se entiende no como igualdad absoluta, sino como valor que permite establecer ciertas diferenciaciones cuando estén amparadas en causas justificadas y razonables (STCO. 29/octubre de 1986) (8). Esto no implica que en todos los casos deba haber un tratamiento

(6) A tal efecto, cfr. M. ALONSO OLEA (1985), «Discriminaciones laborales y jurisprudencia constitucional», en las *Jornadas sobre Derecho del Trabajo y Constitución*, Madrid, 1985; los comentarios al contenido de algunas sentencias del TCO elaborados por M. RODRÍGUEZ PIÑERO en sendos artículos sobre «Igualdad entre los sexos y discriminación de la mujer», RL 1992, T.I, pp. 10 y ss, o «Discriminación de la mujer y tutela antidiscriminatoria» (ibidem, pp. 18 y ss); asimismo, con comentarios sobre la jurisprudencia elaborada por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, vid. M.C. ORTIZ LALLANA, «Igualdad de trato por razón de sexo...» op. cit. pp. 725 y ss.

(7) SSTCO. 108/1984, de 26 de noviembre; 59/1982, de 28 de julio; 20/1985, de 14 de febrero. «Esta igualdad real, cuya procura encomienda la Constitución (art. 9.2) a todos los poderes públicos, es una finalidad propia del Estado social, democrático de derecho, que no impide en la práctica el ejercicio de determinados medios para su consecución» (STCO. 83/84, de 24 de julio).

(8) «La doctrina del TCO en materia de igualdad entiende que dicho principio no impone una rigurosa uniformidad de trato, y cabe, por el contrario, introducir diferencias entre varios supuestos de hecho si hay para ello una justificación objetiva y razonable en atención a la finalidad y efectos de la medida». En igual sentido, STCO. 22/1981, de 2 de julio, 125/86, de 22 de octubre, 162/85, de 29 de noviembre, o 81/82, de 21 de diciembre.

legal igual con abstracción de cualquier elemento diferenciador de relevancia jurídica (STCO. 19/1982, de 5 de mayo). De lo que se trata no es que haya una absoluta identidad de trato sino una concepción valorativa de la igualdad fundada y justificable. Por ello, deben identificarse los elementos que hacen de la desigualdad existente una desigualdad razonable (9), y por ello se reconoce la constitucionalidad de las acciones positivas orientadas a remover las situaciones de desigualdad (10).

2.2. *El marco legal de la mujer trabajadora*

2.2.1. El régimen jurídico del estatuto de los trabajadores

El *Estatuto de los Trabajadores*, ha sido objeto, desde su redacción originaria hasta la actualidad (Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo), de diversas modificaciones en torno a la situación laboral de la mujer en España. Evolutivamente, es un régimen que ha mejorado de forma gradual la situación de dicho colectivo, tanto en extensión, mediante matices y añadidos a la protección legal, como en intensidad, introduciendo nuevas instituciones conectadas con este núcleo temático. Atendiendo a la entidad de lo modificado, dicha evolución puede

(9) Ahondando en esta idea, el TCO. ha declarado que «lo que prohíbe el principio de igualdad es la discriminación», es decir, que la desigualdad de tratamiento legal sea injustificada por no ser razonable (TCO. 10/11/81). Tal justificación debe apreciarse tomando en cuenta la finalidad y efectos de la medida considerada, debiendo existir al efecto una relación razonable de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida (STCO. 22/1981, de 2 de julio).

(10) Las discriminaciones no provienen de situaciones desiguales referidas exclusivamente a las mujeres («la protección de la mujer por sí sola no es razón suficiente para justificar la diferenciación, ni es suficiente tampoco que el sujeto beneficiario de la protección sea la mujer en cuanto mujer, pues ello, en tales términos, es evidentemente contrario al art. 14" (STCO. 81/82, de 21 de dic.)), pero sí se invierte en estos casos la carga de la prueba de su inexistencia al presunto discriminador. «La inversión de la carga de la prueba en los supuestos en los que se alegue una discriminación supone la aplicación de un principio de justicia que debe operar en el tratamiento de las reglas de prueba...El art. 14, al prohibir toda discriminación por razón de sexo, obliga a que el juzgador, ante una situación que pueda suponer razonablemente una no se limite a afirmar que no son suficientes las pruebas aportadas por el actor, sino que ha de expresar los motivos por los cuales entiende que no existe la aparente discriminación» (STCO. 38/86, de 21 de marzo; en igual sentido, STCO. 38/81, de 23 de noviembre, 81/82, de 21 de diciembre).

periodizarse en tres grandes fases:

1. La primera fase viene dada por la redacción original del texto estatutario (*Ley 8/1980, de 10 de marzo*). Dicha ley diseñó un marco regulador de la mujer trabajadora incorporando por primera vez un cuadro de derechos profesionales, obligaciones empresariales, e instituciones jurídicas en clave garantista. Tres directrices, sin embargo, condensaban dicho régimen regulador, las cuales han servido como referencia obligada en posteriores modificaciones legislativas. La primera de ellas tiene como hilo conductor la no discriminación por razón de sexo. Esta preocupación, apreciable desde la propia sede constitucional, se comprueba al dedicarle varios preceptos de su régimen jurídico, los cuales siguen tres directrices rectoras. Primero, se eleva ese principio a la categoría de mandato o declaración general confiriéndole la consideración de derecho laboral básico de los trabajadores (art. 4/2/c). En segundo término, se aborda a modo de sanción, decretándose la nulidad de los preceptos reglamentarios, cláusulas convencionales y decisiones unilaterales del empleador que contuviesen discriminaciones fundadas en dicho motivo (art. 17). Finalmente, ello se completa con dos previsiones específicas del mentado principio, una al hilo de configurarse el encuadramiento laboral de los trabajadores (art. 24/2), y otra desde un prisma retributivo (art. 28) (11). La segunda directriz vino a ser la introducción de una cláusula que habilitaba al gobierno a establecer exclusiones, reservas y preferencias en el empleo para ciertos colectivos de trabajadores, lo que en adelante serviría como apoyatura normativa para la ejecución de diversas medidas de acción positiva (art. 17/3 ET). Por último, la tercera directriz vendría dada por el

(11) Así, y respectivamente, «En las relaciones de trabajo, los trabajadores tienen derecho a no ser discriminados por razones de edad, estado civil, edad, condición social...» (art. 4); Se entenderán nulos y sin efecto los preceptos reglamentarios, las cláusulas de los convenios colectivos, los pactos individuales y las decisiones unilaterales del empresario que contengan discriminaciones desfavorables por razón de la edad, o cuando contengan discriminaciones favorables o adversas en el empleo, así como en materia de retribuciones, jornadas y demás condiciones de trabajo, por circunstancias de sexo, estado civil, condición social...» (Art. 17); «Las categorías profesionales y los criterios de ascenso en la empresa se acomodarán a reglas comunes para los trabajadores de uno y otro sexo» (art. 24/2); «El empresario estará obligado a pagar, por la prestación de un trabajo igual, el mismo salario, tanto por salario base como por los complementos salariales, sin discriminación alguna por razón de sexo» (art. 28).

establecimiento de instituciones referidas con mayor especificidad a determinados aspectos laborales de la mujer trabajadora, en temas como permisos por lactancia (art. 37/4), excedencias por cuidado de hijos (art. 46/3), o movilidad geográfica por derecho de consorte (art. 40/3).

2. Probablemente, los avances más relevantes operados hasta la fecha en este tema acontecieron en la segunda fase de esta evolución normativa. La **Ley 3/1989, de 3 de marzo**, introdujo sustanciales mejoras en la situación laboral de la mujer, especialmente en aspectos conectados con la maternidad. El fin teleológico de las nuevas previsiones iba dirigido a favorecer la compatibilidad entre la realización del trabajo con el ejercicio de la maternidad y de la paternidad, evitando que el nacimiento de un hijo y que la atención dispensada al efecto perjudicara profesionalmente a los progenitores (12). La valoración de dicho texto fue abiertamente positiva atendiendo al objetivo final de sus previsiones, sin perjuicio de algunos claroscuros de carácter técnico y testimonial. Algunas de sus innovaciones no pasaron de tener un alcance ejemplificativo, repetitivo o simbólico, no realizando en unos casos avances verdaderamente novedosos a la regulación precedente, o recurriendo en otros a categorías muy genéricas de derechos (13). Sin embargo, fue el texto que realizó la reordenación más amplia de esta materia y el que, a la postre, ha efectuado las mejoras más significativas en el estatuto jurídico de la mujer. Por lo demás, su contenido abarcó cuatro grandes *ejes temáticos*.

a) El primero de los temas tuvo como eje conductor la *protección de la mujer frente a ofensas verbales o físicas de naturaleza sexual*. La aportación consistió aquí en la introducción de una previsión aclarativa al contenido del art. 4/2/e. En su redacción original, este precepto confería a valores constitucionales, como la intimidad o la dignidad, la cualidad de derecho laboral básico. La novedad consistió en la adición de un inciso final al precitado artículo que subsumía la protección frente al acoso sexual, entendiéndolo desde ese momento integrado en el contenido

(12) Exposición de Motivos de la mentada Ley.

(13) En igual sentido crítico, vid. V. SEMPERE NAVARRO (1989), «La ley 3/1989, sobre maternidad e igualdad de trato de la mujer trabajadora. Nota crítica», *Relaciones Laborales*, T.II, pp. 85 y ss; asimismo, R. ESCUDERO RODRÍGUEZ (1989), «La ley 3/1989. Una reforma promocional de la mujer con acentuados claroscuros», *Relaciones Laborales*, T.I, pp. 1141 y ss.

de dichos derechos (14).

b) La segunda aportación consistió en la *ampliación del permiso por maternidad* a dieciséis semanas ininterrumpidas, aumentables dos semanas más en caso de parto múltiple (art. 48/4 ET). En sintonía con el Convenio nº 103 de la OIT, se mantuvo la libre disposición de tal descanso con la salvedad de tener que disfrutar al menos seis de esas semanas en los días posteriores al parto. Sin embargo, y también como novedad en este punto, se estableció la posibilidad de transferir parte del permiso al padre en caso de trabajar ambos cónyuges. Con ello se abría la opción de transferir al cónyuge el disfrute de las cuatro últimas semanas del permiso por maternidad, dando como resultado un fenómeno de aplicación expansiva al varón de normas previstas para la mujer, en una política de igualación de cargas para ambos cónyuges.

c) Otra aportación consistió en la ampliación del instituto de la *excedencia* por nacimiento de hijo, introduciendo un complejo sistema de protección para quien decidiera dedicarse con más intensidad al cuidado de su descendencia. Por un lado, se estableció un período asimilado a la *excedencia forzosa* para el primer año de nacimiento, durante el cual ambos cónyuges tienen derecho a la reserva del puesto y al cómputo de dicho período a efectos de antigüedad (art. 46/9 ET). Pasado ese plazo, el trabajador podría acogerse al régimen de *excedencia voluntaria* con una duración adicional de dos años, en el cual, sin embargo, no tendría las garantías conferidas por la legislación a la excedencia forzosan (15).

(14) Desde ese momento, la redacción definitiva del mentado precepto quedaría redactada de la siguiente forma: (derecho) «Al respeto de su intimidad y a la consideración debida a su dignidad, comprendida la protección frente a ofensas verbales o físicas de naturaleza sexual».

(15) El contenido del nuevo art. 46 quedaba formulado en los siguientes términos. «Los trabajadores tendrán derecho a un período de excedencia, no superior a tres años, para atender el cuidado de cada hijo, tanto cuando lo sea por naturaleza como por adopción, a contar desde la fecha de nacimiento de éste. Los sucesivos hijos darán derecho a un nuevo período de excedencia, que en su caso, pondrá fin al que se viniera disfrutando. Cuando el padre y la madre trabajen, sólo uno de ellos podrá ejercitar este derecho. Durante el primer año, a partir del inicio de cada situación de excedencia, el trabajador tendrá derecho a la reserva de su puesto de trabajo y a que el citado período sea computado a efectos de antigüedad. Finalizado el mismo, y hasta la terminación del período de excedencia, serán de aplicación, salvo pacto colectivo o individual en contrario, las normas que regulan la excedencia voluntaria». A la vista de lo expuesto, el precitado artículo suscitaría desde ese momento no escasas críticas (tratamiento diferenciado de la excedencia voluntaria y forzosa) y dudas interpretativas (cómputo inicial del «primer año».

d) La cuarta aportación vendría dada por la modificación del art. 37/4 ET en lo referente al permiso o «*pausa laboral por lactancia*». La reforma instituyó aquí la posibilidad de que la madre con un hijo de nueve meses transfiriera su derecho al padre (una hora de ausencia, divisible en dos fracciones, o una reducción de la jornada ordinaria de media hora) en caso de que ambos trabajasen (16).

3. La tercera fase en esta tónica evolutiva vino marcada por la **reforma laboral de 1994 y 95**. No fue, en verdad, una reforma que incidió expresamente en este tema. Con el paro como trasfondo y las exigencias de convergencia económica instituidas en el Tratado de Maastricht, sus móviles descansaron sobre un objetivo básico, la creación de empleo, y dos complementarios, la flexibilidad y la negociación colectiva (17). Sin embargo, pese a la finalidad de dicha reforma y a las instituciones que iban a retocarse para alcanzar tales objetivos, se aprovechó tal modificación para retocar técnicamente otros preceptos cuya aplicación recomendaba aclarar sus contenidos considerando su exégesis jurisprudencial, crítica doctrinal o práctica colectiva. Las referencias no obstante introducidas en nuestro núcleo temático tuvieron un menor alcance, con un *doble sesgo, ora indirecto*, al hilo del potenciamiento de la contratación (especialmente de la temporal y a tiempo parcial), *ora testimonial*, con declaraciones que volvían a insistir en la evitación de conductas y prácticas discriminatorias, ya fuera en el acceso al empleo (art. 16 ET) y en aspectos puntuales referidos a la clasificación laboral (art. 22/4 ET) (18).

concatenación de los períodos sucesivos, cómputo desde la adopción, con la referencia de la decisión judicial, etc).

(16) En este caso, las dudas interpretativas surgen al hilo de extender las previsiones del precepto en caso de adopción (debiera entenderse tal omisión en sentido afirmativo, por analogía con instituciones conexas a esta materia), o de extenderlas correlativamente ante una pluralidad de hijos; en este último sentido, V. SEMPERE NAVARRO «La ley 3/1989...» op. cit, p. 95.

(17) Tal como se reconocía en la Exposición de Motivos de la Ley 11/1994, de 19 de mayo, dos eran los hilos conductores básicos que impulsaban dicha reforma: «potenciar el desarrollo de la negociación colectiva, como elemento regulador de las relaciones laborales y las condiciones de trabajo, e introducir mecanismos de adaptabilidad equilibradamente repartidos entre las distintas fases del desarrollo de la relación laboral». Sobre el significado de dicha reforma, vid. nuestro estudio «La Ley 11/1994, de 19 de mayo. Directrices y régimen jurídico», *Derecho Opinión*, Universidad de Córdoba, nº 12, 1994, pp. 145 a 165.

(18) El art. 16/2 ET, tras permitir expresamente la actividad de las agencias de colocación sin fines lucrativos, establecía su obligación de garantizar «el principio de igualdad en el acceso al

2.2.2. La disciplina jurídica de empleo

Indudablemente, la disciplina jurídica de empleo, entendida como conjunto de disposiciones destinadas a equilibrar la oferta y la demanda del mercado de trabajo, ha reservado parte de su régimen jurídico a la situación ocupacional de la mujer trabajadora. Las actuaciones emprendidas al respecto han sido conscientes de su posición como colectivo especialmente castigado en la situación contextual de desempleo reinante. La ordenación jurídica resultante, algo intermitente en su línea evolutiva pero en definitiva continua, ha tenido que considerar especialmente este segmento de la población para remover sus desventajas en el mercado de trabajo, en unos casos mediante previsiones genéricas de sesgo programático y en otros con previsiones más concretas desde su cobertura subjetiva (v.gr. inserción laboral pasados unos años tras haber dado a luz). Sin embargo, a pesar de esa preocupación, no pueden sostenerse valoraciones abiertamente positivas en este punto, existiendo, por contra, una sensación de inacabado a la luz de los resultados finalmente conseguidos.

Esa ordenación arranca en 1980 con la *Ley Básica de Empleo* (Ley 51/1980, de 8 de octubre). Con esa ley se sentaban las actuaciones acometibles por los poderes públicos para atajar lo que en aquel momento se vislumbraba como mal endémico de nuestro sistema productivo. Sin embargo, las previsiones conferidas a la mujer trabajadora, y más concretamente a la «*mujer con responsabilidades familiares*», no pasaban de tener un carácter puntual y testimonial, insertándose en el conjunto de exhortos programáticos al gobierno destinados a fomentar el empleo de trabajadores con dificultades añadidas de inserción laboral (art. 2).

Habría que esperar hasta 1992 para apreciar un verdadero cambio de concepción en el tratamiento legal conferido a la mujer dentro de la disciplina jurídica de empleo. La *Ley 22/1992, de 30 de julio, de Medidas Urgentes sobre Fomento del Empleo y Protección por Desempleo*, introdujo nuevas previsiones destinadas a activar la inserción efectiva de la mujer en el mercado laboral. La solución

empleo, no pudiendo establecer discriminación alguna basada en motivos de raza, sexo, edad, estado civil, opinión política...». De la misma forma, el art. 22/4 apuntaba que «Los criterios de definición de las categorías y grupos se acomodarán a reglas comunes para los trabajadores de uno y otro sexo».

escogida al efecto no fue, ni parece ser otra, que aquella que parece despejar últimamente la detracción empresarial a realizar nuevas contrataciones, como es el tratamiento económico–fiscal del empleo. Dicho texto estableció una serie de subvenciones (cifradas en 500.000 pts) conferibles a las empresas si transformaban en indefinidos el régimen laboral de ciertos colectivos de trabajadoras, concretamente dos: aquéllas que llevasen inscritas un año como desempleadas y fuesen contratadas en profesiones y oficios donde el colectivo femenino se hallara subrepresentado, y aquellas otras desempleadas mayores de 25 años que habiendo tenido un empleo desearan reinsertarse laboralmente tras haberse interrumpido su actividad profesional durante cinco años.

La *reforma laboral* acometida durante **1994 y 1995** sentó nuevos parámetros en las condiciones de empleo de la mujer. Aquella reforma, además de modificar intensamente nuestra disciplina, incidió de manera especial en instituciones conectadas con el empleo para detraer la tónica destructora de puestos de trabajo materializada en el binomio 1992 y 1993. Cohonestar dos vectores tan complejos, como la propia flexibilidad y el empleo, dio como resultado un marco regulador que instituía nuevas fórmulas de inserción laboral, desde la tipología de contratos a la propia intermediación en el mercado de trabajo. Buena prueba de ello es que un importante número de mujeres pudieron beneficiarse de esas medidas previstas indistintamente para el conjunto de la población trabajadora, ya fuera al amparo de contratos más atractivos (obra y servicio y tiempo parcial) o de la labor desplegada por las empresas de trabajo temporal.

El siguiente paso, y en definitiva la situación más reciente, viene dada a raíz de la **reforma laboral de 1997**. Recogiendo esta vez el Ejecutivo Popular los Acuerdos consensuados entre los agentes sociales en la primavera de ese mismo año (Acuerdos Interconfederales sobre Estabilidad en el Empleo, Negociación Colectiva y Cobertura de Vacíos Normativos), fueron promulgados sendos Decretos–Leyes que recogían gran parte del contenido de tales negociaciones. Concretamente, el **RDL. 9/1997, de 16 de mayo**, alteró el anterior marco de incentivos fiscales para impulsar la conversión de contratos en indefinidos, y concretamente, en lo que concierne a nuestro objeto de estudio, limitó a un 60% las bonificaciones sociales para las contrataciones de mujeres desempleadas de larga duración en profesiones y oficios donde el colectivo femenino se halle *subrepresentado*, fijando además temporalmente

la cobertura de dicho incentivo en veinticuatro meses (art. 3/3) (19). En esta misma línea, colacionando las directrices contenidas en sendos Planes para la reactivación del Empleo junto a otras aprobadas por los Jefes de Estado de la Unión Europea dirigidas a fomentar la igualdad de oportunidades (20), se enmarca el *RDL 11/1998, de 4 de septiembre, regulador de las bonificaciones de cuotas a la seguridad social para la sustitución de trabajadoras embarazadas* (decreto eufemísticamente denominado como «*coste cero*») (21). Considerando las dificultades profesionales del colectivo femenino en general, y particularmente las mujeres que se encuentran en dicho estado de gestación, se instituye un tratamiento económico-fiscal para frenar los costes adicionales de las empresas cuando suplen a dichas trabajadoras (22). Tal incentivo consiste en una bonificación del 100% en las cuotas empresariales a la seguridad social y las aportaciones empresariales de las cuotas de

(19) El contenido de dicho RDL fue convalidado por la ley 63/1997, de 26 de noviembre, de Medidas Urgentes para la Mejora del Mercado de Trabajo y el Fomento de la Contratación Indefinida. Posteriormente, la OM de 16 de septiembre de 1998 (BOE de 29 de septiembre), ha desarrollado el alcance de dicho precepto especificando los sectores en los que, a juicio del legislador, existe ese fenómeno de infra-representación. Con una técnica normativa algo enrevesada, esos sectores se indican por vía negativa, esto es, enumerando un elenco de actividades en los que, tomando como referencia la Clasificación Nacional de Ocupaciones, se entiende que sí existe representación femenina (de mayor a menor nivel cualificador: biólogas, botánicas, médicas, profesoras, archiveras, decoradoras, mayordomas, guías, azafatas, auxiliares de enfermería, cocineras, modelos, peluqueras, dependientas, «otras trabajadoras de servicios personales» (sic), empleadas domésticas etc (hasta un número de 52)), lo que hace presumir lo contrario en todas las actividades no descritas en dicho reglamento.

(20) Respectivamente, Plan de Acción para el Empleo del Reino de España de 1988, III Plan para la Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (aprobado por el Consejo de Ministros el 7 de marzo de 1997), y cumbre de Jefes de Estado celebrada en Luxemburgo el 15 de diciembre de 1997. Las directrices generales del Plan de Empleo descansaban sobre tres grandes vectores: un mayor esfuerzo presupuestario para la formación profesional, estímulos a la contratación a tiempo parcial, y un cuadro de ayudas al primer empleo.

(21) BOE 5/septiembre/1998.

(22) La Exposición de Motivos del RDL reconoce expresamente que «En la actualidad, más de la mitad de los demandantes de empleo de nuestro país pertenece al género femenino, pero sólo el 38% de los contratos se realizan con mujeres. No cabe duda que uno de los motivos que pueden frenar la contratación de las mujeres son los costes adicionales que para las empresas puede tener si, contratada una mujer, ésta queda embarazada.

recaudación conjunta (23), y se aplica a los contratos de interinidad que se celebren con personas desempleadas para sustituir a quienes tengan suspendido el contrato durante los períodos de descanso por maternidad, adopción y acogimiento en los términos establecidos en el art. 48 del Estatuto de los Trabajadores (art. 1/1 RDL cit.) (24).

2.2.3. Salud laboral y prevención de riesgos laborales

La *Ley de Prevención de Riesgos Laborales* (Ley 31/1995, de 8 de noviembre) introdujo en nuestro ordenamiento una importante previsión dirigida a mitigar las incomodidades y los riesgos profesionales que rodean la maternidad de la mujer trabajadora (25). Concretamente, el art. 26 de dicho texto establece varias medidas alternativas materializables en último extremo por el empleador recurriendo a la movilidad funcional, y que se gradúan según la situación de riesgo y las medidas adoptables al efecto.

Así, y a modo de mandato general, se instituye la obligación empresarial de incluir dentro de la evaluación global de los riesgos aquéllos que puedan derivarse por la exposición de las trabajadoras en situaciones de embarazo o parto reciente a agentes, procedimientos o condiciones laborales que puedan influir de forma negativa en la salud de la mujer o del feto. Si a resultas de dicha evaluación se revelara un riesgo palpable para la seguridad o salud, o una posible repercusión

(23) La bonificación del 100% incluye las cuotas de accidente de trabajo y enfermedades profesionales, y se financian con cargo al presupuesto del Inem, salvo las relativas al Fondo de Garantía Salarial (arts. 1 y Disposición Adicional del RDL).

(24) Por vía de exclusión, los beneficios no se aplican en tres casos: a las contrataciones de interinidad que se suscriban con el cónyuge, ascendientes o descendientes y demás parientes por consanguinidad o afinidad hasta el segundo grado inclusive del empresario, o de aquellos que sean miembros de los órganos de administración de las empresas que revistan la forma jurídica de sociedades; a los contratos celebrados por las administraciones públicas o sus organismos autónomos; y a los contratos de puesta a disposición suscritos con ETT (art. 2 RDL cit.).

(25) Sobre el alcance de la citada ley, vid F. ALEMÁN PÁEZ (1996), «La ley 31/1995 de prevención de riesgos laborales. Justificación, caracteres y contenido», *Rev. Derecho y Opinión* nº3-4, pp. 229 y ss.; o del mismo autor, «Principios y caracterización general de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales», Comunicación presentada a las *XIV Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales*, recogida en la obra col. «La Ley de Prevención de Riesgos Laborales», (Coord. R. ESCUDERO RODRÍGUEZ), CARL, Sevilla, 1997, pp. 63 y ss.

para el embarazo o la lactancia de dichas trabajadoras, el empresario debe adoptar las medidas necesarias para evitar la exposición a dicho riesgo, ya sea adaptando las condiciones laborales o el tiempo de trabajo de la mujer afectada. Si tampoco fuese posible la adaptación, o en caso de que pese a realizarla el puesto influyera negativamente en la salud, se reconoce a la mujer afectada el derecho a desempeñar «un puesto o función diferente y compatible con su estado» (art. 26/2/1), pudiendo empero ser destinada a otro puesto no correspondiente a su grupo o a categoría equivalente conservando el conjunto de retribuciones del puesto de origen (art. 26/2/3).

Las previsiones anteriores se aplican igualmente al período de lactancia siempre que las condiciones de trabajo pudieran influir negativamente en la salud de la mujer o del hijo y así se confirmara por el facultativo que asista a la trabajadora (art. 26/3). De la misma forma, y en igual tónica garantista, se reconoce a las embarazadas el derecho a ausentarse del trabajo, aun conservando el derecho a su remuneración, para realizar exámenes prenatales y técnicas de preparación al parto, previo aviso al empresario y justificación de la necesidad de su realización dentro de la jornada laboral (art. 26/4) (26).

En definitiva, nos encontramos ante un marco legal que, por un lado, cubre un hueco importante en nuestro ordenamiento bajo un *plausible sentido protector* y compensador, pero que también *abre numerosas incógnitas*. El elenco de medidas instituidas con mandatos tan genéricos y abiertos confiere en último extremo al poder directivo empresarial la efectividad práctica de las directrices introducidas por la mentada Ley, lo cual requiere una labor de complemento de sus previsiones a través de la negociación colectiva y del control ejercitable al respecto por los agentes sociales.

2.3. La mujer trabajadora en la negociación colectiva

La negociación colectiva reserva algunos preceptos destinados a regular la situación laboral de la mujer trabajadora. Sin embargo, suele ser una materia a la

(26) Específicamente sobre este punto, vid, con mayor amplitud, el estudio de M. FERNÁNDEZ RAMÍREZ, «La protección de la maternidad en la ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales», en la obra col. *La Ley de Prevención de Riesgos Laborales*, supra cit, pp. 281 y ss.

que no se dedica demasiada atención en el régimen jurídico de los convenios colectivos. De hecho, son bastantes *escasos*, porcentualmente hablando, los pactos que abordan dicho tema. Así con todo, tal regulación desprende dos hilos conductores básicos. Primero, y en efecto, se incluyen *medidas de acción positiva*, aunque en la mayoría de las ocasiones se transcribe el régimen legal sin introducir mejoras sustanciales al mismo. Por otro lado, ello se acompaña de *mandatos programáticos* con objetivos a medio y largo plazo, los cuales parecen tener un carácter más testimonial que efectivo. Sistemáticamente, ese elenco de medidas se vertebra sobre *siete núcleos reguladores* (27):

1) El primer bloque tiene como objeto regulador básico la *maternidad de la mujer trabajadora*. Suele ser el asunto al que los convenios colectivos profesan mayor atención en el conjunto de temas relacionados con esta materia. Los aspectos regulados suelen incidir en cuestiones ya contempladas expresamente por el régimen legal. Generalmente, se transcribe la regulación contenida en el Estatuto de los Trabajadores, en otros ejemplos se apostilla algún aspecto concreto (28), sin embargo no suele haber directrices convencionales que introduzcan innovaciones significativas o que amplíen sustancialmente los mínimos de derecho necesario (29).

2) El segundo grupo lo integran medidas referentes al *cambio de puesto de*

(27) Para una visión comparada de cada uno de los bloques temáticos aludidos, vid. R. QUESADA SEGURA (1991), «Los principios de igualdad de trato y de oportunidades en la negociación colectiva», Instituto Andaluz de la Mujer, Consejería de Asuntos Sociales, Sevilla,, pp. 68 y ss.

(28) Las referencias suelen consistir en la transcripción del plazo legal de descanso postparto (cuatro meses), con breves mejoras en escasísimos convenios (una o dos semanas más sin sobrepasar nunca los cinco meses); reconocimiento de la opción del trabajador a la suspensión de su contrato por cuidado del recién nacido en las últimas semanas correspondientes al descanso por parto; iguales derechos en caso de adopción; excedencia por un período de tres años para la atención de cada hijo, siendo el primero con reserva del puesto de trabajo y computando a efectos de antigüedad; o derecho igualmente opcional para ambos cónyuges.

(29) Se apunta una cláusula novedosa que reconoce el derecho de la mujer que da a luz a la percepción del 100% de la retribución salarial total mediante un complemento salarial abonable adicionalmente por la empresa. En este extremo, y sin cuestionar la excelencia de dicha medida, no puede dejar de reconocerse que podría producir un resultado adverso al objetivo pretendido por detraer la contratación de trabajadoras con cargas económicas adicionales; en igual opinión, R. QUESADA SEGURA, *últ. loc cit.* p. 69.

trabajo. Recabando las directrices instituidas en este punto por el art. 26 de la LPRL, se introduce la posibilidad de trasladar a la mujer embarazada a otro puesto acorde con su situación fisiológica. Ciertamente, existe en estos casos un considerable margen de actuación conferido a la dirección de la empresa a la hora de considerar cuál es el puesto adecuado a su situación o equivalente a los respectivos requerimientos funcionales (30), pero al menos se facilita la compatibilidad de las tareas con tales normas de acción positiva. Salvando este dato, y en igual tónica garantista, se apunta que la realización de tales medidas debe llevarse a cabo sin perjudicar los derechos económicos de la mujer embarazada (31).

3) El tercer grupo de medidas versan sobre el *reconocimiento de la igualdad* de la mujer en el trabajo. Se suele apuntar en qué consiste la actuación antidiscriminatoria, ya de forma detallada (32), ya mediante declaraciones genéricas o compromisos programáticos (33). Con una menor presencia en el contenido de los convenios, se apuntan «cláusulas equiparadoras» (34) destinadas a garantizar la igualdad de trato en el trabajo mediante la erradicación de aquellas normas o comportamientos capaces de suscitar tales tratamientos desiguales (35).

(30) Los convenios colectivos hablan de cambiar a la mujer embarazada a un puesto «acorde con su estado», a un lugar «menos penoso», «más cómodo» o «menos peligroso», lo cual deja en el aire los términos de dicho proceso de «adecuación funcional».

(31) Ciertamente, este tipo de movilidad por razones sociales podría acarrear en ciertos casos una pérdida de ciertos complementos retributivos, especialmente los de índole funcional cuya dación depende de la ejecución efectiva de las tareas o de la ocupación efectiva del puesto sobre el que giren tales plusos. Sin embargo, a nuestro juicio, debe prevalecer aquí una interpretación restringida de la movilidad, colacionando analógicamente algunas directrices Estatutarias que pueden amparar la realización de dichos cambios sin merma alguna de la retribución de origen (arg. ex-arts. 39 ET y 26 LPRL). Sobre estos extremos, vid. F. ALEMÁN PÁEZ (1995), *El encuadramiento profesional*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, pp. 283, 313, 332 y ss.

(32) Igualdad en la retribución, en el puesto de trabajo, en la categoría, o «en cualquier otro concepto que se contemple en el convenio o norma general».

(33) Refiriéndose, por ejemplo, a la «desaparición de cualquier trato de desigualdad, tanto favorable como adverso, que tuviese la mujer por cualquier causa».

(34) R. QUESADA SEGURA, ult. loc. cit. p. 70.

(35) Se instituyen al efecto cláusulas con un tenor muy dispar. Así, por ejemplo, se indica que cualquier trabajador, ya sea hombre o mujer, está capacitado para ejecutar aquellas tareas que

4) Con menor entidad cuantitativa respecto de las anteriores, un cuarto bloque de medidas abordan la *reducción de la jornada* de trabajo con motivo de la paternidad y la maternidad. Se recalca la reducción de la jornada, ya sea por lactancia del menor de nueve meses, derecho éste a su vez ejercitable alternativamente por el padre trabajador, ya sea por cuidado del menor de seis años, minusválido o disminuído físico o psíquico, con igual derecho de opción elegible por el padre en esos casos. Suelen transcribirse así, consiguientemente, las directrices legales en esta materia sin aportar soluciones innovadoras, pese a la entidad que encierra la reducción de la jornada desde un enfoque compatibilizador de responsabilidades familiares por ambos cónyuges (36).

5) El quinto grupo lo componen medidas destinadas a la *promoción* de la mujer en el empleo. Son normas que establecen cursos específicos de formación, reglada o no reglada, organizados generalmente de forma gratuita por la propia empresa, y que se orientan a la readaptación profesional de la mujer o a su reciclaje con las nuevas tecnologías. En principio, se trata de previsiones que afectan indiferenciadamente a trabajadores de uno y otro sexo, pero que sin embargo adquieren una mayor entidad en casos de mujeres trabajadoras que adolecen de una menor formación escolar o profesional.

6) El sexto grupo está compuesto por directrices que contienen penalizaciones a los comportamientos de *hostigamiento sexual*. Se recriminan las conductas que, proviniendo de los compañeros o de superiores jerárquicos, atentan contra la dignidad o intimidad de la mujer. De esa forma, a través de estas medidas de acción positiva, se intenta remover situaciones abusivas, no infrecuentes en el ámbito de las relaciones laborales, que suelen terminar en el anonimato e incluso en la dimisión voluntaria de la afectada, coadyuvando aparejadamente la sensibilidad hacia un

desempeñen sus compañeros de igual categoría; se garantiza la no discriminación en el ingreso en la plantilla; se asegura la posibilidad de que la mujer acceda a todas las categorías y responsabilidades de la empresa, así como la promoción en el trabajo; se declara la igualdad salarial asegurándose a la mujer la percepción de cualquier gratificación pactada en el convenio y que no entre dentro de la consideración de complementos salariales; se garantiza la revisión de las categorías profesionales para evitar el tratamiento peyorativo en los puestos ocupados por mujeres; o se propone, a modo de fin teleológico, la no adopción de lenguaje sexista.

(36) Sólo se encuentran convenios, verdaderamente puntuales y anecdóticos, que apuntan la posibilidad de horario flexible o de reducción de jornada para el cuidado de hijos que alcanzan una cierta edad (v. gr. siete u ocho años).

cambio de actitudes culturales en el trabajo (37).

7) Finalmente, el último bloque de medidas tienen una vertiente «*instrumental-paritaria*». Al amparo de lo dispuesto en el art. 85/2/e ET, se instituyen comisiones mixtas, formadas por representantes del banco empresarial y del banco social (tanto hombres como mujeres), a las que se atribuyen funciones muy diversas relacionadas con este tema. En unos casos, tales comités desempeñan una labor inspectora, como entidades que examinan la normativa aplicable en la empresa y que comprueban que no existen situaciones discriminatorias o que la mujer participa igualitariamente en las acciones promovidas por la empresa. En otros casos, emiten informes sobre los problemas relacionados con la contratación o discriminación de la mujer, ejercitando, incluso, cometidos deliberantes en instancias de la empresa donde se adopten decisiones que puedan afectar al colectivo de mujeres. En definitiva, instituciones que por su composición colegiada y su rol activo durante la aplicación, interpretación y vigilancia del convenio, pueden remover situaciones discriminatorias, amén de coadyuvar a una mayor toma de conciencia de los problemas que afectan a este colectivo (38).

3. La situación sociolaboral de la mujer en España

En principio, es evidente que la situación sociolaboral de la mujer tropieza con los problemas que aquejan la evolución del mercado de trabajo en nuestro país. Nuestro país ostenta la tasa de desempleo más alta de la Unión Europea con 3.172.500 parados (un 19,63% de la población activa), y aunque las líneas de tendencia apuntan hacia una reactivación, no cabe esperar cambios notorios a corto y medio plazo mientras no se remuevan los problemas

(37) El tratamiento convencional dispensado a estas actuaciones suele girar sobre la consideración expresa de la dignidad de la mujer trabajadora como bien jurídico protegido junto a la estimación del hostigamiento como conducta sancionable por la propia empresa (generalmente, en un grado de «muy grave»). Tangencialmente, se hacen algunas consideraciones adicionales referidas al sujeto que origina el hostigamiento (en un sentido maximalista, ya sea compañeros o superiores), y al sujeto receptor de las mismas cuando se haya en una situación de precariedad laboral en la empresa (contratos temporales), situaciones éstas que, por su propia naturaleza, inducen a la proliferación de dichas prácticas hostigadoras.

(38) Sobre la institución mixta, sus competencias y perfil tipológico en estos casos, vid. F. ALEMÁN PÁEZ (1996), *Las comisiones paritarias*, Ed. Civitas, Madrid, pp. 56 a 58.

estructurales que aquejan la composición de dicho mercado y las rigideces que le impiden un mejor funcionamiento (39). Sin embargo, parecen existir *obstáculos añadidos* concretamente a la situación laboral de la mujer. No hay, esto es, un paralelismo entre dicho colectivo y el de los hombres. Cuantitativamente, hay evidentes distonías en las respectivas tasas de actividad, empleo, paro, asalarización, temporalidad, y diferencial salarial (40). Y cualitativamente, tampoco hay situaciones análogas en materia de ingreso, permanencia y salida de ambos colectivos.

Uno de los rasgos más sobresalientes que caracterizan la evolución de dicho mercado, que es tanto como afirmar el rasgo más destacado en la evolución más reciente de la sociedad española, ha sido la *masiva incorporación de mujeres al sector laboral*. Tras una noción tradicional de la familia nuclear forjada durante la época franquista que anquilosaba el potencial laboral de la mujer (circunscrita su actividad a tareas hogareñas), es en la década de los ochenta cuando se lima esa concepción y se experimenta una extraordinaria afluencia de trabajadoras a dicho mercado, originando a la postre un proceso

(39) La última encuesta de población activa (primer trimestre de 1998) sitúa la cifra de trabajadores activos en 16.164.100 personas, con 12.991.600 ocupados y 3.172.500 parados. Efectivamente, estos datos manifiestan una mejora en la situación del mercado laboral, con una reducción de parados de 120.000 personas y un aumento de la ocupación que ha favorecido a 77.00 sujetos, bajándose el tope psicológico del 20% de la población activa. Sin embargo, pese a esos resultados positivos, no pueden extraerse soluciones definitivas estando imbuidas esas cifras de una nota de excepcionalidad. Es anormal que el paro se explique principalmente por su caída de los sectores de agricultura y construcción, a contracorriente de la tendencia principal y frente a la industria y servicios, que son los que a la postre coadyuvan con mayor entidad a la caída del paro. También ha cooperado un fenómeno estacional que adquiere relevancia en los últimos años, como es el descenso de la población activa, especialmente el primer trimestre del año, con caídas contrastadas en la tasa de actividad por el mantenimiento de las jubilaciones y la no incorporación de nuevas oleadas de activos.

(40) Sobre estos datos estadísticos, vid. «Panorama sociolaboral de la mujer en España», CES, Boletín Monográfico nº 11, enero de 1998. Completivamente, vid. L. GARRIDO (1993), *Las dos biografías de la mujer en España*, Instituto de la mujer, Madrid. Comparativamente, vid. asimismo, Naciones Unidas, «Situación de la mujer en el mundo 1995. Tendencias y Estadísticas»; del mismo órgano, «Informe sobre la situación social en el mundo», New York, 1997; S. HARDING y E. Mc GREGOR (1995), *El lugar de la mujer en la ciencia y la tecnología*, Unesco; respecto de nuestro país, vid. el número monográfico del ICE sobre Mujer y Economía, nº 760, febrero de 1997.

integrativo de dos millones de personas (41).

Los *indicadores sociolaborales* de este colectivo ponen de relieve la *composición estructural* de dicho segmento poblacional. Las activas ascienden a 6.321,7 (miles de personas –en adelante–). Su núcleo se condensa en una franja comprendida entre los 25 y 45 años (42), siendo las mujeres con mayor nivel formativo las que encuentran más posibilidades ocupacionales, cuyos impedimentos se tornan insuperables para quienes tienen bajos niveles de cualificación (43). Las ocupadas ascienden a 4.526,3 trabajadoras. El núcleo vuelve a condensarse en el segmento comprendido entre 25 y 44 años (2.258.000) hasta polarizarse en los extremos. Por sectores, son los servicios los que absorben mayor número de trabajadoras, en clara diferencia con otros segmentos de actividad (44). Asimismo, las paradas ascienden a 1.795,4 mujeres. Por edades, se condensan en la franja comprendida entre 16 y 34 años (45), incrementándose igualmente la cifra entre las demandantes de primer empleo, las que llevan un año buscándolo, y las paradas de larga duración (46).

A la vista de lo expuesto, y considerando los datos más recientes, puede apreciarse un crecimiento constante en la tasa de actividad femenina, cuyas cifras acortan cada vez más las diferencias con respecto a los trabajadores masculinos. Sin embargo, y en efecto, no hay un paralelismo en las condiciones laborales de uno y otro colectivo. Este fenómeno se observa en tres niveles básicos:

(41) «Panorama sociolaboral»...ult. loc. cit.

(42) *Ibidem*.

(43) Concretamente, hay 371,9 mujeres sin estudios, 1.359,8 con estudios primarios, 3.298,7 con secundarios (núcleo del segmento), y 1.291,3 con estudios universitarios (todo en miles de personas, datos del CES ult. loc. cit). En este último sentido, vid, completivamente, I. DELA TORRE «ET ALTRI» (1993), *Estudio sobre la inserción laboral de las tituladas universitarias en el mercado de trabajo*, Inem, Madrid.

(44) 3.650,7 trabajadoras en el sector servicios, frente a 259,4 en agricultura y pesca o 616,2 en industria y construcción (CES, ult. cit.).

(45) 560,5 de 16 a 24 años; 611,5, entre 25 y 34; 373,4, entre 45 y 54; y 61,5, entre 55 y 65 (*ibidem*).

(46) Concretamente, 518,8 demandantes de primer empleo, 729,0 con menos de un año buscándolo, 315,4 de uno a dos años, o 751,1 con dos o más años. Todo ello demuestra, por un lado, el efecto detractivo una vez alcanzada la edad de 35 años, y además la mayor dificultad que tienen las mujeres en paro de larga duración para encontrar empleo que otros colectivos de trabajadores.

1. De entrada, la falta de estructuras para el cuidado de las personas dependientes, junto a la concepción cultural de adjudicar casi exclusivamente a las mujeres las responsabilidades familiares, cierra la posibilidad de *compatibilizar* el trabajo con el cuidado de hijos, lo que a la postre opera como «efecto detractivo» en la búsqueda de empleo, tanto inicial como ulteriormente tras un período de inactividad profesional.

2. En líneas generales, las mujeres tienen más *dificultades* que los hombres para acceder al mercado laboral, y es más, no terminan beneficiándose de la buena marcha económica. Es cierto que los datos más recientes demuestran un mejor comportamiento en la evolución del desempleo, pero la reducción del *paro no opera igual* con uno y otro colectivo al experimentar un mejor comportamiento con los hombres que con las mujeres (47).

3. En esta misma línea, el *estatus laboral* de las mujeres es igualmente desfavorable, ya se mire desde su rol contractual, el nivel de ingresos que perciben, o el tipo de empleo ocupable por dicho colectivo:

– *Contractualmente*, ostentan una alta tasa de temporalidad, una elevada rotación y niveles altos de precariedad laboral. El porcentaje de asalariados a tiempo parcial es mayor entre mujeres (29%) que hombres (4%), pero la presencia de las primeras contrasta con las posibilidades funcionales de dicho contrato: es mayor el número medio de horas trabajadas mediante dicho concepto por hombres que por mujeres, se pagan con menos ingreso-hora a éstas últimas que a los primeros, y sobre todo, es menos frecuente la conversión de sus jornadas parciales a tiempo completo (48).

– *Salarialmente*, hay contrastadas diferencias en el tratamiento económico del que es objeto ambos sexos, siendo la ganancia media de los hombres superior en un 35% con respecto a la percibida por las mujeres (49).

– *Cualitativamente*, en fin, *las mujeres no acceden a los mismos puestos de trabajo*, lo que contrasta con la representación que ostentan en la composición de

(47) Las cifras estadísticas de esta primavera demuestran que mientras el paro bajó en 25.044 personas de sexo masculino, sólo lo hizo con respecto a 3.656 mujeres. De la misma forma, mientras la reducción del desempleo opera a un ritmo de 2,49%, la de las mujeres lo hace a una tasa de 0,01%. Vid al respecto, *El País*, 11 de marzo de 1998 y 14 de abril del 98.

(48) *Informe del CES sobre el Trabajo a Tiempo Parcial* (informe nº4, 1996), p. 197 y 160.

(49) Datos del Instituto Nacional de Estadística.

la fuerza laboral. Sigue habiendo empleos tan vedados para dicho colectivo (staff directivo, jefaturas) (50) como reservados para ellas (servicios), ocupando puestos de menor consideración profesional y exigencias cualificacionales. Dos casos pueden ilustrar esta relación de proporcionalidad inversa. En la *universidad*, por ejemplo, la alta feminización existente en ese sector contrasta con el acceso de las mujeres a puestos superiores del escalafón académico, cuya presencia es prácticamente testimonial en tales jerarquías (51). Iguales desajustes acontecen en sectores como el *metal*. Con la misma celeridad que las mujeres llegan a ese sector adelantan anticipadamente su marcha, bien por terminación de contratos temporales o por asunción de responsabilidades familiares. En este sentido, se detecta una mayor discontinuidad laboral por decisiones basadas en la nupcialidad, procreación y crianza de hijos, fundamentalmente en dos franjas comprendidas entre los 25 y 34 años y los 35 y 44. Respecto de la promoción, muy pocas mujeres ocupan puestos directivos, girando su actividad preferentemente a nivel de técnicos, administrativos y operarios. Se detecta, asimismo, una menor productividad del trabajo femenino, primero por ser un sector en donde la estabilidad en el empleo es un valor en alza que no permite desfases cualificacionales, de ahí la discriminación resultante en ocupaciones cuyo desempeño está estrechamente conectado con la experiencia y el uso de conocimientos específicos (52).

4. Conclusiones

A la vista de lo expuesto, se puede afirmar que la mujer trabajadora en España ha experimentado un primer efecto de *mejora gradual en su situación laboral*. Su mayor presencia en niveles profesionales y educativos, el aumento de la

(50) Sobre este punto, vid. M. RUIZ LOZANO (1998), «Mujer y el mercado laboral: una especial referencia a los puestos directivos», *Revista de Fomento Social*, nº 209, enero-marzo.

(51) Un estudio elaborado recientemente por el CIS (*Mujeres en minoría. Un estudio sociológico sobre las catedráticas de universidad en España*), indica la existencia de sólo un 10% de catedráticas y un 30% de profesoras numerarias, apuntando, entre las razones de dicha disparidad, los condicionamientos biológicos (detracción de cinco años en la carrera profesional por cada hijo) y la necesidad de compatibilizar su labor académica con las responsabilidades familiares, a pesar de la flexibilidad horaria que ostenta dicho colectivo.

(52) Sobre estas consideraciones, vid. el análisis elaborado por la central UGT en dicho sector, condensado en un estudio del diario *El País* (sección económica), 15/3/98.

población activa femenina y de sus tasas de actividad, o su incorporación lenta pero sucesiva a puestos de mayor responsabilidad, son datos que ponen de manifiesto la veracidad de este primer efecto. Sin embargo, junto a las luces coexisten las consiguientes sombras en esa situación, en unos casos, dicho sea de paso, más oscuras que en otros. Pese a los avances, subyacen igualmente *impedimentos* que dificultan el acceso de la mujer al mercado de trabajo, su mantenimiento en el mismo o el desarrollo de su trayectoria profesional. Su estatus, además, como hemos visto, es más precario en líneas generales que el de los hombres, lo que ubica a ambos segmentos de la población en un plano dispar y desigual.

Valga por adelantado afirmar que esos «puntos negros» no tienen un único vector de origen, ni una causa exclusiva, ni obviamente soluciones unidireccionales. El sistema, esto es, cualquier sistema de relaciones laborales, es un vaso comunicante de materias y vectores convergentes. Por tanto, las posibles responsabilidades no puede girar sobre un único eje de abscisas, lo que aconseja escapar de enfoques reductivos (entender lo contrario no sería sino nuevas cortinas de humo) y extenderlas a otros niveles. Sin duda, el marco legislativo coadyuva a remover algunos obstáculos, pero no está en sus manos la exclusividad de las soluciones. Es más, precisamente sea éste uno de los temas donde la ley vaya más a remolque de otros factores que son los que a la postre tienen una mayor influencia a la hora de modificar ciertas situaciones peyorativas. De lo que en puridad se trata es de tomar verdadera conciencia de los problemas que aquejan al estatus laboral de la mujer, los cuales, dicho sea de paso, siempre tienen un basamento *metajurídico*. Es, en fin, un problema de concepción, de cambio en los estereotipos, de pautas culturales, en definitiva de prejuicios ideológicos y rémoras sociológicas.

Entre los *factores que favorecen ese trato desigual*, puede citarse la persistencia de prejuicios peyorativos hacia la capacidad laboral de la mujer; el desequilibrado reparto de responsabilidades familiares, ligado al rol familiar femenino y que se traduce en una carga adicional de trabajo; la organización legal y convencional de la jornada, que dificulta compaginar la vida familiar con el desarrollo profesional; el predominio de culturas empresariales que fomentan la valoración de aspectos relacionados con el estereotipo de comportamiento masculino (cantidad de trabajo versus calidad; agresividad etc); la falta de valoración de las empresas de sus objetivos y de sus procedimientos a la incorporación de las mujeres al mercado laboral; la no aceptación de trabajadoras en ciertos puestos y sectores de actividad;

o en definitiva, la propia falta de tradición de trabajar con mujeres o las autolimitaciones impuestas por ellas mismas procedentes de la educación recibida o de prácticas que favorecen la inseguridad en su capacidad y cualificación (53).

Sin duda, las soluciones son tan lentas como complejas. En lo que aquí atañe, es obvio que la ordenación jurídico-laboral juega un papel destacado en la remoción de ciertas situaciones, pero las acciones acometibles al respecto no pasan única y exclusivamente por la modificación del marco legislativo. *La responsabilidad se extiende a otros niveles* que, aun por debajo de la ley, acaban situándose por encima de ella debido a su mayor eficacia a medio y largo plazo. Considerando el hilo conductor del presente estudio, es claro que los avances acometibles en el marco normativo deben ahondar en las reformas realizadas, facilitando el cambio progresivo de actitudes hacia una mayor calidad en el empleo de las mujeres y promoviendo la igualdad de oportunidades. Y aunque en ese caso todos los vectores apuntados tienen su parte de responsabilidad, su cuota difiere proporcionalmente en unos ejemplos más que en otros:

– *Legalmente*, se podría profundizar en el cuadro protector de la mujer trabajadora recogiendo algunas experiencias comparadas. Más concretamente, una hipotética reforma debería *reforzar el cuadro de garantías referentes a la maternidad* (v.gr. ampliación a tres años del plazo de excedencia forzosa, igualación entre la paternidad biológica y la adoptiva) (54), *retocar algunos preceptos* conectados con este tema cuya redacción suscita no escasos problemas interpretativos (v.gr. permiso de lactancia, transferencia al padre de la titularidad de dichos derechos), o ahondar en una legislación más explícita de *interdicción del hostigamiento sexual* (55).

– También la *jurisprudencia* desempeña un papel importante en la percepción de estos temas, en la sensibilización de las cuestiones más sentidas, y en la difusión

(53) Sobre estos aspectos, vid. Informe elaborado por el Instituto de la Mujer sobre la situación sociolaboral de las mujeres en España y Andalucía (1997, ejemplar multicopiado).

(54) La ampliación a tres años de la excedencia forzosa fue una petición sostenida en el propio debate parlamentario de la Ley 3/1989 (concretamente, postulada por diputados como J.M. Bandrés e Izquierda Unida).

(55) Sobre este punto, y desde un prisma comparado, vid. «La dignidad de la mujer en el lugar de trabajo». Informe Rubinstein sobre el problema del hostigamiento sexual en los estados miembros de las comunidades europeas, *Revista Documentación Laboral*, nº22, 1987, p 133 y ss.

del conocimiento de los derechos legales existentes (56).

– Sin embargo, quizás sea desde el terreno de la *negociación colectiva* donde debe insistirse con más énfasis por ser en ese nivel donde pueden lograrse avances más significativos. No debe olvidarse la *potestad normativa* que ostentan los agentes sociales en virtud de su autonomía colectiva, lo que puede ir desde la introducción de previsiones innovadoras en esta materia hasta la concreción de las previsiones legales tan abiertamente configuradas en el Estatuto de los Trabajadores. Aparte de ello, y más significativamente incluso, también son los agentes sociales quienes pueden ostentar un rol clave desarrollando una política de verdadera *concienciación* fomentando el abordaje de los problemas más sentidos. A tal efecto, y como reflexión final, podrían considerarse las siguientes *líneas de trabajo*. Primero, enfocar estos temas al hilo de la *negociación colectiva sectorial*. Segundo, *mejorar las previsiones estatutarias*, amén de limar algunas instituciones jurídicas cuyo funcionamiento provoca situaciones desiguales y desfavorables en el estatus laboral de la mujer trabajadora (v.gr. tratamiento económico fiscal en aras de su ingreso y reinserción, ofertas innominadas de empleo, uniformidad en los sistemas de clasificación, objetividad y transparencia en los sistemas remunerativos etc...). Por último, debe tomarse conciencia de la importancia que encierra la *participación de la mujer en la empresa*, tanto en los órganos de decisión como en órganos paritarios encargados de fiscalizar la aplicación de las previsiones legales y colectivas (57).

(56) Un análisis sobre la discriminación por razón de sexo en la jurisprudencia constitucional española y estadounidense, en C. SÁEZ LARA (1994), *Mujeres y mercado de trabajo. Las discriminaciones directas e indirectas*, CES, Madrid.

(57) Alguna autora, como Quesada Segura, postula la derogación explícita en los convenios de toda la normativa protectora de la mujer, precisamente para despejar los efectos adversos de la hiperprotección y en aras de una mayor igualdad laboral («Los principios de igualdad de trato...» op. Cit. P. 98).



Revista de Fomento Social, 53 (1998), 427-440

La deuda externa hoy

En relación con el llamado «Jubileo 2000», está en marcha una campaña a favor de la condonación, con ciertas condiciones, de la deuda externa de los países más pobres. Nuestros lectores encontrarán en el artículo siguiente un buen compendio del proceso de endeudamiento de los países del Tercer Mundo, de las iniciativas surgidas a lo largo de los años para paliar el grave problema de la deuda externa, de los foros internacionales en que se negocian las alternativas existentes y de la situación de España como país acreedor. El artículo viene seguido de un interesante documento sobre la cuestión de CIDSE y Caritas Internationalis (1).

————— *Javier GOROSQUIETA REYES S.J. (*)* —————

(*) Profesor de ICADE. Universidad Pontificia Comillas (Madrid).

(1) Véase sobre el origen del problema en nuestra misma revista I. CAMACHO: «La deuda exterior del Tercer Mundo. Aproximación ética a los hechos y a las soluciones». *Revista de Fomento Social*, nº 166, abril-junio 1987, pp. 133-152.

El origen de la deuda externa

Siempre ha habido deuda externa, pero en estas líneas me quiero referir a la que se produjo en el planeta a partir de los primeros años 70, muy especialmente a partir del estallido de la crisis del petróleo en el otoño de 1973.

Como es bien sabido, desde 1973 aumentó sustancialmente la liquidez monetaria internacional. Dos fueron las causas principales de este incremento: la primera, el crecimiento espectacular del déficit público estadounidense por aumento de los gastos corrientes en aquel país y como consecuencia de los desembolsos derivados de la guerra del Vietnam. La segunda, las enormes corrientes de «petrodólares» hacia los países productores del «oro negro», particularmente hacia los países árabes. Estados Unidos se endeudó para cubrir sus déficits. Los pagos del servicio de su deuda (amortización e intereses) inundaron de dólares los mercados internacionales y los depósitos bancarios en la divisa norteamericana. Por su parte los «petrodólares», o dólares procedentes de las ventas de petróleo, fueron depositados en grandes cantidades en los bancos del Occidente desarrollado. Y como el negocio bancario consiste, en buena medida, en prestar más caro lo que se recibe en forma de depósitos a bajo tipo de interés, esos bancos occidentales tenían una necesidad perentoria de dar créditos para apuntalar sus cuentas de resultados. Así prestaron en especial a los Países en Vías de Desarrollo (PVD).

Como el tema de la deuda hodierna tiene más de 25 años de historia, tras la indagación en la misma hoy se está plenamente de acuerdo en que esos bancos dieron créditos un tanto alegremente, sin las debidas garantías, en concreto a los PVD. Por eso hoy se los considera corresponsables de la crisis mundial de la deuda.

En cuanto a los PVD, su necesidad perentoria estaba en tomar prestado para invertir dentro de una política de desarrollo, de erradicación de la pobreza, de la miseria frecuentemente. Así lo hicieron en grandes volúmenes, aprovechando la buena disposición de los bancos internacionales y confiados en el buen momento de los precios de sus materias primas exportables. Pensaron, es de creer, que podrían hacer frente al pago periódico del servicio de su deuda con los ingresos procedentes de sus exportaciones y de la propia dinámica del crecimiento económico interno. Emprendieron importantes proyectos de crecimiento sin reparar en los gastos, y así también se endeudaron en el mercado internacional

por encima de sus entonces cuantiosas ganancias.

Pero sucedió que los países desarrollados, muy golpeados por la muy brusca subida de los precios del petróleo desde 1973, entraron en una recesión económica y comenzaron a comprar menos a los PVD ya endeudados. Además, pusieron en práctica una exitosa política de ahorro energético y de materias primas naturales, una política industrial menos dependiente del petróleo y de aquellas materias primas. Estas últimas fueron siendo sustituidas en buena parte por productos sintéticos (caucho sintético por caucho natural, fibras textiles sintéticas por la lana y el algodón, etc.). Con ello los PVD fallaron en sus demasiado optimistas cálculos de ingresos.

Y vino la explosión del problema de la deuda. Sucedió en 1982 cuando Méjico anunció que necesitaba una moratoria en sus pagos internacionales. Hasta muy cerca de este anuncio no hubo consciencia en el sistema financiero del problema que se avecinaba. Prueba de ello es que tan sólo tres meses antes de dicho anuncio, Méjico recibió de los grandes bancos británicos un cuantioso crédito sindicado (de un grupo de bancos de mutuo acuerdo) —de los llamados créditos «jumbo»— por un importe de mil millones de dólares USA.

Tras Méjico otros países fueron cayendo, como fichas de dominó, en la lista de aquellos que necesitaban retrasar sus pagos para poder afrontarlos. Se planteaba también una situación de auténtica emergencia para la banca comercial internacional. Era tal su grado de exposición al riesgo, que un impago de los países endeudados podía hacer quebrar a algunos de los bancos más fuertes del sistema financiero, produciendo en el mismo un crack sin precedentes. Los precios del petróleo en esta ocasión, a partir de 1981, frenaron su crecimiento, lo que sorprendió a algunos países exportadores que, como Méjico, habían contado con los beneficios futuros al endeudarse, apareciendo expectativas más oscuras aún de lo que se podía prever.

De lo dicho hasta ahora se deduce que, en su origen, hubo dos protagonistas corresponsables del problema actual de la deuda: los bancos del Norte desarrollado, por un lado, y los PVD por otro.

Se inició entonces, a partir de 1982, la búsqueda frenética de soluciones. Y espero quede claro a lo largo de este escrito que se han ido salvando, con el tiempo, los intereses generales de los acreedores pero no los de las poblaciones empobrecidas del Sur, principales afectados en sus carencias económicas más vitales.

Según Jaime Atienza (2), los principales factores relevantes que pudieron contribuir a que fuesen los intereses de los acreedores los dominantes desde el comienzo de los impagos, son los siguientes:

- El mayor poder, respaldo y credibilidad de las entidades acreedoras involucradas ante las Instituciones Financieras Multilaterales (IFM) (Fondo Monetario Internacional (FMI) y Banco Mundial (BM)), que polarizaron la resolución de la crisis del sistema bancario sobre las del endeudamiento de los PVD.
- La falta de peso específico de los países endeudados en el concierto internacional: se trata de países periféricos, con un limitado nivel de influencia; su situación de subdesarrollo les hace carecer de fuerza negociadora internacional.
- El déficit democrático de muchos de los países endeudados limitaba su actuación y peso negociador por la falta de legitimidad internacional, al igual que al interior de sus países.
- La unión y la unidad de criterios con la que actúan los acreedores y, al contrario, la falta de unidad de criterios y de actuación de los países endeudados (nos queda la pregunta de si esta desunión fue fruto de su incapacidad de conseguir posiciones de fuerza conjuntas o más bien inducida por el grupo que defendía intereses enfrentados). A ello podemos unir la indudable ausencia de posicionamiento y oposición firme y conjunta de los deudores a las propuestas y planes –o a partes de los mismos– que podían ser consideradas discutibles y perjudiciales.

Las distintas iniciativas surgidas ante el problema de la deuda

a) De 1982 a 1986

La filosofía fue prestar más dinero a los PVD para que, con el dinero fresco, pudieran ir devolviendo las deudas anteriores. Pero en estos nuevos préstamos se

(2) J. ATIENZA AZCONA (1998): *La deuda externa y los pueblos de Sur*. Editan Manos Unidas, Caritas, CONFER, Justicia y Paz. Madrid. P. 43. Sigo esencialmente este libro en el desarrollo de la parte central de este artículo. Puede verse también J. REQUEJO (1995): *Economía Mundial*, McGraw Hill. Madrid. Pp. 147-191.

impuso la «ortodoxia bancaria»:

- el nuevo préstamo, por ser a mayor plazo y para un mal pagador, tenía un tipo de interés más elevado;
- asimismo, se cobrarían nuevas comisiones por su concesión.

Esta política, si bien permitió ganar tiempo a los acreedores, resultó nefasta para los países endeudados. El FMI, supervisor de las primeras rondas de negociaciones, trató de condicionar los nuevos créditos a la aceptación por los PVD de los llamados Planes de Ajuste Estructural (PAE). Éstos pretendían esencialmente disminuir los gastos, públicos y privados, de los PVD, con lo que disminuirían sus importaciones y, por lo tanto, la necesidad de divisas para sufragarlas. Como, por otro lado, recibían, en divisas, el dinero fresco de los nuevos créditos se pensaba que, por esos dos capítulos, dispondrían de los dólares necesarios para ir devolviendo la deuda. Como dijo por aquellos tiempos el ex-presidente argentino Alfonsín, «quieren que devolvamos la deuda con el hambre de los argentinos».

No salieron los cálculos ni podían salir. Se deterioraron, por el contrario, las situaciones macroeconómicas de los PVD ya que, por un lado, por culpa de los PAE, no podían importar lo necesario para su desarrollo interior, ni podían expandir la demanda nacional, con lo que entraron en un proceso recesivo las empresas y la producción ya que, si no responden los mercados comprando, las empresas productoras, y el empleo, se retraen produciendo menos. Por otra parte ya hemos hablado de la crisis de las exportaciones, potencial fuente de divisas, de los PVD.

El resultado final fue que los acreedores fueron viendo devueltos, más o menos, los créditos otorgados, pero que se disparó la deuda de los PVD.

Para ver esto con mayor claridad conviene distinguir cuatro tipos de deuda:

- Deuda comercial. Los acreedores comerciales son aquellas entidades de orden privado (desvinculadas del Estado) y con ánimo de lucro, con las que, fruto de operaciones comerciales, financieras, crediticias o de otro orden contrajeron deudas los PVD. El principal componente de este grupo de acreedores es la banca. Según datos de la OCDE, la deuda a corto plazo de los PVD con la banca privada ascendía en 1995 a 423.000 millones de \$ USA (más del 80% de la deuda a corto plazo).
- Deuda bilateral. Los acreedores son los Estados que han mantenido relaciones directas financieras, comerciales o de otro tipo con PVD y que, como consecuencia de las mismas, se han convertido efectivamente en sus acreedores. A lo largo del periodo que podemos llamar de «gestación de la

crisis de la deuda» la participación de los Estados como prestamistas o financiadores de operaciones se encontraba principalmente vinculada con créditos a la exportación para facilitar operaciones de las empresas del país exportador, bien mediante seguros de créditos a la exportación o, de manera marginal, con créditos directos gobierno–gobierno.

- Deuda proveniente de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). Esta AOD puede ser no reembolsable, concesional, regalada, por lo que, por este capítulo, no se incrementa la deuda de los PVD. Pero hay otra AOD reembolsable (en España la constituida por los Fondos de Ayuda al Desarrollo o créditos FAD). En este último caso y en España la Compañía Estatal de Seguros de Crédito a la Exportación (CESCE) asegura a las empresas privadas españolas exportadoras el cobro, en el peor de los casos, del 97% de los créditos que hubieran podido dar a PVD para facilitar sus propias exportaciones. Finalmente, pues, el supuesto PVD inicialmente fallido se convierte en deudor de la CESCE, en definitiva del Estado español. La CESCE también ofrece cobertura a los llamados riesgos políticos (incertidumbres o inseguridad política en el PVD importador) en operaciones de crédito a la exportación. La suma de la deuda bilateral y de la AOD constituye en la actualidad el 47% del total de la deuda a largo plazo, con 623.000 millones de dólares. Es, hoy en día, la deuda de mayor peso de los PVD y su participación en el total mundial ha sido constantemente creciente (desde el 42% en 1986 hasta el 47% en 1995)
- Deudas multilaterales. Son las contraídas por los PVD con las Instituciones Financieras Multilaterales (IFM), como son el FMI, el BM y los Bancos Regionales de Desarrollo. Su peso sobre el total de la deuda a largo plazo ha sido creciente. En concreto, ha pasado de 174.000 millones de dólares en 1985 (el 19% del total) a 326.000 millones de dólares en 1995 (el 24%).

El papel de las IFM como acreedoras ha sido creciente para los países más pobres, por las dificultades de estos para conseguir financiación comercial y, en menor medida, bilateral.

Las IFM fueron otorgando financiación a los países que cumplían con rigor los programas de ajuste y fueron dotando sucesivos fondos para los países con mayores problemas de pagos internacionales y de balanza de pagos. Así, la financiación de las IFM se convirtió en un elemento decisivo para muchos de los países endeudados, una vez reducidos en gran parte los créditos del sector bancario

(que únicamente se otorgaban ya con el objeto de evitar impagos inmediatos con los nuevos créditos). Los países con mayores problemas estructurales acabaron quedando también al margen de la financiación tradicional del Fondo y del Banco, para tener acceso tan sólo a la llamada «ventanilla blanda» del Banco Mundial: la Agencia Internacional de Desarrollo (IDA), que otorga una financiación concesional, mucho más limitada

b) El plan Baker y el plan Baker II

Tras una primera etapa, en septiembre de 1985, el Secretario del Tesoro estadounidense presentó, en el marco de las reuniones del FMI y del BM un nuevo programa para el tratamiento de la deuda externa. En la línea del enfoque inicial, el llamado Plan Baker I mantenía el objetivo principal de sostener los compromisos de los deudores pero mejorando sus condiciones de liquidez y solvencia (para lo que eran necesarios nuevos créditos y crecimiento económico). En el mismo se afirmaba que los deudores no podían sacrificar su crecimiento económico para afrontar sus pagos internacionales, y se pedía a los bancos y países acreedores una actuación más generosa para conceder liquidez. Se asumía el círculo vicioso según el cual sin crecimiento se ponía en peligro el cumplimiento de las obligaciones financieras internacionales, y sin nueva financiación se hacía difícil el crecimiento. Este Plan proponía a la banca comercial el lanzamiento de instrumentos que pudiesen ser útiles en el tratamiento de la deuda. Aparecieron así los intercambios de deuda por activos, la recompra de títulos de deuda y los llamados bonos de salida titulares también de deuda.

El fracaso de esta iniciativa se debió –al margen de las limitaciones de sus propuestas– tanto al retraso de la puesta en marcha de dichos instrumentos como a la tardanza de la financiación multilateral y comercial que, por otro lado, llegó en montos inferiores a los previstos. La consecuencia inmediata de ese fracaso para poner en marcha una senda de crecimiento y estabilidad financiera, fue el incumplimiento de la primera premisa del Plan: el pago de los intereses de la deuda por parte de los países endeudados. Ante la evidencia de estos nuevos impagos, las partes acordaron diferir en el tiempo las amortizaciones y otorgar nuevas líneas de crédito para evitar, por una parte, el desmoronamiento de las economías de los países deudores y, por otro lado, interrupciones en los pagos de los intereses, que tendrían nefastas consecuencias para la banca privada, en especial la norteamericana.

A lo largo de estos años, el sector bancario fue recuperando estabilidad mientras los Estados endeudados no mejoraron su situación; podría afirmarse que la estabilidad del sistema financiero se alcanzó a costa del deterioro de la situación socioeconómica de los PVD deudores.

Ante la insuficiencia de sus propuestas, el propio James Baker presentó nuevas medidas en la reunión del FMI de 1987 (lo que se llamó el Plan Baker II), en las que aparecen los llamados «mecanismos voluntarios de reducción de deuda» – además de los tres instrumentos arriba mencionados. Por una parte los acreedores incrementarían sus expectativas de cobro aunque en menor importe y los deudores conseguirían suavizar las condiciones del pago del servicio y disminuir su cuantía. Se admite, pues, en las IFM de manera implícita la existencia de una crisis de sobreendeudamiento (y no sólo de liquidez como se había mantenido hasta entonces) y la necesidad de introducir más elementos concesionales.

c) El Plan Brady

El Plan Brady, ex-Secretario de Estado norteamericano, nació en 1989. Sus novedades principales son dos: primera, la llamada «titulización» de la deuda externa. La deuda externa se representó no sólo en los libros de contabilidad de los acreedores sino también en unos títulos denominados bonos. Estos bonos eran vendibles en los mercados financieros y normalmente se vendieron en los mismos a un valor inferior a su valor facial o nominal. La diferencia en los mercados entre estos dos valores era tanto mayor cuanto peor fama de pagador tuviera el deudor. No sólo se pretendió liberar así deuda antigua, sino que este Plan recomendó tanto a los Estados acreedores, como a las IFM como incluso a los bancos comerciales insuflar nuevo dinero en la economía de los países de renta media altamente endeudados, con el fin de que pudieran ir devolviendo la deuda vieja y sus intereses y, al mismo tiempo, crecer y hacer sus economías más competitivas. Con ello su capacidad de pago y de reembolso de la deuda, vieja y nueva, se incrementaría. Está claro que esta práctica, negociación de los bonos por debajo de su valor nominal, significó en la práctica una quita de la deuda, una renuncia por parte de los acreedores a recuperar la totalidad de su valor nominal.

La segunda gran novedad del Plan Brady fue la garantía que dio el Tesoro norteamericano de salir responsable subsidiario del pago de los bonos y de sus intereses vencidos, que fueron capitalizados.

Fueron bonos con vencimiento a largo plazo, pero que gozaron, gracias sobre todo al respaldo norteamericano, de una gran liquidez en los mercados financieros.

A la experiencia de los bonos Brady se la considera como un éxito, si bien el escaso peso de los bonos (no solamente los Brady) en el volumen total de la deuda hizo que sus consecuencias no mejorasen sustancialmente el problema de la deuda externa en su conjunto. En efecto, la deuda total en bonos en el año 1995 ascendía tan sólo al 7,95% del total acumulado. Sí tuvieron una relevancia decisiva en relación con la reducción del volumen total de la deuda comercial.

d) La iniciativa PPAE (Países Pobres Altamente Endeudados)

Fue lanzada por el FMI y el BM en abril de 1996 y aprobada en septiembre de ese mismo año. Su objetivo explícito es reducir a un nivel «sostenible» la deuda exterior de los países más pobres y endeudados.

Se considera deuda sostenible aquella que cumple estos dos índices o ratios:

- El Valor Actual Neto (VAN) del índice *volumen de deuda/exportaciones*, alcanza un nivel de entre 200% y 250% o inferior.
- El VAN del índice *servicio de la deuda/exportaciones* se sitúa entre un 20% y un 25%.

Para alcanzar estos niveles, en una primera etapa se han de producir reducciones de deuda comercial y bilateral en primer lugar –alcanzando porcentajes de reducción de deuda hasta del 80%– y, por último y de manera residual, reducciones de la deuda multilateral.

La puesta en marcha de la iniciativa está condicionada al cumplimiento exitoso de Planes de Ajuste estructural por parte de los países elegibles durante los seis años que, como máximo, debe durar la ejecución de la iniciativa.

Es aún pronto para hacer una evaluación de esta iniciativa, pero ya han aparecido numerosas trabas, siendo las principales las reticencias a financiar la iniciativa por parte de algunos miembros del G-7 (Alemania y Japón en particular), la tardanza en su puesta en marcha para muchos de los países elegibles, y la práctica exclusión de otros de los beneficios de la misma. Por otra parte se le critica que haya puesto demasiado alto el listón de las dos ratios señaladas. Un ejemplo de la deuda que un Estado puede asumir nos lo dan los criterios de la Unión Europea: el 60% del PIB. No parece razonable que para economías más débiles y problemáticas ese nivel de deuda «sostenible» se

sitúe entre el 200% y el 250% de las exportaciones. Otro ejemplo podemos encontrarlo en el nivel de pagos que se exigió a Alemania tras la segunda guerra mundial como reparaciones de guerra: su límite superior era del 5% de las exportaciones, mientras que, en esta iniciativa ese mismo nivel se situaba entre el 20% y el 25%.

Foros de negociación sobre la deuda externa

1. El Club de París

El llamado Club de París es el club en el que se reúnen los principales Estados acreedores para tratar los problemas de pagos de los países deudores de manera global y no de forma bilateral. El Club no tiene estatutos, personalidad jurídica o instituciones que lo controlen. Sí que existen, en cambio, leyes «no oficiales» que se aplican de manera general y se aplican como un pacto entre caballeros. Esto supone que existe un margen de flexibilidad para adaptarse a las necesidades del país deudor, pero también es una puerta abierta a la subjetividad en el trato de favor a ciertos países.

Los dos factores fundamentales que condicionan las renegociaciones en el Club de París son:

- La existencia de un peligro inminente de impagos.
- La condicionalidad del FMI.

Es decir, los países que desean obtener una reestructuración de su deuda externa deben mostrarse incapaces de atender correctamente el servicio de la misma y deben haber adoptado un programa de ajuste en el marco de un acuerdo con el FMI. La deuda que se reestructura en el Club de París no es la estrictamente comercial privada sino la comercial y bilateral con cobertura pública (por ejemplo a través, en España, de la Compañía Estatal de Seguro de Crédito a la Exportación (CESCE)). No entra aquí tampoco, en España, la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) ni los llamados créditos FAD (Fondo de Ayuda al Desarrollo).

Un principio fundamental de estas negociaciones de reestructuración es la comparabilidad en el trato otorgado por todos los acreedores. Con él se pretende lograr que exista equidad en el reparto del esfuerzo financiero que realizan todos los grupos de acreedores.

En estas negociaciones existen, evidentemente, elementos concesionales.

2. *El Club de Londres*

Al contrario que el Club de París, el Club de Londres no llega a ser un foro estable propiamente tal. Más bien identifica a todo el proceso de renegociación de la deuda de un país *con la banca internacional*. Los acreedores son exclusivamente aquí los banqueros. El Club de París está planteando niveles de condonación de la deuda de entre el 67% y el 80% y es posible que la banca, en el Club de Londres, no tenga voluntad de asumir semejantes costes.

En cuanto a la toma de decisiones, en el Club de Londres se hace por consenso, como en el Club de París, aunque por la propia naturaleza del Club no se da publicidad a sus conclusiones.

3. La deuda con las IFM se reestructura en relación directa del país deudor con ellas. Se suele poder acceder a nuevos créditos, con elementos concesionales muchas veces, «blandos», pero, como queda dicho, estas concesiones de nuevas ayudas, créditos, suelen estar condicionadas a la puesta en práctica por el país prestatario de Planes de Ajuste Estructural que el propio FMI diseña.

4. En cuanto a la AOD, incluidos, en España, los créditos FAD, los Estados son libres para condonarlos, reestructurarlos o convertirlos a su libre albedrío.

Volumen de la deuda externa

A pesar de todos los mecanismos y renegociaciones señalados la verdad es que la deuda externa de los PVD ha ido ininterrumpidamente aumentando. Ésta es la realidad, aunque se hable ahora menos de la deuda que durante la virulencia de la crisis a lo largo de los años 80. La deuda total ha pasado de 1,152 billones de dólares en 1986 a 1,985 billones de dólares en 1996. Y han subido ininterrumpidamente todos los capítulos de la deuda: bilateral, comercial, multilateral. Algo parecido ha sucedido con el servicio de la deuda: en 1986 era de 131.000 millones de dólares, en 1996 asciende a 206.000 millones de dólares.

En cuanto a la deuda de la que España es acreedora, deuda pública y privada, la cifra oficial que ofrece la OCDE asciende a 30.500 millones de dólares (3.992.145 millones de pesetas). Respecto de la deuda bilateral oficial española a largo plazo, ésta ascendía, en 1996, según el Ministerio de Economía y Hacienda,

a 1.608.231 millones de pesetas. De esta última cifra, sólo el 42% aproximadamente (ca.675.450 millones de pesetas) era ayuda concesional (proveniente de créditos de AOD). El total de esa deuda bilateral oficial equivale al 2,2% de nuestro PIB.

Posibilidades de condonación por parte de España

España es libre para condonar las deudas provenientes de la AOD (créditos FAD). Esta condonación equivaldría al 0,9 del PIB.

120 ONGs –encabezadas por Caritas, Confer, Justicia y Paz y Manos Unidas– han lanzado en Europa, España incluida, una gran campaña para la condonación de la deuda a los PVD (3). Desde la ética de lo mejor y la solidaridad es necesario apoyar tal campaña. España dedica ahora en ayuda al desarrollo, incluidos los créditos FAD, sólo el 0,24% de su PIB. Estamos muy lejos de aquel compromiso adquirido en Naciones Unidas, de alcanzar anualmente el 0,7 del PIB. Es preciso acercarse a él. El camino de la deuda bilateral oficial puede ser muy pertinente y válido.

En cuanto a la deuda bilateral oficial española no concesional (deuda comercial privada avalada oficialmente), estamos vinculados al pacto de caballeros del Club de París. Pero España en el Club de París debería tener una actitud generosa y podría presionar en esa línea a consensos globales.

Respecto de la mera deuda comercial privada, especialmente aquella de la que los bancos son acreedores, estimamos que los mercados secundarios de la deuda pueden jugar un papel importante. Porque una deuda sólo vale su importe por la probabilidad de cobrarla. Y esto lo reflejan los mercados secundarios. Si deben a un banco 1.000 millones, pero sólo tiene un 50% de probabilidad de cobrarlos, es perfectamente lógico que ese banco esté dispuesto a vender esa deuda, si encuentra comprador, por sólo 500 millones. ¿Robo al banco? Creo que nada de eso en el caso que nos ocupa de la deuda externa, porque, como decíamos al principio, en el origen de esta deuda hay una responsabilidad compartida: la alegría y el riesgo bancarios en prestar y el error de cálculo de los PVD sobre sus posibilidades de devolverla. Bueno sería además que en el Club de Londres –que, imitando al Club de París, asume el principio de la «comparabilidad de trato»–, se otorgaran

(3) Véase a continuación el documento «La vida antes que la deuda».

parecidos porcentajes concesionales. Esto es tanto más sólido cuanto que, en previsión de insolvencias, los bancos ya las «provisionaron» en sus contabilidades; de aquí que deuda más o menos imprevisiblemente devuelta pase íntegra como beneficio a la cuenta de Pérdidas y Ganancias. Se acabaron, salvo posibles excepciones, los riesgos de quiebra bancaria.

Finalmente, es preciso dejar de someter prioritariamente los Planes de Ajuste Estructural, impuestos por el FMI como condición para recibir nuevos préstamos del mismo, a los intereses de los acreedores bancarios y bilaterales. Quienes más han sufrido con toda la crisis y el proceso evolutivo de la deuda externa han sido las poblaciones pobres o miserables de los PVD. Conviene ya, desde el reconocimiento de sus derechos humanos elementales, tener prioritariamente en cuenta sus necesidades de supervivencia y desarrollo.

¿Condonación o conversión?

Oí hace poco una conferencia a un ex-rector de una universidad en un país iberoamericano sobre el tema de la campaña aludida «Deuda externa ¿deuda eterna?». E hizo, entre otras, una afirmación categórica: «no soy partidario de la condonación sino de la conversión de la deuda». Su argumento: no siempre son de fiar las oligarquías políticas y económicas dominantes en no pocos PVD; y existe el riesgo de que se embolsen privadamente o de que derrochen y malgasten la deuda condonada, sin beneficio ninguno o con beneficios muy exiguos para las masas pobres del país. Por eso pensaba preferible renunciar a la devolución de la deuda, pero comprometiendo al mismo tiempo al país en cuestión a invertir adicionalmente su importe en gastos educativos, sanitarios, en otros gastos sociales, en infraestructuras básicas, etc. (4). De esta manera la renuncia al cobro por parte de los acreedores tendría pleno sentido político, humanitario, solidario. Seguramente que no le falta a esta postura un muy sólido fundamento.

Para ser objetivos, habría que recordar que el endeudamiento de estos países tuvo dos «culpables»: los bancos acreedores, que prestaron sin tener en cuenta un cálculo prudente de la solvencia de los prestatarios y los beneficiarios de los créditos (empresas por una parte y gobiernos por otro lado) que no canalizaron

(4) En esa línea se sitúa exactamente el gesto de la ONG española Intermón de comprar la deuda mozambiqueña con el gobierno español.

los recursos hacia inversiones productivas y a los que también les faltó un análisis cuidadoso del futuro.

Las poblaciones empobrecidas no obtuvieron los créditos, ni se beneficiaron de ellos, sin embargo, sí han soportado el peso del ajuste económico para devolverlos. Aquí es donde se encuentra la injusticia del tratamiento de la deuda: la han «pagado» los que no eran deudores de ella.

En principio, que los acreedores cobren no es indeseable; no hay que olvidar que la insolvencia perjudica no solo al acreedor sino también al deudor. Lo que resulta inaceptable es que la política imprudente de los bancos y de los gobiernos de los PVD (y a veces algo más que imprudentes...) la hayan soportado los ciudadanos que no tenían ninguna responsabilidad en este proceso. Esto es lo que debía haber determinado unos comportamientos de las instituciones internacionales y de las nacionales que tuvieran en cuenta, también, elementos ajenos a la lógica del mercado.



Revista de Fomento Social, 53 (1998), 441-448

La vida antes que la deuda

El documento que reproducimos parcialmente a continuación es responsabilidad de dos importantes redes internacionales: Cooperación Internacional para el Desarrollo y la Solidaridad (CIDSE), que agrupa a 16 organizaciones católicas de Europa, América del Norte y Nueva Zelanda que se ocupan del desarrollo, y Caritas Internationalis, que agrupa a 146 organizaciones nacionales que prestan servicios de ayuda, desarrollo y asistencia social en 194 estados y territorios de todo el mundo.

El documento ofrece una presentación completa de este complejo tema. Lo hace desde la perspectiva cristiana que en estos últimos años tan sensibilizada se ha mostrado ante las dimensiones que el problema de la deuda está alcanzando. Tiene tres partes:

- 1) La Deuda y el jubileo. Se examina el problema de la deuda en el contexto del Jubileo del año 2000. Partiendo de un marco ético acorde con la tradición cristiana (dignidad humana, derechos y deberes, bien común y solidaridad, opción preferencial por los pobres) se analiza el origen de la deuda externa, la crisis que acarreó y sus consecuencias sobre los países más pobres.*
- 2) Reducción de la deuda. Se analizan los diferentes intentos puestos en marcha en los años pasados para reducir la deuda, y se presta una*

atención especial a la iniciativa emprendida, en octubre de 1996, por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional para reducir la deuda de los países pobres altamente endeudados (Iniciativa HIPC).

3) Posición de CIDSE/ Caritas Internationalis sobre la deuda externa. Se recogen cinco propuestas que implican una crítica de la Iniciativa HIPC por insuficiente y avanza en aspectos decisivos sobre ella.

El documento concluye con varios apéndices documentales, sobre organizaciones comprometidas en el tema, campañas emprendidas en distintos países y posibles acciones para organizar una campaña.

La seriedad y rigor del análisis, la preocupación por la dimensión del mismo y su interés por ofrecer sugerencias viables de actuación son valores indiscutibles del documento. Su longitud nos impide reproducirlo completo. Por eso hemos recogido sólo las propuestas finales, que son una interesante revisión de la Iniciativa HIPC y contribuirán a un debate fecundo y práctico sobre el tema (1).

Posición de CIDSE/Caritas Internationalis sobre la Deuda Externa

CIDSE y Caritas Internationalis exigen la cancelación de la deuda pendiente de los países más pobres para el año 2000. A corto plazo pedimos mejoras significativas en la Iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados. Además, pedimos que la cancelación de la deuda esté vinculada a la inversión en desarrollo humano y que las decisiones sobre el alivio de la deuda se hagan de forma transparente. A largo plazo trabajaremos para cambiar la estructura de las relaciones financieras internacionales.

(1) Como ha ocurrido con documentos parecidos, tampoco éste es de fácil acceso en castellano. La versión a esta lengua ha sido publicada por CIDSE y la US Catholic Conference. Dirección electrónica: <bkohnen@ncebuscc.org>.

1. Cancelar la deuda pendiente para el año 2000

El concepto de jubileo nos insta a la cancelación de las deudas. Aplicada a la Iniciativa HIPC, es la opción más sencilla y directa de todas para la reducción de la deuda. Con el jubileo 2000 en todo el mundo han surgido campañas para defender la cancelación de la deuda.

A pesar del hecho de que muchos países con una deuda alta ya han devuelto el principal (la primera cantidad que pidieron prestada) pero no los intereses, la cancelación de la deuda es una opción difícil políticamente. Excluyendo la cancelación completa de la deuda, se plantean cuestiones tales como la forma en que debería realizarse la cancelación de la deuda, los países a los que debería beneficiar, la cantidad de deuda que se debería cancelar, y la manera de asegurar que el país no se vuelva a endeudar.

Existen varios precedentes de cancelación de deudas. Después de la Segunda Guerra Mundial, los acreedores de *Alemania* redujeron casi toda su deuda a una relación de 5 por ciento entre el servicio de la deuda y las exportaciones. En contraste, los acreedores reducen la deuda de los países elegibles según la Iniciativa HIPC, en una relación del 20–25 por ciento entre el servicio de la deuda y las exportaciones. En 1990, los Estados Unidos cancelaron aproximadamente la mitad de la deuda de Polonia. En 1991, tanto Egipto como Polonia se beneficiaron de una reducción del 50 por ciento de su deuda bilateral con el Club de París. Desde entonces algunos países han cambiado su enfoque de la cancelación de la deuda. Por ejemplo, en Estados Unidos en 1992 con la Ley de Reforma del Crédito se prohibieron cancelaciones futuras por parte de los Estados Unidos, y se exigieron las asignaciones del Congreso para cualquier cancelación de deuda.

2. Mejorar la Iniciativa HIPC

Una opción limitada, pero oportuna, consiste en mejorar la Iniciativa HIPC. Son esenciales mejoras de varios tipos:

Reducir el marco temporal: los países endeudados necesitan beneficiarse del alivio ahora, no dentro de tres o seis años como se propone en el marco de la Iniciativa HIPC. La mayoría de los países elegibles no recibirán el alivio establecido por la Iniciativa HIPC antes del año 2000. Pero cada año de retraso se traduce en menos alivio de la deuda, porque los indicadores macroeconómicos se calculan de

nuevo y a menudo se ajustan para que reflejen un mayor crecimiento previsto. Uganda, que fue elegible para un alivio acelerado debido a que había aplicado políticas de ajuste estructural durante más de diez años, tendrá que esperar un año; como consecuencia, el alivio de su deuda será de hasta 200 millones de dólares menos.

Ampliar el derecho al alivio: de los 41 países clasificados por el Banco Mundial y el FMI como muy endeudados, se prevé que sólo entre 8 y 20 se beneficiarán del alivio. Los 41 deberían tener derecho al alivio.

Redefinir la sostenibilidad de la deuda: el Banco Mundial y el FMI, en sus evaluaciones de los primeros países con derecho al alivio, basándose en la experiencia de los países de América Latina de ingresos medios, usaron criterios estrictos para definir la cantidad de deuda que un país debería pagar. También usaron hipótesis excesivamente optimistas acerca de los modelos de crecimiento de la exportación, inflación y acceso al crédito. Estos criterios no tienen en cuenta los sacrificios que han de hacer los países extremadamente pobres para continuar pagando sus deudas. Si se considerara como objetivo de la sostenibilidad de la deuda el desarrollo *humano*, y no la *capacidad para pagar*, el reembolso de la deuda no se haría con recursos públicos necesarios para las necesidades básicas y las actividades productivas. Un enfoque alternativo de la sostenibilidad de la deuda debería exigir criterios cuantificables para determinar la eficacia del gasto en relación a los pobres y a los marginados de la población.

Proporcionar más alivio: los países pobres muy endeudados necesitan una cancelación de la deuda multilateral mayor de la que se les ha proporcionado con la Iniciativa HIPC. También necesitan cancelar más deuda bilateral, además de los niveles actuales de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). Si la cancelación de la deuda se contrarresta con reducciones en la ayuda al desarrollo, su efecto podría ser limitado. Incluso en una época de problemas presupuestarios internos y creciente aislacionismo, la cuantía de la AOD entre los países de la OCDE debería aumentar hasta alcanzar el objetivo del 0,7% del producto nacional bruto (PNB), objetivo reafirmado en la Cumbre Mundial para el Desarrollo Social celebrada en Copenhague en 1995. La AOD debe ser más efectiva y mejor planificada para beneficiar a los pobres.

Suprimir las fechas límite fijadas por el Club de París: la fecha después de la cual el Club de París no considerará la cancelación de la deuda de un país debería determinarse caso por caso para conseguir una cancelación real y efectiva de la

deuda. La fecha debería fijarse teniendo en cuenta factores como la cantidad y el tipo de deuda, que el país se esté recuperando de una guerra civil, desastres naturales o inestabilidad económica.

Consultar a la sociedad civil sobre las condiciones para la cancelación: puesto que tanto las condiciones macroeconómicas como las microeconómicas afectan directamente el bienestar de las personas, se debería consultar a las organizaciones de la sociedad civil sobre el ámbito de aplicación, tipo, duración, secuencia y control de las condiciones para la cancelación de la deuda.

3. Vincular la cancelación de la deuda con inversiones en desarrollo humano

Consideramos que así como los pobres sienten más severamente la carga de la deuda, así también la cancelación de la deuda debería beneficiar a los pobres.

Como organizaciones pertenecientes a CIDSE y a Caritas, creemos que la deuda externa es una causa principal de la pobreza y amenaza el desarrollo de las personas que viven en los países más pobres del mundo. Por ello, la cancelación de la deuda debería liberar recursos para invertir en desarrollo humano y capacidad productiva. Esta posición la han expresado sobre todo los miembros de Caritas en el Sur, quienes exigen la vinculación de la cancelación de la deuda con un aumento del gasto en salud y educación.

Dado que no se puede contar con que todos los gobiernos utilicen los recursos que se liberan gracias al alivio de la deuda para invertir en los pobres y en los sectores marginales de la sociedad, hay un motivo para crear un vínculo fuerte entre la inversión en desarrollo humano y la cancelación de la deuda. Sin embargo, imponer dicha «condicionalidad social» en el marco actual del sistema financiero internacional puede ser contraproducente. Por una parte, una definición demasiado estricta de los gastos sociales aceptables podría limitar las inversiones de un país en su capacidad productiva, como la agricultura a pequeña escala, en favor de las inversiones en salud y educación. Por otra parte, los países acreedores pueden hacer un mal uso de la condicionalidad social al ponerla como excusa para retrasar la cancelación de la deuda, como en el caso de Uganda.

Por estas razones, *las organizaciones pertenecientes a CIDSE y Caritas exigen que la cancelación de la deuda esté vinculada con la inversión en desarrollo humano de manera apropiada para cada país y determinada después de realizar consultas entre los gobiernos y la sociedad civil.* Sin embargo, dichas consultas

presuponen un entorno en el que las personas tienen libertad para hablar y ser oídas. Como agencias de desarrollo en el Norte y el Sur, somos muy conscientes del papel crucial que juega la sociedad civil en la planificación y ejecución de los proyectos y las normas. Hemos sido testigos del fracaso general de los programas y políticas cuando están diseñados y realizados sin la participación de la sociedad civil en el diálogo y en la decisión conjunta.

El uso que ha hecho Suiza de los fondos de contraparte es un ejemplo concreto, a pequeña escala, de cómo se puede vincular la cancelación de la deuda con inversiones en desarrollo humano y al mismo tiempo facilitar el diálogo con la sociedad civil.

4. Asegurar que las decisiones sobre la cancelación de la deuda se hacen de forma transparente

A lo largo de su existencia, las instituciones financieras internacionales y el Club de París han sido organizaciones relativamente cerradas. En la mayoría de los casos, las condiciones específicas de los préstamos se mantienen en secreto entre el FMI y el Ministerio de Hacienda del país. Las organizaciones de la sociedad civil rara vez tienen acceso a los documentos en los que se especifican los objetivos y las estrategias de planificación para el país. Sin embargo, son ellas las que sufren los efectos de los proyectos, de las políticas y de los préstamos proporcionados por las instituciones financieras internacionales. En los últimos años, el Banco Mundial ha aprobado, al menos en principio, el concepto de participación de los grupos de beneficiarios en el ciclo de aprobación de los proyectos. El FMI no ha adoptado una política similar. *Tanto el FMI como el Banco Mundial deberían incorporar activamente las opiniones de los ministerios, iglesias locales, sindicatos y ONG activas para cerciorarse de que las situaciones locales se reflejan adecuadamente en los análisis de la deuda, en la planificación y en las condiciones estipuladas en los préstamos. Grupos de ciudadanos deberían ayudar en la definición de los PAE, sus términos y su ejecución.*

El Club de París debería ser más transparente en sus procesos de toma de decisiones, que son engorrosos y reservados. Actualmente los países deudores se reúnen con el Club de París con un intervalo de 18 meses a 3 años. En primer lugar llegan a un acuerdo sobre las reglas para la negociación, después el deudor viaja a cada país miembro del Club de París para negociar los acuerdos bilaterales

individuales. Un mecanismo más sencillo y más transparente para implementar los acuerdos del Club de París haría que el uso del tiempo y de los recursos fuera más eficiente y que se comunicaran más abiertamente los términos y condiciones de cualquier acuerdo.

Los gobiernos prestatarios comparten la responsabilidad por la deuda y su solución. También ellos deben ser más transparentes en sus negociaciones sobre la deuda de cara a otras agencias del gobierno, grupos parlamentarios y organizaciones de la sociedad civil. Dichos gobiernos deben compartir la información sobre la forma exacta en que se utiliza la cancelación de la deuda y sobre las condiciones de la cancelación. Los ministros de Hacienda deberían intercambiar información sobre la deuda con los ministros y grupos parlamentarios con programas que se verán afectados directamente por la devolución de la deuda. Nos anima el que recientemente se haya entablado un diálogo entre grupos de ciudadanos y gobiernos sobre las prioridades del presupuesto nacional y, en particular, sobre los gastos militares, la educación y el medio ambiente. Por ejemplo, el gobierno de Uganda aprobó recientemente una petición para que el Parlamento apruebe todos los préstamos del exterior y las devoluciones. Además, el Ministerio de Hacienda de Uganda tiene un grupo de gestión de la deuda para evaluar cada año los requerimientos presupuestarios para la devolución de la deuda.

5. Cambiar la estructura de las relaciones financieras internacionales

El modelo de relaciones financieras internacionales se debe reformular fundamentalmente para establecer un sistema justo de relaciones entre los deudores y los acreedores. Los procedimientos actuales de gestión de la deuda se caracterizan por el doble papel de los acreedores como juez y demandante. No reflejan el hecho de que la insoportable carga de la deuda actual en muchos países del Sur no sólo es responsabilidad de los países deudores, sino de los deudores y de los acreedores por igual. Por lo tanto, las prácticas actuales deberían sustituirse por un procedimiento justo y transparente que proporcione un marco para unas relaciones justas y de igualdad entre los deudores y los acreedores.

Se ha propuesto la introducción de un procedimiento internacional de insolvencia/quiebra como una posibilidad para conseguir estos cambios fundamentales. Para establecer este procedimiento se podría tomar como base las experiencias de los gobiernos locales de Estados Unidos que en caso de resultar insolventes o en

quiebra tienen derecho a protecciones legales frente a sus acreedores (en Hungría se acaba de introducir un procedimiento similar). Un elemento principal en un procedimiento internacional sería el establecer tribunales neutrales de arbitraje que permitieran que los afectados expresen sus opiniones y preocupaciones con respecto al impacto de la solución propuesta.



Revista de Fomento Social, 53 (1998), 449-462

RECENSIONES

SOCIOLOGÍA

ENTRENA DURÁN, F. (1998), *Cambios en la construcción social de lo rural. De la autarquía a la globalización*, Tecnos, Madrid, 197 págs.

El libro que aquí se presenta analiza desde una perspectiva histórico-procesual los cambios que se han producido en lo rural, entendido como una construcción social enmarcada en un espacio y tiempo concretos. Hay, en consecuencia, distintas manifestaciones de lo rural, producto de una construcción social en cada momento histórico y territorio específicos.

El profesor Entrena analiza los principales cambios que se han producido en el ámbito rural de los países occidentales desarrollados. Dicho ámbito ha pasado de enmarcarse en un sistema eco-

nómico y socio-político preponderantemente autárquico a hacerlo en el nuevo contexto de globalización, provocando así una gradual heteronomía de la sociedad rural, al perder ésta su capacidad de control sobre los procesos socioeconómicos que configuran la organización y gestión de su territorio.

El libro se estructura en tres partes diferenciadas. Una primera parte introductoria, compuesta por el capítulo primero, en la que se plantea lo rural como una construcción social en cuya definición hay que considerar las dimensiones temporales y espaciales. En la segunda parte (capítulos segundo, tercero y cuarto), la más importante, el autor analiza el proceso seguido por la sociedad rural en las sociedades occidentales, en las que como consecuencia de la industrialización y modernización, el ámbito rural ha ido dejando gradualmente de caracterizarse por ser un sistema de autarquía más o menos puro para verse cada vez

más inmerso en el proceso de globalización. Ello ha producido transformaciones en la estructura social y económica del medio rural, en la actitud de sus agentes sociales y en las relaciones de éstos con el Estado, así como cambios culturales y de valoración del medio rural. En la tercera y última parte de la obra, compuesta por el capítulo quinto, se determinan a modo de conclusión los efectos de la globalización sobre las áreas rurales: la desterritorialización y los intentos paralelos de reterritorialización, como mecanismo compensador de la pérdida de protagonismo de la sociedad rural a consecuencia de la globalización.

Expongo a continuación brevemente los principales contenidos de cada apartado del libro.

La definición de lo rural, como paso previo a su análisis, centra las primeras páginas de la obra. Son numerosas las diferentes definiciones de lo rural, en función de la perspectiva o situación socioeconómica de la que se parta. La definición de lo rural también va a estar en función de variables históricas y espaciales. Por ello el autor reclama «visiones más flexibles y dinámicas de lo rural», que, dado que se construye socialmente, está sujeto al cambio. Sin embargo, mantiene que es posible establecer un enfoque de análisis global y con validez general de lo rural, considerando precisamente los procesos de cambio social, por un lado, y las variables espaciales, por otro. Lograr un modelo lo más amplio posible, y basado en estos

dos aspectos, es la pretensión de esta obra. En consecuencia, en uno de los apartados del primer capítulo, se analizan las nociones de cambio social, modernización y globalización; y en otro apartado el espacio territorial como ámbito de construcción social de lo rural. La modernización y la globalización son dos importantes procesos de cambio que han afectado al mundo rural. La modernización ya adelantó algunos de los efectos de la globalización, pues supuso la inserción en el ámbito rural de pautas externas urbano-industriales. Ambos procesos han influido en la sociedad rural, provocando importantes cambios que han derivado en una creciente pérdida de autonomía de ésta, que cada vez se encuentra más condicionada por las decisiones y relaciones económicas y políticas que se producen a nivel mundial.

En la segunda parte del libro se analizan los procesos de acción social conformadores de lo rural. Estos procesos implican lo económico, lo político y lo estrictamente social y cultural, y a ellos se dedican los capítulos segundo, tercero y cuarto, respectivamente.

El capítulo segundo se centra en las transformaciones producidas en la estructura socioeconómica rural que han posibilitado el paso de un sistema de autarquía a otro de creciente globalización. El profesor Entrena analiza la evolución de la construcción social de lo rural considerando tres factores: la población, el trabajo y las relaciones laborales, y la propiedad de la tierra y la

estructura social. El medio rural español ha experimentado, como consecuencia de los procesos de industrialización, importantes transformaciones. Respecto a la población, la industrialización llevo consigo la emigración de la población rural hacia las ciudades, provocando una crisis demográfica de lo sociedad rural española. Sin embargo, en la actualidad se percibe una «fase de revitalización demográfica y económica» en el medio rural, en el que se produce una creciente diversificación ocupacional, ampliando el abanico a nuevas profesiones relacionadas con el turismo rural o el incremento de servicios sociales o sanitarios impulsados desde la Administración.

Por lo que se refiere a las relaciones laborales en el ámbito agrario, hasta hace poco tiempo han transcurrido de forma diferente a las del ámbito industrial. Sin embargo, la modernización y el énfasis puesto en la productividad provocó un acercamiento de la forma de las relaciones laborales del agro al modelo industrial, especialmente en áreas de agricultura intensiva como, por ejemplo, los invernaderos.

Especial importancia tiene la propiedad de la tierra. En el ámbito rural tradicional, la modalidad de tenencia o de propiedad de la tierra han determinado la posición económica y el status social. El poder y el prestigio recaía sobre los propietarios. Sin embargo, en las sociedades modernas la propiedad de la tierra ya no es el factor principal de posesión del poder, sino que hay otras variables

más importantes, como la preparación técnica o educativa. Además, las decisiones que afectan al ámbito rural se toman fuera, lejos de la propia comunidad, como consecuencia del proceso de modernización y la creciente internacionalización de la economía. Esto ha hecho que lo rural se convierta en un lugar heterónimo, con una creciente pérdida de protagonismo y autonomía económica. En este marco hay que entender las transformaciones que están caracterizando a la sociedad rural española en los últimos años.

El capítulo tercero lo dedica el autor al análisis de los agentes sociales: el Estado y las organizaciones agrarias de empresarios y asalariados. La demanda de intervención estatal siempre ha estado presente en la agricultura. Sin embargo, también el Estado ha perdido peso en la regulación de políticas para el sector como consecuencia de la creciente globalización, que hace que las principales decisiones sean tomadas de manera más o menos explícita por organizaciones supranacionales. Con referencia a las políticas agrarias, en los países occidentales se está produciendo el paso de un sistema basado en el productivismo, sustentado en los planteamientos clásicos de la modernización, a otro orientado sobre todo al desarrollo sostenible. En esta situación se tienden a enfatizar los planteamientos posfordistas que priorizan la calidad y el mantenimiento del equilibrio ecológico.

El profesor Entrena estudia también en este capítulo la evolución de las rela-

ciones entre el Estado y la sociedad rural en España, realizando un análisis histórico imprescindible para entender la sociedad rural española y las relaciones que en ella se producen. Fenómenos como el reparto de la tierra tras la Reconquista, las desamortizaciones del siglo XIX, los planteamientos proteccionistas y regeneracionistas de la Restauración, el fracaso de la reforma agraria en la Segunda República, la etapa franquista y, por último, las disposiciones de la Política Agraria Común en la actual Unión Europea son claves para comprender tanto los elementos estructurales como los cambios producidos en el ámbito rural.

En cuanto a la articulación de los intereses de los diferentes colectivos sociales presentes en el medio agrario, se hace énfasis en que «las formas de organización colectiva están relacionadas con los tipos de agricultura y el tamaño de la propiedad». En concreto, se expone en la obra un breve análisis sobre las cooperativas y su cada vez mayor orientación empresarial derivada de su acomodación a la globalización; también se estudian algunas organizaciones agrarias y sindicatos de asalariados, haciendo especial mención a la tendencia a la resolución de los conflictos mediante vías institucionalizadas en el marco del sistema democrático.

Si imprescindible resulta el análisis de los cambios en la estructura social y económica de la sociedad rural, no menos importante es el análisis de las valoraciones culturales de lo rural, aspecto

al que se dedica el capítulo cuarto. En este sentido, lo rural ha experimentado «viajes de ida y vuelta». Durante muchos años, y también como consecuencia de la modernización, la perspectiva predominante estuvo basada en el entusiasmo por el progreso entendido como tránsito hacia la supremacía del modelo urbano-industrial, lo que desembocó en fenómenos de desruralización. La teoría de la modernización se basaba precisamente en estos postulados. En cualquier caso, no todas las teorías desarrolladas en esta época eran favorables a esta desruralización, sino que determinados teóricos de la sociología como Tönnies mostraban sus dudas sobre el progreso industrializador, e incluso teorías ya en desuso como el paradigma del continuo rural-urbano desarrollado por Sorokin y Zimmerman a principios del presente siglo idealizaban lo rural. Posteriormente, aparecerían otras teorías que cuestionaban los beneficios del proceso de modernización. Son teorías conflictuales del desarrollo como la del intercambio desigual, la de la dependencia o la del centroperiferia, que introdujeron una perspectiva crítica sobre la modernización. Sin embargo, el autor constata que todas estas perspectivas teóricas, tanto a favor como en contra de la modernización, participaban en mayor o menor medida de una visión unilineal del progreso, según la cual la sociedad urbano-industrial sería el modelo a seguir. Hoy, superada la visión unilineal de la historia, aparecen nuevas valoraciones culturales de lo rural, basadas en

valores de naturaleza posmaterialista. Este es el caso del incremento de la conciencia medioambientalista que, junto a otros factores como los problemas en las ciudades o el propio desempleo urbano, conducen a una revalorización y reinención de lo rural en el contexto de un mundo cada vez más globalizado, en el que además los propios habitantes del agro perciben una situación de crisis en su entorno.

Como en los anteriores, en este cuarto capítulo se analiza el caso español, donde se ha experimentado todo lo expuesto con anterioridad. Así, la dilatada presencia del Antiguo Régimen, los movimientos como el carlismo y el anarquismo y el discurso mitificador hacia la sociedad agraria de los primeros años del franquismo manifestaron una valoración elevada del ámbito rural en nuestro país, la cual cambiaría con los procesos de modernización de la agricultura e industrialización de los años sesenta, que repercutieron en la denominada desruralización. En la actualidad, en consonancia con lo que sucede en las sociedades avanzadas de nuestro entorno, se está produciendo en España una vuelta a lo rural, valorándose cada vez de manera más positiva su cultura y forma de vida y produciéndose una creciente demanda de lo rural como espacio de ocio y esparcimiento.

Todo esto coincide con el interés creciente por lo local (rural y/o urbano) como unidad de desarrollo, aspecto al que se dedica la tercera parte de la obra compuesta por el quinto capítulo. La

pérdida de autonomía de la sociedad rural en la toma de decisiones y, como consecuencia, en el control de la gestión y organización de su propio entorno, debido a que «la acción productiva, organizativa, relacional y cultural que determina la construcción social de lo rural tiene lugar, cada vez más frecuentemente, en un escenario de alcance global» (pág. 173), ha tenido efectos desterritorializadores. Sin embargo, la propia globalización marcha en paralelo al resurgimiento de la sociedad local como unidad de desarrollo, iniciándose un fenómeno de reterritorialización. Este desarrollo local tanto a nivel económico como sociodemográfico, que inevitablemente ha de adaptarse a la propia globalización, viene impulsado de forma exógena por políticas públicas y de manera endógena por la propia reacción de lo local frente a su heteronomía o pérdida de protagonismo. Con el esbozo de los intentos de reterritorialización orientados al desarrollo sostenible finaliza Francisco Entrena su obra.

Sin duda, el libro supone un esfuerzo intelectual y conceptualizador sobre los cambios que se han producido en la sociedad rural, exponiendo los instrumentos analíticos imprescindibles para su estudio en un espacio y tiempo determinados. La perspectiva de análisis utilizada es bastante acertada, entendiendo lo rural como un producto o construcción social. El hombre es un producto social, pero de igual modo la sociedad, en este caso la sociedad rural, es un producto humano. La externalización e institu-

cionalización de la acción social de los hombres de un espacio geográfico determinado provoca los cambios sociales y construye la sociedad a la que pertenecen. Esta línea explicativa se halla presente a lo largo del texto, al abordar los cambios que se han producido en la sociedad rural, trazando la evolución experimentada desde la autarquía a la actual globalización.

En definitiva, se trata de una obra de referencia imprescindible y de obligada lectura para los estudiosos del ámbito rural desde cualquier disciplina, en la que se exponen reflexiones fundamentales para la comprensión de la evolución y cambios producidos en dicho ámbito.

Jesús Gómez Mateos

POLÍTICA

DÍAZ-SALAZAR, R. (1998), *La Izquierda y el Cristianismo*, Ediciones Taurus, colección «Pensamiento», Madrid, 436 págs.

Hace ahora 25 años irrumpió en España el movimiento denominado «Cristianos por el Socialismo». Nacido en Chile, en la época de Salvador Allende, pretendía conseguir la «carta de ciudadanía» de los cristianos que apoyaban las iniciativas de la izquierda. Desde Chile se pagó por diversos países de Lati-

noamérica y Europa, principalmente. Diversos factores, como la caída del muro de Berlín y la llegada de la democracia a España han debilitado en nuestro país la fuerza (siempre minoritaria) que tuvieron los «Cristianos por el Socialismo» hace un cuarto de siglo.

El trabajo de Rafael Díaz-Salazar parece querer recuperar lo más genuino de la problemática relación entre la Izquierda, como cultura encarnada en movimientos sociales, y el Cristianismo, entendido más como cultura que como institución. En los umbrales del siglo XXI, en la época del pensamiento único, de la globalización, del pragmatismo del «fin de la Historia», de la economía de Mercado ¿tiene sentido plantearse lo que la izquierda puede aportar a los cristianos y lo que la utopía cristiana puede aportar a la regeneración de la izquierda?

Encontrarle algunas respuestas a esta pregunta es la tarea que se plantea en este denso y documentado ensayo de Díaz-Salazar, profesor de Sociología de la Universidad Complutense, militante cristiano y activo participante en los movimientos sociales. Las preguntas –y por ello las posibles respuestas– tienen significados muy diferentes según los lugares sociales y epistemológicos desde las que se plantean.

El objetivo que pretende el autor es: «este libro se inserta dentro de una convocatoria para crear un pensamiento positivo y constructivo, desde el convencimiento de que el socialismo, si bien no es la solución mágica y mesiáni-

ca para los problemas sociales, sigue siendo la perspectiva política y económica que mejor puede ayudar a ir resolviéndolos» (página 9).

La hipótesis de partida, que puede ser polémica para algunos lectores (y aquí el libro se convierte en plataforma abierta de debate cultural), está formulada del modo siguiente: «en la actualidad las dos fuerzas de producción moral más importantes para la izquierda son el ecologismo político y el cristianismo originario» (página 13). Y más adelante: «Considero que para que la izquierda adopte los temas del *internacionalismo*, la *lucha contra la exclusión social* y la *reorientación ecológica de la producción y del consumo* como el corazón de su proyecto, necesita repensar el sentido y la finalidad de la política y ser capaz de ofrecer algo más que programas de gestión. Para ello es necesario, por un lado, reivindicar la política como soberanía popular, es decir, como capacidad de controlar y regular los poderes socioeconómicos en beneficio de la mayoría y, por otro lado, configurarla como una cultura moral solidaria que verdaderamente determine sus acciones, trace sus metas y no se convierta en mera retórica. Esto significa que hay que establecer una sólida unión entre quehacer político y vida moral» (página 51). La cita es larga pero suficientemente expresiva de las hipótesis sociales y éticas que se desarrollarán en páginas siguientes. El autor postula a lo largo de sus páginas la tradición fecundante del cristianismo como un fermento utópico

de regeneración de la izquierda española. Estos contenidos ya han sido anteriormente propuestos por el autor (ver, por ejemplo, Díaz-Salazar, R. «La privatización del hecho religioso: ¿realidad sociológica o falacia ideológica?». En: VV.AA., *Euroizquierda y Cristianismo. Presente y futuro de un diálogo*. Fe y Secularidad, Madrid, 1991).

El libro que comentamos consta de cinco capítulos. En el primero analiza los principales problemas sociales con los que se enfrenta la izquierda (esencialmente la izquierda europea occidental) en este fin de siglo y las posibles propuestas que pueden realizarse para afrontarlos; el cristianismo se sitúa dentro de la necesidad de impulsar una *nueva reforma intelectual y moral*. Aquí, el autor se siente tributario del pensamiento de Gramsci, desarrollado ampliamente por él mismo en 1991 («*El pensamiento de Gramsci*», Anthropos, Barcelona).

El capítulo segundo («Laicismo y cristianismo en la política de la izquierda») es, a la vez, el más original y el que puede resultar más polémico. En él se postula el tipo de relación que puede establecerse entre religión cristiana y política de la izquierda, respetando la identidad y distintividad de cada una de ellas. Si la religión sigue siendo hoy en el mundo depositaria de un gran «capital simbólico» en expresión de P.Bourdieu (y desarrollado hace diez años para España por el mismo Díaz-Salazar en su libro «*El capital simbólico. Estructura social, política y religión en España*»,

Ediciones HOAC, Madrid, 1988), «el cristianismo puede realizar importantes aportaciones al diseño de la cultura política y de los objetivos del nuevo proyecto de la izquierda; especialmente si las formaciones políticas que se ubican en este ámbito son capaces de establecer el tema de la Solidaridad –que es absolutamente central en la religión– como la gran cuestión del presente y de inmediato futuro» (página 50).

En un mundo en el que se debate sobre qué es la izquierda, Díaz–Salazar apuesta por identificar esta con un proyecto solidario internacional superados los individualismos. En este sentido avanza su pensamiento desde su libro anterior («*Redes de Solidaridad. Para derribar el muro norte–sur*», Ediciones HOAC, Madrid, 1996).

En el tercer capítulo, se justifica la hipótesis general: para ello, el autor invita al lector a un largo viaje por la historia de las ideas y prácticas del socialismo moderno y contemporáneo para ver cómo afrontan las diversas posturas de izquierda europea y latinoamericana la cuestión del cristianismo dentro del socialismo. Es este, sin duda, no solo el capítulo más extenso (casi 200 páginas) sino también el más trabajado desde el punto de vista de la investigación social. Partiendo del socialismo utópico, indaga en la cultura de izquierda de la época del fascismo y del nazismo, así como en las posturas de las izquierda postmarxista actual. Las referencias a la izquierda española, tanto en la época de la República y la guerra civil, como en el fran-

quismo y la democracia sitúan las relaciones entre cristianismo e izquierda en el marco cercano.

Díaz–Salazar, ha buceado en los archivos del antiguo Partido Comunista Italiano que fue quien más en profundidad abordó las relaciones entre el socialismo y el cristianismo. Para muchos de estos pensadores la izquierda «necesita apelar a una racionalidad que vaya más allá de la estrictamente política y en este horizonte considera que hay que ampliar el espacio de la laicidad, en su acepción «laico liberal», insertando en ella las propuestas y valores de la religiosidad cristiana.

En el cuarto capítulo del libro (excesivamente breve), Díaz–Salazar aborda, desde una relectura de la obra de Carlos Marx, de Max Weber y Werner Sombard, el tema del nuevo espíritu del socialismo, sus carencias y sus relaciones con el cristianismo. De este modo, se llega al último capítulo, de carácter programático, en el que se explora cómo puede el cristianismo fecundar a la izquierda europea en este fin de siglo. Para el autor, «La crisis de la izquierda y las insuficiencias de sus propuestas se deben, entre otras causas, a la falta de una nueva cultura política de fondo que oriente y determine los objetivos y aspiraciones de los ciudadanos y de los militantes de esta tendencia política» (página 327). Desde esta perspectiva, el cristianismo «sí puede realizar aportaciones valiosas a otras partes de la política como son la utopía, la mística, la cultura, la ética y los objetivos de fon-

do» (página 333). Las sugerencias, pistas y reflexiones son muy numerosas y serán útiles, sin duda, a todos aquellos que desean profundizar y reflexionar, como cristianos y autopoisionados en la izquierda, sobre una concepción de la política «como *reforma intelectual y moral* y en el carácter público e intramundano de esta religión» (página 85).

Precisamente el cristianismo, que para Díaz-Salazar no es monopolio de nadie (y ni siquiera de la Iglesia católica), «plantea permanentemente la cuestión de los excluidos olvidados, de las víctimas pendientes, de los empobrecidos por liberar, de los costes de determinados progresos; precisamente por ello puede ser una fuente constante de realimentación del socialismo inacabado» (página 54). Desde esta perspectiva es posible –según Díaz-Salazar– la «fecundación de la izquierda por el cristianismo».

Como ha escrito el Sociólogo Carlos Giner, «la refundación de la izquierda constituye un desafío básico en este fin de siglo. Esta obra aborda cómo la cultura moral del cristianismo puede fecundar políticas basadas en la democracia económica, la lucha contra la exclusión social, el internacionalismo solidario, la regulación ecológica de la sociedad y la creación de un nuevo sujeto social».

Leandro Sequeiros San Román S.J.

COOPERACIÓN AL DESARROLLO

SOGGE, D. (ed.) (1998), *Compasión y cálculo. Un análisis crítico de la cooperación no gubernamental al desarrollo*, Icaria, Barcelona, 286 págs.

Bajo el acertado título «Compasión y cálculo» ha sido traducida en España esta obra, publicada originalmente en inglés en 1996. La obra es el fruto de la colaboración de numerosos investigadores y miembros de organizaciones no gubernamentales de desarrollo que bajo el auspicio del Transnational Institute (TNI) de Amsterdam han realizado un análisis crítico de la ayuda humanitaria, aportando innumerables pistas para debatir el papel que deben desempeñar en la cooperación para el desarrollo.

Nuestra experiencia, nos dice que este tipo de debate es algo infrecuente, abunda el miedo a (parafraseando el libro) «manchar a los ángeles», a dañar la imagen de solidaridad que se tiene de estas organizaciones. De hecho la presentación pública del libro, tanto en Europa como en España no ha estado exenta de polémica. Sin embargo este debate es necesario, y si se hace desde una óptica positiva siempre será enriquecedor puesto que de lo que se trata es de ver si las organizaciones de ayuda humanitaria hacen lo que deberían hacer y que lo hagan como deben hacerlo.

Entre otras cosas por que no debemos olvidar que las organizaciones de

ayuda humanitaria son un medio más para la cooperación. Pero que el fin último es el desarrollo, y no sólo el desarrollo del Sur sino el mayor bienestar, la mejor calidad de vida y el derecho a poder decidir sobre su propia existencia que tiene cualquier ser humano. Este desarrollo no es otro sino el que cada país, cada pueblo quiera, lo que equivale a decir que no hay solución estable con proyecto ajeno.

«Compasión y cálculo» es una feroz y a la vez esperanzadora crítica a las grandes agencias de ayuda humanitaria. Feroz, porque realmente no deja títtere con cabeza, pero esperanzadora porque da pistas y líneas de avance.

El libro está estructurado en dos grandes partes que ocupan siete capítulos.

En la primera parte intenta responder algunas preguntas sinceras sobre las constantes y profundas crisis a las que se enfrentan las organizaciones de ayuda humanitaria: crisis de legitimidad y responsabilidad ¿a quién pertenecen las organizaciones de ayuda humanitaria?; crisis de propósito y motivación ¿deberían predominar las leyes del mercado en sus actuaciones?; crisis de trascendencia en el Norte ¿resistirían las organizaciones de ayuda humanitaria un análisis en la misma medida que ellas moldean sentimientos y emociones sobre el Sur?; crisis de acción en el Sur ¿cambian algo la actuación de las organizaciones de ayuda?. En la segunda parte ofrece posibles alternativas de acción desde la perspectiva del Norte y desde el Sur.

Conforme el lector vaya leyendo el

libro una duda constante surcará su mente: ¿son comparables las ONGD españolas con las organizaciones aquí descritas?

Esta salvedad es realizada en el prólogo del libro por J.M^a Tortosa pero me parece importante recalcarla. El colectivo de organizaciones que es analizado en este libro son organizaciones de ayuda humanitaria europeas (inglesas, francesas, holandesas, alemanas) y estadounidense que por sus dimensiones tanto en capital humano como financiero no tienen, prácticamente, homólogo en España.

Se podrían comparar con Cruz Roja, pero esta más que una no-gubernamental es una Organización Gubernamental de Desarrollo.

Algunas de las grandes ONGD españolas con las que se podrían comparar, pero con muchas matizaciones son: Por el volumen de fondos que manejan: Manos Unidas, ANESVAD., INTERMON, Médicos sin Fronteras y Ayuda en Acción. Con estas tres últimas la comparación es posible no sólo por la dimensión que tienen sino por ideario y forma de actuar, puesto que son las filiales en España de algunas de las organizaciones analizadas en el libro: OXFAM, MSF (Médicos sin fronteras de Francia) y Action Aid.

Pero pese a esto es difícil comparar el movimiento no gubernamental descrito en el libro con la realidad española ¿por qué?

La cooperación no gubernamental española es joven. Hasta 1982 España

era considerada por la ONU como un país en vías de desarrollo y susceptible de la ayuda internacional. Las ONGD de los países analizadas llevan más de cincuenta años operando. Desde la perspectiva del ciclo de vida de una organización ellas se encuentran en la madurez con lo positivo que esto conlleva de experiencia pero también con lo negativo de pérdida de los ideales originarios.

Esta pérdida de ideales es una crítica que se hace a las ONGD que con cierta dificultad puede realizarse a las ONGD españolas, pero ojo, no porque los ideales persistan en las nuestras más, es porque no ha pasado el suficiente tiempo. Podemos perder también el rumbo.

Como el movimiento no gubernamental es joven en España, *nos encontramos aún en fase de crecimiento: en número de ONGD, en socios y en financiación*. Mientras que por el contrario en estos países se encuentran en franco retroceso.

De hecho, respecto al número de ONGD hemos pasado de 15 en los años 80 a más de doscientas en el momento actual.

El incremento en el número de socios también es espectacular. El número actual de socios que declaran las ONGD que pertenecen a la CONGD (1) es de más de un millón doscientos mil. Sólo hay dos con más de 100.000: Cruz Roja

(600.000) e INTERMON. Seis ONGD (Amistad y cooperación, Ayuda en Acción, ANESVAD, Médicos sin fronteras, Cáritas y Manos Unidas tienen entre 45 y 100.000. Frente a esto la mitad de la CONGD, y yo me atrevería a decir que las 3/4 partes de las ONGD españolas, tienen menos de 500 socios y hasta de 100.

Una salvedad importante sobre el aumento de personal en las ONGD es que este incremento no se ha producido en la misma medida sobre el personal asalariado. Si prescindimos de la Cruz Roja que tiene 5.700, nos quedamos con 1.500 personas asalariadas por las ONGD: Sólo 9 ONGD tienen más de 45. La mayoría menos de diez.

Con respecto a la financiación, según indica la CONGD (2) podemos indicar que las ONGD han pasado de gestionar once mil millones de ptas. en 1991 a 41 mil millones en 1996. Este enorme incremento se ha producido tanto de fuentes públicas como privadas aunque la financiación pública a las ONGD se ha multiplicado por seis, frente a la privada que lo ha hecho por tres.

El encontrarnos en fase de crecimiento, en todos los sentidos, no nos ha hecho aún entrar en la dinámica de feroz lucha por el mercado: fusiones de ONGD, campañas agresivas de publicidad, pérdida de credibilidad en la socie-

(1) Coordinadora de organizaciones no gubernamentales de cooperación para el desarrollo (1997) DIRECTORIO ANUARIO.

(2) Coordinadora de organizaciones no gubernamentales de cooperación para el desarrollo (1977) DIRECTORIO ANUARIO.

dad civil, ausencia de socios, afán de supervivencia del personal asalariado, disminución de fondos públicos... lo que no significa que estos acontecimientos no puedan darse.

Desgraciadamente se están encendiendo algunas luces de alarma por lo que conviene saber los errores a los que vamos encaminados si queremos estar preparados para obrar de forma oportuna.

Por ejemplo, ante las previsibles disminuciones de fondos públicos no habría que cometer el error de entrar en luchas encarnizadas por la supervivencia (y esto desgraciadamente ya se da). O permitir que las empresas realicen Marketing con causa sin cumplir un código mínimo de conducta en el tratamiento de las imágenes (véase p.e. el anuncio de la leche RAM).

Hemos nacido en contextos históricos diferentes. Las ONGD europeas y norteamericanas nacieron tras la II Guerra Mundial en el contexto de la guerra fría (y del desarrollo por etapas), frente a esto buena parte de nuestras ONGD están formadas por personas que vivieron activamente y comprometidamente el paso de la dictadura franquista a la democracia.

Este hecho confiere a muchas de nuestras organizaciones un claro compromiso sociopolítico. Por poner un ejemplo de ONGD que nacieron con esta vocación bajo la dictadura tenemos a IEPA-LA. De años posteriores, ya en democracia colectivos como ENTREPUEBLOS, SODEPAZ, ASPA, SUR...ONGD

a las que yo denomino «solidarias» son también ejemplos de ONGD que sin tener afiliación política definen por principio su actuación como un compromiso político partiendo de la experiencia vivida.

Edith Sizzo, autora de uno de los capítulos del libro en los que se le da voz al Sur, indica que las ONGD deberían conocer la historia del proceso de desarrollo en su país, cómo se configuró su propia sociedad, su propio desarrollo y participar activamente en la construcción de una sociedad más solidaria. Esta virtud la tienen muchas ONGD españolas que están realizando acciones de cabildeo o *lobbying*. Han participado activamente en la redacción de la ley de cooperación, en los consejos de cooperación, convocatorias. En campañas de lucha contra determinadas políticas económicas: campaña a favor de la transparencia en el comercio de armas y la campaña contra el trabajo infantil.

Por otra parte estas ONGD también se involucran en los problemas que nuestro cuarto mundo genera. El partir de la propia experiencia de compromiso político en el país de origen aparece reflejado como un reto para las ONGD analizadas, y en nuestro caso no es que el camino esté andado pero es algo innato a muchas ONGD, ojalá esto no se pierda.

En cuarto y último lugar nos diferenciamos de las ONGD analizadas en *los campos de actuación*. La ONGD españolas se caracterizan por trabajar mayoritariamente en dos áreas: educación

para el desarrollo y realización de proyectos frente a las ONGD anglosajonas y estadounidenses, que han abandonado prácticamente la educación para el desarrollo. Un estudio que realicé sobre datos de la OCDE en el año 94, mostraba que sólo el 25% de las ONGD de estos países declaraba que realizaba educación para el desarrollo, incluyendo entre estas actividades la colecta de fondos.

No quisiera terminar sin hacer un último aviso a los lectores sobre aspectos formales. La traducción del libro deja bastante que desear. Además, al ser un libro en colaboración la labor del editor no ha sido todo lo armónica que se hubiese deseado. De hecho, cada uno de los capítulos no aborda en exclusividad un tema sino que sobre estos se vuelve en los capítulos siguientes. Por último aunque abundan las citas, muchas no pasan de ser casos aislados sobre los que se pretende argumentar toda una crítica al movimiento no gubernamental.

Dichas todas estas diferencias y salvedades nos podemos preguntar ¿merece la pena leer el libro? Por supuesto que sí, porque aunque algunas de las cuestiones que en el libro se plantean no se dan en España no quiere decir que no se puedan dar. En el libro «En el nombre de la rosa», a propósito de la biblioteca del monasterio, decía Guillermo de Bas-kerville a su joven compañero Adso:

«Los libros no se han hecho para que creamos lo que dicen, sino para que los analicemos. Cuando cogemos un libro, no debemos preguntarnos qué dice, sino qué quiere decir...» (3).

Mucho de lo que aquí se describe no se da, porque nuestra juventud ha impedido que esto se de. Sin embargo, la globalización y el crecimiento de ONGD de ayuda humanitaria nos hace ser cautos al afirmar que esto no se pueda a dar. Por este motivo este libro puede ser un punto de reflexión para plantear cuáles son los desafíos específicos que se le presenta al movimiento no gubernamental en España.

Hay que estar alerta porque las ONGD que están naciendo en los últimos años son filiales de las ONGD europeas dedicadas a la ayuda de emergencia o ayuda humanitaria, no recogen nuestra memoria histórica y se olvidan de aportar a la cooperación al desarrollo, lo que es nuestra propia vivencia del proceso de desarrollo en España.

Sería una lástima que esto se perdiera.

Por eso las recomendaciones para que las ONGD se paren y reflexionen críticamente sobre «sus dogmas de fe»: si realmente llegan a los más pobres, si de hecho su estructura es más participativa, si es posible hablar un lenguaje común o «escuchamos el eco tropicalizado de nuestra propia voz»(4), si promovemos la participación, si nos creemos el desarrollo como un proceso, si

(3) U. ECO (1983), *El nombre de la rosa*, Lumen, Barcelona, p. 386.

(4) D. SOGGE (1998), *Comasión y cálculo*, Icaria, Madrid, p. 264

de verdad las ONGD fortalecen mejor las instituciones locales, son más efectivas por su bajo coste, son más flexibles y dinámicas por su menor burocracia... esas virtudes no son generizables, se

pueden dar pero de hecho no se dan en todas y reconocerlo sería el primer paso para avanzar.

M^a Luz Ortega Carpio