

ABRIL
JUNIO

REVISTA DE

FOMENTO SOCIAL 162

EL DEFENSOR DEL PUEBLO

El 34 Congreso
de la UGT

- Financiación y Autonomías
- La política de empleo juvenil
- Ética y desarrollo económico

*REVISTA
de FOMENTO SOCIAL
Revista Trimestral
de socioeconomía normativa*

DIRECTOR: VICTORINO ORTEGA GARCIA

SECRETARIO: FERNANDO M. GALDEANO

**COLABORADORES: JULIO COLOMER - AL-
FONSO ECHANOVE - MATIAS GARCIA
- JUAN GARCIA PEREZ - FRANCISCO GOMEZ
- CAMACHO - JAVIER GOROSQUIETA
- GONZALO HIGUERA - JULIAN LOPEZ GAR-
CIA - ENRIQUE MENENDEZ UREÑA - TOMAS
ZAMARRIEGO**

Edita: CESI-JESPRES

**REDACCION
Y ADMINISTRACION:
Pablo Aranda, 3
28006-Madrid
Telf.: 262 49 30.**

**PUBLICIDAD:
J. Ignacio Macua
Telf.: 262 49 30**

Precios de suscripción para 1986:

España... (IVA incluido 6%) 1.800 pesetas
Extranjero, correo ordinario... 30 dólares
Extranjero, correo aéreo..... 40 dólares
Número suelto..... 450 pesetas

**DEPOSITO LEGAL:
M. 1.437 - 1978 ISSN 0015 - 6043**

**Imprime:
A. G. Encinas (COCULSA)
Torregalindo, 5
Madrid-16**

REVISTA DE FOMENTO SOCIAL

NUMERO 162 - VOLUMEN 41

ABRIL-JUNIO 1986

SUMARIO

	<u>Págs.</u>
EDITORIAL:	
XXXIV Congreso de UGT: Hacia un cambio sindical. . . .	115
 ESTUDIOS	
El Defensor del Pueblo: Tres años de experiencia, por Carlos GINER DE GRADO	119
La financiación de las Comunidades Autónomas, por Javier GOROSQUIETA	135
Mercado de trabajo y política de ocupación juvenil, por Eduardo ROJO TORRECILLA	149
Del Referéndum OTAN a las elecciones anticipadas, por Victorino ORTEGA	169
Ética y desarrollo económico, por Luis ORDUNA DIAZ . . .	183
Cambio tecnológico y variables culturales, por Antonio MARZAL	195
La agricultura española en el Mercado Común, por Julián ABAD	203
 BIBLIOGRAFIA	213

Reservados los derechos de
propiedad literaria

XXXIV Congreso de UGT: hacia un cambio sindical

El día 6 de abril quedó clausurado el 34 Congreso de la UGT celebrado bajo el "slogan": Un sindicato para una nueva sociedad. Este "slogan" si de verdad quiso transmitir un mensaje sindical a los congresistas, a los afiliados a UGT y al resto de la sociedad, tuvo que ser éste: los sindicatos obreros se enfrentan cada día más a una serie de cambios tecnológicos, económicos y culturales, que les obligan a replantearse, no sólo sus clásicas reivindicaciones salariales, sino sus propios modelos de acción y su estrategia.

Ciertamente no han faltado comentaristas de las distintas resoluciones de 34 Congreso de la UGT, para quienes ese "slogan" ugetista no pasa de ser pura retórica. Y esto —dicen— porque ni la sociedad española es tan nueva, ni la UGT y los otros sindicatos tienen verdadera voluntad de cambiar de estrategia sindical. Los verdaderos problemas sindicales —se afirma— son problemas internos a los sindicatos españoles, no externos, de la propia sociedad. Y por lo que se refiere a UGT su principal problema es un problema de identidad, por su identificación con el PSOE y, en definitiva desde 1982, con la política concreta de un Gobierno socialista...

Es evidente que los sindicatos españoles nacidos con la democracia tienen problemas internos a los que es urgente buscar una solución antes de que sea demasiado tarde y a los que nos referiremos más adelante. Pero los sindicatos españoles más que los europeos se enfrentan también a una serie de cambios socioeconómicos, que constituyen otros tantos desafíos sindicales y que sería muy peligroso ignorarlos.

Así, por ejemplo, hoy contamos con los siguientes datos que revelan cambios profundos: en los últimos diez años, aproximadamente, la población activa de nuestra agricultura ha descendido del 22% al 15%, y en la industria del 38% a sólo el 32%. Mientras que el sector servicios pasó del 40% al 51%.

Pero contamos con otros datos todavía más significativos (cfr. Andrey Missé, "Aparición del déficit público y multiplicación por cinco del desempleo", El País, 4 de mayo de 1986): en la última década la destrucción del empleo y el crecimiento de la población multiplicaron por cinco el número de desempleados, pasando de unos 600.000 parados a tres millones. La creciente expansión de la economía sumergida, un 20% del PIB, ha amortiguado decisivamente las tensiones sociales... Pero los parados subsidiados se multiplicaron por 11 entre 1974 y 1983 y la relación cotizantes/perceptores pasó de 3,3 a 1,9. Estas transformaciones, pues, han modificado la actividad de los españoles.

Cada día son más los que detectan que se está configurando una sociedad dual. Y entre ellos se encuentra el secretario general de la UGT, Nicolás Redondo, quien en su artículo "100 años de lucha sindical", publicado el 1.º de mayo de 1986, ha señalado el deterioro que supone el fomentar un tipo de sociedad donde se da el que "una parte de la población tenga trabajo seguro, capacidad de presión y esté bien retribuida, y por otra parte, aumente el número de trabajadores con empleo precario, sin capacidad contractual y discriminados a la hora de acceder a las ventajas sociales que poseen otros colectivos".

Todos estos cambios que se están dando en la sociedad están obligando a los sindicatos a un "cambio sindical" en profundidad. La clase obrera, como se ha escrito, está dejando de ser un colectivo homogéneo "y cada vez lo va a ser menos con la aparición de nuevos sectores económicos y profesionales y la desaparición o disminución de algunos sectores de nuestro aparato productivo.

Este hecho, pues, obliga al sindicalismo de clase a hacer un intento por liberarse de ciertas inercias en su estructura organizativa y en su acción sindical en general sin renunciar a sus auténticas señas de identidad. Nos referimos al esfuerzo que debe hacer el sindicalismo por llegar a colectivos hoy marginados o lejanos de la protección sindical, y a los nuevos colectivos profesionales, sobre todo en el sector de servicios, relacionados con las nuevas tecnologías" (Juan G. Nieto y Eduardo Rojo, en "El futuro del sindicalismo", abril 1986).

Hay sindicatos europeos, como la "Unión Italiana de los Trabajadores" (UIL) que ha lanzado la idea de construir "un sindicato para ciudadanos". Y esto porque el trabajador en la ciudad es una figura no menos importante que el trabajador en la fábrica. "Defender al trabajador ciudadano —escribía el secretario de la UIL, Giorgio Benvenuto—, significa mejorar la calidad de vida de la convivencia social, y asimismo racionalizar y simplificar las reglas y el funcionamiento de la burocracia pública, de la máquina estatal... Significa hacer frente a los problemas del ciudadano como consumidor de jóvenes, propugnar la equidad fiscal, promover junto a la reforma del sistema de seguridad social formas de previsión integrativa."

Es evidente que al plantear el futuro del sindicalismo español con esa nueva perspectiva, podemos caer en el error de extrapolar la problemática sindical europea a nuestro propio país. Pero no podemos olvidar tampoco que hemos ingresado en la CEE con el sindicalismo que tenemos, y que los secretarios generales de los dos sindicatos más representativos sí son conscientes de la necesidad de un cambio sindical.

El propio Marcelino Camacho, secretario general de la Confedera-

ción Sindical de CC.OO., ha escrito refiriéndose a la revolución científico-técnica y a la crisis económica que "el paro, las nuevas profesiones, y nuevas situaciones en el trabajo exigen nuevos métodos y formas de organización. La revolución científico-técnica y la crisis provocan modificaciones en la estructura interna de la clase, y hacen necesarias ciertas modificaciones en su sindicalismo".

Lo que sucede es que a la hora de la verdad, queremos decir de la celebración de los Congresos Sindicales, no se afrontan con sinceridad las exigencias de un cambio sindical que empiezan por afrontar los problemas internos que se van haciendo crónicos.

Sin ánimo de ser exhaustivos nos permitimos enumerar algunos. El problema número uno de los sindicatos españoles —sin excepción— es su escasa afiliación que empieza a ser preocupante. Las estimaciones más solventes nos dan un índice de afiliación sindical inferior al 15% de la población activa. Y lo que es más preocupante es que todas las centrales sindicales han descendido en el número de afiliados. Incluso la Ley Orgánica de Libertad Sindical (1984), hecha a la medida de la UGT y CC.OO., no ha podido evitar la pérdida de afiliados en estas dos centrales sindicales.

Se ha dicho que los sindicatos más representativos tienen más capacidad de movilización de los trabajadores que de reivindicación y negociación, a juzgar por algunas manifestaciones contra la reconversión industrial o la huelga general en protesta por la política de pensiones del 20 de junio de 1985. Pero si nos atenemos a lo ocurrido los tres últimos años en las manifestaciones del 1.º de mayo y a los resultados de muchas de las movilizaciones, hay que empezar a poner en duda esa misma capacidad movilizadora.

Un segundo problema interno que tienen los sindicatos españoles y que guarda estrecha relación con la baja afiliación, consiste en su dependencia económica. Es sabido que las centrales sindicales mayoritarias firmantes del "Acuerdo Nacional de Empleo" (ANE) en junio de 1981 optaron por estar subvencionadas con cargo a los Presupuestos del Estado y, posteriormente, también con cargo a presupuestos autonómicos. Así las cantidades previstas a percibir por las centrales sindicales vía subvenciones en 1985 eran éstas: 1.050 millones de pesetas con cargo a los Presupuestos del Estado y unos 200 millones más a cargo de los presupuestos autonómicos.

Esta dependencia económica que es más fuerte de lo que indican estas cifras, conduce, como han señalado Juan G. Nieto y Eduardo Rojo en el estudio antes citado, a la actual situación en la que "los sindicatos no han sido capaces de generar toda una infraestructura de servicios suficientemente interesante para incorporar a un amplio colectivo de trabajadores a los mismos, fuera de aquellos que se afilian por razones esencialmente ideológicas".

La experiencia nos enseña que de la dependencia económica a la dependencia ideológica y política sólo hay un paso y este paso se da con frecuencia. Comprendemos que la relación entre sindicatos y partidos políticos afines ha sido siempre una relación dialéctica. Es público que la UGT en su 34 Congreso abordó el problema de sus relaciones con el PSOE y también con el Gobierno socialista. Pero lo hizo a "puerta cerrada" llegando a la resolución de que sus relaciones con el Gobierno

de Felipe González se basan "en la equidistancia entre la confrontación y la aceptación de medidas concretas". Una manera de no afrontar la manifiesta subordinación ideológica de UGT al PSOE. En realidad debajo o detrás de semejantes planteamientos lo que se oculta es un tercer problema de los sindicatos UGT y CC.OO. su politización, dependencia ideológica o doble militancia por la duplicidad de cargos (en el partido político y en el sindicato), respecto del PSOE y del PCE respectivamente.

Al margen de si la UGT y CC.OO. siguen hoy el modelo sindical leninista, es decir, el ser simples correas de transmisión del PSOE y del PCE, lo que no se puede ocultar son las "constantes interferencias" de estos partidos políticos en los sindicatos hermanos. La triple división del PCE en tres grupos: a) los que siguen fieles a Gerardo Iglesias, secretario general del PCE; b) el de los prosoviéticos de Ignacio Gallego y c) el de Santiago Carrillo, ha trascendido desgraciadamente a CC.OO. Y puesto que se trata de una división ideológica y política de un partido, la politización del sindicato es clara.

El caso de la UGT desde 1982 en que los socialistas llegan al Gobierno es más evidente. No sólo se da la doble afiliación al partido y al sindicato socialistas, sino la doble militancia de los principales líderes sindicales por la duplicidad de cargos. La dependencia ideológica del sindicato respecto al partido es total. La prueba la tenemos en que la UGT tiene como programa sindical, el propio programa del Gobierno socialista que, a su vez, se identifica con el programa electoral del PSOE. "No escatimaremos el apoyo a este Gobierno —clamaba el secretario general de UGT el 1.º de mayo de 1985—, pero estaremos, como siempre, atentos para enfrentarnos contra las desviaciones de un programa electoral que defendemos porque es también nuestro programa".

Esta identificación de programas del partido, el Gobierno y el Sindicato ugetista se va a repetir en la próxima legislatura, desde el momento que el máximo responsable del "nuevo programa electoral socialista" es Manuel Chaves que es miembro simultáneamente de las ejecutivas del PSOE y de la UGT.

Tenemos la esperanza de que UGT y CC.OO. y en su tanto los demás sindicatos afrontarán estos tres desafíos que son internos a cada sindicato y que están en el fondo de la "crisis sindical". De lo contrario, podemos encontrarnos en pocos años con una sociedad sin sindicatos lo que sería lamentable. Porque, como se lee en la instrucción pastoral, "los católicos en la vida pública", los sindicatos están llamados a jugar un papel muy importante en el recto desenvolvimiento de la vida socioeconómica. Para ello —se añade— han de ser verdaderamente independientes y actuar en representación y defensa de los intereses de los trabajadores, estén en activo o en paro, sin someterse a las conveniencias políticas o a los propios intereses y dogmatismos ideológicos".

El Defensor del Pueblo: Tres años de experiencia

Por Carlos Giner de Grado*

Una evaluación de esta institución constitucional del Defensor del Pueblo, Alto Comisionado de las Cortes Generales para la defensa de los Derechos Fundamentales, a cuyo efecto podrá supervisar las administraciones públicas, exige ante todo una formulación exacta de los objetivos de esta organización política y disponer de una metodología apropiada, que permita hacer un análisis objetivo y riguroso del funcionamiento de esta peculiar organización, tomando como punto de partida los Informes que anualmente presenta el Defensor a las Cortes Generales.

Sin pretender hacer un análisis sistemático de la institución, la evaluación tomará en consideración las tres dimensiones sustanciales de este sistema jurídico-político, resumiendo el método en tres puntos: primero, las demandas o "inputs" que llegan desde fuera; segundo, la unidad central del sistema o la institución considerada en sí misma y, por último, los resultados o "outputs" que produce.

LAS QUEJAS RECIBIDAS

El primer parámetro a considerar para realizar un balance de esta institución del Defensor del Pueblo, que comenzó su funcionamiento en enero de 1983, después de que fue nombrado para tal puesto el profesor Joaquín Ruiz-Giménez Cotés, son las demandas o reclamaciones presentadas por los ciudadanos.

1. Análisis cuantitativo

Se ha calificado de alud y avalancha el número de 30.763 quejas que llegaron al Defensor sólo en el primer año de su puesta en marcha,

* Doctor en Filosofía y Letras. Sociólogo.

cuando aún no se disponía de locales propios ni se había organizado el equipo de trabajo. Comparando esta cifra con las de otros "Ombudsman" europeos, resulta aún más desmesurada. Durante estos últimos años el Ombudsman de Dinamarca había recibido 1.255 quejas en 1982, el Mediador francés 6.410 en 1980, el Nationale Ombudsman de los Países Bajos 7.000 en 1981, el Proveedor de Justicia de Portugal 4.421 en 1980, el Comisionado Parlamentario de Gran Bretaña 971 en 1980.

La abultada cantidad de reclamaciones llegadas al Defensor español, sólo es comparable en el mundo con la de los siete Ombudsman existentes en el Estado de Israel que en el período que va de 1973 a 1977 habían recibido una media anual de 25.000 reclamaciones. Entre las causas que explican esta superabundancia de demandas, que naturalmente tuvo que crear una sobrecarga de la capacidad del sistema para recibir la información, hay que destacar que en este primer año acudieron muchos ciudadanos que tenían pendiente su problema durante muchos años: excombatientes republicanos, jubilados de la Renfe, empresarios a los que el Estado había incautado sus bienes al terminar la guerra civil, etc. Tampoco es de extrañar que de una población total de 37.682.355 españoles acudiesen al Defensor menos del uno por mil/habitantes.

Otra explicación de ese copioso número de cuestiones, presentadas al Defensor, proviene del desconcierto, que en un principio tenían los españoles del marco de competencias del Defensor. Era de esperar que este sonoro título pusiese en movimiento a miles y miles de españoles que se sentían indefensos o agraviados, no ya por una Administración Pública, sino por su patrono, su vecino o un familiar. Por más que la oficina del Defensor adoptara criterios de máxima apertura, como lo prueba el hecho de que durante ese primer año se admitieron quejas sobre hechos acontecidos hacía ya lustros o décadas, interpretando generosamente el artículo 15 de la Ley Orgánica 3/81, de 6 de abril, lo cierto es que más de la mitad de las quejas recibidas no entraban de ninguna manera en el campo de competencias del Defensor, como lo prueba el siguiente cuadro (1):

Quejas registradas en 1983	30.763	
Quejas calificadas provisionalmente durante 1983	23.695	
Quejas admitidas a trámite y formalizadas ante la Administración Pública	9.785	40,9 %
Quejas no admitidas a trámite ante la Administración Pública (de manera definitiva o provisionalmente en espera del cumplimiento de determinados requisitos)	14.180	59,1 %

En el año 1984 las quejas que cumplían los requisitos establecidos en el artículo 54 de la Constitución y en los artículos 1, 9, 15 y 17 de la Ley 3/81 fue ligeramente superior, lo que se explica por la mejor información

(1) Informe a las Cortes Generales 1983, pág. 29.

que habían ya adquirido los ciudadanos sobre las funciones y cometidos de esta institución (2).

Quejas registradas en 1984	24.500	
Quejas tramitadas	20.288	
Quejas formalizadas ante la Administración Pública	9.775	48,2
Quejas todavía no formalizadas ante la Administración Pública	9.683	47,7
Quejas admitidas provisionalmente y en petición de datos al interesado	830	4,1

Pero se observa que queda aún mucho camino por recorrer hasta que los españoles adquieran conciencia de las competencias que le otorga la Constitución al Defensor y no le equiparen a un abogado universal o a una oficina de colocación.

En años sucesivos se ha advertido una ligera disminución de las quejas presentadas, si bien éstas han adquirido un mayor grado de complejidad, al no tratarse ya de simples protestas o simples reclamaciones, sino de auténticos problemas, cuya resolución exige un estudio jurídico más detenido y concienzudo.

El balance de los tres años se resume en este cuadro:

Año 1983	30.763 quejas
Año 1984	25.500 quejas
Año 1985	16.944 quejas
Total del trienio	73.207

De todos modos, estas cifras desnudas no pueden reflejar en absoluto, ni la diversidad de los asuntos presentados, ni el total de los ciudadanos que efectivamente han solicitado la tutela de sus derechos fundamentales al Alto Comisionado de las Cortes. El ordenador que ha producido esta suma, no sabe distinguir si se trata de un colectivo de 10 o de 100.000 personas, que han reclamado se les haga justicia. Un caso concreto lo ejemplifica la queja que venía avalada por 325.000 escritos de madrileños, solicitando que el Defensor del Pueblo interpusiese recurso de inconstitucionalidad contra la Ley del Fondo de Solidaridad Municipal, que les obligaba a pagar un recargo del 3 por ciento en su declaración sobre la renta de las personas físicas. Otro tanto se puede decir de la queja presentada por algunos miembros del ya extinguido cuerpo de carabineros de la República, cuyo número exacto de supervivientes resulta muy difícil, por no decir imposible, de calcular.

(2) Informe a las Cortes Generales 1984, pág. 28.

2. Análisis cualitativo

Pasando ya a responder la pregunta "De qué se quejan los españoles", es necesario remitirse en primer término a los datos cuantitativos, para desde ellos ascender a cualificaciones más específicas.

Áreas de reclamaciones

Como se observa en el cuadro, la labor de esta oficina del Defensor se ha subdividido en 12 áreas de trabajo correspondientes a los diferentes Ministerios u órganos de la Administración.

Quejas registradas según áreas y años

	1983	1984	1985
1. Presidencia-Asuntos Exter.	2.595	5.070	1.769
2. Defensa-Interior	2.295	2.001	1.294
3. Justicia	3.809	3.931	3.388
4. Hacienda, Economía, Comercio, Indus., Agric. y Pesca	2.727	1.432	1.279
5. Administración Ter. y Local.	2.914	1.419	1.925
6. Trabajo	2.240	1.771	1.234
7. Sanidad y Consumo.	1.163	1.545	.658
8. Seguridad S. y B. Social	8.902	3.640	2.462
9. O. Públicas, Urb. y Vivien.	1.484	969	812
10. Transportes, Tur. y Comu.	715	475	327
11. Educación y Cultura	2.446	1.930	1.382
12. General	473	317	396
TOTAL.	30.763	24.500	16.944

En orden de importancia numérica, las áreas que más peticiones han recibido de los ciudadanos en este primer trienio son los asuntos referidos a Seguridad Social (15.004 quejas), a Justicia (11.128 quejas) y a Presidencia, que incluye problemas de funcionarios españoles residentes en el extranjero, con un total de 9.434 quejas en estos tres años.

Siguen a continuación las reclamaciones correspondientes a la administración de las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos con 6.258, educación en sus diferentes niveles con 5.758, problemas de los ministerios de Defensa e Interior con 5.544, los asuntos referentes a economía, industria y sector primario con 5.438. Las esferas donde menos quejas se presentan son las correspondientes a sanidad y consumo (3.366), obras públicas, vivienda y urbanismo (3.265), transportes, turismo y comunicaciones (1.517) y en último lugar asuntos, cuyo tratamiento tiene una base psicológica o más personal con 1.186 reclamaciones recibidas, la mayoría de las cuales no corresponden a la administración, pero que se tramitan por sentido humanitario.

A lo largo de estos tres años se han experimentado notables variantes en las bolsas de reclamaciones. Así se observa una creciente disminución de las materias referentes a

pensiones y seguros en sus distintos géneros que puede tener su explicación en el hecho arriba consignado, de la acumulación de asuntos retenidos sin solucionar durante el régimen anterior y que acudieron en masa cuando vieron abierta esta nueva puerta de reclamaciones, muchas de las cuales ya habían prescrito.

La elevada cifra de cinco mil quejas en el área de Presidencia durante 1984 tiene su explicación en el elevado número de escritos enviados al Defensor al entrar en vigor la ley de medidas de reforma de la Función Pública que provocó que muchos funcionarios acudieran al Defensor en busca de defensa de lo que consideraban derechos adquiridos.

Una zona que se ha mantenido más constante es la de la administración de justicia, que incluye asimismo todo lo referente a instituciones penitenciarias, con una media de 1.000 quejas anuales. Por más que el artículo 17.2 de la Ley Orgánica 3/1981, establece que: "El Defensor del Pueblo no entrará en el examen individual de aquellas quejas sobre las que esté pendiente resolución judicial" ello no es óbice para que se sigan recibiendo cuantiosas solicitudes.

Las restantes esferas han mantenido una tónica equiparable de demandas, aunque también haya que poner de relieve el descenso en el área de educación y asuntos económicos.

Esta disminución de la cantidad numérica no significa en modo alguno una simplificación de los problemas planteados, por más que después de estos tres años es de suponer que las reclamaciones llegadas se agruparán en torno a unos esquemas o arquetipos más o menos comunes.

Colectivos reclamantes

En un intento de establecer los grupos de problemas o colectivos sociales que han pensado que el Defensor del Pueblo iba a ser su tabla de salvación y han acudido con más frecuencia a él, se podría hacer la siguiente enumeración:

- Funcionarios, en especial aquellos que veían próxima su jubilación.
- Ciudadanos que reclamaban mayor rapidez en la Administración de Justicia.
- Internos en las instituciones penitenciarias.
- Padres de alumnos o alumnos solicitando puesto escolar en un centro público, al que estimaban tenían derecho.
- Pensionistas de la Seguridad Social o afectados por la entrada en vigor de la Ley de Medidas Urgentes de Reforma de la Seguridad Social.
- Trabajadores en paro que no ven respetados sus derechos y que acuden al Defensor en la suposición de que éste va a poder solucionar su problema.
- Miembros de las Fuerzas Armadas o de Seguridad, soldados y objetores de conciencia.
- Incontables grupos sociales marginados que van desde el mundo gitano hasta los minusválidos de Prodiecu o los extranjeros.
- Ancianos, enfermos mentales, ex drogadictos, emigrantes retornados y un largo etcétera.
- Enfermos o familiares de los mismos, que exigían una atención sanitaria de los centros públicos, más adecuada y más humana.

— Cabezas de familia solicitando una vivienda digna y asequible que protestan de las arbitrariedades cometidas en la concesión de una vivienda de protección oficial.

— Usuarios de los servicios públicos en especial de RENFE o Correos, exponiendo las demoras o constantes irregularidades en la recepción de la correspondencia.

3. Una Administración lenta y silenciosa

Si se quisiese resumir en una palabra la acusación más constante que estos y otros colectivos hacen de la Administración, ésta quedaría resumida en una palabra: LENTITUD.

Más que injusta o arbitraria, la Administración española es percibida por este ejército de reclamantes, como marcada por la parsimonia o, en frase más popular y actual, que "pasa de todo". Gran número de quejas hacen referencia detallada a las demoras de la Administración en contestar a las peticiones de los ciudadanos y en resolver sus expedientes, sean éstos sobre problemas de pensiones de la Seguridad Social, o en la devolución de los impuestos, en los expedientes ante el INEM o el FOGASA, las demoras en los recursos interpuestos ante el Tribunal Central de Trabajo, los reintegros por gastos efectuados por afiliados a la Seguridad Social por asistencia sanitaria, demoras en la hospitalización de enfermos, dilaciones en resolver los expedientes tanto de los particulares ante organismos públicos o empresas estatales, como de los propios funcionarios en su régimen de pensiones o solicitando traslado.

Salta a la luz que no se trata de que los españoles disfruten con el vértigo de la velocidad o sean patológicamente impacientes, sino que la maquinaria de la Administración sigue manteniendo a lo largo de los siglos su invariable lema de trabajo: "Si se va a resolver mañana, ¿por qué solucionárselo hoy?"

Esta situación adquiere tonos más exasperantes en una variante de esta ley general de la demora y el retraso. Nos referimos al abuso del silencio administrativo, que en palabras del propio Defensor: "provoca en los ciudadanos una sensación de inseguridad y desconfianza y en muchos casos origina 'de facto' situaciones equiparables a la denegación de justicia" ... Otra variante, constante motivo de reclamaciones es la inejecución o el retraso en la ejecución de sentencias, sobre todo de la jurisdicción contencioso-administrativa, que constituye un grave problema que afecta a la mayoría de las esferas de la Administración Pública" (3).

4. Auténtica radiografía social

No es éste el momento para extenderse en describir más detalladamente las necesidades y carencias del pueblo español, según se desprende de esta radiografía social de incalculable valor, que son los Informes del Defensor del Pueblo a las Cortes Generales.

Solamente hay que subrayar dos puntos. Primero, pocos son los problemas que coyuntural o estructuralmente inciden sobre los ciudadanos, que no tengan su reflejo, más o menos extenso, en esta institución a la

(3) Informe a las Cortes Generales 1983, pág. 123.

que acuden gentes de toda edad y condición y de toda la geografía española.

De los datos recogidos en los informes, se deduce claramente que quienes más acuden al Defensor son los que tienen muy pocos estudios, los más mayores de edad y los que viven en grandes núcleos urbanos.

Aunque se han mantenido ciertas constantes en este trienio, la edad media de los reclamantes fue de 58 años en 1983, de 50 en 1984 y de 48 en 1985. También siguen acudiendo más hombres que mujeres.

	<u>VARONES</u>	<u>MUJERES</u>
1983	56,8 %	43,2 %
1984	72,7 %	27,3 %
1985	67,5 %	32,5 %

Lógicamente son los casados frente a los solteros o viudos, quienes componen el grueso de los demandantes. Así, recogidos en tantos por ciento éste sería el estado civil de los reclamantes:

	<u>SOLTEROS</u>	<u>CASADOS</u>	<u>VIUDOS</u>	<u>SEPARADOS</u>
1983	16,8	50,6	29,6	3,
1984	16,6	62,3	17,3	3,7
1985	16,	65,3	15,1	3,6

Conforme a los datos disponibles de 1985 éste sería el nivel de instrucción o de estudios:

Elemental o rudimentario	45,4 %
Medio	27,3 %
Superior	27,3 %

Según el ambiente local, el 66,3 % correspondía a zonas urbanas y el 33,7 % a ambientes rurales.

Tampoco se han observado grandes diferencias de 1983 a 1985, por lo que respecta al número de quejas recibidas de cada una de las 17 Comunidades Autónomas, donde han ocupado siempre los tres primeros puestos del ranking en cifras absolutas Madrid, Andalucía y Cataluña.

Hay que notar la disminución de las quejas provenientes de Cataluña, que de 2.819 en 1984 desciende a 1.695 en 1985; lo que es explicable, al menos en parte, por la puesta en marcha del Sindic de Greuges, después de que fuera nombrado para tal cargo D. Frederic Rahola, que en 1984 recibió 604 y en 1985 un total de 1.451 quejas.

Como apuntábamos más arriba, los informes del Defensor ofrecen un material de incalculable valor para tomar el pulso al conjunto de la sociedad española. No pueden aspirar a tener la categoría de análisis sociológicos estructurados, por lo que contemplar la sociedad española sólo a

través del prisma de estos documentos, daría una visión incompleta o inexacta. Pero es indudable que de ahora en adelante los sociólogos o quienes se interesen por los problemas sociales no podrán prescindir de estos Informes (4). Una sociología de los derechos humanos en nuestro país ha de pasar obligadamente por el Defensor del Pueblo, donde, de una forma o de otra, se constata el perenne desfase entre la norma constitucional y la realidad cotidiana de la práctica administrativa.

EVALUACION DE LA PROPIA INSTITUCION

Antes de producir ningún resultado, y después de recibir las demandas o apoyos desde fuera, el propio sistema interno debe realizar una serie de procesos para establecer sus pautas de funcionamiento. No vamos a entrar aquí en un completo análisis sistemático, pero sí apuntar las tensiones a las que inevitablemente ha de estar sometido al sistema central, máxime cuando en el caso del Defensor del Pueblo, se puede decir que aún está iniciando su rodaje.

Informes parlamentarios

Sin apriorismos teóricos, y tomando como punto de partida las intervenciones de los parlamentarios españoles, en las Comisiones y en el Pleno del Congreso y del Senado sobre los informes de 1983 y 1984 (5), se puede deducir también la constante de una evaluación positiva y alentadora para esta institución. Los diferentes representantes de todos los grupos parlamentarios se congratulaban ellos mismos de haber alumbrado legislativamente la figura del "Ombudsman" en España y reconocían que ese órgano del Estado había ejercido correctamente sus funciones de vigilancia sobre otros órganos centrales, regionales o locales en conformidad a la legalidad vigente.

Polos tensionales de actuación

Más que un análisis jurídico, se pretende aquí resumir las líneas de fuerza que actúan dentro de la dinámica de este sistema, enmarcado dentro del sistema global político.

Se advierten a primera vista las siguientes fuerzas en contraste, de cuyo equilibrio dependerá la vitalidad o el desgaste de esta institución del Defensor. Los polos entre los cuales ha de oscilar su actividad pueden ser los siguientes:

1. Un administrativismo a ultranza, que se atiende, al pie de la letra y hasta con rigor, a la literalidad de la norma, del rango que ésta sea, "ver-

(4) C. GINER: "El Defensor de los menores" en *Documentación Social* n.º 59, abril-junio 1985, pág. 52.

(5) Ver los volúmenes de los Informes a las Cortes Generales, donde se incluyen también los respectivos Diarios de Sesiones, en los que están recogidas las intervenciones de los diputados y senadores.

sus" un sentido de la equidad, alumbrado por el valor superior de la justicia.

2. Consecuencia de lo anterior se establecería un movimiento dialéctico que oscila entre un estrechamiento de los controles de admisión en la recepción y aceptación de las quejas, "versus" una sensibilidad abierta y flexible, tendente a ampliar al máximo los criterios de admisibilidad de las reclamaciones recibidas, manteniéndose siempre, como es obligado, dentro de la normativa establecida por su Ley Orgánica 3/81.

3. Esto comporta un tercer grado, digno de tenerse en cuenta, que se puede describir como la tensión existente entre un burocratismo, que le llevaría al Defensor a convertirse en otra administración más en el conjunto de las ya existentes, "versus" un humanitarismo radical que le mueve a no considerar extraño o ajeno a esta institución todo lo que sea humano.

4. Búsqueda de la defensa de la propia organización, haciendo dejación de la tutela de objetivos superiores, "versus" un talante reformador que le impulsa a menudear sus recomendaciones y sus propuestas de cambios legislativos, con la esperanza puesta en que, después de su mandato, la Administración haya experimentado una notable mutación.

5. Medura y prudencia en la proposición de medidas sancionadoras a los funcionarios, "versus" a repetidas investigaciones en los distintos departamentos de las Administraciones.

6. Centralismo absorbente, fundamentado en las facultades que le concede la Ley 3/81, "versus" relaciones de colaboración con los distintos Comisionados existentes en las Comunidades Autónomas.

7. Atención preferente a los casos individuales frente a resolución generalizada de problemas colectivos.

8. Neutralidad "versus" confrontación política.

El último y más delicado foco de tensiones se concentra en su pretendida neutralidad e independencia política, que le obliga a mantenerse alejado de las sumisiones y las dependencias, los servilismos o las complacencias, por un extremo, y, por otro, de una malentendida neutralidad o asepsia que le hundiría en la ineficacia y en el absentismo. Tan lejos debe situarse el Defensor de la lucha partidista y, mucho más, de entrar en la batalla por el poder, como de renunciar a su función de aguijonear, criticar y corregir las malas actuaciones o las ilegalidades cometidas por las Administraciones, que no son ni más ni menos que el Gobierno de la nación. A esto hay que añadir la exquisita prudencia en que debe moverse en el uso de su facultad excepcional para interponer recursos de inconstitucionalidad, que una vez más ha de dar con el punto de equilibrio entre la repetición menudeada y la práctica omisión de sus apelaciones.

Todo el arte de esta figura se resume en saber compaginar los derechos o facultades potestativas que le otorga la Constitución, con sus deberes o misión capital que le está encomendada, que no es otra sino la defensa de los derechos de los ciudadanos, siempre que éstos se vean violados por la propia Administración.

Después de esta enumeración dicotómica de indicadores alternantes, se ve claramente la dificultad de encontrar unos baremos objetivos para evaluar la correcta o desviada actuación de esta institución pública y terminar sacando conclusiones categóricas sobre su funcionamiento. Si resulta siempre complicado valorar una organización política, sea ésta un parlamento o un partido, se complica aún más en este caso del Defensor del Pueblo, definida exactamente en los tratados de derecho constitucional, pero con una dinámica tan proteica y ambivalente, que el observador pretendidamente imparcial se verá siempre envuelto en las redes de prejuicios o apriorismos. Unos le concebirán como el gran benefactor, y otros (los administradores o gobernantes) se verán tentados a juzgarle como su principal oponente, incrustado dentro de los aparatos del Estado.

Tan infundada es la primera hipótesis de exigir al Defensor la solución de todos los problemas sociales, como la segunda. Considerar pura y simplemente al Defensor como un contrincante no tiene sentido, ya que todos los poderes públicos han de proponerse como objetivo prioritario de su política, la defensa de los derechos fundamentales sin discriminación de personas. Y en definitiva, aunque "de iure" no está subordinado a ninguna autoridad del Estado, ni puede recibir presiones o instrucciones de ningún poder (como establece el artículo 6 de la Ley 3/81), de "facto" su éxito o su fracaso depende de las decisiones de los gobernantes, en cuyas manos está la resolución de la reclamación presentada por los ciudadanos al Defensor. Según el artículo 28 de la Ley Orgánica 3/81, el Defensor del Pueblo no es competente para modificar los actos y resoluciones de la Administración Pública, por más que a renglón seguido la ley establece que "si como consecuencia de sus investigaciones llegase al convencimiento de que el cumplimiento riguroso de la norma puede provocar situaciones injutas o perjudiciales para los administrados, podrá sugerir al órgano legislativo competente o a la Administración la modificación de la misma".

Sin embargo, si las autoridades administrativas no consideran que se ha cometido una irregularidad o que se ha producido un abuso de poder, el Defensor no está facultado para tomar ninguna decisión coactiva. A lo único que están obligadas las autoridades y funcionarios es a responder por escrito al Defensor. Pero si el ministro de un ramo, el presidente de una Comunidad Autónoma o el alcalde de un Ayuntamiento hacen caso omiso de las advertencias, recomendaciones o recordatorios de sus deberes legales que el Defensor les ha sugerido, éste no dispone de más medios para terminar imponiendo sus decisiones. El español que ha reclamado se volverá a sentir desprotegido y desamparado. Los derechos humanos no se habrán visto realmente tutelados. Pero esta situación no es imputable al Defensor, a quien sólo le queda ya el último recurso de hacerlo constar en su Informe anual a las Cortes Generales.

MEDIDA DE LOS RESULTADOS

De lo dicho hasta aquí se desprende la imposibilidad de responder a la sencilla pregunta del que interroga abiertamente: Pero de esas 73.207

quejas presentadas, ¿cuántas se han resuelto favorablemente? Por enésima vez repetimos el estribillo de que quien resuelve es la propia Administración, lo cual no es óbice para poder hacer una valoración de las actuaciones concretas del Defensor.

Recursos de amparo e inconstitucionalidad

Comenzando por una de las facultades más excepcionales del Defensor, cual es la de interponer recursos de inconstitucionalidad y de amparo ante el Tribunal Constitucional, tal y como prescribe el artículo 162 de la Constitución, hay que constatar que ha sido empleada con gran medida y discreción.

En los dos primeros años de su mandato sólo se interpusieron dos recursos contra un artículo de la Ley de Presupuestos Generales del Estado, primero contra la Ley del 83 y posteriormente contra la Ley de 1984, dado que en ella se volvía a repetir el mismo concepto, por el que se otorgaba una subvención de 800 millones de pesetas a las centrales sindicales más representativas. El Tribunal Constitucional falló a favor de las consideraciones expuestas por el Defensor. Sin embargo, y antes de que el Alto Tribunal emitiese la sentencia, se volvió a interponer un tercer recurso contra dicha Ley de Presupuestos del 85, así como contra otra del Parlamento Foral de Navarra, concebida en los mismos términos.

Durante este primer trienio, no se ha interpuesto ningún recurso de amparo, si bien el Tribunal Constitucional, con fecha 20 de diciembre de 1982, estableció un acuerdo por el que remitiría al Defensor aquellos casos que querían acogerse al beneficio de justicia gratuita, para que si el Defensor lo consideraba oportuno pudiera ejercitar la acción de amparo para la que está legitimado por la Constitución, la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y su propia Ley Orgánica 3/81.

En 1985 se interpusieron los siguientes recursos: contra las leyes reguladoras del derecho a la objeción de conciencia; contra la Ley del fondo de solidaridad municipal de la Asamblea de Madrid, popularmente conocida por "Ley del recargo del 3%"; contra determinados aspectos de la Ley Orgánica 7/85 de los derechos y libertades de los extranjeros en España, es decir, la llamada "Ley de extranjería" y contra la Ley de Libertad Sindical en lo que hace referencia a los establecimientos militares.

Cuando se escriben estas líneas no se ha producido sentencia alguna del Tribunal Constitucional sobre estos recursos, por más que hay que dejar constancia que la Comunidad Autónoma de Madrid dejó en suspenso la mencionada ley del recargo del 3 %.

Un recurso que no se interpuso y creó una oleada de descontentos en las asociaciones o grupos sociales que lo habían solicitado, es el de la llamada "Ley antiterrorista", prevista en el artículo 55.2 de la Constitución.

Recomendaciones y sugerencias

Entramos en el terreno resbaladizo de las facultades otorgadas al Defensor en los arts. 28 y 30 de su Ley Orgánica, que como ya se ha expli-

cado anteriormente, componen la sustancia medular del Defensor, ya que mediante este instrumento jurídico de las recomendaciones y sugerencias, contribuye a la tutela real de los derechos de los ciudadanos e interviene ante cualquier indicio de arbitrariedad o de uso excesivo, desviado y no razonable de las facultades discrecionales de los órganos administrativos.

Asimismo, mediante esta vía, puede el Defensor del Pueblo estimular reformas de carácter general, tanto en lo que hace referencia al mejor funcionamiento de la Administración, como a nivel legislativo, ejerciendo así la función promocional del cambio que, junto con la función investigadora, mediadora y garantizadora de la Constitución, conforman el abanico de sus funciones (6).

Esta función de promoción del cambio resulta ser el arma más positiva de las que dispone esta institución, por más que su propia fortaleza esté impregnada de debilidades y que su potencia quede reducida a una voz que clama sin ser escuchada (7).

En cumplimiento del mandato constitucional el Defensor del Pueblo no ha escatimado el uso de este arma, habiendo presentado más de 60 recomendaciones en el primer año y 173 en el segundo, con el fin de lograr una interpretación más dinámica y actualizada del ordenamiento jurídico español, mejorar los cauces de información y de relación de los gobernados con los gobernantes, urgir la celeridad en la tramitación de los expedientes o en la ejecución de las sentencias, aplicar los principios de equidad y hacer en definitiva más eficaces las actuaciones de las administraciones públicas en sus tres niveles de central, regional y municipal.

Resulta inabarcable reducir en estas páginas el cúmulo de recomendaciones, la mayoría de las cuales no se reducen a un par de folios, sino que exponen pormenorizada y extensamente los antecedentes que dan origen a tal recomendación, los fundamentos jurídicos en que se basa y las fórmulas que se sugieren para dar efectividad y hacer operativo el contenido de tal recomendación. A título de ejemplo se pueden consultar y evaluar la recomendación sobre la Ley 24/83, de 21 de noviembre, sobre Saneamiento de las Haciendas Locales y la referente a los problemas que suscita la Ley 30/84, de 2 de agosto, sobre Medidas para la Reforma de la Función Pública, contenidas ambas en el Informe de 1984 (8).

En este breve trabajo no podemos recoger sino una menguada enumeración de las recomendaciones elevadas al Gobierno y a las Cortes Generales; entre los que se pueden destacar los siguientes:

— Resolver el problema de las pensiones regidas por el Estatuto de Clases Pasivas de 1926.

(6) C. GINER, *El Defensor del Pueblo en la teoría y en la práctica*, Madrid, 1986, págs. 48 y ss.

(7) *Ibidem*, págs. 62-65; 76.

ALBERTO PEREZ CALVO, "Comentarios al artículo 54 de la Constitución española" en *Comentarios a la Constitución española de 1978*, Madrid, 1984, Tomo IV, págs. 542 y ss.

(8) *Informe a las Cortes Generales 1984*, págs. 257 y ss.

— Recomendación a las Cortes Generales en relación con la jubilación anticipada establecida en la Ley para la Reforma de la Función Pública.

— Asistencia letrada en expedientes judiciales militares.

— Ampliación de la cobertura del ISFAS.

— Sobre el sistema de internamiento de enfermos mentales.

— Sobre pensiones a mutilados civiles de guerra.

— Sobre la supresión de la exigencia del previo pago, como requisito para recurrir en materia laboral a la vía jurisdiccional.

— Sobre devolución del patrimonio sindical.

— Sobre la no extinción del subsidio de desempleo eventual agrícola.

— Sobre mejora de la asistencia odontológica.

— Sobre donación de sangre, planteando su total erradicación.

— Sobre eficacia de la Ley de Trasplante de Organos.

— Sobre explotación de menores para ejercicio de la mendicidad.

— Sobre concesión de plazas en residencias de pensionistas de la Seguridad Social.

— Sobre modificación de la legislación de protección a familias numerosas.

— Sobre selección de adjudicatarios de viviendas de promoción pública.

— Sobre seguro de viajeros en el ferrocarril suburbano de Madrid.

— Sobre modificación de la tarifa general de mercancías de RENFE, e indemnización por extravío.

— Sobre procedimiento de convalidación de títulos obtenidos en países extranjeros.

— Sobre acceso a la Función Pública docente universitaria (Idoneidad).

Hay que destacar que a este estímulo de las recomendaciones respondió el Gobierno de la Nación, quien a través del Secretario de Estado para las Relaciones con las Cortes envió una amplia y detallada contestación al Informe de 1983 y posteriormente al de 1984, recogiendo el grado de cumplimiento de las recomendaciones contenidas en el mismo y exponiendo la opinión de la Administración Pública, por más que no existía obligación ni previsión legal alguna a este respecto.

Estas contestaciones del Gobierno al Defensor ofrecen uno de los mejores instrumentos, no sólo de evaluación global de esta institución, sino también del grado de eficacia que han tenido las recomendaciones y sugerencias hechas por el Defensor (9).

Las quejas individualizadas

Al final del estudio, y ya sin espacio para desarrollarlo con detención, llegamos al tema de las quejas particulares, que unas veces afectan sólo a un individuo, pero que en otras ocasiones representan las preocupaciones o inquietudes de miles de ciudadanos. Este sería el momento oportuno

(9) Informe a las Cortes Generales 1984, págs. 279-301.

tuno de reseñar los logros y las impotencias de esta institución del Defensor. A modo de ejemplo, y más con la finalidad de contentar al lector que con el fin de hacer un análisis exhaustivo, se hace un muestreo al azar de la resolución de algunas de las quejas presentadas:

- Cobertura de los accidentes sufridos por los soldados incorporados a filas durante los viajes desde su domicilio al cuartel.
- Supresión de la discriminación por razón de sexo en relación con las prestaciones a la familia con hijos a su cargo.
- Gratuidad de las pruebas de análisis para investigación de la paternidad en determinados casos en que la parte goce del beneficio de justicia gratuita.
- Reorganización de los métodos de regadío en el Coto de Doñana.
- Regulación en la ley de Reforma Universitaria de nuevos medios para determinar las normas que regulen la permanencia en las universidades de los alumnos que no superen las pruebas en los plazos establecidos anteriormente.
- Potenciación de las comisiones de asistencia social en los centros penitenciarios.
- Actualización de las pensiones causadas por los antiguos Secretarios de Justicia Comarcal y Municipal.
- Devolución de cantidades adeudadas por la Administración, como lo prueban, entre otras, las de un contratista de CAMPSA y otro de la empresa BENISA.
- Innumerables resoluciones que han provocado cierre de locales de discotecas o sanciones a las empresas que producen molestias por ruidos excesivos, vertidos insalubres, emanación de gases tóxicos, etc.
- Agilización de expedientes o reconocimiento de pagos anticipados por el Fondo de Garantía Salarial previamente desestimados o concesión de subvenciones con cargo al Fondo Nacional de Protección al Trabajo.
- Corrección del déficit en la asistencia sanitaria reumatológica.
- Reordenación de las listas de espera en un hospital con lo que se evitó la hospitalización inadecuada en los pasillos.
- Reglamentación sobre condiciones de trabajo en la industria del amianto.
- Reintegro de gastos de asistencia médica.
- Percepción de pensiones reconocidas o denegadas y agilización de tramitación y resolución de expedientes de prestaciones solicitadas en virtud de lo previsto en los Convenios bilaterales de Seguridad Social.
- Solución de graves problemas de contaminación ambiental.
- Normativa reguladora de los accesos y aparcamientos de vehículos en los aeropuertos.

Podríamos seguir enumerando indefinidamente ejemplos que pusieran de relieve las líneas maestras de la actividad de esta oficina del Defensor, que abarca tanto asuntos de gran repercusión en la opinión pública (recuérdese, por ejemplo, su actuación en el caso Zabaltza o sus gestiones para lograr una correcta aplicación de la llamada Ley de Extranjería en las ciudades de Ceuta y Melilla) o temas más individualizados como los de trabajadores en empresas públicas, pensionistas y jubila-

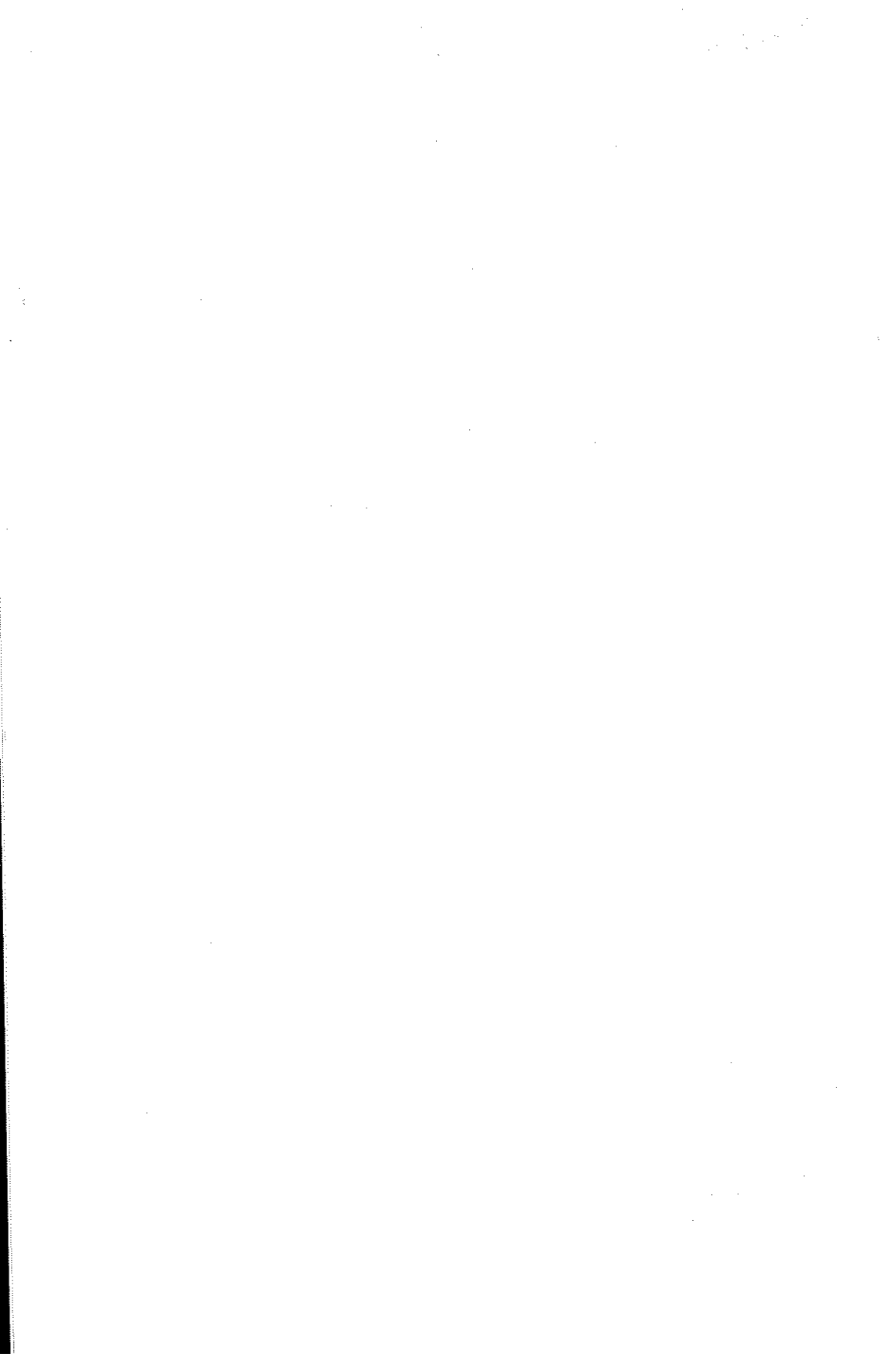
dos, objetores de conciencia, enfermos que solicitan cama en un hospital, cuya tramitación se ha resuelto favorablemente pero que nunca llegarán a salir a la luz pública.

De todo lo dicho se ve la dificultad de hacer una evaluación completa del funcionamiento de esta institución, cuyos poderes no residen en ella misma, sino que siguen permaneciendo en manos de la Administración a la cual el Defensor del Pueblo propone la solución más adecuada y en consonancia con la vigente legislación (10).

EPILOGO: ¿QUE ES EL OMBUDSMAN?

Al final de este largo itinerario puede ser que el lector se haga las mismas o parecidas preguntas que el especialista en estos temas, el profesor G. E. Caiden: "¿Cuál es el impacto que tienen las recomendaciones de los 'Ombudsman' y su interés por corregir las irregularidades de la Administración? ¿Qué es el 'Ombudsman', un defensor del ciudadano, un caballero medieval, un Quijote de los no privilegiados, una oficina de información pública, un detective, un inquisidor de la Administración, un educador cívico, un mercader oficial, un hacedor de milagros, un juez jurado, un reformador social o ninguna de estas cosas?

(10) G. E. CAIDEN, *To Righth Wrong*, Tel Aviv 1980, pág. 11.



La financiación de las comunidades auténomas

Por Javier GOROSQUIETA

En su artículo segundo, la Constitución española de 1978 reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que integran "la Nación española" y la solidaridad entre todas ellas. Todo ello dentro de la "indisoluble unidad de la patria común e indivisible de todos los españoles".

Ahí está el fundamento legal básico del Estado de las Autonomías. Se apunta, pues, a la formación de una nueva entidad política, la Comunidad Autónoma, en la línea de un Estado federante, aunque no formalmente federal. El Estado, la Comunidad Autónoma, la Diputación Provincial y el Municipio serán en adelante los cuatro niveles de la organización política de nuestro Estado.

Pero una entidad política formal puede quedar realmente vaciada de significado, esterilizada, inútil, si no dispone de los medios financieros necesarios para cumplir con su cometido, para ejercer sus funciones específicas. Por eso el artículo 156 de la Constitución dispone que las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles.

Tres grandes principios destacan aquí, como vemos, para la ordenación financiera de las Autonomías: el de autonomía financiera, el de coordinación y el de solidaridad. Estimamos que el principio de autonomía financiera implica el de suficiencia de medios. Difícilmente, en efecto, se podrá tener algún poder político autónomo si se da la escasez de recursos para ejercitarlo.

La Constitución enumera también (artículo 157) las fuentes posibles de recursos de las Comunidades Autónomas. Son las siguientes:

— Impuestos cedidos total o parcialmente por el Estado; recargos sobre impuestos estatales y otras participaciones en los ingresos del Estado.

- Sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales.
- Transferencias de un fondo de compensación interterritorial y otras asignaciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.
- Rendimientos procedentes de su patrimonio e ingresos de derecho privado.
- El producto de las operaciones de crédito.

Las asignaciones a las Comunidades Autónomas en los Presupuestos Generales del Estado se harán en función de dos consideraciones: a) el volumen de los servicios y actividades estatales que hayan asumido; b) la garantía de un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio español. En esta segunda consideración aparece de nuevo claro el elemento "solidaridad", la intención de evitar regiones marginadas, rezagadas, atrasadas, respecto de las demás.

Factor importante de solidaridad debería ser también el Fondo de Compensación Interterritorial, a que se refiere nuevamente la Constitución en su artículo 158: con el fin de corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad se construirá un Fondo de Compensación con destino a gastos de inversión, cuyos recursos serán distribuidos por las Cortes Generales entre las Comunidades Autónomas.

Notemos la intención del Fondo: el logro de la igualdad relativa entre Autonomías. Notemos asimismo su destino concreto: para gastos de inversión. Un destino que la experiencia muestra ha desvirtuado, como veremos, su éticamente necesario objetivo de solidaridad.

La LOFCA

El artículo 157,3 de la Constitución indica que mediante ley orgánica podrá regularse el ejercicio de las competencias financieras de las autonomías. Esta regulación se produjo por la Ley Orgánica del 22 de septiembre de 1980, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA).

En sus dos primeros artículos la LOFCA reconoce formal y expresamente los principios de autonomía financiera, solidaridad (dentro de la propia comunidad y con las demás autonomías) y el de suficiencia de recursos.

Para la adecuada coordinación entre la actividad financiera de las Comunidades Autónomas y de la Hacienda del Estado crea el Consejo de Política Fiscal y Financiera.

Enumera de una forma más jerarquizada que la Constitución los diversos orígenes posibles de los recursos financieros de las Comunidades.

- Los ingresos procedentes de su patrimonio y demás de Derecho Privado.

- Sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales.
- Los tributos cedidos, total o parcialmente, por el Estado.
- Los recargos que pudieran establecerse sobre los impuestos del Estado.
- Las participaciones en los ingresos del Estado.
- El producto de las operaciones de crédito.
- El producto de las multas y sanciones en el ámbito de su competencia.
- Las asignaciones que se establezcan en los Presupuestos Generales del Estado.
- Las transferencias del Fondo de Compensación Interterritorial, cuyos recursos tienen carácter de carga general del Estado.

En cuanto a los tributos propios de las Comunidades se establece una limitación: no podrán recaer sobre hechos imposables gravados por el Estado. Deberán buscar áreas nuevas de imposición, no invadidas ya por la Hacienda del Estado.

Respecto de las tasas y tarifas por servicios públicos que benefician individualizadamente a los usuarios (v. gr. los transportes públicos) se determina que su volumen global no podrá superar el del coste del servicio. No podrá haber superávit.

Algo parecido se ordena para las contribuciones especiales, por obras públicas que bonifican particular y especialmente a algunos ciudadanos. Por ejemplo, por el alumbrado o adoquinado de una calle, obras que, evidentemente, mejoran de una manera especial a los vecinos de la misma. No podrán tales contribuciones superar el coste de la obra.

Se señalan los tributos que podrán ser cedidos a las Comunidades. Son los siguientes:

- Impuesto sobre el Patrimonio Neto.
- Impuesto sobre transmisiones patrimoniales.
- Impuesto sobre sucesiones y donaciones.
- La imposición general sobre ventas en su fase minorista.
- Los impuestos sobre consumos específicos (v. gr. de licores) en su fase minorista, salvo los recaudados mediante monopolios fiscales (tabaco en la península y gasolina).
- Las tasas y demás exacciones sobre el juego.

Dos observaciones sobre esta lista de tributos cedibles: a) algunos critican, no sin razón, la inclusión en la misma del impuesto sobre sucesiones, ya que este impuesto puede tener un carácter eminentemente redistributivo y esta función corresponde sobre todo a la política general del Estado; b) el IVA es un impuesto sobre las ventas. Su recauda-

ción, total o parcial, en su fase minorista podría ser transferida, por lo tanto, a las Comunidades Autónomas.

Como impuestos estatales no cedibles se enumeran éstos:

- Impuesto sobre la renta global de las personas físicas.
- Impuesto sobre el beneficio de las Sociedades.
- Impuesto sobre la producción o sobre las ventas en su fase no minorista.
- Impuesto sobre el tráfico exterior.
- Impuestos que actualmente se recaudan a través de monopolios fiscales.

Todos estos impuestos no cedibles se consideran, particularmente vinculados a la política socioeconómica general, de la competencia del Estado.

Los recargos sobre impuestos estatales podrán serlo tanto sobre impuestos no cedidos como cedidos. Estos últimos sólo pueden gravar la renta o el patrimonio de las personas físicas con domicilio fiscal en el territorio de la respectiva Comunidad Autónoma.

Se fija un porcentaje de participación sobre los impuestos no cedidos por el Estado. Tal porcentaje se negociará sobre las siguientes bases:

- a) El coeficiente de población.
- b) El coeficiente del esfuerzo fiscal en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.
- c) La cantidad equivalente a la aportación proporcional que corresponda a la Comunidad Autónoma por los servicios y cargas generales que el Estado continúe asumiendo como propios.
- d) La relación inversa de la renta real por habitante de la Comunidad Autónoma respecto a la del resto de España.
- e) La relación entre los índices de déficit en servicios sociales e infraestructura que afecten al territorio de la Comunidad Autónoma y al conjunto del Estado.
- f) La relación entre los costos por habitante de los servicios sociales y administrativos transferidos para el territorio de la Comunidad Autónoma y para el conjunto del Estado.

Hay en estas bases una evidente y loable aspiración a la justicia y a la solidaridad. Pero entrañan las mismas una clara imprecisión y una gran dificultad de ser traducidas en fórmulas matemáticas concretas. Por eso el porcentaje concreto resultante no dejará de ser siempre algo convencional, objeto de conflicto, discusión y compromiso.

El porcentaje de participación tiene vocación de estabilidad, ya que, como señala el artículo 13 de la LOFCA, sólo podrá ser revisado en los siguientes casos:

a) Cuando se amplíen o reduzcan las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma que anteriormente realizase el Estado.

b) Cuando se produzca la cesión de nuevos tributos.

c) Cuando se lleven a cabo reformas sustanciales en el sistema tributario del Estado.

d) Cuando, transcurridos cinco años después de su puesta en vigor, sea solicitada dicha revisión por el Estado o por la Comunidad Autónoma.

La estabilidad que se demanda no es propiamente la del porcentaje sino la de la fórmula empleada para su cálculo.

En relación con el crédito, se da vía libre a las Comunidades para que realicen operaciones de crédito por plazo inferior a un año, con objeto de cubrir sus necesidades transitorias de tesorería. También se permiten operaciones de crédito por plazo superior a un año, pero con tal de que se cumplan los siguientes requisitos:

— Que el importe total del crédito sea destinado exclusivamente a la realización de gastos de inversión. No quiere la ley que las autonomías se endeuden a medio o largo plazo por razón de gastos corrientes.

— Que el importe total de las anualidades de amortización, por capital e intereses, no exceda del veinticinco por ciento de los ingresos corrientes de la Comunidad Autónoma. Medida ésta de prudencia empresarial y administrativa.

El crédito del extranjero, la emisión de deuda o cualquier otra apelación al crédito público son posibles, pero precisan la autorización del Estado.

Finalmente se garantiza, por parte del Estado y de acuerdo con la Constitución, en todo el territorio español el nivel mínimo de los servicios públicos fundamentales. Para ello se prevé la posibilidad de asignaciones complementarias a diversas Comunidades que lo necesiten, en los Presupuestos Generales del Estado. A estos efectos se considera nivel mínimo de prestación de los servicios públicos el nivel medio de los mismos en el territorio nacional.

En la disposición transitoria primera la ley regula la financiación durante el período también transitorio de los servicios transferidos. Llama, antes que nada, período transitorio el que corre desde la aprobación de la LOFCA hasta que se haya completado el traspaso de los servicios correspondientes, las competencias fijadas a cada Comunidad Autónoma en el correspondiente Estatuto. En cualquier caso, seis años desde la entrada en vigor de este último.

Durante este período el Estado garantiza la financiación de los servicios transferidos con una cantidad igual al coste efectivo del servicio en el territorio de la Comunidad correspondiente en el momento de la transferencia. En el cálculo del coste efectivo se tendrán en cuenta "tanto los costes directos como los costes indirectos de los servicios, así como los gastos de inversión que correspondan".

Para el establecimiento del porcentaje en el período transitorio se considerará el coste efectivo global de los servicios transferidos, minorado por el total de la recaudación obtenida por la Comunidad respectiva por los tributos cedidos, en relación con la suma de los ingresos obtenidos por el Estado en los capítulos I (impuestos directos) y II (impuestos indirectos) del último presupuesto anterior a la transferencia de los servicios valorados. Es el quebrado o fórmula de que hablaremos más adelante.

Destaca en esta disposición transitoria la garantía estatal de financiación del coste efectivo de los servicios transferidos.

Ley del Fondo de Compensación Interterritorial (FCI)

Esta ley fue aprobada definitivamente el 31 de marzo de 1984. Desarrolla lo ordenado por el artículo 158.2 de la Constitución, antes aludido, y por el artículo 16 de la LOFCA.

La LOFCA indicaba, en primer lugar, que el FCI estará dotado cada año con una cantidad no inferior al 30 por ciento de la inversión pública que para cada ejercicio haya sido aprobada en los Presupuestos Generales del Estado.

La LOFCA señalaba el carácter eminentemente redistributivo del FIC: "Se destinará a gastos de inversión en los territorios comparativamente menos desarrollados."

Esa misma ley expresa los criterios, especial y laudablemente redistributivos, para la asignación del Fondo. Son éstos:

- a) La inversa de la renta por habitante.
- b) La tasa de población emigrada de los diez últimos años.
- c) El porcentaje de desempleo sobre la población activa.
- d) La superficie territorial.
- e) El hecho insular, en relación con la lejanía del territorio peninsular.
- f) Otros criterios que se estimen procedentes.

Es muy importante el apartado sexto del artículo 16 de la LOFCA. Dice: "Sin perjuicio de lo establecido en los apartados anteriores, las inversiones que efectúe directamente el Estado y el sector público se inspirarán en el principio de solidaridad." Es importante porque de nada servirían las eventuales inversiones redistributivas, de solidaridad, propias del FCI, si el resto de las inversiones públicas, que es la porción más importante, siguiera criterios contrapuestos, insolidarios.

La aludida Ley del FCI asume, desde luego y en primer término, este contenido de la LOFCA. Por otro lado concreta los criterios arriba señalados:

— El 70 por ciento del Fondo se distribuirá en forma inversamente proporcional a la renta por habitante de cada territorio.

— El 20 por ciento se distribuirá en forma directamente proporcional al saldo migratorio.

— El 5 por ciento se distribuirá en forma directamente proporcional al paro existente.

— Finalmente, el 5 restante se distribuirá en forma directamente proporcional a la superficie de cada territorio.

La Ley del Fondo precisa las definiciones y ponderaciones de cada uno de estos criterios. Vemos con satisfacción que todos, excepto formalmente el de la superficie, son redistributivos.

El Fondo se destinará a inversiones nuevas reales. Los gastos de funcionamiento que originen eventualmente las mismas correrán, en principio, a cargo de los recursos de las respectivas Comunidades Autónomas. Pero se admite la posibilidad de que, excepcionalmente, cuando la dotación de un servicio en una Comunidad Autónoma no alcance el nivel mínimo que garantiza la LOFCA, se contemplen y asuman en los Presupuestos Generales del Estado los gastos corrientes de tales inversiones nuevas.

Esquemas de ingresos y costes

Hasta aquí la Constitución y las dos leyes principales en esta materia. Si quisiéramos resumir en un esquema el conjunto de ingresos de que pueden disponer las Comunidades Autónomas, obtendríamos el cuadro siguiente:

1. INGRESOS ORDINARIOS:

1.1. Propios:

1.1.1. Privados: patrimoniales.

1.1.2. Públicos:

1.1.2.1. Operaciones de crédito a corto plazo. Por razones de Tesorería.

1.1.2.2. Impuestos propios.

1.1.2.3. Recargos sobre impuestos estatales.

1.1.2.4. Tasas y tarifas.

1.1.2.5. Contribuciones especiales.

1.1.2.6. Multas y sanciones.

1.2. Estatales:

1.2.1. Tributos cedidos.

1.2.2. Participaciones en tributos no cedidos.

2. INGRESOS EXTRAORDINARIOS:

2.1. Asignaciones presupuestarias para garantizar un nivel mínimo en los servicios públicos.

2.2. Dotaciones del Fondo de Compensación Interterritorial.

2.3. Operaciones de crédito a medio y largo plazo (1).

A todos estos ingresos, aunque de una manera menos sistemática, hemos aludido en las páginas anteriores.

Por la orientación de estos ingresos a realizar los tres grandes principios de suficiencia, autonomía y solidaridad, los podemos clasificar de la manera siguiente:

1. Se orientan sobre todo a ejercitar la suficiencia:
 - 1.1. Los impuestos cedidos.
 - 1.2. La participación en impuestos no cedidos.
2. Se encaminan sobre todo a ejercitar la autonomía:
 - 2.1. Los impuestos propios de las Comunidades.
 - 2.2. Los recargos en impuestos estatales.
3. Se orientan sobre todo a ejercitar la solidaridad:
 - 3.1. El Fondo de Compensación Interterritorial.
 - 3.2. Las asignaciones presupuestarias para lograr un nivel mínimo en los servicios públicos fundamentales (2).

El conjunto de estos ingresos tiene como destino la financiación del coste de los servicios transferidos. Los componentes de este coste son:

1. Coste efectivo, que comprende:
 - 1.1. Gastos de personal.
 - 1.2. Compra de bienes corrientes y de servicios.
 - 1.3. Inversiones de reposición (conservación, mejora y sustitución).
2. Coste complementario, que abarca:
 - 2.1. Inversiones nuevas.
 - 2.2. Subvenciones corrientes (a familias, empresas, instituciones, etc.)
 - 2.3. Subvenciones de capital (a familias, empresas, instituciones, etc.) (3).

Podríamos poner el ejemplo del servicio de enseñanza transferido a una Comunidad Autónoma. Coste efectivo de una escuela pública serían, v. gr., los sueldos de los maestros (1.1.), la compra de mobiliario y de material escolar (1.2.), las reparaciones en el edificio y la sustitución de pizarras deterioradas por otras nuevas (1.3.). Formarían parte, por el contrario, del coste complementario las eventuales ampliaciones del inmueble (2.1.), las becas de enseñanza dadas a las familias (2.2.) y las ayudas a un centro privado de enseñanza para la compra de ordenadores (2.3.).

(1) Cfr. Francisco Javier Braña: *La financiación de las autonomías: problemas y perspectivas*. En RAZON Y FE, abril 1986, págs. 379 ss.

(2) Cfr. Fco. Javier Braña, o.c., pág. 385. Discrepamos ligeramente en la localización del punto 3.2.

(3) Cfr. Francisco Torres Cobo: *La financiación de las Comunidades Autónomas en los Presupuestos Generales del Estado*. HACIENDA PUBLICA ESPAÑOLA, n.º 90, 1984, pág. 278.

Los costes totales del servicio transferido se financian así:

1. Coste efectivo:
 - 1.1. Con tributos cedidos total o parcialmente por el Estado.
 - 1.2. Con participación en los ingresos del Estado.
2. Coste complementario:
 - 2.1. Con asignaciones de nivelación (garantizan un nivel mínimo de prestación).
 - 2.2. Con el Fondo de Compensación Interterritorial.
 - 2.3. Con transferencias directas de los Presupuestos Generales del Estado (4).

El peso relativo que en la financiación global de las Autonomías en 1985 ha tenido cada uno de los ingresos anteriores, exceptuadas Navarra y País Vasco que siguen un régimen distinto, el de Concierto, ha sido el que muestra el Cuadro n.º 1. Vemos por él que los tres capítulos más fuertes de financiación autónoma son hoy con mucho y por este orden: la participación en los ingresos del Estado, la previsión de tributos cedidos y el FCI. En su comparación los demás tienen una importancia muy relativa. En cuanto al "efecto financiero" a que alude el Cuadro n.º 1 nos referiremos a él después en este artículo. El FCI previsto de que dispondrán las CC.AA. por las competencias asumidas ha sido en realidad de 152.037 millones; los otros 52.962 millones hasta completar los 205.000 del Cuadro n.º 1 los gasta la Administración Central con fines de inversión nueva regionalizada.

CUADRO N.º 1

Ingresos globales presupuestados de las 15 CC.AA. de régimen general (1985)

	<i>Millones de pesetas</i>
Participación en los ingresos del Estado	266.597
Previsión tributos cedidos	262.420
Fondo de Compensación Interterritorial	205.000
Previsión tasas afectas	22.681
Transferencias a CC.AA. por coste de servicios asumidos	3.116
Otras transferencias	4.655
Efecto financiero neto	49.824

Fuente: PAPELES DE ECONOMIA ESPAÑOLA, n.º 23, pág. 391.

Tributos cedidos total o parcialmente

Cataluña es la primera Autonomía que disfrutó de tales tributos, desde 1982. En 1984 se incorporan a tal disfrute Andalucía, Galicia, Canarias, Valencia, Extremadura y Aragón. En 1985 lo hacen Castilla-La Mancha y Castilla-León. Faltan todavía cinco de las quince a las que se

(4) Cfr. Fco. Torres Cobo, o.c., pág. 279.

aplica el "sistema LOFCA" o general: Baleares, Cantabria, La Rioja, Madrid, Murcia.

Los 262.420 millones de tributos cedidos para 1985 cubren el 53,60 por 100 del coste efectivo total de los servicios transferidos a las quince citadas CC.AA., habiendo notables diferencias entre ellas. Así Cataluña cubre con impuestos cedidos el 87,08 por 100 del coste efectivo, mientras que Canarias solamente el 30,18 por 100. La razón de ello está en que a la Generalitat ya se la han cedido todos los tributos posibles, mientras que a Canarias y a otras todavía no. Cinco, como hemos dicho, no han recibido aún ninguna cesión.

Sumando al coste efectivo el coste complementario, definido antes, llegaríamos a las necesidades totales de financiación de las CC.AA. Estas se cifraron para 1985 en 554.774 millones de pesetas. El montante de los tributos cedidos hasta ahora cubre solamente el 47,3 por 100 de las mismas. Se comprende, pues, que todavía la primera partida en importancia de la financiación sea la participación en los ingresos del Estado.

En este tema hay un punto delicado. Es el de la capacidad de recaudación y de gestión de los impuestos cedidos por parte de las CC.AA. De poco sirve que la Administración Central ceda un tributo si su rendimiento cae muy significativamente al poner su recaudación y su gestión en manos de una C.A. La experiencia hasta ahora no parece muy positiva en este punto. La Generalitat, p. ej., una de las Autonomías con más madurez y experiencia, parece haber recaudado en 1985 por impuestos cedidos un 26 por 100 menos de lo presupuestado. Por tributos sobre el bingo, en concreto, se habían previsto 12.000 millones de ingresos y la recaudación real ha estado en torno a la mitad (5). Por eso la primera experiencia de estos tres años de cesión parece que demuestra que es preciso cumplir en este tema el adagio del "vete despacio que tengo prisa", que conviene esperar a que las CC.AA. se vayan equipando con un convincente mecanismo de recaudación y gestión. De lo contrario, los menores ingresos públicos operarán en deterioro de la autonomía y en lamentable incremento de nuestro problema socioeconómico número dos: el alarmante déficit de las administraciones públicas.

La participación en los ingresos del Estado. El "efecto financiero"

Ya dímos a entender antes cómo no tiene por qué ser el mismo el sistema de fijación del porcentaje de participación para el período transitorio y para el tiempo, definitivo, posterior. El primero se ha fijado estos últimos años de acuerdo con la Disposición Transitoria Primera de la LOFCA. El segundo, todavía no determinado, habrá de seguir las orientaciones y criterios aludidos de la LOFCA en su artículo 13. Es conocido, por otra parte, que el período transitorio termina con diciembre de 1986 para aquellas CC.AA. que hayan recibido ya por esas fechas la totalidad de las transferencias que determinan sus Estatutos de Autonomía. Para las demás acabará al hacerse cargo de esa plenitud de transferencias.

(5) Cfr. diario EL PAIS, 11-11-85, págs. 10 y 22.

La fórmula para fijar el porcentaje en el período transitorio ha sido la siguiente:

$$PPI_x = \frac{CE_{x-2} - TC_{x-2}}{INC_{x-2}} [1]$$

siendo:

PPI_x = porcentaje de participación en el año x .

CE_{x-2} = coste efectivo de los servicios transferidos hasta el 30 de junio del año $x-1$, valorado en pesetas del año $x-2$.

TC_{x-2} = recaudación de tributos cedidos, obtenida en el año $x-2$ caso de que la Comunidad los tenga efectivamente cedidos en el año x .

INC_{x-2} = recaudación obtenida por el Estado en el año $x-2$ por sus impuestos (capítulos I —impuestos directos— y II —impuestos indirectos—).

Esta fórmula no es sino la concreción por expertos, aprobada por el Consejo de Política Fiscal y Financiera, de lo que nos señala esa Disposición Transitoria Primera de la LOFCA.

El montante total de la participación será entonces:

$$F_x = PPI_x \cdot INC_x$$

Esta metodología da lugar al denominado "efecto financiero" que no es otra cosa que una sobrefinanciación a favor de cada C.A. ¿Por qué se produce? Porque da la experiencia que el denominador de la fórmula [1] —ingresos impositivos del Estado— crece más deprisa que el numerador —coste efectivo, de los servicios transferidos, sobre todo gastos de personal, menos tributos cedidos. Entonces resulta que PPI_x es mayor si se toma como base de cálculo el año $x-2$ que si se tomara el año x en la fórmula del porcentaje. Este "efecto financiero" se lo ha calculado para 1985 de acuerdo con el cuadro n.º 2.

CUADRO N.º 2

Estimación del efecto financiero para 1985

(En millones de pesetas)

Participación en ingresos	266.597
Recaudación tributos cedidos	262.534
A. Total financiación	529.131
Coste efectivo	466.883
Derivas Ministerio Educación (ampliación de plantillas)	10.545
Compensación gastos primer establecimiento	4.665
B. Total coste	482.093
(A - B) Efecto financiero	47.038

Esta sobrefinanciación que supone el "efecto financiero" podemos considerarla como positiva si queremos dar un respiro y una cierta holgura financiera a las CC.AA. en el cumplimiento de sus funciones. Téngase en cuenta que las previsiones legales son únicamente de estricta cobertura del coste efectivo de los servicios transferidos, sin margen de desarrollo alguno, a no ser por el capítulo del coste complementario. Pero se comprende que la Administración Central esté preocupada por el grave déficit público y quiera sustituir en la fórmula el x-2 por el x-1, el penúltimo año por el último o anterior al que consideramos.

El Fondo de Compensación Interterritorial

Hay unanimidad en que no ha cumplido hasta el presente con su óptima finalidad esencial redistributiva. ¿Por qué? Porque se le ha hecho cumplir al mismo tiempo la función de nutrir a los servicios transferidos con los fondos precisos para afrontar las inversiones reales que su desenvolvimiento normal exige. Y esta segunda función, en la realidad, ha dominado y desvirtuado la primera. Más aún; las Comunidades más ricas y prósperas son al mismo tiempo las más preparadas para programar y demandar el desarrollo de los servicios a base de inversiones nuevas, las más dinámicas en ejercer presiones para lograrlo.

Como una prueba de lo dicho, es decir, de que el FCI en su actual diseño no es instrumento adecuado para alcanzar su objetivo de disminuir las diferencias de renta interregionales, compárese en el cuadro n.º 3 la evolución del FCI total y del aplicado a Extremadura.

CUADRO N.º 3

	1982	1983	Variación	1984	Variación	1985	Variación
Extremadura	14.690	15.578	+6 %	16.032	+2,9 %	14.711	-8,3 %
F.C.I. TOTAL	180.000	204.000	+13,3 %	209.000	+2,4 %	205.000	-1,9 %

En millones de pesetas

Fuente: HACIENDA PUBLICA ESPAÑOLA, n.º 90, pág. 293.

Vemos en ese cuadro cómo, excepto ligeramente en 1984, las variaciones del FCI han sido desfavorables para Extremadura; las asignaciones a esta C.A. han aumentado menos y han disminuido más que las generales del Fondo.

Es preciso recuperar para el Fondo sus posibilidades redistributivas. Para ello no debería ser él la única fuente prevista de inversiones reales nuevas por parte de las CC.AA.

El régimen de Concerto

Tal régimen se apoya en la Disposición Adicional Primera de la Constitución de 1978. Según ella "la Constitución ampara y respeta los dere-

chos históricos de los territorios forales". Entre esos derechos históricos está el régimen de Convenio o de Concierto Fiscal. Corresponde a Navarra y al País Vasco. Sus ingresos se acomodan al siguiente esquema:

1. INGRESOS ORDINARIOS:

1.1. Propios

1.1.1. Privados (patrimoniales).

1.1.2. Créditos a corto plazo.

1.1.3. Públicos (tributos).

1.2. Estatales

1.2.1. Concertados.

1.2.2. Cupo.

2. INGRESOS EXTRAORDINARIOS: los de la LOFCA.

En el sistema de Concierto de la Comunidad Vasca y de Navarra:

a) Se da autonomía normativa. Navarra y los territorios históricos vascos poseen un régimen tributario propio, aunque básicamente interrelacionado con el régimen común.

b) Se da autonomía de gestión. La recaudación, inspección, revisión, etc., son manifestaciones —lo mismo que la capacidad normativa— no de una cesión de la gestión realizada por la Administración Central del Estado, sino de un fuero tributario que la Constitución ampara y protege.

c) Hay una contribución a los gastos generales del Estado. Es el cupo. La aportación al Estado tiene lugar vía gastos, no vía ingresos. La Comunidad Vasca y Navarra contribuyen a la financiación de los gastos estatales no asumidos.

d) La Comunidad Vasca y Navarra soportan las consecuencias (positivas o negativas) de su gestión tributaria. La mayor eficacia o ineficacia de la gestión redonda de manera inmediata y plena en las arcas forales.

e) La Comunidad Vasca y Navarra asumen el riesgo financiero final. El Estado no garantiza la cobertura de los gastos públicos de esas dos Comunidades. Al contrario, éstas garantizan la cobertura de los gastos estatales, por medio del cupo, en el sentido de que aquéllos tienen prioridad sobre los gastos propios.

El sistema de concierto, por otro lado, encuadra una serie de garantías, como son las siguientes:

a) La autonomía normativa no significa diferencia de régimen tributario. Se aplican, por ejemplo, la Ley General Tributaria y las normas que la desarrollan. Tienen que ser los mismos que en territorio común los tipos de retención del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y del Impuesto sobre Sociedades.

b) La autonomía en la gestión tributaria está concebida bajo el principio de colaboración con la Administración Central: intercambio de información, planes de inspección conjunta, comunicación anticipada en los proyectos normativos.

c) El País Vasco y Navarra admiten la competencia del Estado en materia de ordenación económica general.

d) Queda garantizada la unidad de mercado.

e) Queda garantizada la coordinación tributaria y financiera con la Hacienda estatal.

f) A través del FCI la Comunidad Vasca y Navarra contribuyen de manera efectiva a la solidaridad entre las nacionalidades y regiones de España (6).

Conclusiones

Primera. Es preciso comenzar a poner en práctica las asignaciones del Estado para el logro en todas las CC.AA. de un nivel de equipamiento mínimo en los servicios públicos fundamentales.

Segunda. Mientras dure el período transitorio, conviene tolerar el "efecto financiero" para dar un mínimo de holgura y de posibilidades de crecimiento en la prestación de servicios públicos a las CC.AA.

Tercera. Los tributos no deben ser cedidos mientras las CC.AA. no demuestren una suficiente capacidad de recaudación y de gestión. La cesión debería ser progresiva.

Cuarta. El artículo 13 de la LOFCA, que indica los criterios que hay que tener en cuenta para la fijación del porcentaje de participación en tributos estatales después del período transitorio, se presta a ser plasmado por los expertos en diferentes fórmulas matemáticas precisas. Se debería atender en ellas a salvar los principios de autonomía, suficiencia y solidaridad de las CC.AA. y convendría experimentar durante varios años antes de dar con la fórmula definitiva del logro de un porcentaje estable.

Quinta. Al FCI se le debería dar su carácter constitucional de fondo de solidaridad. Para ello habría que encontrar, al margen del FCI, otras fuentes de financiación de las nuevas inversiones no redistributivas de las CC.AA.

(6) Cfr. Pedro Larrea: *El concierto económico y el cupo vasco*. En *ECONOMISTAS*, n.º 9, agosto 1984, págs. 18 ss.

“Mercado de trabajo y política de ocupación juvenil”*

Por Eduardo ROJO TORRECILLA**

INTRODUCCION

La crisis económica que se inicia en los primeros años de la década de los setenta, una vez finalizada la etapa expansionista del período anterior, tendrá unas consecuencias especialmente negativas en lo referente al crecimiento del número de trabajadores desempleados, y más en concreto en los que se ha dado en denominar “colectivos especialmente desfavorecidos”: jóvenes demandantes de primer empleo, mujeres y trabajadores maduros.

La lenta recuperación económica que se divisa en el horizonte tras más de diez años de crisis, presenta numerosos interrogantes a consecuencia de las secuelas dejadas por el período anterior. Si a las convulsiones económicas unimos los importantes avances producidos por la revolución científico-técnica y sus inmediatas consecuencias, no sólo sobre la reducción del número de puestos de trabajo sino también sobre el incremento de la productividad, nos encontraremos ante un panorama ciertamente preocupante y problemático, al que es necesario dar respuesta so pena de poner en tela de juicio los cimientos de las sociedades democráticas en las que estamos insertos. El paro juvenil, en concreto, “no sólo se advierte a partir de las consideraciones cuantitativas del mismo, sino que también de las cualitativas, y en este sentido creemos que es de recibo el afirmar que el problema ha dejado de ser una cuestión simplemente técnico-jurídica para convertirse en tema político” (1).

* El presente artículo es una versión revisada y ampliada de la Ponencia titulada “Mercado de trabajo, empleo juvenil y planes de ocupación”, que presenté el 4 de diciembre de 1985 en el “Seminario de formación permanente y reciclaje para monitores, tutores y técnicos de ocupación juvenil”, en el marco del III Plan de Ocupación Juvenil del Ayuntamiento de Barcelona.

** Profesor de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Universidad de Barcelona.

(1) PEREZ AMOROS, F. y ROJO TORRECILLA, E.: “Política de empleo y contratación temporal”, Crónica de Información Laboral n.º 33, marzo-abril 1985, pág. 20.

Los cambios técnicos y productivos han ido infinitamente más acelerados que los cambios de valores que se están operando lentamente en nuestra sociedad, en donde el trabajo directamente productivo es cada vez menos el eje de la vida de la mayor parte de los ciudadanos; hay que dar una alternativa radical al interrogante de qué hacer con el tiempo liberado. He reflexionado en otros artículos sobre el tema, y a ellos me remito (2), pero además, hay que buscar medidas a corto plazo para atender las demandas de las cohortes que se incorporan a la vida laboral; la respuesta no hay duda de que no es nada fácil, porque como afirmaba recientemente la OCDE, "¿qué se puede hacer a corto plazo para los millones de jóvenes desempleados que, incluso, poseyendo las aptitudes requeridas para el trabajo, constatarán ciertamente que es difícil, incluso imposible, encontrar empleo en el curso de los próximos años?" (3).

Por ello, el propósito del presente artículo se queda en el aquí y ahora, tratando de analizar la problemática del empleo y del desempleo juvenil, pero insertándola dentro de una reflexión general. Como se ha subrayado en el informe ya citado de la OCDE, "las discusiones sobre el desempleo de los jóvenes y sobre los medios para superarlo no pueden hacer abstracción de numerosos aspectos del problema global del desempleo y de políticas más generales concernientes al mercado de trabajo y las cuestiones económicas, educativas y sociales" (4).

1. FACTORES SOCIOECONOMICOS QUE AFECTAN AL EMPLEO JUVENIL

1. Recientes estudios elaborados por la CEE, así como las Resoluciones emanadas de sus instituciones, han puesto de relieve algunos aspectos sobre los que no existe prácticamente discrepancia alguna en considerarlos como determinantes para comprender el aumento del desempleo juvenil.

Según el estudio "La promoción del empleo de los jóvenes", realizado en 1983 (5), las causas del paro de los jóvenes se deben prioritariamente a:

a) La prolongación de la crisis económica con su secuela sobre la destrucción de empleo.

(2) Vid. la Introducción de "Trellall i Atur" (publicación coordinada por J. GARCIA NIETO y E. ROJO), EMI, Barcelona, 1984; GARCIA NIETO, J. y ROJO, E.: "Paro, trabajo y planificación de futuro", Cristianisme i Justicia, Barcelona, 1985.

(3) "Politiques novatrices en faveur des jeunes", París, 1985, pág. 11. Desde otra óptica se constata que "el joven, imbuido como está de una lógica fuertemente competitiva, difícilmente adquiere hábitos solidarios. La lucha por el puesto de trabajo, la necesidad de obtener calificaciones superiores al vecino, determinan una generación poco solidaria y con escasa conciencia social, más preocupada por mejorar su propia situación que por buscar y promover alternativas progresistas capaces de abordar de una manera global el tema". Vid. la Proposición no de Ley presentada por el Grupo Socialista en el Parlamento de Cataluña, "B.O.P.C." n.º 109, 22 de enero de 1986, pág. 5.101.

(4) "Politiques novatrices...", op. cit., pág. 12.

(5) Publicado en Documentación Laboral n.º 8, págs. 67 a 84.

b) La pérdida de fluidez del mercado de trabajo, a consecuencia de la dificultad de encontrar nuevos empleos y el aferramiento al puesto de trabajo que se ocupa, en particular por lo que se refiere a los trabajadores de edad madura y de muy difícil reclasificación profesional.

c) La disminución del número de empleos vacantes, consecuencia en parte de lo anterior, y también del hecho de que las reducciones de plantilla no se vean compensadas con nuevas contrataciones, sino con la utilización de técnicas intensivas en capital y racionalizadoras de mano de obra.

En la Resolución del Consejo de Ministros de 18 de diciembre de 1979, relativa a la formación en alternancia de los jóvenes, se insta a los Estados miembros a "... favorecer el desarrollo de vínculos efectivos entre la formación y la experiencia en el lugar de trabajo, estableciendo programas coordinados y estructuras que permiten una cooperación entre los diferentes responsables...; estos programas deberían tomar en consideración la necesidad de ofrecer una formación de base suficientemente amplia para responder a las exigencias de la evolución tecnológica y de los cambios previsibles en las profesiones...".

Debe hacerse también mención de la Resolución del Consejo de 23 de enero de 1984, sobre el empleo de los jóvenes, en la que se inserta el problema del desempleo en el marco de una política general que permita la reactivación económica y el empleo, y la Resolución del Parlamento europeo de 16 de abril de 1985, sobre un programa especial de la Comunidad para jóvenes desempleados, en la que se potencia la fórmula cooperativa como un instrumento válido para jóvenes trabajadores y desempleados.

La gravedad del tema ha sido subrayada por la CEE al referirse al peligro de que cada vez haya un número superior de trabajadores o "jóvenes marginados" que no acceden a la vida laboral, y al riesgo de la precariedad permanente para otros hasta alcanzar los 30 años, de forma que empleos temporales convivirían con períodos de desempleo más o menos prolongados, y viceversa. Ello significa, no sólo para los jóvenes sino también para las mujeres y trabajadores maduros, "una espiral infernal de empleos precarios y de períodos de desempleo, a menudo cada vez peor indemnizados y de los que tienen grandes problemas para salir" (6).

2. En los análisis realizados por la doctrina especializada y en otros foros internacionales, no existen demasiadas discrepancias con los realizados por la CEE sobre la problemática del empleo y del desempleo juvenil (7). De los citados análisis, yo destacaré las siguientes aportaciones:

a) La disminución total del número de empleos disponibles. Baste indicar que en 1982 la producción de todos los países de la OCDE fue

(6) FAYOLLE, J. y SALAI, R.: *Objectif emploi: une gestion économique au service des hommes*, Ed. Sociales, París, 1984, págs. 33-34.

(7) Vid. el documento del Consejo de Europa *"Lutte contre le chômage des jeunes"*, presentado en la Tercera Conferencia de Ministros Europeos de Trabajo, Madrid 20-22 de enero de 1986; LAINE, M.: *"Emploi et chômage des jeunes"*, Europe Sociale, sept. 1985, n.º 3/85, págs. 38 a 42.

más alta que en 1970, pero con 15 millones menos de personas ocupadas, "cambio en la relación producción-mano de obra (que) impone una profunda reconsideración de las políticas sociales y económicas" (8).

b) Un sensible aumento de la población activa, debido a factores demográficos (el "baby-boom" de finales de los 50 y comienzos de los 60) y al crecimiento de la tasa de actividad de la mujer (al menos hasta los inicios de esta década), en contraposición al declive de la tasa de actividad masculina motivada por el alargamiento de la edad de escolarización y del adelantamiento de la edad de jubilación. Debo subrayar que la primera medida puede valorarse positivamente, siempre que con ella no se persiga —ante la situación de crisis y la falta de perspectiva de encontrar empleo para los jóvenes— que los mismos continúen meramente dos años más dentro del sistema educativo; al contrario, debe tratarse de conectar la enseñanza con el mundo laboral, a fin y efecto de lograr una adecuada interrelación entre ambas.

c) La decadencia de varios sectores industriales que anteriormente habían permitido ocuparse a un porcentaje importante de jóvenes (construcción, textil, siderurgia, etc.), lo que ha significado la imposibilidad real de acceder a los mismos para la mayor parte de dicho colectivo por la inexistencia de empleos; al mismo tiempo, se produce la salida del mercado laboral de los trabajadores mayores de 55 años, con el consiguiente estrechamiento de la pirámide de edad dentro de tales sectores.

d) La disminución de la movilidad voluntaria de los adultos, debida como ya he explicado a la situación de inseguridad en que se encuentran, derivada las más de las veces de la falta de formación polivalente; ello hace necesario poner en el punto de mira de todo programa formativo la cualificación profesional y el reciclaje ocupacional del trabajador. Se ha escrito acertadamente —referido a nuestro país, pero la cita puede extrapolarse sin ningún problema a una reflexión general que "el reto a que nos enfrentamos afecta a millones de trabajadores que hoy día, por las nuevas condiciones generadas en el sistema productivo, han visto modificados los contenidos, condiciones y organización de su trabajo, lo cual nos exige un esfuerzo superior al realizado durante las pasadas décadas" (9).

e) La existencia, cada vez más creciente, de un número de trabajadores jóvenes desempleados superior al flujo normal de salida del aparato escolar. Bien que cabe esperar que una vez finalizada la explosión demográfica de finales de los 50 y comienzos de los 60 la población joven que se incorpore al mercado laboral sea cada vez inferior, ello no es óbice para interrogarse sobre el drama de todos aquellos que desean acceder al mismo y no pueden realizarlo; debe resaltarse que los jóvenes no representan más del 16 % de la población activa de la CEE, pero tienen un por-

(8) ANGELOPOULOS, A.: *"Un plan mundial para el empleo"*, Ed. Fontanella, Barcelona, 1984, pág. 208.

(9) CRUZ DE CASTRO, F.: *"La formación ocupacional como parte del sistema de empleo"*, en *"Jornadas europeas sobre servicios públicos de empleo y política de empleo"*, IELSS, Madrid, 1985, pág. 475; vid. también ESPINA, A.: *"La flexibilidad en el mercado de trabajo"*, en *"Mercado de trabajo y crisis económica"*, MTSS, Madrid, 1985, págs. 135 y ss.

centaje de desempleo cercano al 40 %. En octubre de 1984, según datos facilitados por las Oficinas de Empleo, el porcentaje de jóvenes menores de 25 años en situación de desempleo era el siguiente:

Bélgica: 36,9 %; Dinamarca: 25,1 %; República Federal de Alemania: 27,2 %; Grecia: sin datos disponibles; Francia: 44,9 %; Irlanda: 30,9 %; Italia: 48,6 %; Luxemburgo: 50,9 %; Holanda: 39,9 %; Gran Bretaña: 39,9 %.

Con todo, la Comisión de la CEE, al realizar el análisis de la evolución social en el año 1984, indicaba que la lucha contra el desempleo de los jóvenes comenzaba a dar resultados positivos en determinados Estados miembros. Yo no soy tan optimista, y hoy por hoy me adheriría más a las opiniones vertidas en el "Simposio sobre el paro", organizado por Cáritas Española; se ha dicho lúcidamente que "estamos siendo testigos en los ambientes populares de cómo el paro y el desempleo están marcando profundamente a una generación joven, y ésto seguramente va a traer consecuencias irreversibles" (10). Con toda rotundidad ha afirmado el Comité Económico y Social de la CEE que el paro juvenil es sin duda el problema más grave con el que se enfrentan los Estados, nuestras sociedades y las instituciones europeas, "y todo lo que contribuya a provocar situaciones de marginalización es un factor de desestabilización" (11).

f) La duración del período de desempleo ya no es breve, simple transición entre la enseñanza escolar obligatoria y el acceso al primer empleo, sino que ha ido transformándose en una situación prolongada, alcanzando considerable repercusión la problemática de los jóvenes desempleados de larga duración —es decir, aquellos que se encuentran desde hace 12 o más meses fuera del mercado de trabajo—; los mismos, se sitúan mayoritariamente en la franja de los 20-24 años, al haberse concentrado hasta épocas bien recientes la mayor parte de los programas en los jóvenes de 16 a 18 años. La pérdida de cualificación que dicha inactividad forzosa comporta lleva a la conclusión de que no basta con que se les facilite un puesto de trabajo o que ocupen plaza en un "stage" de formación, sino que "será también necesario garantizarles durante un período relativamente largo la posibilidad de tener acceso a la información y al consejo" (12).

(10) SUBCOMISION DE JUVENTUD DE CARITAS ESPAÑOLA: "Los jóvenes y el paro", comunicación presentada al Simposio sobre el paro, Madrid 25 a 28 de enero de 1986. En las conclusiones de dicho Simposio se constata "la falta de perspectivas, sobre todo para los jóvenes que no han encontrado aún su primer empleo, y que los colectivos más discriminados por el paro —y entre ellos los jóvenes— se ven abocados a emplearse en la economía sumergida que nuestra sociedad tolera, y en no pocos casos fomenta. Salida especialmente vejatoria que somete a centenares de miles de personas a la más absoluta indefensión y a las más duras e inseguras condiciones de trabajo".

(11) CES: "L'emploi des jeunes" (Avis), Bruselas, 1983, pág. 3.

(12) Vid. NORRIS, C.: "La formation professionnelle des jeunes chomeurs de longue durée", Europe Sociale, mars 1985, 1/85, págs. 61-62. La OCDE ha remarcado que "los poderes públicos deben velar para que los programas de enseñanza y formación (más allá de la edad escolar obligatoria), no constituyan simples soluciones de espera, sino que tiendan efectivamente a preparar a los jóvenes a presentarse sobre el mercado de trabajo de los años 80", cfr. "Politiques novatrices...", op. cit., pág. 140.

3. ¿Qué propuestas pueden hacerse para enfrentarse con el reto del paro juvenil? No es éste el punto central de mi exposición, ya que me he referido al mismo en otras ocasiones, pero me parece importante anotar las reflexiones que en el seno de los diversos países y de las instancias internacionales se siguen haciendo para resolverlo; y, todo hay que decirlo, no existen demasiadas divergencias, con independencia del "color ideológico" de los respectivos poderes públicos.

a) Como idea-eje, se apunta la necesidad de relanzamiento del crecimiento económico que permita la generación de más y nuevos empleos. Esta es también la base de la política económica española de 1983 a 1986, es decir, "el saneamiento económico y mejora del aparato productivo, de acuerdo con el criterio de que la expansión del empleo sólo puede ser el resultado de un crecimiento autosostenido del PIB y de una evolución positiva de la inversión" (13).

b) Se trata de prestar especial atención a los programas que favorezcan el desarrollo del empleo, en lugar de impulsar la sustitución de mano de obra. Se concede así especial atención a las pequeñas y medianas empresas, y en particular a las denominadas Iniciativas Locales de Empleo (ILE), programa iniciado por la OCDE en 1983, en la búsqueda de un nuevo sector de economía social que llegue a donde no pueden, o no deseen hacerlo, las empresas privadas clásicas y las instituciones públicas. En la Resolución del Consejo de Ministros de la CEE de 7 de junio de 1984, éste pide a la Comisión que "sostenga la acción de los Estados miembros en este terreno, y que además realice estudios que permitan entrever cuáles serían las fórmulas jurídicas más adecuadas para el apoyo jurídico y fiscal a la creación y desarrollo de las empresas, incluidas las cooperativas, así como otras formas o modalidades de empresas de interés colectivo" (14).

c) Debería crearse un sistema institucional de relaciones socio-laborales que potencie la concertación y el acuerdo entre las diversas fuerzas sociales y laborales, para generar un clima de confianza incentivador de la inversión.

d) Se potencian las subvenciones para la contratación y las ayudas a todos aquellos jóvenes que desean crear su propia empresa o realizar cursos formativos. El instrumento comunitario básico para ello sería el Fondo Social Europeo (FSE), creado en 1960, originariamente financiado por los Estados miembros y cuyo objetivo era incentivar y agilizar todas las medidas necesarias en materia de formación y reconversión profesional para los trabajadores afectados por los cambios tecnológicos.

La reforma del FSE en 1983 —financiado ya a partir de 1971 por los propios presupuestos de la CEE— ordena que un 75 % de sus fondos vaya dirigido a la generación de empleo para jóvenes, y en particular en

(13) "Informe sobre situación y política de empleo presentado por España", Tercera Conferencia de Ministros Europeos de Trabajo, Madrid 20-22 de enero de 1986, pág. 3.

(14) Vid. CEE: "Programme de recherche et d'action sur le développement du marché de travail. Initiatives locales de creation d'emplois", Luxemburgo, 1985; OCDE: "Creer des emplois au niveau local. Initiatives locales de creation d'emplois", París, 1985.

zonas "desfavorecidas o deprimidas" (15). El número de jóvenes beneficiados de las ayudas del FSE se ha incrementado en gran medida, como lo demuestran los siguientes datos:

1979: 450.000, 1980: 655.000, 1981: 436.760, 1982: 792.410, 1983: 745.000, 1984: 1.568.000 (16).

Las ayudas se centran prioritariamente en las subvenciones salariales a los contratos en prácticas y para formación, y en los cursos de formación ocupacional. En España, el Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional concede especial relevancia a la formación de jóvenes y de parados de 20 a 25 años que no posean titulación para acceder a un contrato de trabajo en prácticas.

e) Otras medidas, ya apuntadas anteriormente de forma indirecta al hilo de la explicación de los factores que influyen en el desempleo juvenil serían las siguientes: prolongar la enseñanza obligatoria, mejorar el nivel de cualificación de los jóvenes cuando abandonan la escuela y conseguir que posean una experiencia profesional durante la misma, prestar atención a una formación necesaria para los sectores punteros, y examinar la normativa protectora de los jóvenes para ver en qué medida puede ser un freno a la contratación de los mismos (17).

f) Por último, y como alternativa que pienso es realmente novedosa con respecto a las propuestas formuladas hasta ahora en foros internacionales, se encuentra la realizada por la OCDE de abonar una "asignación de juventud" a todos los jóvenes que no tengan empleo a pleno tiempo, a fin de suministrarles recursos de base que les permitan seguir una formación o estudios, o lanzarse a todo tipo de iniciativas personales fuera de la población activa propiamente dicha. En la propuesta de la OCDE se subraya que la cuantía de dicha asignación no debería hacer a los jóvenes dependientes de la misma, sino por el contrario se trataría de encorajar su confianza, iniciativa y espíritu de empresa (18). Bien que dicha alternativa se formula al hilo de la grave situación de paro juvenil que podría cuestionar el modelo político y económico imperante, lo cierto es que encuentra puntos de conexión con otras iniciativas que a tal efecto, y en una óptica progresista, se están elaborando, y que podrían conducir a un modelo político, social y económico radicalmente distinto del que ahora conocemos. Las aportaciones realizadas por A. Schaff, A. Gorz y J. García Nieto son suficientemente significativas de esta línea de tendencia que acabamos de apuntar.

2. EL MERCADO DE TRABAJO EN ESPAÑA, EN PARTICULAR, PARA LOS JOVENES MENORES DE 25 AÑOS

1. La caída del empleo en España a partir de la introducción de una "política de saneamiento y ajuste positivo", por utilizar la propia termino-

(15) Tienen la consideración de tal en nuestro país: Andalucía, Canarias, Castilla-León, Castilla-La Mancha, Extremadura, Galicia, Murcia, Ceuta y Melilla.

(16) "Action du Fons Social Europeen en faveur des jeunes": Europe Sociale sept. 1985, 3/85, pág. 37.

(17) Vid. un análisis de las mismas en el documento del Consejo de Europa "Lutte contra le chomage...", op. cit. págs. 17 y ss.

(18) "Politiques novatrices...", op. cit., págs. 85-86.

logía gubernamental socialista, ha sido clara en 1984 y la primera mitad de 1985, con especial incidencia sobre el paro juvenil. Dicha caída —bien que el desempleo siga creciendo— se encuentra contrarrestada a partir del tercer trimestre del pasado año por dos datos positivos: la ocupación, según datos de la Encuesta de Población Activa (EPA), aumenta respecto al trimestre anterior, y se reduce la tasa interanual de caída de empleo.

Utilizando los datos de la EPA del tercer trimestre de 1985, y por lo que al objeto de mi estudio interesa, merecen citarse los siguientes datos:

a) La población activa (PA) era de 13.271.200 personas con un aumento —siempre sobre igual período del año anterior— de 76.900 (0,6 %) mientras que la población ocupada total (PO) era de 10.381.300, con un descenso de 102.600 (-1 %), y la población parada alcanzaba los 2.889.000, con un incremento de 179.500 (6,6 %).

b) Únicamente se incrementó la PO en el sector servicios (97.300, 1,9 %), y descendió en el resto de los sectores. En cuanto a la distribución de la PO, el número de asalariados en el sector privado, 5.407.100, desciende en 64.000 (-1,2 %), mientras que el del sector público alcanza la cifra de 1.709.500, con un incremento de 109.400 (6,5 %). Por su parte, los no asalariados alcanzaban los 3.110.800, con un descenso de 137.300 (-4,2 %).

c) La tasa de actividad sigue una línea descendente para los trabajadores de 16 a 19 años, situándose en un 37,5 % (muy lejos del 53,5 % que se alcanzó en 1977), y se mantiene para los de 20 a 24 años (61,2 %, frente al 58,5 % de 1977). Por su parte, la tasa de paro para los jóvenes de 16 a 19 años se sitúa en un 55,1 % (507.300 parados, frente a 523.700 en septiembre de 1984) y en un 44,6 % para los de 20 a 24 años (681.900, frente a 629.000 en septiembre de 1984). Es importante destacar que un 31,4 % de los parados menores de 25 años lleva más de dos años buscando empleo, y que un 24,6 % se sitúa entre 1 y 2 años.

d) El incremento de la contratación de jóvenes, a través de las diversas modalidades de fomento del empleo, con su subsiguiente impacto sobre la estabilización del número de desocupados —sin que entre ahora en consideraciones sobre las bondades e inconvenientes de tales medidas—, se pone de manifiesto en los siguientes datos:

— Mientras que las demandas de primera colocación alcanzaban la cifra de 895.000, con un incremento del 28,1 %, el total de colocaciones para tales demandantes fue de 356.300, con un aumento del 98,9 %.

— El número de colocaciones en prácticas, para la formación y temporales, hasta el mes de septiembre de 1985 —modalidades éstas las más utilizadas para la contratación de jóvenes— fue respectivamente de 33.100 (372 % sobre igual período del año anterior), 79.700 (386 %) y 320.900 (91 %) (19).

(19) En la provincia de Barcelona, el paro registrado de los menores de 25 años en el mes de octubre de 1985 suponía un 44,8 % del total. De otra parte, debe destacarse el aumento del número de colocaciones en la C.A. de Cataluña, que pasan de 216.800 en el período enero-noviembre 1984, a 274.600 en el mismo período de 1985.

2. Bien que tenuemente mejorada por los últimos datos estadísticos, la gravedad del problema del desempleo juvenil, y en particular de los que buscan su primer empleo, es suficientemente importante como para que toda la sociedad y los poderes públicos le dediquen la atención y trato preferente que se merece, tomando conciencia de la situación tremendamente injusta en que vivimos, y de que hacen falta respuestas innovadoras, imaginativas y audaces. Sirvan para cerrar esta reflexión los datos aportados en el Simposio sobre el paro:

— La tasa de paro de jóvenes en nuestro país es tres veces mayor que la de los adultos.

— La proporción sobre el paro total (según EPA, tercer tr. 1985) de los que buscan su primer empleo es de un 40,6 %, frente al 59,4 % para los que ya habían perdido su puesto de trabajo; compárense estas cifras con el 33,7 % y el 66,3 % respectivamente de 1977 (20).

3. LAS POLITICAS DE APOYO A LA CONTRATACION JUVENIL POR PARTE DE LA ADMINISTRACION CENTRAL Y DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS EN 1985

1. Administración Central

a) Incentivación de los contratos de trabajo en prácticas y para la formación.

La Ley 32/1984 de 2 de agosto, que reforma el Estatuto de los Trabajadores, y el RD 1992/1984 de 31 de octubre de desarrollo de la misma, conceden mayores facilidades para la contratación de jóvenes al amparo de las dos modalidades contractuales precitadas, facilidades que se vieron incrementadas por las ayudas concedidas por el Fondo de Solidaridad, y las que puedan concederse en el futuro por el FSE y por la propia Administración de acuerdo a lo dispuesto en el Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional, así como por los convenios suscritos por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) con las diversas CC.AA., en los que que se pretende la coordinación de la política de empleo de ambas administraciones. En una "cláusula de estilo" recogida en todos los convenios —que, por otra parte, demuestra a mi parecer una concepción estatalista de la política de empleo y poco atenta a la configuración autonómica del Estado Español— se indica que "las actuaciones de

(20) Recogidos en la Ponencia de GARCIA DE BLAS, A.: *"Mercado de trabajo en España: situación y perspectivas"*, págs. 1-2. En Cataluña, según datos recogidos en la Proposición no de Ley presentada por el grupo socialista en el Parlamento de Cataluña sobre ocupación juvenil ("B.O.P.C.", n.º 209, 22 de enero de 1986, pág. 5.100), "cerca de 200.000 jóvenes no han encontrado aún su primer empleo; es decir, un 30 % del total de parados no poseen aún ningún tipo de experiencia profesional".

(21) Vid., a título de ejemplo, el Convenio entre el MTSS y la Junta de Andalucía, suscrito el 4 de noviembre de 1985 ("BOE" 29). Por lo que respecta a Cataluña, el Convenio fue suscrito el 23 de enero de 1986, pudiendo beneficiarse la misma de 18.124 millones de pesetas, para destinarlos a acciones de formación y apoyo a nuevas contrataciones, siempre que el Fondo Social Europeo apruebe los proyectos presentados por el Gobierno Central. Cfr. "La Vanguardia", 4 de febrero de 1986.

fomento (del empleo de la respectiva CC.AA.)... deben resultar... coherentes con la política de empleo del conjunto del Estado en orden a lograr la mayor eficacia de ambas en la consecución de los objetivos comunes, para lo cual se deben establecer consultas periódicas que permitan examinar los contenidos y evaluar los resultados de las actuaciones".

Los rasgos más destacados de cada uno de dichos contratos son:

— En los contratos para la formación pueden ser contratados los jóvenes entre los 16 y 20 años, y el plazo de vigencia de los mismos no podrá ser superior a cuatro años. De la jornada laboral, un mínimo de 1/4 y un máximo de 1/2 debe corresponder a enseñanza teórica, realizada en la propia empresa o centros autorizados de formación profesional, o bien mediante conciertos entre la empresa y el INEM. Dicho tiempo puede concentrarse o alternarse con los de trabajo efectivo en la empresa, según las fases del proceso formativo que se fijen en el contrato. La retribución se adecuará a las horas efectivamente trabajadas, y se exonera a las empresas de menos de 25 trabajadores del pago de la cotización a la Seguridad Social por contingencias comunes, y se opera una reducción del 90 % para las que superan dicho número.

— En los contratos en prácticas podrán ser contratados quienes posean titulación universitaria o equivalente, título de bachiller u otras titulaciones que habiliten legalmente para la práctica profesional, dentro de los cuatro años siguientes a la finalización de los estudios. Con el mismo, se persigue aplicar los conocimientos del trabajador para perfeccionarlos y adecuarlos al nivel de estudios cursados, y utilizar su trabajo por parte de las empresas. La retribución se adecuará a las horas efectivamente trabajadas, y se reduce en un 75 % la cuota empresarial por contingencias comunes.

— Dando un paso más en las ayudas que pueden concederse, el Fondo de Solidaridad ha subvencionado el 25 % del coste salarial de las nuevas contrataciones durante un año, y yendo más lejos el PNFIP permite subvencionar el 33 % del coste salarial de las nuevas contrataciones en prácticas para jóvenes demandantes de empleo durante los seis primeros meses, así como el 30 % para tales contratos cuando los contratados sean menores de 25 años y posean titulación de segundo grado de formación profesional (22).

b) Incentivación controlada de la contratación indefinida.

Tras las etapas anteriores de continuación de la política de empleo del gobierno de UCD y de puesta del acento en la flexibilidad en la contratación como teórico mecanismo generador de empleo, a partir de mediados de 1985 se potencia la contratación indefinida de algunos colectivos —y por lo que a mi artículo interesa, los jóvenes—, con el importante incentivo para las empresas de la reducción del 50 % del tipo de cotización a la Seguridad Social durante toda la vigencia del contrato. El RD 799/1985 de 25 de mayo, cuya exposición de motivos considera que los pagos a la Seguridad Social constituyen "uno de los factores que disuaden a las empresas de hacer un uso mayor (de los jóvenes)", permite apli-

(22) "Informe sobre situación y política de empleo...", op. cit. pág. 8.

car esa reducción a las empresas —y a las cooperativas que incorporen socios-trabajadores— que contraten, a jornada completa y por tiempo indefinido, a jóvenes desempleados menores de 26 años (23), a trabajadores contratados en prácticas o para formación cuando se produzca la reconversión de sus contratos, y trabajadores contratados al amparo de un contrato de relevo, si el mismo al finalizar se convierte en indefinido. La empresa no debe haber reducido plantilla, en doce meses, en un porcentaje superior al 10 % computado en términos de persona/año a jornada completa.

2. Comunidades Autónomas

Los instrumentos utilizados por diversas CC.AA. para fomentar la generación de empleo y la creación de nuevos puestos de trabajo, se han dirigido en su mayoría a incentivar económicamente la contratación de trabajadores que forman parte de colectivos especialmente desfavorecidos, tales como jóvenes demandantes de primer empleo, mujeres en paro con responsabilidades familiares y trabajadores desempleados no subsidiados. Tales subvenciones encuentran su punto de apoyo en las partidas presupuestarias destinadas a tal efecto en los presupuestos generales anuales de cada Comunidad, y cabe considerarlas como medidas de fomento o de política de empleo en su respectivo ámbito territorial; estas medidas se conectan con otras de índole general económica que pueden adoptar las mismas al amparo del desarrollo estatutario de los art. 149.1.13 ("El Estado tiene competencia exclusiva sobre las bases y coordinación de la planificación general de la política económica") y del art. 148.1.13 ("Las CC.AA. podrán asumir competencias sobre el fomento del desarrollo económico [de las mismas] dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional"), de la Constitución (24). Como ha subrayado la profesora Casas Bahamonde, "la conexión íntima de la política de empleo con el poder de autogobierno y ordenación económica de las CC.AA. queda al margen de toda duda razonable" (25).

Voy a examinar a continuación las normas dictadas en 1985 —o con efectos a partir de dicha fecha— por las distintas CC.AA. (26) para incen-

(23) De junio a septiembre se han formalizado 25.621 colocaciones. Cfr. "Boletín de Estadísticas Laborales", MTSS, n.º 22, noviembre 1985, pág. 7.

(24) Sobre la viabilidad constitucional de una política de empleo por parte de las CC.AA., vid. PEREZ AMOROS, F. y ROJO, E.: "Política de empleo y..." op. cit., págs. 26 a 28; ROJO, E.: "Política de empleo de las Comunidades Autónomas", "La Vanguardia" 25 de octubre de 1985.

(25) "Sistemas de fuentes jurídico-laborales y Comunidades Autónomas", Revista Española de Derecho del Trabajo, n.º 1, abril-junio 1980, pág. 3.

(26) Para las actuaciones en materia de política de empleo de las CC.AA. en 1984, vid. PEREZ AMOROS, F. y ROJO, E.: "Política de empleo y...", op. cit., págs. 27-28.

Para los resultados hasta el 31 de diciembre de 1984 del Decreto 220/1984 de 1 de agosto, de la Junta de Andalucía, sobre subvenciones a la contratación de jóvenes trabajadores sin empleo anterior, vid. "Temas laborales" (Revista andaluza de trabajo y bienestar social) 2/1985, págs. 186 y ss. Merecen, a mi parecer, destacarse los siguientes datos: los trabajadores mayores de 18 y menores de 25 años suponen el 80 % de los contratados, el 56 % de los contratados no supera los estudios primarios, el 57 % de las empresas beneficiadas tienen una plantilla no superior a cinco trabajadores, y la duración de las contrataciones no supera los seis meses en el 56 % de los casos (30 % entre 6 y 12 meses, y 14 % más de 12).

tivar la contratación de jóvenes —o su incorporación como socios-trabajadores a las cooperativas de trabajo asociado—. Baste decir, con carácter general e introductorio, que en las normas se hace referencia a "demandantes de primer empleo" —que nunca hayan trabajado, o que caso de haberlo hecho haya sido por un período no superior a seis meses consecutivos—, "jóvenes desempleados", sin mayores precisiones o con un tope de edad que alcanza los 30 años, e incluso de "estudiantes que estén cursando los últimos cursos de sus estudios"; no existe tampoco unanimidad en cuanto a una duración mínima de los contratos, bien que las subvenciones suelen incrementarse a partir de un mayor período de duración de los mismos; por fin, en algunas de las normas examinadas se concede especial atención a que los trabajos realizados por los jóvenes sean de utilidad social, o que los proyectos que presenten tengan una previsible y clara rentabilidad.

a) Cataluña.

Decreto 325/1984 de 2 de noviembre, y dos órdenes de 24 de diciembre, sobre ayudas a la contratación de trabajadores en contratos de trabajo en prácticas y para la formación.

— Tipo de ayuda. Subvención económica que se abona a cualquier empresa que formalice tales contratos con los trabajadores, independientemente de su forma jurídica, con un presupuesto asignado de 820 millones de pesetas.

— Cuantía. 120.000 Ptas. por año y contrato en formación, y 180.000 por año y contrato en prácticas, siendo la cuantía proporcional a la duración de la contratación y a la duración de la jornada.

— Compatibilidades. No se fijaron con respecto a las retantes ayudas concedidas por la normativa estatal.

En cuanto a los resultados reales que se derivaron de la aplicación del Decreto, conviene destacar los siguientes (27): han sido subvencionados 9.812 contratos, de los que 7.094 han sido para formación (72,3 % y 2.718 en prácticas (27,7 %). El importe medio de la subvención por contrato ha sido de 83.556 Ptas., y la duración media por cada uno de ellos de 220 días.

b) País Vasco

Decreto 146/1985 de 4 de junio, por el que se articulan las medidas de promoción al empleo del Departamento de Trabajo, Sanidad y Seguridad Social del Gobierno Vasco, en el Presupuesto del año 1985.

— Tipo de ayuda. Se conceden subvenciones a la contratación de jóvenes menores de 26 años —y a su incorporación como socios-

(27) Vid. Diari de Sessions del Parlament de Catalunya, Sessió C-núm. 48, II Legislatura, Quart Període, dimecres 2 d'octubre de 1985. Comissió de Política Social. Sessió Informativa amb l'H. Conseller de Treball, págs. 625 y ss.

trabajadores a cooperativas— en busca de su primer empleo, titulados que carezcan de experiencia en trabajos propios de su cualificación profesional, y jóvenes que estén estudiando los últimos cursos de una carrera universitaria en trabajos que tengan relación con sus estudios y siempre que compatibilicen ambas actividades. En los dos primeros supuestos se requiere además que no se haya prestado actividad laboral por un período superior a seis meses.

La duración mínima de los contratos será de 12 meses y a jornada completa, salvo para los estudiantes, a los que se posibilita la contratación a tiempo parcial.

— Cuantía. Para los jóvenes demandantes de primer empleo, oscila entre 200.000 y 400.000 Ptas.; para los titulados en prácticas, el mínimo será de 260.000 y el máximo de 700.000 Ptas., y para los estudiantes universitarios oscilará entre 200.000 y 400.000 Ptas.

La prórroga que se realice en los dos primeros supuestos permitirá recibir una ayuda suplementaria de 150.000 Ptas. En cualquier caso, el tope máximo será el 50 % de retribución bruta anual del trabajador contratado.

— Compatibilidades. En la norma no hay cita expresa de incompatibilidades con otras ayudas que se puedan conceder a los mismos colectivos. En cualquier caso, se requiere que la contratación suponga un incremento neto de plantilla, y no se podrán subvencionar contrataciones que sustituyan a otras que hubieran recibido ayudas del Gobierno Vasco durante años anteriores.

c) Galicia

Decreto 66/1985 de 18 de abril, por el que se regulan las ayudas y subvenciones a la contratación de jóvenes que acceden al primer empleo. Cabe destacar que en su Exposición de Motivos, el Decreto señala que el programa “está en la línea de las medidas adoptadas por la CEE para estimular y generar empleo, dentro de las ayudas y subvenciones del FSE”.

— Tipo de ayuda: Se conceden subvenciones a las empresas que contraten a jóvenes de 16 a 25 años, demandantes de primer empleo e inscritos en las Oficinas de Empleo correspondientes. La duración mínima del contrato será de doce meses.

— Cuantía. Se abonará el 50 % del salario a percibir por el trabajador, con el tope de 300.000 Ptas. anuales, y el 50 % de la cuota empresarial a la Seguridad Social por contingencias comunes, por el período citado de doce meses.

— Compatibilidades. Se permite la percepción de otras ayudas de fomento del empleo, siempre que la cuantía total de todas ellas no supere el 100 % de los salarios ni de la cuota patronal a la Seguridad Social.

De otra parte, deberán haber transcurrido al menos doce meses desde la fecha en que la empresa hubiera amortizado el o los puestos de trabajo, por despido declarado improcedente, expediente de regulación de empleo, o por la causa objetiva prevista en el ap. c) del art. 52 del Estatuto de los Trabajadores.

d) Murcia

Decreto 17/85 de 28 de febrero, por el que se regulan los programas de fomento del empleo, que se configuran en la Exposición de Motivos de la norma como "subsidiarios de los del Gobierno de la Nación".

— Tipo de ayuda. Subvención económica para empresas que contraten trabajadores menores de 26 años que no perciban prestaciones por desempleo —y para cooperativas que incorporen a socios-trabajadores—, proporcional a la duración del contrato.

— Cuantía. Se conceden 60.000 Ptas. por cada trabajador contratado por una duración media de seis meses y a jornada completa, y 100.000 Ptas. si la duración mínima alcanza los doce meses.

— Compatibilidades. Se declaran incompatibles estas ayudas con las concedidas por el INEM, salvo para los contratos de trabajo en prácticas y para la formación. Igualmente, debe mantenerse el número de trabajadores fijos durante la vigencia del contrato o contratos subvencionados, y no haber amortizado puestos de trabajo con arreglo a los criterios relativos a la contratación temporal en los doce meses anteriores.

e) La Rioja

Orden de 26 de marzo de 1985, sobre fomento del empleo y del cooperativismo.

— Tipo de ayuda. Se conceden subvenciones económicas a las empresas —y a las cooperativas de trabajo asociado que incorporen a socios-trabajadores— que contraten jóvenes menores de 26 años demandantes de primer empleo, pudiendo ser indefinido y a jornada completa o a tiempo parcial.

— Cuantía. Se fija en 350.000 Ptas. la subvención, que podrá ser menor a juicio de la autoridad laboral, en casos de contrato a tiempo parcial o temporal.

— Compatibilidades. Las ayudas sólo son incompatibles con otras que pueda conceder el gobierno de la C.A. En cualquier caso, no deben haberse amortizado puestos de trabajo en los doce meses anteriores, y se garantizará el mantenimiento del nivel de empleo durante el período de duración de los contratos temporales, y hasta tres años en caso de contratos indefinidos.

Orden de 24 de abril de 1985, sobre bases de colaboración entre la Consejería de Trabajo y Bienestar Social, y los Municipios de La Rioja, en materia de empleo.

— Tipo de ayuda. Subvención económica por la Consejería a los Ayuntamientos que contraten a jóvenes desempleados menores de 26 años, para la prestación de servicios de utilidad social.

— Cuantía. Podrá alcanzar hasta el 80 % del coste salarial y de la Seguridad Social del trabajador, por un período mínimo de un mes y máximo de nueve meses.

— Compatibilidades. No existen incompatibilidades al respecto.

f) Castilla-León

Decreto 36/1985 de 18 de abril, y Orden de 22 de abril, por el que se articulan medidas de fomento al empleo y la economía social.

— Tipo de ayuda. Se conceden subvenciones económicas a la contratación de jóvenes desempleados menores de 28 años, y que no hubieren trabajado con anterioridad por un período de seis meses consecutivos, con una duración mínima del contrato de seis meses.

— Cuantía. Variará en función de la duración del contrato y del coste salarial global mensual del trabajador. Si se trata de un contrato indefinido, la subvención será del 50 % del coste salarial global del primer año, con un mínimo de 500.000 Ptas.; será del 25 % del coste salarial global del primer mes multiplicado por el número de meses que dure el contrato, en los supuestos de contratación temporal, con el tope de 500.000 Ptas.

— Compatibilidades. Se regula su no compatibilidad con las ayudas concedidas por el MTSS en la Orden de 12 de marzo de 1985, art. 5 y 8. No deben haberse amortizado puestos de trabajo en los doce meses anteriores, y el contrato debe suponer un aumento neto de la plantilla de la empresa, que deberá mantenerse durante la duración del mismo.

g) Navarra

Ley 6/1985 de 30 de abril, reguladora de las ayudas a la creación de puestos de trabajo.

— Tipo de ayuda. Se otorgan subvenciones económicas para la contratación de trabajadores, ya fueran los contratos indefinidos o temporales con una duración mínima de seis meses, que se incrementan cuando se trate de jóvenes menores de 28 años.

— Cuantía. En los contratos entre 6 y 36 meses, se abona 15.000 Ptas./mes, a partir del sexto, con un tope del 40 % del coste mensual que el contrato suponga para la empresa; si se trata de contrato indefinido, la cuantía será de 750.000 Ptas. a jornada completa, y proporcional cuando se trate de contrato a tiempo parcial. Se fijan otras subvenciones para contratos fijos discontinuos y contratos de relevo. Todas ellas se incrementan en un 20 % cuando: se trate de la contratación de jóvenes menores de 25 años, o mayores de dicha edad que demanden su primer

empleo, y cuando se contraten trabajadores mayores de 25 y menores de 28 años con titulación superior o media, para funciones propias de la misma.

— Compatibilidades. No son compatibles estas ayudas con los beneficios derivados de los planes de reconversión, las ayudas previstas en la Ley 1/1985 para las empresas en crisis, y las concedidas a los contratos de trabajo en prácticas por el propio gobierno de la Comunidad Foral.

h) Madrid

Decreto 33/1985 de 25 de abril, por el que se establecen ayudas económicas a proyectos generadores de empleo, y Orden de 3 de mayo.

— Tipo de ayuda. Se conceden subvenciones a pequeñas y medianas empresas, cooperativas y Sociedades Anónimas Laborales, para realizar estudios técnicos y planes de viabilidad, así como para ejecutar proyectos generadores de empleo.

Como criterios preferentes a tomar en consideración para la concesión de las ayudas, cabe citar el número de contratos que se formalicen con menores de 29 años, el volumen de empleo que se genere, y la localización de la empresa en zonas de paro o especialmente deprimidas.

— Cuantía. Puede subvencionarse hasta el 50 % de los estudios y planes, con un tope de 500.000 Ptas.; de otro lado, puede subvencionarse hasta el 25 % de la ejecución de un Proyecto, con el tope máximo de 15 millones.

— Compatibilidades. La única incompatibilidad expresa que se declara por las normas citadas, es la de las ayudas que pueden obtenerse por aplicación del RD 190/1985 de 16 de enero, sobre declaración de Zona de Urgente Reindustrialización (ZUR) de Madrid.

Según datos facilitados por la Dirección General de la Juventud, a lo largo de 1985 se han creado 35 empresas que han dado trabajo a 167 personas, siendo 158 de las mismas menores de 30 años, con una inversión total efectuada de 172 millones de pesetas (28).

i) Castilla-La Mancha

Decreto 14/1985 de 5 de febrero, por el que se articulan las medidas de fomento y promoción a cooperativas y Sociedades Anónimas Laborales, y Orden de 20 de febrero. Conviene resaltar cómo en el preámbulo de las normas se enfatiza la necesidad de articular medidas específicas de fomento para los jóvenes.

(28) "El País", 26 de enero de 1986.

— Tipo de ayuda. Se conceden subvenciones para: gastos de asesoramiento técnico, gastos generales en la tramitación administrativa, estudios y acciones para racionalizar y mejorar la gestión de la empresa, crear o potenciar entidades de promoción y apoyo a cooperativas y SAL, y formación básica o capacitación técnica en materia cooperativa o empresarial comunitaria.

Se primarán las actuaciones que creen o consoliden puestos de trabajo para menores de 35 años en el sector primario, y en el resto de sectores para menores de 25 años.

— Cuantía. Se determina discrecionalmente por la Administración, habiendo un presupuesto asignado de 140 millones de pesetas.

— Compatibilidades. No existe ninguna contraindicación al respecto.

4. LOS CONCIERTOS INEM-CORPORACIONES LOCALES Y EL III PLAN DE OCUPACION JUVENIL DE LA GENERALITAT DE CATALUÑA

1. Los acuerdos entre el INEM y las Corporaciones Locales (y también con las CC.AA.) encuentran su punto de partida en la Resolución de 19 de agosto de 1982, que permitía el desarrollo del capítulo V del RD 1445/1982 de 25 de junio, regulador de los trabajos temporales de colaboración social. Resoluciones posteriores de 17 de febrero, 12 de abril y 24 de octubre de 1983, y 8 de febrero de 1984, ampliarían el campo de actuación de estos acuerdos (29).

Continuando en la misma línea, y adecuándose a lo previsto en el art. 7 del AES —que asignaba al INEM 30.000 millones de Ptas. para formalizar contratos con organismos públicos y generar así la contratación de 160.000 a 190.000 trabajadores desempleados— se dictó para 1985 la Orden de 21 de febrero, para la realización de obras y servicios por trabajadores desempleados. De la misma merece destacarse que:

a) Las obras y servicios a realizar debían ser de interés general y social, así como de competencia de las Corporaciones Locales.

b) Se subvenciona entre el 40 y el 75 % de los costes totales, pudiendo llegarse excepcionalmente hasta el 100 % del coste de la mano de obra desempleada.

c) Las modalidades contractuales contempladas por la OM eran las de obra o servicio determinado, y para tiempo parcial.

Dando un paso adelante en la concreción de lo dispuesto en la normativa estatal, la Dirección Provincial de Barcelona del INEM fijó para 1985 los siguientes ámbitos de prioridad:

— Proyectos empleo-formación, con utilización de modalidades de

(29) Vid. ALVARELLOS, G.: *"Sistema institucional y normativo del empleo"*, IELSS, Madrid, 1983, págs. 145 a 147.

contratación tales como las de formación, en prácticas, de colaboración social y a tiempo parcial.

— Proyectos para el estudio o investigación sobre temas de empleo. Se propuso utilizar la contratación en prácticas, o los contratos de colaboración social, "para trabajadores desocupados con formación suficiente para desarrollar tareas en materias relacionadas con el empleo".

— Proyectos para financiar mano de obra desocupada, en régimen de contrato temporal, para desarrollar iniciativas locales, priorizando aquéllas más relacionadas con la formación y con mayores oportunidades de empleo estable.

En el marco de dichos conciertos se han destinado unos montantes específicos para la contratación de jóvenes desempleados por las Corporaciones Locales. En el año 1985, según datos del Servicio de Ocupación Juvenil (30), se destinaron 86.624.300 Ptas. en el Ayuntamiento de Barcelona, que permitieron la contratación de 243 jóvenes, agrupados en 35 proyectos de empleo, utilizando preferentemente los contratos de trabajo en prácticas y para la formación —ya explicados anteriormente—, y para obra o servicio determinado.

El contrato para obra o servicio determinado se encuentra regulado por el art. 15 ET y por el RD 2104/1984 de 21 de noviembre (art. 1, y 6 a 10). Se trata de un contrato común de condición temporal, cuya duración es incierta, pero en todo caso "por el tiempo exigido para la realización de la obra o servicio". El contrato suscrito debe registrarse en la Oficina de Empleo y deben ser informados los representantes de los trabajadores en la empresa en un plazo no superior a 10 días, a partir de la firma del contrato. Su extinción no genera derecho a indemnización, salvo pacto en contrario.

2. La Orden de 26 de marzo de 1985 puso en marcha el III Plan de Ocupación Juvenil de la Generalitat (31), dotado con 600 millones de pesetas; se dispone en la misma que los Ayuntamientos y Entidades colaboradoras y reglamentarias que les sean de aplicación, así como las específicas que se derivan de esta Orden". En su art. 13 se modula el tiempo obligatorio de la formación, que será como mínimo del 30 % del tiempo total cuando se trate de jóvenes de 16 a 18 años que posean un grado de formación inferior al de graduado escolar, y será de un mínimo del 25 % cuando se trate de jóvenes de 18 a 25 años, o menores con estudios equivalentes o superiores al graduado escolar.

Debe indicarse que las modalidades contractuales utilizadas han sido las ya explicadas con anterioridad.

Para el Ayuntamiento de Barcelona, la fecha real de inicio del III Plan se sitúa en el 15 de septiembre de 1985, y está prevista su finalización el

(30) *"Una iniciativa contra el desempleo. Planes de ocupación juvenil"*, Comunicación presentada al Simposio sobre el Paro, Madrid 25 a 28 de enero de 1985, pág. 13. Siempre según sus datos, en el período se ha dado ocupación a 2.488 jóvenes.

(31) Sobre la génesis e historia de los Planes de Ocupación Juvenil, vid. SERVEI D'Ocupació Juvenil del Ayuntamiento de Barcelona: *"Una iniciativa contra el desempleo..."*, op. cit. págs. 1 y ss.

15 de junio de 1986, pudiendo ser contratados —o poder formar cooperativas de trabajo asociado— un total de 261 jóvenes, en 59 proyectos y con un presupuesto de 180.156.000 Ptas.

3. Algunos interrogantes y propuestas sobre el futuro de los Planes de Ocupación Juvenil surgen al hilo de los debates habidos en el seno del grupo de trabajo creado en el Ayuntamiento de Barcelona para seguir y evaluar los resultados. Hemos constatado que en los Planes se plantean problemas de orden práctico a los que debe darse respuesta inmediata, pero que en cualquier caso requieren un examen detallado para saber si es posible su resolución a través de la vía legal.

Ha quedado claramente afirmado y defendido que la filosofía de los Planes de Ocupación debe ir dirigida hacia la auto-ocupación de los propios jóvenes —a través de las variadas fórmulas jurídicas que ofrece la economía social—, y no al mero establecimiento de una relación laboral por cuenta ajena con una Corporación Local, sin más perspectiva que el período de duración de su contrato. Esta filosofía encuentra su base jurídica en los Planes de la Generalitat, pero no así —al menos hasta el presente— en los de la Administración Central, por lo que sería necesario introducir modificaciones a los mismos en esta línea.

De otra parte, si bien es cierto que la cobertura legal de la relación es un contrato de trabajo por cuenta ajena, el dato real es que los jóvenes están formando cooperativas en su mayor parte, y el período de acogimiento a los Planes es un punto de partida para poner en marcha la empresa y posteriormente legalizar la misma.

Se ha constatado igualmente en nuestro grupo que la problemática específica de los Planes de Ocupación aconsejaría dar respuesta diferenciada, con respecto a la normativa laboral general, en dos frentes: el salarial y las modalidades de contratación. Con respecto al primero —tema ciertamente polémico y no cerrado— se ha puesto el acento en la formación y no en la mera remuneración por un corto período de tiempo —que sería una forma sibilina de disminuir artificialmente el número de trabajadores desempleados—, al objeto de "aumentar la cualificación profesional y técnica del joven, con el fin de mejorar sus posibilidades de integración en el mundo del trabajo y de situarle en una mejor posición en el entorno sociocultural" (32). En cuanto a las modalidades de contratación, se han examinado los problemas que plantean las modalidades utilizadas hasta ahora y se apunta la posibilidad de regular una específica modalidad contractual para los Planes que trate de solventar los interrogantes citados; en esta línea, continúa el trabajo iniciado ya hace varios meses.

(32) *Ibíd.*, pág. 7.



Del Referéndum Otan a las elecciones anticipadas

Por Victorino ORTEGA

El lector de Revista de Fomento Social sabe que en el número anterior de la revista traté de responder, anticipándome al resultado del referéndum OTAN, a esta cuestión: *después del referéndum, ¿qué va a suceder?* En mi respuesta, había tres hipótesis. Y en la *tercera hipótesis* —el Gobierno ganaba el referéndum con una notable abstención superior al 40%—, decía yo que esta hipótesis a lo sumo dejaba las cosas como estaban. A saber:

“Sin un verdadero consenso en política exterior entre las diversas fuerzas políticas. Una victoria pírrica nos confirmaría una vez más que el Referéndum ha sido inútil o poco útil, incluso para el PSOE, porque nada cambia en cuanto a nuestra permanencia en la OTAN y porque los diversos partidos tratarían de hacer leña, de un *mal referéndum* por su planteamiento y de un *mal plebiscito* por los resultados. Y es que los plebiscitos o se ganan por mayoría convincente, o mejor es no convocarlos, pues, se vuelven contra el que los utiliza” (1).

Comprendo que el referéndum, estando ya en plena campaña de elecciones generales (y autonómicas en Andalucía), es un tema poco menos que archivado en el recuerdo de los españoles. A pesar de los compromisos intentados por parte del Gobierno y la oposición de no utilizar los resultados del referéndum, me permito dudar de que en la campaña electoral esos compromisos no se rompan una vez más. Por otra parte, no soy partidario de que se archiven sin más los resultados electorales. Por eso quiero dedicar un comentario al “pos-referéndum”, partiendo de los resultados y de la lectura interesada que se hizo de ellos.

(1) Cfr. Victorino Ortega, *Referéndum OTAN: y después ¿qué?*, en Revista de Fomento Social, n.º 161, enero-marzo 1986, pág. 71.

I. LECTURAS INTERESADAS DE LOS RESULTADOS DEL REFERENDUM

No obstante el gesto del presidente del Gobierno en adelantarse a atribuir el triunfo del SI en el referéndum al pueblo español con estas palabras: "es una victoria del pueblo español y no de un sector determinado del mismo", lo cierto es que al hacer el recuento de los votos, como escribía con ironía Julián Marías, todos los grupos políticos están encantados y han proclamado su triunfo, el SI, el NO y la ABSTENCION. Es una maravilla inesperada de la democracia: no es seguro que haga automáticamente felices a los ciudadanos —cuando es auténtica les *permite* serlo—, pero al menos hace felices a los políticos (2).

Es comprensible que los líderes políticos traten de arrimar el ascua a su sardina en las primeras declaraciones "improvisadas" durante el recuento de los votos, pero no es honesto que una vez analizados en frío los resultados, en este caso de un referéndum, se mantenga la tesis de que "todos" han ganado y nadie ha perdido, ocultando al pueblo la verdadera lectura política que cada partido ha realizado en privado. Con ánimo casi exclusivo de levantar acta de los resultados globales del referéndum, ofrezco el siguiente cuadro:

CUADRO I
RESULTADOS GLOBALES DEL "REFERENDUM"
(12 de marzo de 1986)

Censo total	28.828.425	
Votantes	17.109.118	(59,71 por 100)
Abstención	11.542.410	(40,29 por 100)
Votos "SI"	8.987.524	(52,54 por 100)
Votos "NO"	6.815.173	(39,83 por 100)
Votos "blancos"	1.119.202	(6,54 por 100)
Votos "nulos"	187.319	(1,09 por 100)

Datos "provisionales" facilitados por el Ministerio del Interior una vez escrutadas el cien por cien de las mesas en toda España.

Desde el momento en que el referéndum derivó en un *plebiscito*, y no sólo porque el principal partido de la oposición se mostró partidario de la abstención, fue voz común entre los sociólogos y no pocos comentaristas políticos que ni los *síes* proceden sólo de los votantes del PSOE, ni el electorado de CP se abstuvo en masa, ni los casi *siete* millones de votantes del *no* pertenecen a la Coordinadora Estatal de Organizaciones Pacifistas y a la Plataforma Cívica por la Salida de la Otan.

Pero una cosa es que no podamos sacar conclusiones pomenorizadas de los resultados y otra muy distinta que tratemos de echar tierra sin más sobre el "cómo" se ganó un referéndum plebiscitario y sobre un dato de gran transcendencia y que es innegable.

(2) Cfr. Julián Marías, *Hacia la claridad*, en ABC, del 15 de marzo de 1986.

Me refiero al hecho que personalidades tan distintas como Julián Marías y Andreu Claret (de la ejecutiva del PCE), entre otros, coinciden en subrayar el siguiente dato: el referéndum ha servido para mostrar algo muy grave, *la discrepancia entre la voluntad popular y la de las Cortes*. Su sentido era recurrir de las Cortes al pueblo; pues bien, *no están de acuerdo*. Por tanto, desde ahora no se puede invocar una mayoría absoluta parlamentaria; la hubo en 1982, pero no la hay en 1986, y hay que obrar en consecuencia. O bien hay que descalificar el referéndum, y entonces ello significaría que se había cometido un gravísimo error al convocarlo y formularlo como se ha hecho..." (3).

"Vistas las cosas —escribía Andreu Claret— desde otro ángulo, es difícil que todo siga igual (después del referéndum) en un país en el que el 40% de los votantes han dicho *no* allí donde el 94% de los parlamentarios había dicho *sí* pocas semanas antes. El contraste entre ambas votaciones puede y debe trastocar lo que parecía establecido para siempre" (4).

En lo que respecta al "cómo" se ganó el referéndum me basta con citar al editorialista de "El País", en principio poco sospechoso de ser antigubernamental, quien el día 13 de marzo de 1986 dejó para la posteridad el siguiente texto de antología:

"...el Gobierno ha utilizado toda clase de recursos a su alcance: ha llevado la manipulación televisiva hasta el límite, ha presionado a los militantes socialistas, ha enfatizado los aspectos carismáticos del liderazgo del presidente, ha *implorado, sugerido, amenazado y prometido como nunca*, e incluso se le ha visto dispuesto a implantar la censura de Prensa en el día de las votaciones respecto a la publicación de resultados provisionales. Todo ello para ganar una convocatoria destinada a un sólo fin: *demostrar que era el Gobierno el que tenía razón y los demás estaban en el error...*

Si Felipe González pudiera escrutar el corazón de cientos de miles de votantes, sabría cómo cambiaron su voto negativo o abstención por el *sí...*, no se atrevería el presidente a pensar que él es el vencedor de esta crispada batalla verbal en la que los españoles han gastado dinero, energías, amistades y pasiones exactamente para nada: *para que nos quedemos donde estamos*" (5).

Hay otro dato objetivo del que no conviene olvidarse a la hora de analizar y valorar el voto *negativo*. Me refiero a que por diversos motivos prevaleció el *no* en cuatro autonomías. Se trata, como puede verse en el Cuadro II, de *Cataluña, el País Vasco, Navarra y Canarias*.

Se trata de cuatro autonomías ciertamente con problemas específicos en relación con el Gobierno socialista y con unos partidos mayoritarios distintos que gobiernan y llevan la gestión autonómica en Cataluña y el País Vasco. Los analistas más objetivos atribuyen los votos del *no* a cuatro procedencias distintas: a) en primer lugar, la procedencia de los grupos o movimientos pacifistas, fundamentalmente jóvenes que están en contra de los bloques y contra la carrera armamentística; b) en segundo lugar, la de los grupos o partidos de izquierda que supieron movilizar y capitalizar los movimientos anteriores; c) en tercer lugar, *la de aquellos ciudadanos que manifestaron su voto de castigo al Gobierno*; d)

(3) Ib.

(4) Cfr. Andreu Claret, *Después del referéndum, ¿qué?*, en "El País" del 31, III-86.

(5) Cfr. Editorial, *Quien canta victoria*, "El País" del 13 de marzo de 1986.

CUADRO II

RESULTADOS POR COMUNIDADES AUTONOMAS

	<i>Sí</i> %	<i>No</i> %	<i>Abs.</i> %
Andalucía	63,16	30,51	32,09
Aragón	55,60	34,49	39,54
Asturias	53,34	39,83	42,82
Islas Baleares	55,62	35,42	47,97
Canarias	43,63	50,35	44,65
Cantabria	58,51	32,86	40,14
Castilla-La Mancha	60,39	27,79	41,54
Castilla-León	53,69	33,55	42,88
Cataluña	43,60	50,65	36,99
Extremadura	59,85	31,08	37,68
Galicia	54,34	37,72	61,63
Madrid	51,98	39,45	38,74
Navarra	40,09	52,70	36,95
País Vasco	31,29	65,17	34,28
Región de Murcia	57,38	35,03	38,42
La Rioja	57,11	32,29	39,69
Comunidad Valenciana	55,82	36,09	33,50

y en cuarto lugar, la de un sector del área socialista que no se identificó con la propuesta del Gobierno socialista.

Aunque resulta siempre difícil de cuantificar el número de votos negativos de cada procedencia, no cabe duda que el grupo *tercero*, el de los ciudadanos que manifestaron un *voto de castigo* al Gobierno fue más numeroso en las cuatro autonomías mencionadas en que prevaleció el *no*. Entre otras razones, por la sensación que tienen vascos-navarros, canarios y catalanes —como decía Pujol— de que sus autonomías son “asignaturas pendientes” del Gobierno socialista (6).

Reconozco que la lectura de los presidentes de la *Generalitat* y del *Gobierno Vasco* de los resultados del referéndum (el *no* supone un voto de castigo al PSOE por su política autonómica), es una lectura *interesada* como la del resto de los líderes de los partidos políticos. Son lecturas “políticas” y por consiguiente “interesadas”.

Pero tampoco han faltado otras lecturas “interesadas” de los resultados del referéndum, como las tres que quiero traer aquí, y que son tan dispares que nos revelan la falta de objetividad. Juzgue el propio lector:

— Para el líder sindical *Julián Ariza*, el Gobierno ha ganado el referéndum sobre la OTAN por el apoyo de las regiones más pobres y de la clase obrera. Por lo tanto, se impone la conclusión de que la “única forma

(6) Cfr. “La Vanguardia”, del 14 de marzo de 1986.

de reconstruir la izquierda es impulsando la unidad comunista" (7). Se trata de la tesis de Santiago Carrillo. Hoy sabemos que la reconstrucción de la izquierda ha tomado otra dirección.

— Para el escritor *José Aumente*, la victoria de la propuesta del Gobierno (el *sí* en el referéndum OTAN), se explica desde el punto de vista sociológico, como un triunfo del *neofranquismo sociológico* que hoy persiste en nuestra sociedad, y sobre el cual se *ha actuado*, bajo la forma del *felipismo* dominante (8). Este autor entiende por *neofranquismo sociológico* "unos cuantos millones de españoles... que no quieren saber nada de participación política, que sacralizan el poder y que sobre todo tiemblan ante cualquier *cambio* que pudiera poner en entredicho su seguridad social y económica...".

Se trata de una hipótesis de trabajo sin duda sugerente, pero difícil de probar con los datos en los que Julián Ariza trata de apoyar su tesis totalmente contraria. Cuando no se tienen pruebas empíricas hoy todo lo arreglamos añadiendo un "neo" al liberalismo, al socialismo, al franquismo, al corporativismo, etc.

— Para el editorialista de la "tercera" página del ABC, "la agrupación del voto en tres grandes tendencias deshace la posibilidad de una izquierda hegemónica y unida, pragmática y moderada, como González aspiraba a representar. La izquierda *oficial* tiende a la división...". Y esto se comprueba porque el respaldo electoral a Felipe González en el referéndum, ha pasado de los 10 millones de votos de 1982 a menos de 7 millones en el referéndum, porque 2,5 millones de *síes* serían votos conservadores y liberales...

Lecturas interesadas como ésta se desmontan por sí mismas, pero los propios sondeos existentes muestran lo contrario, sin esperar a los resultados de las elecciones generales para confirmarnos su falta de objetividad.

Sin embargo, se me antoja que al margen de la dificultad interpretativa de los resultados del referéndum OTAN, de su valoración en función de los posibles resultados en las elecciones generales, no podemos pasar por alto el hecho de que después del referéndum no fue posible el *consenso en política exterior*, propuesto por el presidente del Gobierno y se adelantaron las elecciones generales cuatro meses, contra todos los pronósticos y declaraciones *oficiales*.

II. EL "CONSENSO" SOBRE POLITICA EXTERIOR TERMINO EN FRACASO

Es público que el presidente del Gobierno después de "brindar" el triunfo del referéndum por la TV, el día 12 de marzo, "a todo el pueblo español" (supongo que al 52,54% de los que votaron y lo hicieron afirmativamente), reiteró su oferta de *consenso en política exterior*:

(7) Cfr. Julián Ariza, *Clase obrera y referéndum*, en "El País", 25 de marzo de 1986.

(8) Cfr. José Aumente, Triunfo del "sí" y "neofranquismo" sociológico, en "El País", 26 de marzo de 1986.

"...una vez resuelto lo que era el motivo de la consulta —añadió Felipe González— el Gobierno sigue considerando que es necesario un consenso sobre la política de paz y seguridad y se propone hacer los esfuerzos necesarios para alcanzarlo y consolidarlo con todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria".

Se ha dicho que puesto que tenemos una Constitución basada en el compromiso, esto obliga también a "mantener el consenso en el futuro". O dicho de otro modo, que el consenso es el método más adecuado para resolver los problemas políticos fundamentales (9).

Sabemos también que todo un ex ministro de Asuntos Exteriores, Marcelino Oreja, y desde 1984 secretario general del Consejo de Europa por elección, se quejaba por escrito de la "ausencia del imprescindible consenso nacional sobre el papel de España en el mundo y en los objetivos e intereses reales que debieron inspirar su acción" (10).

Y Marcelino Oreja continuaba su análisis lúcido del siguiente modo: "La puesta en práctica de una política exterior del Estado —y no cabe otra— exige una amplia sustentación interna que sólo puede emanar de un efectivo interés colectivo que desborde la simple curiosidad emocional y superficial por el acontecer internacional y demande una presencia y unas acciones eficaces, responsables y coherentes. Sin ese *consenso básico*, España seguirá siendo virtualmente impredecible en su comportamiento exterior y, por ende, objeto de desconfianza..." (11).

Una semana después del referéndum, exactamente el 19 de marzo, nos enteramos de que el consenso ofrecido por Felipe González no se refería, al consenso de todas las fuerzas parlamentarias sobre "una política exterior del Estado" de la que habla Marcelino Oreja en la cita anterior, sino a una simple ratificación de la votación del 27 de diciembre de 1985 en la que el 95% de la Cámara votó a favor de que España permaneciera en la Alianza Atlántica.

Para hacer esta afirmación contamos con el testimonio del vicepresidente del Gobierno, Alfonso Guerra, y del ministro de Asuntos Exteriores, Francisco Fernández Ordóñez. "No hay que inventar grandes cosas, el consenso, desde el punto de vista de la práctica, está logrado". Alfonso Guerra al expresarse en esos términos se refería a la votación en el Congreso del 27 de diciembre último —provocada por una moción de Minoría Catalana—, en la que el 95% de los parlamentarios votaron a favor de permanecer en la OTAN. "El acuerdo existe —continuó diciendo Alfonso Guerra— en cuanto al contenido, falta la formalización expresa de los grupos parlamentarios. La concreción del mismo se discutirá mediante contactos con los grupos."

La misma música y la misma letra aparece en una entrevista hecha al ministro de Asuntos Exteriores. Al serle preguntado a Fernández Ordóñez en *qué iba a consistir la oferta de consenso en política exterior*, éste respondió:

(9) Cfr. Manuel Aragón, *Constitución y Estado de Derecho*, en la obra *España: un presente para el futuro* (V. II), pág. 86, Instituto de Estudios Económicos, Madrid 1984.

(10) Cfr. Marcelino Oreja, *España en el mundo*, en la obra citada en la nota 9.

(11) *Ib.*

"Yo pienso que el presidente del Gobierno se refería a que la política de paz y seguridad que *quedó prácticamente consensuada el pasado 27 de diciembre* por una votación en el Parlamento, *ahora se ha visto ratificada por la votación popular...*"

"A mi juicio, no creo que sean necesarias más sesiones parlamentarias de las que ya hubo. En el fondo se trataría de cerrar un ciclo de algo que se nos ha dado resuelto el día 12 de marzo. Pero esto es un tema del presidente. En efecto, si una vez pasado el referéndum quitamos toda la costra de política interior que rodeó el debate, *lo que queda de nuevo es el consenso de diciembre*" (12).

Lo cierto es que la oferta de consenso, a mi juicio mal llamada "consenso sobre política exterior", por ser la pura concretización del acuerdo mayoritario de la Cámara de permanecer en la Alianza Atlántica, fracasó rotundamente. Y no creo se pueda decir que este fracaso del "consenso" se debió exclusivamente al Grupo Popular, es decir, a la política fraguista del consenso "en todo o en nada". "Si quieren consenso —respondía M. Fraga— que lo haya en las grandes líneas de la organización del Estado... Pero al rodillo cuando les conviene y al consenso cuando nos necesitan decimos que no".

Esta actitud del líder de la oposición mayoritaria de querer extender el "consenso sobre política exterior" a todos los temas de Estado, hasta "el precio de los garbanzos..." que diría Alfonso Guerra, pudo influir en el fracaso del "consenso" ofrecido por Felipe González la noche del Referéndum. Pero ciertamente podemos afirmar *a posteriori* que el fracaso del "consenso en política exterior" se debió esta vez fundamentalmente a dos cosas: al triunfalismo socialista que le hace decir al vicepresidente del Gobierno que "nuestro partido es *el único interlocutor español serio* para el mundo sobre política internacional", y a la ambigüedad de la oferta de consenso (13).

Todo hace sospechar que en realidad lo que ofrecía Felipe González, como consenso sobre política exterior, se reducía a que los demás grupos parlamentarios aceptaran los resultados del referéndum y *pactaran o consensuaran* con el Gobierno socialista el cumplimiento del triple compromiso adquirido: desnuclearización del territorio, reducción de la presencia militar norteamericana y no integración en la estructura militar...

Una proposición de "consenso" tan reduccionista de lo que es la política exterior de España, mayor o menor integración de España en las estructuras de la OTAN, tenía que ser rechazada o no considerada por todas las fuerzas políticas que votaron NO en el referéndum, se "abstuvieron" o incluso "se lavaron las manos" de una manera o de otra. Pedirles a las cuarenta y ocho horas de conocerse los resultados del referéndum el "apoyo" en forma de consenso a una decisión política partidista que sólo apoyaron 9 millones de españoles de los casi 29 millones que constituían el censo electoral, es pasarse de cínicos políticamente hablando.

El Gobierno socialista es el único que se comprometió a realizar el triple compromiso antes indicado. La prueba está en que la Coalición Popu-

(12) Cfr. José Manuel Arija, *Entrevista a Fernández Ordóñez*, "Cambio 16", 24-III-86.

(13) Un "consenso sobre política del Estado", en la mente de Marcelino Oreja se extiende a las relaciones con los países vecinos, Gibraltar, la CEE, los EEUU, etc.

lar en el nuevo programa electoral anunciado, en materia de política exterior, ofrece a sus electores lo siguiente:

"La plena integración en la OTAN y la renegociación de algunos aspectos del Tratado de Adhesión a la CEE son las propuestas fundamentales para la política exterior española." Y más en concreto:

— Asegurar la presencia de España, con voz y voto, en todos los foros de información y decisión de la OTAN.

— La asunción por militares españoles de los mandos militares correspondientes a las misiones asumidas por las FAS en la Península y en el eje Baleares-Estrecho-Canarias.

— La contribución de España a la OTAN debe ir compensada con una eficaz garantía de la desnuclearización de todo su territorio, acordada por las Cortes Generales en 1981" (14).

Los socialistas que en realidad no descubrieron sus verdaderas cartas en lo que se refiere al "consenso sobre política exterior", dijeron que el Grupo Parlamentario Popular al pedir que se extendiera el consenso a toda la política del país lo que en realidad pedían era un "Gobierno de coalición". Era una manera de disimular el fracaso de la propuesta de consenso de Felipe González.

Entre tanto y contra todas las declaraciones oficiales nos encontramos de la noche a la mañana con la decisión del presidente del Gobierno de adelantar cuatro meses las elecciones generales. Este dato independientemente de las razones "oficiales" que se han dado para adelantar las elecciones, lo cierto es que ha frenado el cumplimiento de los tres supuestos en los que se planteó el referéndum. Personalmente pienso que Felipe González ha adelantado las elecciones generales, entre otros motivos, para ganar tiempo antes de denunciar el tratado militar con EE.UU. y firmar el Tratado de No Proliferación Nuclear, etc.

III. ELECCIONES GENERALES ANTICIPADAS

Algunos se han sacado de la manga hasta un decálogo (15) de razones por las cuales el presidente del Gobierno ha adelantado las elecciones generales. Por parte oficial se ha insistido mucho en los motivos de tipo económico: presupuestos generales del Estado, cuya aprobación se tenía que retrasar si las elecciones eran en el mes de octubre; aprovechar la previsible reactivación económica mundial, etc.

Respetando esas razones, si se trata de una *decisión política* y ésta lo es, lo lógico es buscar razones políticas. Y entre esas razones políticas está, como acabo de indicar, el rentabilizar el referéndum. Pero no en el sentido que se ha dicho "aprovechando la euforia", sino dando largas a la puesta en práctica de los compromisos vinculantes que encerraba el referéndum.

(14) Cfr. Programa de Coalición Popular, en "ABC", 8 de mayo de 1986.

(15) Cfr. José Manuel Arija, *España a los pies del PSOE*, en "Cambio 16", 5 de mayo de

Pero hay una razón política de primer orden: Felipe González decidió adelantar las elecciones generales incumpliendo una vez más su palabra de presidente, porque el adelantarlas favorece más a una victoria electoral socialista, que el tratar de agotar la legislatura como nos había reiterado una y otra vez.

Que ésta ha sido la verdadera razón del adelantamiento de las elecciones generales lo demuestran las encuestas, tanto las realizadas inmediatamente después del referéndum, como las realizadas después de la convocatoria de elecciones (16) para el 22 de junio.

A juzgar por los sondeos primeros —anteriores incluso a la precampaña electoral—, tenemos que decir que los más optimistas indican que el PSOE podría alcanzar más de 220 diputados y los más pesimistas indican que los socialistas repetirán mayoría absoluta con igual número de diputados.

En el momento de redactar este artículo, cuando todavía no se conocen públicamente los programas políticos, más que dar a conocer el estado de opinión de los electores a través de los sondeos lo que interesa subrayar es el *estado de impotencia política* de todos los líderes políticos y partidos de la oposición para disputar al PSOE el poder político. Cuando uno les escucha o lee sus análisis políticos, tiene la sensación de que a lo sumo que aspiran los partidos políticos: CP, CDS, PRD, Izquierda Unida (IU) y las Minorías Catalana y Vasca (CIU y PNV), es a que el PSOE no logre en las próximas elecciones generales una *mayoría hegemónica*.

Es *vox populi* que “la única manera de que los ciudadanos no salgamos derrotados de estas elecciones es conseguir que de ellas salga un mapa político más equilibrado, de forma que aunque el aparato *González-Guerra* conserve la iniciativa política, se vea en la necesidad de negociar con la sociedad, cada una de las veces que hasta ahora le ha bastado pasarle el rodillo” (17). Y esto ocurre porque “en 1986 el Estado es mucho más fuerte y la sociedad mucho más débil que en 1982. En este empobrecimiento de nuestro tejido civil —además de en la miopía de la derecha tradicional está la clave de que las cuartas elecciones generales de la democracia, sean las primeras en las que no existe la menor posibilidad de que la oposición llegue al poder” (18).

Más que lamentaciones y echar la culpa de todos los males de la sociedad al “rodillo” socialista, a la arrogancia, a la manipulación en TV, al fracaso en la política económica, lo que tienen que hacer los partidos políticos de la oposición es preguntarse primero: ¿por qué los españoles siguen votando mayoritariamente al programa electoral socialista?; ¿por qué, incluso, antes de conocer el programa del PSOE la inclinación de voto hacia el PSOE es tan elevada? Y en segundo lugar, ofrecer solucio-

1986. Comentario de la encuesta realizado por EMOPUBLICA del 23-25 de abril de 1986.

(16) Cfr. Pedro J. Ramírez, *Los riesgos de otra victoria por mayoría absoluta*, en Diario 16, 27 de abril de 1986.

(17) Ib.

(18) Cfr. “Cambio 16”, 19 de mayo de 1986. La fecha de la encuesta es el 25 de abril de 1986.

nes (programas) concretas a los problemas concretos en todos los temas que el PSOE no logró dar respuesta positiva. Pero todo esto no se puede hacer, si antes no se consulta a los ciudadanos y se conocen sus aspiraciones, necesidades y su sensibilidad política.

La oposición política, en general, desprecia las encuestas y hasta llega a decir que están manipuladas. Pero pasadas las elecciones se calla cuando ve que, salvo excepciones y no totales como en el referéndum, los resultados electorales se asemejan a los resultados previstos por los sondeos previos. Los socialistas creen más en las encuestas que la oposición. Y así les va a unos y a otros.

Dos ejemplos para clarificar un poco más lo que quiero decir. La decisión de Felipe González de adelantar cuatro meses las elecciones generales fue muy protestada por todos los líderes de la oposición, etc. Pues bien, preguntados los ciudadanos españoles: ¿está Vd. de acuerdo o en desacuerdo con esa decisión?, la respuesta arrojó estos datos: 41 % estaba de acuerdo; sólo el 22 % manifestó su desacuerdo; un 5 % no sabía que se habían adelantado y 32 % no sabía o no contestaba.

El fracaso mayor del PSOE en esta legislatura ha sido la creación de casi 800 mil parados más. Pues bien, en una encuesta realizada a 6.710 parados inscritos en el INE (no agrícolas, ni buscadores del primer empleo) se dieron los siguientes resultados:

¿CUAL DE ESTOS PARTIDOS CONSIDERA MAS CAPAZ DE...?

	AP	CDS	PCE	PSOE	N/S. N/C
1. Asegurar el buen funcionamiento de la economía (en %)	7	1	3	33	51
2. Reducir las desigualdades sociales	4	1	6	35	50
3. Defender los intereses de la gente como Vd.	4	1	5	35	50
4. Luchar contra el paro	6	1	4	30	52

Fuente: Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS).

Mientras más de la mitad de los parados consultados no sepa qué partido político puede resolver mejor los problemas del paro, etc., y menos de un 12 % piense que los partidos de la oposición le ofrecen soluciones, mientras que un tercio sigue creyendo que el PSOE es la solución, éstos seguirán votando —la mayoría sin saber por qué— al partido socialista. Que conste que sólo un 6 % de los encuestados estaba afiliado a algún sindicato.

Podía seguir poniendo otros ejemplos semejantes. Pero prefiero poner punto final, con una llamada a lo que los obispos españoles acertadamente llaman "ética de las elecciones". Quienes "desempeñan un papel activo en la campaña electoral —dice la nota del Comité Ejecutivo

de la CEE— deben saber que existe lo que podría denominarse una *ética de las elecciones*. Es la ética del respeto a las personas, de la *veracidad* y del servicio leal al pueblo cuya confianza se pretende conseguir...

... Por el bien de todos pedimos que sea ésta una campaña veraz y sincera... Hay que evitar cuanto signifique *ocultamiento o deformación de la realidad*, descalificación sistemática de las personas o de los grupos, *recursos a promesas halagadoras* que luego no se pueden cumplir, semejantes procedimientos no serían ni serios ni honestos”.

Se trata de una “nota” muy densa, pero lo que más llama la atención es el llamamiento a la veracidad, sinceridad, *objetividad* de los medios de comunicación privados y públicos, así como a los propios partidos políticos.

ANEXO

ANTE LAS PROXIMAS ELECCIONES GENERALES

Nota del Comité Ejecutivo de la
Conferencia Episcopal Española

INTRODUCCION

Ante la proximidad de unas nuevas elecciones generales los obispos que componemos el Comité Ejecutivo, cumpliendo el encargo que nos hizo la Asamblea Plenaria, queremos recordar por medio de esta nota los principios morales que han de ser tenidos en cuenta a la hora de ejercer el derecho y cumplir el deber de emitir el voto. Nos mueve a ello la obligación que tenemos como obispos de iluminar las conciencias de los fieles católicos, ayudándoles a proceder en un acto tan importante en coherencia con su fe y con las enseñanzas de la Iglesia sobre estas materias. Aunque es a los católicos a los que nos dirigimos de manera especial ofrecemos también nuestras consideraciones a cuantos quieran proceder moralmente apoyando con su voto el bien común de la sociedad. Si lo hacemos es porque estamos firmemente convencidos de que de la conciencia cristiana se derivan principios éticos de valor común fácilmente aceptables por quienes reconozcan el valor y la dignidad de las personas como referencia primordial en el ordenamiento de los asuntos sociales y políticos.

Como ya es sabido, en fecha reciente hemos publicado los obispos españoles una instrucción pastoral titulada “Los Católicos en la vida pública”. En ella dedicábamos todo un apartado a las dimensiones morales del ejercicio del voto. Nos permitimos ahora recomendar de nuevo la lectura de aquel texto cuya doctrina, aplicada a las actuales circunstancias, resumimos en la presente nota.

1. OBLIGACION DE VOTAR EN COHERENCIA CON LA PROPIA FE

Hemos de ser conscientes de que del voto que otorgamos a los partidos políticos para que gestionen los asuntos públicos dependen cosas tan importantes como la protección legal y real de la vida y de la familia, el mantenimiento de la convivencia y de la paz, la superación progresiva de las situaciones de injusticia, la lucha eficaz contra el paro que affige a tantos hermanos nuestros, la buena administración de los fondos públicos, el justo y respetuoso ordenamiento de la enseñanza y el positivo favorecimiento del ejercicio de las libertades civiles de toda la población.

Ni sería digno desentenderse de cuestiones tan importantes ni cabe tampoco actuar en la vida pública al margen de las propias convicciones morales. Aunque sea legítimo tener en cuenta los intereses particulares, todos los ciudadanos tenemos la obligación de apoyar positivamente a los partidos y a las personas que nos ofrezcan mayores garantías de favorecer el conjunto del bien común. Bien común que no es sino el resultado de una serie de condiciones de orden social, económico, laboral, cultural y moral que permiten y fomentan el desarrollo integral de las personas, de las familias y de los grupos que componen la sociedad.

Pasados ya unos cuantos años de vida democrática, gestionada por varios Gobiernos, es posible y necesario conocer y evaluar de manera realista las diferentes ofertas políticas que se nos brindan. Para ello resulta obligado tener en cuenta no sólo las promesas formuladas en los distintos programas y en la propaganda electoral sino, por encima de todo, el lenguaje de los hechos y los resultados obtenidos en las diferentes áreas que componen, en conjunto, el bien común de nuestra sociedad.

Es evidente que ningún programa político resulta plenamente satisfactorio ni puede estar configurado a la medida de la conciencia o de las aspiraciones de todos y cada uno de los ciudadanos. Pero no es menos cierto que no todos los programas son iguales. Por eso, aunque puedan existir diversas opciones políticas aceptables para una conciencia cristiana bien formada, nos parece obligado subrayar que la profesión sincera de la fe obliga a tener en cuenta a la hora de votar algunos criterios morales y ciertos objetivos de bien común que no cabe ignorar sin traición grave de la propia conciencia.

De entre ellos queremos señalar de manera especial la obligación moral de promover positivamente la protección legal de la vida humana en todas sus circunstancias, desde la concepción hasta la muerte. Asimismo, al ejercer nuestros derechos políticos, hemos de considerar como objetivos irrenunciables el establecimiento de la justicia, con especial atención a los más débiles; el reconocimiento efectivo de las libertades públicas y sociales frente a la hegemonía de los poderes del Estado; la protección positiva de la familia y de sus derechos; el respeto real a la libertad y a los sentimientos religiosos de los ciudadanos; el establecimiento de un régimen de enseñanza en libertad e igualdad de oportunidades para todos; el progreso, en fin, de la calidad de vida desde el punto de vista económico, cultural y moral.

Al hacer esta enumeración no pretendemos coartar la libertad de los votantes en sus legítimas preferencias políticas. Señalamos, simplemente, las cualidades y características de orden moral que han de acompañar, en cualquier caso, el voto de los católicos. Es más, creemos que las mismas indicaciones pueden ser válidas para cuantos quieran actuar moralmente en favor de los derechos y del perfeccionamiento integral de la persona y de la sociedad.

A cuantos desempeñan una misión educativa en relación con el pueblo de Dios, especialmente a los sacerdotes y religiosos, les pedimos que ejerzan su responsabilidad con autenticidad y prudencia cristianas. A nadie le está permitido reducir o desfigurar en un sentido o en otro las exigencias de una conciencia cristiana fiel al Magisterio de la Iglesia. Tampoco sería legítimo desbordar las propias competencias de orden religioso y moral identificando la postura cristiana con una determinada opción política. Tan obligatorio es iluminar íntegra y objetivamente la conciencia de los cristianos como respetar su libertad personal en el ejercicio de los derechos civiles.

2. UNA CAMPAÑA ELECTORAL VERAZ Y RESPETUOSA

Quienes desempeñan un papel activo en la campaña electoral deben saber que existe lo que podría denominarse una "ética de las elecciones". Es la ética del respeto a las personas, de la veracidad y del servicio leal al pueblo cuya confianza se pretende conseguir. La dignidad moral de ese pueblo y el bien de las mismas instituciones democráticas exigen que se elimine hasta la impresión de que en tiempo de elecciones todo está permitido y de que lo único que cuenta es conseguir, al precio que sea, los votos de los ciudadanos.

Por el bien de todos deseamos y hasta pedimos que sea ésta una campaña veraz y sincera, respetuosa y moderada, realista y alentadora, que invite a la participación y levante la esperanza y el dinamismo de nuestro pueblo. Para conseguirlo hay que evitar cuanto signifique ocultamiento o deformación de la realidad, descalificación sistemática de las personas o de los grupos, recurso a promesas halagadoras que luego no se podrán cumplir, semejantes procedimientos no serían ni serios ni honestos.

3. LOS MEDIOS DE COMUNICACION SOCIAL

Para poder formar un juicio propio y elaborar una decisión personal de manera responsable es preciso contar con una información objetiva y suficiente. Por ello resulta de gran importancia la función que desempeñan los medios de comunicación social y los profesionales que en ellos intervienen. Dado que los medios de comunicación han alcanzado un desarrollo tan notable, es necesario saber leerlos y escucharlos con talante crítico cuando se relaciona con las informaciones, las opiniones y los proyectos que difunden.

Los medios de titularidad privada, aun manteniendo legítimamente sus propias preferencias políticas, han de respetar los derechos de los ciudadanos sin recurrir al encubrimiento o a la deformación de la verdad, favoreciendo siempre la moderación y el respeto a las personas y a las instituciones.

Cuando los medios son de titularidad pública y pertenecen, por tanto, a la sociedad en su conjunto, tienen unas obligaciones añadidas. En su funcionamiento deben reflejar objetivamente las realidades sociales, sin tomar partido ni abierta ni encubiertamente por ninguna de las diversas opciones que participan con pleno derecho en la campaña electoral. El servicio a la sociedad y no al Gobierno ni a ningún grupo determinado por parte de estos medios, especialmente cuando se trata de la televisión pública, es indispensable para garantizar la autenticidad de la vida democrática y la verdadera libertad de los ciudadanos.

CONCLUSION

Al ser convocados a unas elecciones generales se nos pide un esfuerzo positivo de participación que hemos de atender de manera responsable, en conformidad con nuestros principios y convicciones.

Por nuestra parte y al escribir esta nota creemos cumplir con nuestra obligación de orden religioso e incluso de carácter cívico, exhortando a todos a la participación consciente y responsable. Creemos también favorecer así la autenticidad de nuestro comportamiento de católicos y la misma estabilidad de nuestra sociedad democrática, asentada en un régimen de verdadera libertad y respeto para todos.

Con esta esperanza pedimos a Dios que nos bendiga en esta hora y nos conceda a todos los bienes de la justicia, el trabajo, la prosperidad y la paz.

Madrid, 16 de Mayo de 1986

Ética y desarrollo económico

Por Luis ORDUNA DIAZ (*)

En el presente trabajo, se pretende mostrar y establecer cómo podrían iniciarse determinadas transformaciones estructurales y funcionales, en los modelos económicos del mundo capitalista, para superar los problemas del desempleo y el estancamiento económico, así como los problemas derivados de los desequilibrios internacionales.

Las transformaciones del sistema económico, que se propugnan en este trabajo tratan de evidenciar cómo la introducción de la dimensión ética, en el centro de todas las instituciones y conductas económicas, habría de llevar a la paulatina creación de un sistema socioeconómico público y privado, más acorde con la naturaleza humana y por tanto más universal, más equilibrado y más justo. El desarrollo y aplicación de esta idea significaría un gran avance para conseguir un sistema económico más flexible, y por esto mismo mucho más eficaz; orientado a alcanzar un desarrollo económico sostenido con pleno empleo, como objetivo central de la economía.

La puesta en marcha de esta idea fundamental, debería llevar, en primer lugar, a la determinación, consensuada, del marco político y económico general, en que debe operar la economía. Y en segundo lugar, llevaría al establecimiento de un ordenamiento jurídico-económico, aceptado por todos, y por ello, vinculante y exigible, por todos y para todos.

Cada vez más, las políticas económicas tradicionales de corte coyuntural, basadas en el modelo keynesiano de corto plazo, están poniendo de manifiesto su insuficiencia para determinar la salida de las crisis depresivas y dar solución al problema económico fundamental, antes mencionado.

El empleo no es una variable económica que pueda quedar a merced, exclusivamente, del libre juego de las fuerzas del mercado, ya que, cuando así ocurre, se producen situaciones gravemente injustas. Por ello, la verdadera solución a las crisis económicas actuales, requiere instrumentar una nueva política económica tendente a superar esta injusticia básica del actual modelo capitalista.

* Doctor en CC. Económicas y Empresariales. Licenciado en Derecho. Profesor de Comercio Exterior en ICADE y de Estructura y Desarrollo en la Universidad Complutense (MADRID).

Dicha política económica, veremos, cómo, para ser razonable, habrá de estar basada en la Planificación Concertada y habrá de tender a dar mayor justicia económica al modelo, en todos sus niveles; lo cual habrá de significar el diseño e implantación de nuevos mecanismos, tendentes a lograr un reparto, efectivamente equitativo, de las cargas y de los frutos del desarrollo económico, tanto en el ámbito de la actividad económica privada, como en el de la actividad pública, y tanto referidos a la dimensión nacional, como multinacional.

En la medida en la cual se vaya logrando este objetivo, se conseguirá también una mayor cohesión política, económica y social de las fuerzas concurrentes, que habrá de determinar una mayor eficacia y flexibilidad del sistema, capaz de permitir el incremento constante de la productividad y, en definitiva, un orden económico más universal y más justo.

I. LA CRISIS ECONOMICA INTERNACIONAL

Desde 1972, en que se inició la escalada de precios del petróleo, prácticamente, todos los países del mundo capitalista se han visto sumidos en una profunda crisis económica y financiera.

Esta crisis, en primer lugar, afectó a determinados sectores de la producción industrial, después se fue extendiendo a todo el sistema productivo, a través de complejos mecanismos de interdependencia, que afectaban a los costes de los factores y a los precios de los productos, hasta que, finalmente, ha alcanzado una gravedad, sólo comparable a la famosa "gran depresión de 1929".

En el interior de muchos países, esta crisis ha determinado la aparición de un agudo problema recesivo en la demanda global, casi siempre acompañado de procesos inflacionistas y de desequilibrios constantes en la balanza de pagos. Así, se ha puesto de manifiesto el profundo desajuste tecnológico y energético de que adolecían las estructuras industriales internas de la mayoría de las economías, lo que, finalmente, ha llevado a la aparición de un impresionante problema de paro en dichos países.

El volumen del paro en el mundo capitalista está resultando tanto mayor, cuanto menor es el nivel tecnológico y la capacidad competitiva de las industrias, razón por la cual la crisis recesiva de la demanda está afectando con mayor virulencia a los países más retrasados tecnológicamente.

Dada la interconexión existente entre los diversos sectores de la actividad económica, el paro y el cierre de las industrias han ido determinando la entrada en crisis de otros sectores económicos, como el financiero, el bancario y el de los servicios, sin que de momento pueda pronosticarse cuándo y cómo se iniciará la salida de esta situación. Al mismo tiempo, el comercio exterior y los mecanismos de interconexión financiera, entre los distintos países de economía libre, están llevando a una acentuación de los desequilibrios existentes. Todo lo cual está provocando la aparición de un abismo creciente que separa a los países ricos de los países pobres.

Mientras en los países retrasados quiebran y desaparecen anualmente numerosas fábricas y empresas de tamaño mediano, las grandes potencias tratan de superar la crisis mediante la formación de grandes conglomerados multinacionales, que pretenden dominar los distintos sectores de la actividad económica internacional, en régimen oligopolista, utilizando tecnologías muy avanzadas.

En su dimensión financiera internacional, el dato más significativo de la presente crisis se ha puesto de manifiesto cuando numerosos países retrasados se han visto en la necesidad de suspender el pago de las deudas internacionales contraídas por sus respectivos gobiernos, dando, así, lugar a la crisis financiera internacional más grave de los últimos 40 años.

Las medidas puestas en marcha por los distintos gobiernos, no permiten ser optimistas acerca de la cuestión fundamental planteada, es decir, cómo y cuándo podremos salir de la presente situación de depresión y de paro.

Las autoridades económicas de algunos países han conseguido, mediante la aplicación de una política económica y monetaria ortodoxa, desde el punto de vista del modelo keynesiano, el saneamiento de algunos sectores industriales y el reequilibrio de sus balanzas de pagos, al mismo tiempo que lograban la moderación de las tensiones inflacionistas. Normalmente estos reajustes han ido aparejados de un empeoramiento de la relación real de intercambio y de una merma del poder adquisitivo de los salarios, en estas economías. Sin embargo, aun conseguidos estos equilibrios básicos en el sector monetario y en el sector exterior, la situación de crisis persiste en la mayoría de ellos y el fundamental problema del paro prosigue su ritmo de crecimiento, sin que nada o muy poco se pueda hacer para salir de tal situación.

Frente a esta realidad, nos encontramos en el caso del capitalismo japonés. En los últimos 15 años, desde que se inició la crisis del petróleo, Japón, no sólo ha consolidado su impresionante posición económica interna y externa, sino que, además, su capacidad de desarrollo apenas se ha visto disminuida por la crisis internacional. En efecto, todas las variables cuantitativas de su realidad económica, ponen de manifiesto una evolución sorprendente. A pesar de su carencia estructural de recursos energéticos y de materias primas, la economía japonesa ha logrado superar la crisis de recesión, reconvertir rápidamente sus sectores industriales y recuperar el superávit de su balanza de pagos. Para lo cual, ha conseguido, precisamente, exportar sus inmensas producciones a los países más poderosos del mundo, como los EE.UU. y los miembros de la CEE.

El proceso japonés de desarrollo económico interno y de expansión internacional prosigue a ritmo sostenido. Este modelo ha sido capaz, no sólo de llevar a cabo, con la máxima rapidez, eficacia y flexibilidad, todos los ajustes reales, financieros y monetarios de su economía, sino también de crear las condiciones necesarias para provocar un proceso de expansión económica sostenido, que pretende situar a Japón en el liderazgo del mundo capitalista para el año 2000.

El modelo japonés logra la máxima eficacia en su sistema económico, pero no la equidad social óptima. Se apoya en un sistema económico y social que responde a los intereses privados de la élite política y económica, la cual controla todos los resortes del poder, y, por tanto, obtiene continuas ventajas y privilegios en detrimento del bienestar social. El modelo lleva a un olvido del hombre y de los valores superiores de la ética y de la justicia (1).

Este modelo no es aplicable a ningún otro país occidental de economía libre, porque los postulados filosóficos, ideológicos y sociales en que se fundamenta, son incompatibles con los valores de la cultura occidental, la cual, partiendo del principio de igualdad básica de toda persona, impone constantemente límites al poder económico privado (2). Por otra parte, los modelos occidentales resultan ineficaces por su falta de coherencia interna, puesto que el hecho de que, el modelo económico capitalista occidental, lleve incorporados valores éticos no significa que esté libre de contradicciones internas.

En efecto, existe una clara contradicción, en estos modelos, entre los comportamientos político-sociales y los comportamientos de carácter puramente económico, ya que, mientras los primeros tratan de fundamentarse en razones de ética y de justicia social, los segundos suelen tener su fundamento en los principios utilitaristas y materialistas, que relegan todo valor ético o deontológico, por razones de utilidad, lucro y eficacia a corto plazo.

La confrontación e incompatibilidad de ambas filosofías, que, por otra parte, pretenden dominar hegemónicamente los comportamientos humanos y que perviven, simultáneamente, en el sistema económico occidental, engendra una estructura dual de comportamientos. Esta estructura dual es la que lleva a la aparición de numerosos conflictos, que, a su vez, determinan la ineficacia, característica de las actuales economías occidentales para superar las crisis económicas.

II. LA CRISIS DEL PENSAMIENTO ECONOMICO

Para suavizar los conflictos y las desigualdades, a que conduce el sistema capitalista liberal, derivadas de la imperfección de los mercados y de los fallos del sistema de competencia, Keynes ideó su modelo de intervencionismo, cuya necesidad e importancia, hoy, nadie discute.

En este sentido, cabe afirmar que el keynesianismo, precisamente, lo que hizo, quizás sin pretenderlo (3), fue poner un remedio, aunque sólo

(1) TAKABATARE, Michitoshi y otros. "Japón después del Milagro". Ed. El Colegio de Méjico. Méjico, 1982.

(2) ARTAL VIDAL, F. "Geografía de la sociedad humana". Vol. III (págs. 573 y sigs.) Editorial Planeta. Barcelona, 1981.

(3) En 1930, durante la gran depresión, Keynes teorizó las posibilidades económicas de largo plazo, y llegó a la conclusión de que no estaba lejos el día en que todo el mundo sería rico, y añadió: "entonces, nosotros valoraremos otra vez los fines, más que los medios, y preferiremos lo bueno a lo útil. Pero ¡cuidado!, la hora para todo esto no ha llegado todavía. Por lo menos durante otros 100 años debemos simular ante nosotros mismos, y ante cada uno de los

parcial, a las incoherencias filosóficas del capitalismo occidental, creando nuevos instrumentos al servicio de la Política económica para suavizar las crisis, las desigualdades y los desequilibrios a que conducían, en la práctica, las doctrinas del "homo oeconomicus" y del capitalismo utilitarista-liberal.

Pero el keynesianismo, no ha solucionado el problema totalmente, porque aunque puso soluciones para remediar las crisis más graves a través del intervencionismo y de la política fiscal y monetaria, no afrontó el problema en sus raíces, ni en toda su amplitud. De este modo, sus correcciones sirven para recuperar el ritmo de actividad y de empleo, en determinados casos, y a corto plazo, pero no han servido para conseguir el desarrollo, a largo plazo, con pleno empleo; ni para eliminar los problemas de distribución del excedente de la producción, en el interior de los países; ni sobre todo, para solucionar los desequilibrios generados en los intercambios internacionales, entre las distintas economías (4).

En el interior de muchos países, mientras unos sectores de la población viven en el lujo y la abundancia, otros sectores carecen de lo más imprescindible para vivir o llevar una vida digna. Y en el orden internacional, el sistema capitalista está conduciendo a una visión explosiva que tiende a crear un abismo, cada vez mayor, entre los países ricos y los países pobres (5).

Los fundamentos o últimas causas de esta realidad económica hay que buscarlos en los procesos típicos a que tiende la filosofía utilitarista y materialista del capitalismo puro, cuando no encuentra límites a su poder de expansión y de acumulación.

En suma, cabe decir, que los fallos y las crisis de funcionamiento, que se producen en los modelos capitalistas, no podrán ser solventados por medio de las tradicionales doctrinas económicas, del corto plazo y del intervencionismo, si, al mismo tiempo, no van acompañadas de una política de largo plazo, de carácter estructural y ampliamente flexible. Esta flexibilidad económico-social requiere para hacerse viable la equitativa distribución de las cargas y frutos de tal política estructural, tanto en el corto como en el largo plazo y lo mismo en el orden económico empresarial (nacional o multinacional), que en el orden económico general y universal (6).

Y este reparto equitativo ha de hacerse no sólo en la dimensión temporal, sino también en la dimensión espacial y ha de tener en cuenta no sólo el aspecto cuantitativo, sino también los aspectos cualitativos que

demás, que lo bello es sucio y lo sucio bello, porque lo sucio es útil, y lo bello no lo es. La avaricia, la usura y la precaución, deber ser nuestros dioses, por un poco más de tiempo todavía. Porque sólo ellos pueden guiarnos, fuera del túnel de la necesidad económica, a la claridad del día".

Cita tomada de la obra de E. F. SCHUMACHER. "Lo pequeño es hermoso". Ed. H. Blume. Madrid, 1981.

(4) BARBER, W. J. "Historia del Pensamiento Económico". Alianza Universidad. Madrid, 1974.

(5) MYRDAL, G. "Reto a la pobreza". Ed. Ariel. Barcelona, 1973.

(6) SAMPEDRO, J. L. "Las fuerzas económicas de nuestro tiempo". Ed. Guadarrama. Madrid.

se refieren a la cogestión, a la codecisión, a la cooperación y a la coparticipación. Sólo así se podrá lograr la cohesión social y económica necesarias para conseguir una mayor eficacia del modelo y un orden económico justo.

III. HACIA UN NUEVO MODELO ECONOMICO JUSTO Y UNIVERSAL

En consecuencia, los equilibrios socioeconómicos necesarios, que conducen a la máxima eficacia y equidad, no se pueden lograr sin una reconversión del propio modelo occidental, ya que en su actual concepción filosófica no puede hacerse socialmente flexible. En efecto, las fuerzas sociales no pueden ceder de sus derechos en beneficio de la parte empresarial o económica, si al mismo tiempo, no reciben suficientes contrapartidas.

El método tradicional, basado en la confrontación de las fuerzas sociales y económicas, que se ha venido utilizando en Occidente para el otorgamiento de estas contrapartidas, debe ser transformado hacia otros métodos que utilicen como base la concertación, el consenso, el arbitraje, la planificación y la programación en el marco de las leyes (7).

Sólo los pactos, económicosociales a largo plazo, basados en principios jurídicos de ética social y de justicia, que habrán de ser compatibles con criterios económicos de eficacia, podrán poner en marcha los mecanismos y los procesos necesarios para instrumentar una política económica, flexible y capaz de conseguir el desarrollo sostenido, a largo plazo, con pleno empleo. Esta reconversión requiere la utilización preferente de una política estructural, encaminada a suavizar o suprimir la principal contradicción interna del modelo occidental de economía libre, a corto plazo, consistente en la voraz lucha social que nace de la confrontación de intereses "utilitaristas" contrapuestos (8).

Para ello, debería introducirse el "elemento ético" en el modelo económico, como único valor "central" capaz de legitimar todas las conductas humanas.

Al sustituir el elemento del lucro y el egoísmo del "homo oeconomicus" por el valor ético fundamental de la justicia económica, se podría avanzar en la ordenación "racional" y "teleológica" de los fines y medios de la política económica (tanto general como empresarial).

Ello conllevaría indudablemente una mejora de las condiciones de "productividad" de nuestro propio modelo.

En nuestra opinión, si Occidente consigue una mayor coherencia y una mayor cohesión en sus planteamientos políticos, económicos y sociales, de acuerdo con los valores de la "ética y la justicia social", conseguirá también hacer su sistema económico más eficaz, ya que ello le permitiría obtener una "flexibilidad social", de la que hoy carece, y que es la principal causa de sus "ineficacias".

(7) SCHUMPETER, J. A. "Capitalismo, Socialismo y Democracia". Ed. Aguilar, Madrid.

(8) VECCHIO, G. "Filosofía del Derecho". Ed. Bosch, Barcelona.

Si a la vez logra dimensiones adecuadas de sus entidades productivas, a través, por ejemplo, de la "concentración industrial" y de la "asociación internacional", y establece un razonable proceso de "planificación" y de ordenación teleológica de sus objetivos, simultáneamente con la adecuada instrumentación de sus recursos hacia dichos fines, con la "coparticipación" de todo el sistema social en las "decisiones", habrá conseguido reunir todos los requisitos objetivos para alcanzar una mayor eficacia y flexibilidad.

El modelo tendería a un "Universalismo económico" y lo haría por la vía de las codecisiones deontológicas, y no como se hace en la actualidad, en que predomina la vía de las fuerzas de los poderes fácticos.

Este modelo, para ser coherente, habría de converger hacia un sistema económico de carácter mundial unificado, basado en la justicia social y en la ética, como valores primarios y fundamentales para ordenar todas las decisiones económicas.

En este sentido, el camino que falta por recorrer es enorme. Se debe partir de un desarrollo normativo de los principios fundamentales de carácter económico, que ya se encuentran en nuestras Constituciones políticas, pero que no tienen todavía una vigencia práctica.

Igual que existen unos derechos individuales y fundamentales de carácter político, debe ponerse en práctica el desarrollo del esquema normativo, para hacer vigentes los "derechos económicos fundamentales" de toda persona, a fin de llegar a un ORDEN ECONOMICO JUSTO, que tenga como elemento central la igual dignidad del hombre y los valores fundamentales de justicia, libertad, equidad, solidaridad y progreso.

De este modo, se evitarían los abusos del capitalismo puro, que buscando el lucro y la máxima utilidad, en todo momento, como valores superiores, produce la acumulación sistemática del poder económico en manos del más fuerte. Lo cual, dada la desigual distribución inicial de la riqueza, de los recursos y de los conocimientos científicos y tecnológicos, ha conducido a lo largo de los tiempos al frecuente abuso de unos hombres sobre los otros, y el quebrantamiento de la norma de la equidad y de la justicia en el reparto de las cargas y de los frutos del esfuerzo común. De este modo, se ha edificado un sistema económico, en el que es continua la actitud explotadora, el abuso del poder económico, la competencia desleal o imperfecta y, en definitiva, el enriquecimiento injusto de los unos a costa de los otros.

Los nuevos principios y métodos de organización, antes mencionados, llevados a todos los ámbitos de la actividad económica, sea ésta pública o privada, nacional o internacional, determinaría el avance solidario de la humanidad hacia una especie de NUEVO MODELO político y económicosocial.

Este NUEVO MODELO debería orientarse hacia un principio fundamental, el logro de un sistema económico justo.

Un SISTEMA ECONOMICO JUSTO, a nivel empresarial, requiere el establecimiento de mecanismos suficientes para garantizar el justo

reparto del excedente de la empresa entre los factores que hayan concurrido a generarlo. Este derecho sería exigible ante los "Tribunales competentes", en base a un desarrollo del "tipo civil del enriquecimiento injusto". La ciencia económica debería aportar, a este respecto, una teoría económica de la contabilización de los costes, que permitiera un desarrollo adecuado de las políticas económicas orientadas a la distribución justa y equitativa del excedente, sin que ello fuera en detrimento de la libre iniciativa y de la libertad de empresa.

En segundo lugar, requiere que, a nivel nacional, se establezcan sistemas de redistribución de rentas, capaces de corregir los desequilibrios producidos por los mercados de factores y de productos y de otorgar la cobertura de los derechos económicos fundamentales a los ciudadanos. Entre estos derechos fundamentales, ocupa un lugar "prioritario" el derecho al trabajo, a la educación, la alimentación, la sanidad y la vivienda.

Estos derechos "mínimos" deberían ser garantizados por el Estado a todos los ciudadanos, quienes podrán exigirlos ante los "Tribunales competentes", bien fueran estos tribunales de carácter nacional, bien fueran de carácter internacional.

En tercer lugar, requiere, a nivel internacional, el establecimiento de estructuras, instituciones y mecanismos, capaces de producir "normas legales justas" para corregir los desequilibrios económicos internacionales y los abusos de poder, que, a través del mercado, suelen ejercer los países más poderosos sobre los débiles. Para paliar estos abusos y desequilibrios, sería preciso la creación de un "fondo reequilibrador", de carácter internacional, con dotaciones suficientes para generar los ajustes necesarios, tendentes a conseguir el desarrollo universal, equitativo y justo de todos los recursos de que dispone la humanidad y la salvaguarda, universalmente reconocida, de los derechos humanos de carácter económico, admitidos por todas las naciones con fuerza vinculante y fundamental (9).

Mientras tanto, se debe proseguir por el camino ya emprendido por los países avanzados, para tratar de "armonizar" los sistemas económicos nacionales, sus estructuras legales y sus normas de funcionamiento económico y financiero internas.

Este proceso va consolidándose en multitud de instituciones multilaterales, plurilaterales o bilaterales. De este modo, al amparo de las Naciones Unidas han surgido organismos económicos y financieros, como el FMI o el Banco Mundial o las conferencias de la UNCTAD, de la FAO y de la OIT, que tratan de reequilibrar las relaciones económicas internacionales (10).

Sin embargo, dada la multilateralidad de estos organismos y de la propia organización política mundial, constituida por la ONU, y por tanto, lo ambicioso de sus proyectos, la realidad es que se avanza muy poco en el camino internacional del asociacionismo político-económico, sobre

(9) TIMBERGEN, J. "Hacia una economía mundial". Ed. Oikos-Tau. Barcelona.

(10) TSURU, Shigeto y otros. "A dónde va el capitalismo". Ed. Oikos-Tau. Barcelona.

todo en sus aspectos prácticos, operativos y normativos, dotados de fuerza vinculante.

Es necesario pasar de las declaraciones de principios a la puesta en marcha, a cargo de los distintos gobiernos responsables y de los movimientos políticos y culturales internacionales, de programas de medidas tendentes a la creación y desarrollo de nuevas estructuras económicas y de nuevos órganos capaces de fomentar y diseñar nuevos modelos de cooperación económica y política, a todos los niveles, y de crear mecanismos que equilibren constantemente la justa distribución de la riqueza creada entre los productores humanos, sea en el seno de las empresas, sea en el ámbito general, nacional o internacional (11).

Muchos intentos bilaterales o plurilaterales, relativos al asociacionismo político y económico, de áreas regionales concretas, para avanzar en esta dirección, han fracasado, como ha ocurrido en América Central.

Por el contrario, entre los intentos, con visos de acabar teniendo un éxito importante, tanto económico como político, cabe destacar a la Comunidad Económica Europea (CEE).

La CEE ocupa un lugar vanguardista en la constitución de un asociacionismo plurilateral, de carácter abierto. Trata de absorber a su propio modelo político, económico y jurídico, a los países de la vieja Europa, que extendieron su cultura por todos los confines del mundo durante los seis últimos siglos.

A pesar de las enormes dificultades de armonización, político-cultural, económico-social y legal, que es necesario vencer para tratar de armonizar, en un único modelo, los sistemas económicos nacionales asociados, es preciso constatar los avances que la CEE va logrando.

Sin embargo, el camino por recorrer es todavía gigante, no sólo en la corrección de los desequilibrios internos, en el seno de la Comunidad, sino también de los existentes con el exterior, sobre todo en relación a los países más pobres. En este sentido, no ha de olvidarse que la CEE está operando, hoy por hoy, internacionalmente, basándose en los principios utilitaristas del capitalismo puro, que venimos analizando, críticamente, en este trabajo.

Por consiguiente, es imprescindible que la CEE y los organismos económicos adscritos a las Naciones Unidas, así como los demás bloques de países existentes o que puedan crearse en el futuro, intenten constante y decididamente, la corrección inmediata y prioritaria de toda desigualdad injusta, sea ésta política o económica, y tanto si es de carácter estructural como coyuntural.

Asimismo, deben corregirse, mediante el ordenamiento jurídico adecuado e internacionalmente vinculante, y exigible ante los tribunales competentes, los desequilibrios y abusos derivados del actual sistema económico vigente, que, por basarse en principios de lucro a corto plazo

(11) HEADE, J. E. "La economía Justa". Ed. Ariel. Barcelona, 1982.

de utilidad, muchas veces inhumana, relega, frecuentemente, los valores superiores humanos, de la equidad y la justicia, tanto en las relaciones económicas públicas, como privadas.

Muchas veces, se anteponen las leyes del poder, de la fuerza y de las coacciones directas e indirectas, en detrimento de la verdadera libertad, de la dignidad y de la justicia social, tanto en el orden internacional, como en el interior de las áreas plurinacionales, o simplemente nacionales, mediante la aplicación, manipulada, de las actuales prácticas y políticas de Comercio interior y exterior, y de su financiación (12).

Cabe decir que la responsabilidad solidaria, que corresponde asumir a todos los países, y principalmente a los desarrollados y a los que son líderes de los bloques económicos, respecto al resto de la Humanidad, no termina con el bienestar de los ciudadanos de sus respectivas naciones, sino que pasa "prioritariamente" por la erradicación de la miseria y el hambre del mundo, y por el respeto y vigencia efectiva de los derechos económicos fundamentales de todos y cada uno de los hombres. Lo que debe hacernos trabajar a todos, constantemente, en la construcción de un NUEVO MODELO ECONOMICO JUSTO, basado en la igual dignidad humana y en el bienestar y progreso de TODOS.

IV. CONCLUSION

Dentro de la concepción capitalista de la economía, el modelo japonés es el ejemplo más significativo que cabía encontrar para descifrar las causas de las ineficacias características de los modelos occidentales, basados en la filosofía del UTILITARISMO.

En efecto el sistema socioeconómico japonés se nos presenta como un modelo caracterizado por el "absolutismo utilitarista". Es un utilitarismo que trasciende lo económico y que domina hegemónicamente sobre la vida política de la nación, sobre su ordenamiento jurídico y sobre los comportamientos individuales. La consecuencia de este modelo, está en su capacidad para alcanzar los objetivos que se propone con la máxima eficacia.

Nuestro modelo occidental no puede progresar con una eficacia semejante a corto plazo, porque encierra en sí mismo profundas contradicciones filosóficas, que provienen de la ausencia de un orden económico, coherente y armónico, con los principios que inspiran el orden político-social. En efecto, la doctrina liberal-utilitarista y del "homo oeconomicus", en la que se fundamentan la inmensa mayor parte de los comportamientos económicos, tanto públicos como privados, ha engendrado un sistema político-económico, en el cual no son respetados los derechos humanos fundamentales, en su dimensión económica. Además, este modelo induce la existencia de continuos conflictos entre las fuerzas políticas y sociales, para poder dirimir las controversias de la voraz competencia utilitarista que resulta.

(12) SAÑA ALCON, H. "El capitalismo y el hombre". Ed. Cuadernos para el diálogo. Madrid.

El progreso y la eficacia económicos en los sistemas occidentales han de venir de la mano de su propia transformación, la cual ha de permitir una paulatina sustitución de los principios utilitaristas por otros basados en los valores superiores de la ética y de la justicia, insertos en la naturaleza humana.

En nuestra opinión, esto sólo se podrá lograr a partir del establecimiento de un ordenamiento económico básico de carácter legal, y por tanto aceptado por todos con fuerza vinculante.

En la medida en que se vaya logrando este objetivo, disminuirán las fricciones económicas y las confrontaciones político-sociales, lo cual habrá de determinar automáticamente no sólo una mejora en la eficacia económica del modelo, sino también una radical transformación ontológica del mismo, que lo irá haciendo más equitativo.

La consecución de un objetivo de tal naturaleza requiere, en primer lugar, el desarrollo y establecimiento de una Constitución económica, jurídicamente aplicable, que guarde una estrecha vinculación con los derechos humanos fundamentales, de carácter económico. Esto habrá de requerir la iniciación de un proceso de gran amplitud y alcance, tendente a consensuar y esclarecer cuál es la verdadera naturaleza de los valores y derechos económicos fundamentales.

Estos derechos económicos fundamentales, habrán de estar informados por el principio básico y primario de toda la cultura occidental, que parte de la igual dignidad de toda persona.

En segundo lugar, de este principio ha de derivarse una nueva filosofía de los comportamientos económicos individuales y colectivos, la cual ha de posibilitar el desarrollo constitucional de un nuevo orden económico, que, a su vez, deberá armonizar teleológicamente los principios "económicos" de equidad, justicia, libertad, solidaridad y progreso, tanto individuales como colectivos.

Partiendo de estas premisas, será posible el establecimiento y desarrollo de un **ORDENAMIENTO JURIDICO DE LA CONSTITUCION ECONOMICA**.

Este Nuevo Orden Económico y Jurídico, al hacer más coherente el sistema de convivencia, determinará una mayor cohesión interna de todos sus elementos e instituciones, lo cual le dotará también de una superior eficacia.

A largo plazo el Nuevo Sistema Jurídico-Económico habrá de orientarse hacia un progreso **UNIVERSAL Y JUSTO** de la Humanidad.

Cambio tecnológico y variables culturales

Por Antonio Marzal

1. Expresamente tomo este título, y no otro más a la moda, el de "cambio tecnológico y cambio cultural". ¿Razón? Yo, personalmente, no creo en la tesis que se esconde en el título que evito. La de un cambio lineal de lo cultural inducido por el cambio tecnológico. Lo que yo defiendo es que el cambio tecnológico es un hecho, un dato positivo (un hecho que se da), y que ese hecho dado, ese dato, se inscribe y se reconfigura en el humus cultural en el que se da y crece. Sin negar el hecho elemental de la interdependencia, del *feed-back* (la retroacción) común a los fenómenos sociales, las variables culturales serían más bien, a mi juicio y sin llevar demasiado lejos la metáfora, una especie de función independiente, mientras que el cambio tecnológico (en concreto, no en abstracto) sería, más bien, la función dependiente de aquélla. Pero no quiero agotar en esta introducción mi tesis. Sólo adelantar el sentido abierto de mi pensamiento. Tecnología y cultura están relacionadas, pero esa relación dista mucho de ser unívoca y única, y, mucho más, la que en el pensamiento social actual podríamos calificar de clásica, tal como la formuló el pensamiento ilustrado. Pero vayamos por pasos.

2. El cambio tecnológico es un hecho evidente. No necesito explicarlo. Y además ya lo han explicado en este mismo Congreso otros que lo conocen mejor, y que tienen mejor utillaje intelectual para analizarlo.

A mí —para lo que me propongo— me basta con afirmar dos cosas. *Primera*, el cambio tecnológico es un hecho y, si se tiene la concepción de la Razón que tenía la Ilustración, sería un hecho de progreso, y, por ello, positivo. Recuérdese —para comprender esto— la exaltación por la Ilustración de la Razón y el Progreso, que escribían con mayúsculas y con artículo determinado, así como la identificación de fondo que aquélla hacía entre uno y otro concepto, entre Razón y Progreso. Lo que sí se puede afirmar (con una concepción más modesta, que estaría más próxima, que la de la Ilustración, a mis propias ideas) es que el cambio tecnológico es un hecho ineludible. Una especie de ley social difícilmente discutible, incluso para los que, como yo, nos resistimos a imitar a la

física en las ciencias sociales, formulando leyes. Una ley que podría formularse diciendo que, en el campo de la tecnología, "todo lo que se puede hacer, un día u otro se hará". No es necesario acudir a la "experiencia" de la bomba atómica para confirmar lo que digo. La genética suministraría innumerables ejemplos. Y amplios sectores de fenómenos de las ciencias sociales, también, sin tener, por ello, que acudir al socorrido ejemplo del nazismo. Resumiendo, mi primera afirmación es que el cambio tecnológico —positivo o no— es un cambio ineludible.

Segunda afirmación. Ese cambio ineludible no es un cambio aislado, en solitario. Recuérdense aquí lo que dije más arriba de la interdependencia y del *feed-back* de los fenómenos sociales. Pero si el cambio tecnológico no es algo aislado, quiere decir que no se da sin otros cambios (atención a los lógicos, esto no se opone a lo dicho en el punto 1, al explicar mi título. Espero si no probarlo, que sería mucho, sí explicarlo). Quiere decir que el cambio tecnológico es, a primera vista, cuando menos una de estas dos cosas, una amenaza o una oportunidad. Algo que nos machacará, o algo que nos permitirá ser mejores.

3. La primera traducción —la de la amenaza— es la de lo que, con una terminología consagrada por la ciencias sociales y especialmente por la historia, hemos dado en llamar el pensamiento reaccionario. El cambio tecnológico es malo, y se impone la vuelta —romántica, pseudorromántica si se quiere— al pasado. Lo que sucede es que, prescindiendo de si ese pensamiento reaccionario es bueno o malo, la vuelta al pasado es imposible. Mi tesis de que el cambio tecnológico es un cambio ineludible, no dice otra cosa muy diferente.

La segunda traducción —la de la oportunidad— es la traducción de la Ilustración, y muy particularmente del marxismo, hermano gemelo del liberalismo en cuanto hijos ambos de la Ilustración. En realidad es más que una oportunidad, para este análisis. Es una oportunidad automática, en el sentido de que, a la larga (en el largo plazo del mercado o de la lucha de clases, en el largo plazo, replicaría Keynes, en el que todos estaríamos ya muertos) se dará automáticamente. No el hecho mismo, que yo también he calificado de ineludible, sino el hecho como hecho positivo. Por eso yo he calificado en un libro mío (1) a la razón de la Ilustración (hecha de científicidad y de optimismo) de Razón Automática. Olvida esta tesis aquella intuición genial de Fourastié sobre "l' invité inattendu". Es decir, que el cambio tecnológico como oportunidad trae consigo también desoportunidades, costes de oportunidad —dirían, con un sentido próximo a éste, los economistas—, invitados inesperados, por no previstos. Y no previstos, por nunca totalmente previsibles.

4. El pensamiento todavía dominante, y, en este sentido, clásico de las ciencias sociales es, en gran parte, hijo de esta tesis. Con ciertas

(1) Análisis Político de la Empresa. Razón dominante y modelos de empresa. Ariel. Barcelona, 1983.

reservas para el automatismo, pero reservas más que compensadas —me parece— por un optimismo no confesado, pero sí profesado en el inconsciente. El fondo de este análisis está dominado —pienso— por la convicción de que el cambio tecnológico —el modo de producción, en la jerga marxiana— es el que manda, el que determina todas las otras dimensiones y variables de la cultura de la sociedad industrial.

4a. De hecho, estudios rigurosos hechos recientemente para determinar las variables económicas (las convencionales, digamos) que determinan el cambio tecnológico, no han dado resultado alguno de evidencias ni de certezas. Estoy pensando en la tesis doctoral de un colega mío, profesor de ESADE en Barcelona (2). Las conclusiones cuyas son todas negativas, para el caso de España al menos, a la que está referida la investigación. Parece ser, según sus análisis, que la innovación tecnológica (lo que yo he llamado el cambio tecnológico) no es función ni de la dimensión de la empresa, ni de la apertura exterior por la exportación, ni del valor añadido neto por empleado, ni de la naturaleza jurídica del capital (público o extranjero, por ejemplo). Simplemente se da el cambio tecnológico, sin que sea posible relacionarlo, sistémica y analíticamente, con variables económicas concretas. No es mucho como conclusión después de un enorme aparato estadístico y un riguroso método. Pero quizás sea algo, para comenzar a decidirse a correlacionar —de una o de otra manera— el cambio tecnológico con otro tipo de variables, culturales por ejemplo tal como yo propongo.

4b. De hecho esa correlación entre tecnología y variables culturales no se da fácilmente. Más bien lo que ha predominado es una cierta continuación de la tesis clásica, la de la univocidad dominante del movimiento tecnológico como locomotora de progreso, entendido de un modo o de otro. En este sentido, los años 60 son un buen ejemplo de este tipo de análisis (3).

Dos libros coetáneos —comunes y diferentes, al mismo tiempo, comunes en su planteamiento, diferentes en sus conclusiones— son significativos a este respecto. El de Blauner, un germano-americano de la Universidad de Chicago (4) y el de Mallet, un sociólogo francés ortodoxa y originalmente marxista (5).

El libro de Blauner parte de una tesis básica y de un presupuesto metodológico. Presupuesto metodológico: el cambio en la tecnología (el

(2) José María Surís. El comportamiento tecnológico de las grandes y medianas empresas industriales españolas: carácter exógeno o endógeno de la investigación y desarrollo. Barcelona, 1984.

(3) Los años 60 fueron como un laboratorio para las ciencias sociales, en la medida en que innovaron con la implantación en gran escala de procesos productivos automatizados. Nada tiene de extraño que se hiciera normal preguntarse por los efectos en la moral del trabajo (comportamientos, actitudes...) del proceso de automatización.

(4) Robert Blauner, *Alienation and Freedom*, University of Chicago Press, 1964.

(5) Serge Mallet, *La nouvelle classe ouvrière*. Seuil. París, 1963. (2.ª edic. 1969).

cambio en el modo de producción, en la jerga marxiana) condiciona las actitudes y comportamientos del trabajo (la superestructura, también en la jerga marxiana). Y la tesis básica: con la automatización se acaba la alienación obrera traída por la división del trabajo, por la separación del productor de su producto, del obrero de su obra. Y el modo de producción clásico del XIX, el trabajo "en migajas" según la expresión de Friedman, el denunciado por Chaplin en la película "Tiempos Modernos", desaparece, traspasado a la máquina. En su lugar, se instala el todo, como proceso productivo consciente. Al obrero, al trabajador humano, lo que le queda es el control del proceso automatizado, y, por ello, el diseño global del todo. Conclusión de Blauner. El trabajo será, al fin, libre. Y el trabajador se integrará conscientemente a la empresa, que ahora conoce, controla y hace, como un todo ya suyo. La libertad del obrero pasará en adelante por la empresa.

El sindicato, plataforma clásica de libertad del obrero en el XIX, caerá y morirá, ante la nueva empresa en la que se integra. Es su libertad. Su libertad nueva (6).

Mallet parte, en su libro citado, del mismo presupuesto metodológico de Blauner: el cambio en el proceso productivo traído por la nueva tecnología cambiará automáticamente comportamientos y actitudes de trabajo. Y parte también de la misma tesis básica: el modo de producción clásico del XIX (la división del trabajo, el trabajo "en migajas" que implicaba la alienación obrera, la separación del obrero de su obra, del productor de su producto) es sustituido, gracias a la automatización, por un trabajo integrador, imposible de hacer sin el conocimiento por parte del obrero del diseño total de la obra, sin el control por parte del obrero del todo.

Pero si hasta aquí Blauner y Mallet siguen un camino idéntico y lo siguen con el mismo ritmo y método, la conclusión de Mallet es diametralmente opuesta a la de Blauner. El obrero no se integrará en la empresa, haciéndose libre gracias a ella. Todo lo contrario. Al fin, los obreros están en disposición de constituirse en la clase revolucionaria que había predicho Marx, sin que hasta ahora se hubiese realizado. Son los nuevos obreros, concedores, gracias a la automatización, del diseño global de la obra, controladores del proceso como un todo que viven y conocen. Gracias a ellos, la clase obrera está en disposición de hacer saltar eficazmente todo el aparato capitalista de producción. Es la nueva clase obrera, frente a la cual todo lo anterior sólo había sido, en términos marxianos, Lumpenproletariat (7). Una nueva clase obrera, alumbrada gracias a la nueva tecnología, y compuesta, por ello, de jóvenes (educa-

(6) Galbraith parece coincidir con estas tesis en su libro, de ese mismo tiempo, "The New Industrial State", un clásico ya del análisis de la empresa moderna. La de la managerial corporation de Chandler (The visible hand y toda su obra) y la del planning management system, en su propia terminología. Galbraith llega incluso a intentar probar con cifras estadísticas americanas "el ocaso de los sindicatos" ante la atracción de la empresa.

(7) Recuérdese que, en Marx, proletariado no es, sin más, clase desposeída. Se puede estar tan totalmente desposeído que a lo que se llega es a venderse en el sentido moral más degradante del término. Eso es el Lumpenproletariat, incapaz de percibir y de realizar el destino histórico del proletariado. El diálogo marxista-cristiano, que, por parte cristiana identifica proletariado con los pobres de la Biblia, parece desconocer el verdadero análisis marxiano.

dos en la nueva cultura tecnológica), titulados (poseedores de esa herramienta tecnológica) y trabajadores de las industrias-punta (las alumbradas por esa tecnología). El tipo opuesto a la vieja clase obrera, en la que Mallet mete nada menos que a la minería, el tipo romántico del obrero del XIX.

4c. Lo paradójico de esas dos tesis es que, siendo diametralmente opuestas en sus conclusiones (integración radical y efectiva del obrero a la empresa, haciendo inútil incluso el sindicato; oposición radical y eficaz al sistema capitalista, destruyendo su tipo de empresa), los presupuestos metodológicos sobre los que aquéllas se sustentan y el camino analítico que recorren hasta las conclusiones, son los mismos. Un espíritu analítico tiene que sentirse incómodo ante ello. Y tiene que preguntarse qué falta en esos análisis, para que pueda darse ese contrasentido.

Un sociólogo inglés, Gallie (8), se preguntó por ello. Por la consistencia de esa lógica y por sus posibles carencias. Y llegó a una conclusión. La aparente lógica de ambas tesis se sustenta en el hecho de conducir el análisis en el ámbito de un país (de una determinada unidad de cultura), y suponer (presupuesto inconsciente, hijo del presupuesto consciente metodológico) que esas conclusiones son susceptibles de ser extrapoladas a cualquier otro país de análogo nivel tecnológico, lo que sería una pura tautología. ¿Y si hiciéramos análisis positivos de este tipo, pero referidos simultáneamente a países diferentes? Gallie lo hizo así con Gran Bretaña y Francia, tomando como objeto de análisis referente empresas similares de tecnología-punta, para hacer constante la tecnología. Fue un sugerente análisis, y, para los interesados en él, resumo en un cuadro cualitativo hecho por mí, los cuadros cuantitativos de Gallie, con una breve explicación, en nota, de los signos y letras que utilizo.

DECISIONES		INGLESES		FRANCESES	
		MODO REAL	MODO IDEAL	MODO REAL	MODO IDEAL
A LARGO PLAZO	A	1	1	1	2
	B	1	1	1	2
A CORTO PLAZO	C	2	2	1	2
	D	2	2	1	2
	E	2	2	1	2

(9)

(8) Duncan Gallie, *Automatisation et légitimité de l'entreprise capitaliste*. En: *Sociologie du Travail*, n.º 3 (1977) págs. 221-242.

(9) 1. Las decisiones tomadas por Gallie para su estudio (decisiones con impacto en los comportamientos de trabajo a corto o largo plazo) son: A, el presupuesto. B, las inversiones en nuevas unidades de producción. C, la política salarial. D, los turnos de trabajo. E, la plantilla. 2. Las respuestas posibles —pues de una encuesta se trata en definitiva— eran tres: a) la direc-

5. Metodológicamente, el análisis de Gallie sirve, a mi juicio, para una cosa. Si se quiere entender —y consecuentemente, dominar, humanizar... la relación tecnología-organización, cambio tecnológico-cambios organizativos, la herramienta analítica necesaria es del tipo de cross-cultural analysis, para utilizar la terminología bien expresiva de los anglosajones. Es decir, la relación que se propone a análisis sólo se hace realmente perceptible (y remodelable, humanizable, en definitiva) *mediando* esa relación con la cultura —con las diferentes culturas— entendida ésta (en el sentido de los antropólogos, más que en el de los historiadores, demasiado hijos, todavía, de la Ilustración) como un sistema de percepciones (de filtraje de los estímulos que nos acosan) y de valores (de valoración de esos mismos estímulos). A esa morfología de valores percibidos es a lo que yo llamo —con otros— variables culturales. Variables culturales que, a su vez, se encarnarían y traducirían (en la medida en que aquéllas se decantan en comportamientos colectivos, en pautas sociales de conducta) en variables institucionales. Al entramado de esas variables, de las cuales unas son expresión exterior de las otras, es a lo que yo llamo, para aplicarlo a la organización económica y social, cultura.

En este sentido y para el tema que hoy nos ocupa, mi tesis es que entre el cambio tecnológico como hecho dado, como hecho ineludible (en el sentido de mi apartado n.º 1) y su impacto también ineludible en los modos de organización social (de la empresa, de la economía, de la sociedad...) hay una mediación necesaria que hacer, si no renunciamos, en primer lugar a la propia comprensión del fenómeno real, y, en segundo lugar, a la tarea humana de ser nosotros los que conducimos la organización y no que la organización nos lleva a nosotros.

El sitio de esa mediación —teórica y práctica, de comprensión y de dominio— es, ya lo dije, la cultura. Y es también el sitio de la ética, como mediación cultural que es de la fe para el creyente que afirmamos y pretendemos ser nosotros. Entre cultura y ética, para mí, sólo hay una diferencia de grado, casi sólo de matiz, desde una perspectiva analítica.

El primer análisis —el puramente cultural— constataría, más bien, lo que hay, el sistema de percepciones y valoraciones vigentes en una sociedad dada, como se deduce, por ejemplo, de análisis como el citado de Gallie (10). El segundo análisis, en cambio, el ético o el ético-cultural,

ción, b) la dirección con consulta al personal, c) el mutuo acuerdo de dirección y personal. Si se analizan los resultados cuantitativos de la encuesta, las respuestas están polarizadas en a) (a la que yo llamo 1) y en c) (a la que yo llamo 2). Por eso sólo utilizo estas dos respuestas. 3. No se olvide que tanto lo que yo llamo, simplificando, "modo real" (cómo se toman las decisiones) como lo que yo llamo "modo ideal" (cómo deberían tomarse), son sólo *percepciones* de los que contestan. Pero tampoco se olvide que en la ciencias sociales, las cosas no son como son, sino como las percibimos. Un argumento que refuerza mi tesis de la primariedad de las variables culturales.

(10) Ejemplos de ello sería la tesis weberiana que relaciona la ética protestante con el espíritu del capitalismo. O la historia —de percepciones— de la Alemania de los años veinte (o la de la inmediata segunda postguerra) con respecto al sistema alemán (variables institucionales) de congestión. O la misma definición weberiana de autoridad como índice (aito) de probabilidad de ser obedecido. Lo que reconduce el tema a valores sociales de mutua aceptabilidad, es decir, lo saca del plano especulativo (también legítimo) para llevarlo al positivo, sin hacerlo por ello automático, vacío, de lógica meramente formal, desconectado de las variables culturales dadas que lo configuran y le dan contenido.

buscaría más bien un sistema de valores (el cristianismo, el humanismo...) que queremos llevar a los sistemas vigentes dados, que nos esforzamos por encarnar en las pautas sociales —transformándolas—, salidas como “mores” de aquellos sistemas de percepción y valoración dados. El reto del cambio tecnológico, ahí es donde, a mi juicio, se inscribe. De ahí su interés, no como algo automático (que sería así bien poco interesante, o sólo temible), sino como algo cultural, axiológico, en definitiva, ético. Al menos para los que creemos que el *ser* humano se configura esencialmente por su *deber-ser*, por su utopía en el sentido fuerte —el mejor— del término, por la Razón Utópica en el sentido concreto que yo he dado a esa palabra en un libro mío (11), como Horizonte, que nunca se alcanza, pero que siempre apunta el camino...

5a. El primer análisis citado yo lo he hecho para aplicarlo a la empresa como estructura, en el libro que acabo de citar (12), para destacar o identificar —para tipificar en el sentido weberiano de los tipos ideales— tres grandes familias de modelos de empresa (el “anglosajón”, el “germánico” y el “latino”) en función de variables culturales e institucionales (en el sentido antes expuesto) que varían, o se combinan de maneras diferentes, produciendo esas diferentes familias de modelos (13).

(11) Cf. nota 1. El capítulo a que me refiero es la “Sección II. Los diferentes tipos de racionalidad. 3. La Razón Utópica”. págs. 46-52.

(12) Cf. nota 1. También he hecho un análisis similar —de sociología jurídica— comparando la idea de empresa en la legislación alemana, francesa, italiana y española, en otro libro mío: *Empresa y Democracia Económica*. Madrid, Guadiana 1976 (2.ª edición. Barcelona. Argot 1983).

(13) Las variables culturales que yo utilizo para la empresa serían esencialmente: a) sistema de percepción integrativa o conflictiva (predominantemente integrativa o conflictiva, en la realidad), b) sistemas de percepción de la economía y de la propia sociedad como relaciones contractuales de cambio (tradicción liberal de origen anglosajón) o como relaciones administrativas de autoridad, de decisiones no anónimas (tradicción institucionalista de origen germánico) y c) sistemas de percepciones pragmáticas (reformistas, que toman la economía como algo en sí) o idealistas (revolucionarias, que reducen la economía a mero disfrace de la política, en la más pura tradición marxiana, por aparentemente paradójica que pueda parecer esta traducción mía). Por otro lado, las combinaciones de esas variables culturales se decantarían en variables institucionales (comportamientos colectivos, pautas sociales de conducta) que esencialmente se mueven —con variantes alternativas en medio— entre a) la negociación de poderes (bipolaridad o multipolaridad social) a la búsqueda del equilibrio o de la ruptura de todos los equilibrios, o b) la reinstitucionalización del poder (jerarquización, organización monopolar) de signo autoritario o democrático.

Finalmente pienso, que detrás de esas estructuras sociales, así configuradas a partir de esas variables culturales e institucionales, emergen tipos de razón diferentes —estructurantes de aquéllas— y que se constituyen en razón dominante para una estructura o subestructura dada. Un ejemplo de lo que propongo (y un ejemplo que luego podría y debería hacerse más complejo, introduciendo más variables en la línea de lo que acabo de decir) podría ser la siguiente matriz, a partir de la combinación de los dos pares de conceptos a) integración/conflicto y b) participación/no participación.

	INTEGRACION	CONFLICTO
NO-PARTICIPACION	RAZON EMOCIONAL	RAZON AUTOMATICA
PARTICIPACION	RAZON UTOPICA	RAZON RAZONABLE

5b. Pero el segundo tipo de análisis es el que habría que hacer porque es realmente el que importa y el que más interesa. Con la ambición idealista, sin límites, de la Razón Utópica teórica (que las cosas sean como deben ser), o con la modestia y el realismo éticos, de la ética encarnada, de la Utopía mediada en el topos humano (que ya que las cosas no son como deberían, que no sean al menos como son) (14). Ya se ve que sin renunciar a la Razón Utópica como horizonte, mi planteamiento se inclina por esta segunda perspectiva.

Pero ello no es un planteamiento concreto de análisis, sino la invitación a un análisis necesario (desde unos ciertos presupuestos metodológicos que he intentado destacar). Una invitación que concluyo con apenas unas preguntas, que espero que M. Seurat desmenuce y concrete desde la riqueza de su experiencia. Preguntas que yo situaría en una triple perspectiva.

1. Desde la experiencia histórica, cuáles son los sistemas de percepción y de valores, las estructuras sociales concretas que mejor han respondido en el pasado a los retos de los cambios tecnológicos de su momento.

2. Desde la experiencia presente, cuáles son las posibilidades concretas de crear, en una situación dada, la cultura organizativa concreta que, de acuerdo con aquella experiencia histórica, domine mejor el reto del cambio tecnológico, haciéndolo cambio positivo, que construya y no destruya, que presente el mejor resultado constructivo neto.

3. Desde la concepción de una ética encarnada (como es la cristiana), qué valores morales y éticos habría que promocionar para dominar y conducir nosotros el cambio tecnológico (en vez de ser dominados y conducidos por él), y cuáles serían las mediaciones culturales e institucionales que mejor encarnarían ese horizonte ético.

Con ello, yo concluyo. Con preguntas. Nuestro trabajo de ahora, el que nos ha reunido aquí, es encontrar respuestas (o nuevas preguntas) a partir de la experiencia reflexiva de todos.

(14) Un realismo y una modestia éticos de los que el pensamiento socialcristiano (la llamada doctrina social pontificia) es históricamente —y de vuelta hoy de tantas cosas —un buen ejemplo y hasta un paradigma. Vale la pena recordarlo.

La agricultura española en el Mercado Común

Los duros años de la transición

Julián Abad

Cuando el 12 de junio, envueltos en la solemnidad del salón de Columnas del Palacio Real, presididos por la estatua del más europeo de nuestros monarcas (Carlos V), los plenipotenciarios europeos firmaban el Tratado de adhesión del Reino de España a las C. E. E., las campanas de nuestros campos parecían invitadas a repicar regocijadas. El análisis de los términos del tratado (capítulo 3 fundamentalmente) y los efectos inmediatos que ya hemos empezado a percibir, disminuyen notoriamente el optimismo oficial. El tratado nos ha metido en casa diez años de *transición hacia el bienestar*, de los que al menos cuatro están más llenos de perjuicios que de beneficios para los agricultores. Hago esta afirmación con carácter general, aunque las excepciones obliguen a matizarla.

I. EL MARCO COMPRENSIVO

La Comunidad Económica Europea es en realidad una unión aduanera en la que existen varias líneas de defensa: un primitivo "zollverein" en el que los bismarckianos de la primera hora protegen los intereses de sus ciudadanos, y varias líneas de ampliación en las que se obliga a los nuevos socios a reconvertir sus políticas antes de convertirse en beneficiarios de la unión.

De este modo los mecanismos proteccionistas españoles, los acuerdos con terceros países, los planes de desarrollo, la orientación de cultivos, la formación de precios, etc., son paulatinamente sustraídos a la soberanía española. Hay que decir de entrada que no existen compromisos equivalentes en los países ya miembros del Mercado Común, que conservan los compromisos adquiridos con países terceros (Israel y Marruecos sobre todo) aunque perjudiquen directamente los intereses de España. Y no sólo eso; la aún no definida política global mediterránea deja en alguna medida inerte a España de cara a futuras concesiones a terceros que necesariamente tendrán efectos negativos para España.

Pero aún hay más: sobre esta unión aduanera-definición ciertamente restringida pero válida de las CEE-planea a futuro la sombra de una evolución cuyo signo no es claro. Los privilegios que mutuamente se otorgan los países miembros van directamente en contra de los acuerdos del GATT y está por ver si los acuerdos mundiales permitirán un juego desahogado de los más particulares acuerdos del Mercado Común. Quizá el futuro dicte más una mundialización que una europeización de las economías. Mientras se despeja esta incógnita, ya percibimos signos de incomodidad cuando, por ejemplo, los Estados Unidos apelan al GATT para defender sus mercados en Portugal y España y están dispuestos a penalizar algunos productos españoles imponiendo restricciones como mecanismo de reequilibración ante las restricciones a las ventas norteamericanas. Se empieza a pedir, ahora desde el otro lado del Atlántico, después quizá desde este lado, que se reforme la PAC (Política Agrícola Común) por "irracional, antilibrecambista y generadora de desajustes presupuestarios". Podemos encontrarnos, no hay que descartar la hipótesis, caminando hacia una meta que, poco antes de ser alcanzada, haya cambiado de contenido y hasta de signo.

II. LA POLITICA AGRICOLA DE LA C. E. E.

1. Los mecanismos de intervención

El fundamento de la PAC (Política Agrícola Común) se basa en tres principios:

a) *La libre circulación de productos agrarios*, lo que en realidad nada concreta, puesto que la libre circulación de mercancías es la propia esencia del Tratado de Roma.

b) *La preferencia comunitaria*, mediante la cual, y por múltiples mecanismos, se protege el mercado europeo de las fluctuaciones del mercado mundial y, al mismo tiempo, se asegura la comercialización prioritaria de los productos obtenidos en los estados miembros.

c) *La solidaridad financiera*, que asegura el trasvase de fondos para mantener los precios. El mecanismo práctico de esta solidaridad es el FEOGA (*Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola.*)

Al servicio de estos principios, existen en las CEE varios sistemas de intervención, de los que solo citaré los más conocidos y ciertamente los que más van a determinar en el futuro inmediato el comportamiento de nuestra agricultura. Son estos:

— *OCM (Organizaciones Comunes de Mercado) tendentes a garantizar unos precios comunes.* Cuando el precio de mercado de un producto cae por debajo del precio de sostén, la CEE garantiza la compra ilimitada de dicho producto a los precios de intervención.

— *OCM tendentes a proteger al agricultor europeo frente a terceros.* Esto se hace mediante un complicado juego de *prélèvements-restituciones.*

— *OCM tendentes a ayudar complementariamente a algunos productos.* Se trata de unos cuantos productos que sólo representan el 10 por ciento de la producción final agraria, pero que son productos especialmente sensibles para España: trigo duro, aceite de oliva, algunas semillas oleaginosas y algunos tabacos. Son cultivos mediterráneos en los que la ampliación de miembros causa dificultades no solo a Italia, Grecia y Francia, sino también a países terceros que trabajan desde hace tiempo por desbordar el marco bilateral y conseguir un acuerdo global mediterráneo en materia agrícola.

El juego de estos sistemas de intervención asegura unos precios razonables al agricultor sin que crezcan parejamente los precios al consumo. Aproximadamente puede decirse que solo un veinte por ciento del incremento en el PA (precio agrario) repercute en el PD (precio doméstico)

2. Los efectos de/en las estructuras

Así pintada, la PAC parece una panacea para la agricultura comunitaria condenada, como la española, a través de decenios, a ser la pagana del desarrollo industrial. Sin embargo, existen graves problemas sin solucionar:

No se ha conseguido el equilibrio agrícola regional sino que aun se han incrementado las distancias.

La carga financiera que la Europa verde representa amenaza con crisis periódicas y, no sabemos si alguna de ellas será definitiva.

Al actuar preferentemente sobre los precios, la PAC beneficia mucho más a los agricultores que poseen mejor estructura productiva, tanto por el tamaño de la explotación como por el grado de modernización y por la adecuación del cultivo y la estacionalidad.

En consecuencia, la PAC, aun siendo un mecanismo ágil y positivo, no es en sí mismo capaz de corregir totalmente los efectos desequilibradores derivados de la estructura agraria. Por ello, la PAC conlleva también el que se modifiquen las estructuras de la agricultura en los países miembros. Los beneficios del Mercado Común agrícola sólo serán tales cuando la tecnificación, la estructura de gastos de explotación, la dimensión de las fincas, el coste oportunidad, etc. se hallen en niveles aceptables de racionalidad económica. Si analizamos tanto los gastos de *FEOGA-orientación* como los de *FEOGA-garantía* por países, observaremos fácilmente que el coeficiente por hectárea es claramente menor en Italia y Grecia que en la Europa central. La explicación es doble: por una parte los productos agrícolas del centro y del norte están globalmente mejor protegidos; pero, por otra parte, las deficiencias estructurales del sur acentúan la tendencia a ser menos beneficiarios de la PAC.

Las reflexiones anteriores se refieren a la PAC en su estado actual. De cara al futuro, son previsible notables reformas que traerán como consecuencia el que, para obtener beneficios equivalentes, el número de agri-

cultores tendrá necesariamente que disminuir. De lo contrario, resultaría a medio plazo imposible presupuestariamente atender a las partidas de la PAC. De hecho la PAC está en continua reforma a partir del Mandato del 30 de mayo de 1980 y cada año, en la fijación de los precios de intervención, en las subvenciones por reconversión, en la protección del consumidor se producen cambios de criterio. Por ejemplo, en la fijación de los precios de 1985 la Comisión propuso incrementos entre cero y 2 por ciento para la mayoría de los productos (umbral de garantía). Para la leche, que tenía ya graves problemas de depreciación, sólo propuso un aumento del 1,5 por ciento; para la mantequilla, una reducción de más del 3 por ciento.

Estos cambios anuales se establecen en función de la buena o mala campaña (por ejemplo la excelente cosecha cerealística de 1985 obligó a la Comisión a rebajar el precio de intervención en un cinco por ciento). Esto se produce porque los excedentes hacen que se agoten los fondos y éstos no son extensibles, sino fijados por presupuesto global. Más kilos, menos precio. Más explotaciones, menos subvenciones. Esta es la ley de la PAC, que no es más que aplicación de la vieja ley del mercado, aunque moderada por la intervención.

III. LOS PROBLEMAS INMEDIATOS PARA ESPAÑA

Expuestos someramente los mecanismos de actuación de la PAC y hecha una referencia inicial al marco interpretativo de la nueva situación de nuestra agricultura, pasemos ahora a analizar los efectos inmediatos que la adhesión al Tratado de Roma provocará en nuestros agricultores. Cuando hayamos cumplimentado la etapa transitoria, con todos los defectos, seremos beneficiarios plenos de la PAC, pero, entre tanto, nuestros campesinos habrán de aguantar más palos que velas.

1. Frutas y verduras frescas

Para este importantísimo capítulo, se prevé un período transitorio de *diez años*, con once descuentos porcentuales, el primero de ellos establecido en el mes de marzo pasado y los restantes a establecer anualmente. Este desarme arancelario por parte comunitaria se producirá con el siguiente ritmo:

1986	10%	1990	25%	1992	4%
1987	10%	1991	15%	1993	4%
1988	10%			1994	4%
1989	10%			1995	4%

Como se ve en el estadillo anterior, los porcentajes de desarme comunitario serán muy fuertes los años 1990 y 1991.

Pues bien, sólo *a partir del cuarto año, la situación global de nuestras frutas y verduras será igual que la que actualmente tienen las frutas y hortalizas marroquíes*. En la actualidad y hasta el 90; nos encontramos

peor tratados arancelariamente que países terceros. Esto es una evidencia. Nuestro tratado preferencial, sustituido por el de adhesión, era notoriamente peor que el conseguido por Marruecos. Al partir de esa situación inicial tan negativa podemos prever algunas dificultades inmediatas para nuestras exportaciones del sector.

La tentación de presionar sobre Marruecos parece desaconsejable ya que no debemos olvidar que, como consecuencia de la firma del acuerdo pesquero con Rabat, estos productos gozan de facilidades de paso por nuestro territorio. Por otro lado, los marroquíes han efectuado una ingente tarea de reconversión de cultivos y se han especializado en variedades tardías. Ello nos deja en cierto modo libre el campo de frutos y verduras tempranos, en los que España goza de singular exclusividad, aunque mal aprovechada por el escaso desarrollo de los cultivos en invernadero y por la amenaza de salinización que pesa sobre las exportaciones de Almería en las que tantas esperanzas se cifraron. A pesar de la mínima concesión arancelaria, en productos tempranos podremos, por desabastecimiento del mercado europeo, colocar en condiciones ventajosas un contingente importante.

Para no magnificar nuestras oportunidades hay que señalar que el grado de autoabastecimiento de la CEE es muy elevado: 96 por ciento en hortalizas, 77 por ciento en frutas frescas (medias anuales).

Subsiste, por tanto, la preocupación por nuestras exportaciones en temporada normal (ni tempranos ni tardíos) porque en esa temporada el autoabastecimiento de cada país es aún más elevado. Además, la oferta de Bulgaria, Rumania, Albania, Egipto, Túnez, Chipre, Israel, etc., tiende a situarse muy por debajo de los precios de mercado, con lo que caben prever importaciones sobre todo clandestinas que perjudicarán nuestras posibilidades.

Ello explique quizá las restricciones cuantitativas previstas en el art. 77.

2. Los cítricos

Recordemos que en las primeras décadas del siglo XX España era exportador casi monopolista (90 por ciento) de cítricos a Europa. A partir de 1942, la política forzada de autarquía obligó a las autoridades españolas a restringir el cultivo de naranjas en beneficio de los cereales. Eran los años del hambre, a los que se añadían problemas políticos que dificultaban nuestras exportaciones. El Servicio Nacional del Trigo creó un ciclo producción-comercialización netamente protegido que repercutió en la disminución tanto de nuestra producción de cítricos como de nuestra capacidad exportadora.

En 1942 (14 de diciembre) se obligaba a la previa autorización para nuevas plantaciones de cítricos. En 1953 (26 de junio) se prorrogaron estas restricciones al mismo tiempo que el trigo gozaba de prioridad para conseguir abonos nitrogenados. Sólo a partir de 1960, se ha producido una moderada expansión de los cultivos y, lo que es más importante en

términos positivos para el futuro, una transformación de los cultivos que nos ha hecho conseguir nuevas variedades con mejores opciones exportadoras.

Pues bien, este sector va a encontrar dificultades importantes en la etapa transitoria. Verá *disminuir la desgravación fiscal a la exportación*, por imposición sobre todo de Italia que supo aprovechar a su favor los años en que este país fue el único productor comunitario.

Además, sufriremos también aquí el efecto de partir de una situación previa que, llamándose preferencial, es notablemente peor para España que para el resto de países terceros de la cuenca del Mediterráneo, como podemos ver en el cuadro siguiente:

DISCRIMINACION ARANCELARIA CEE A LAS IMPORTACIONES CITRICAS PROCEDENTES DE LOS PRINCIPALES PAISES MEDITERRANEOS EN VIRTUD DE SUS RESPECTIVOS ACUERDOS PREFERENCIALES

Producto	TAC	España	Mogreb	Israel	Egipto	Turquía	Chipre	Malta
08-02 A 1. Δ Naranja								
1 abril a 30 abril	13	7,8	2,6	5,2	5,2	5,2	5,2	5,2
1 mayo a 15 mayo	6	3,6	1,2	2,4	2,4	2,4	2,4	2,4
16 mayo a 15 octubre	4	2,4	0,8	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6
16 octubre a 31 marzo	20	12	4	8	8	8	8	8
08-02 B. Mandarina	20	12	4	8	8	8	8	20
08-02 C. Limón	8	48	1,6	4,8	4,8	4	4,8	8
08-02 D. Pomelo	4	4	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	4

Fuente: Arturo Camilleri, "La agricultura española ante la CEE".

Como puede apreciarse directamente en el cuadro, sufrimos una seria discriminación ya que nuestros cítricos son recargados proporcionalmente mucho más que los de cualquier otro país Mediterráneo. Y es precisamente en la temporada alta (octubre-marzo) cuando la discriminación es más importante, ya que nuestras naranjas están penalizadas ocho puntos por encima de las marroquíes y cuatro por encima de las israelíes, nuestros dos principales competidores.

En limones, resulta casi increíble que estemos sometidos a un arancel del 48 por ciento. A partir de estos porcentajes, cualquier rebaja porcentual resulta parca en los primeros años. Por ello, podemos afirmar que, no sólo respecto a Marruecos, sino también respecto a Israel nos vamos a encontrar en *situación de inferioridad durante al menos tres años*.

Además de estas perspectivas sobre la tarifa arancelaria, nada halagüeñas como hemos visto, el artículo 77 del tratado prevé también *contingencias*, aún no negociadas. Este año ya se ha dejado sentir la contracción del mercado europeo y hay zonas de Almería y Andalucía a las que ni siquiera se han acercado los tasadores, no habiendo por tanto recibido los cultivadores oferta alguna.

3. El vino

El sector vinícola es uno de los más intervenidos tanto en la CEE como en España: juegan precios de garantía, destilaciones obligatorias, régimen de ayudas europeas al almacenaje del vino de mesa, etc.

El sistema, no obstante, es mucho más complejo en la CEE, donde se distinguen seis tipos de vino a la hora de aplicar un determinado régimen de precios, mientras que en España únicamente se considera la *calidad única*. Además el plazo de inmovilización de stocks por parte de la iniciativa privada es sensiblemente superior en la CEE. La PAC garantiza un precio mínimo a los productores que se fija en el 82 por ciento del precio de orientación, siempre que se hayan cumplido todas las normas de destilación obligatoria.

Por otra parte, la elevada fiscalidad que grava el consumo del vino convierte el mercado europeo en un mercado prácticamente inextensible, lo que originará dificultades de colocación a nuestros vinos. Durante los cinco últimos años incluso ha descendido en un 0,9 por ciento el consumo interno de vino en la CEE.

Este es el contexto en el que se sitúa nuestra adhesión. Veamos ahora los términos: en virtud del acuerdo de Dublín de 1984, la cuota máxima de vino español de mesa con derecho a destilación con precio garantizado se sitúa en 27,5 millones de hectolitros. Ello significa que *casi la mitad de nuestra producción queda absolutamente desprotegida* (exactamente 23,375 millones de hectolitros, si se mantiene la producción del año 1984).

A la vista de estas perspectivas, se avecina una reconversión de cultivos, un arranque, no sabemos aún en qué medida subvencionado, y un control mucho más riguroso de las calidades.

Dentro de este capítulo de vinos hay algo realmente incomprensible y que no nos explicamos cómo ha podido ser admitido por los negociadores españoles: la CEE reconoce las denominaciones *Jerez*, *Xerex* o *Sherry*, pero no suprime las denominaciones *British Sherry*, e *Irish Sherry* para las bebidas comercializadas en el Reino Unido y en Irlanda respectivamente.

El Gobierno español se ha reservado la posibilidad de negociar posteriormente la supresión de estas denominaciones exteriores de nuestro Jerez, pero no vemos la manera como podrá presionar en 1995 ante los bien defendidos comerciantes ingleses e irlandeses. Es una reserva más para salvar la cara que para obtener efectos prácticos.

Quizá la ventaja mayor en este sector provenga del sistema de *restituciones* a la exportación a terceros países, sistema del que a largo plazo resultará beneficiada España.

Las nuevas plantaciones estarán vedadas excepto para los vinos de mesa de primera calidad y las replantaciones sólo se autorizarán dentro de los ocho años siguientes al arranque. También nuestros vitivinicultores se verán obligados a remodelar el tamaño de las explotaciones, pues

las ayudas a los vinos de mesa sólo se aplicarán a unidades de cien hectáreas constituidas por parcelas de dos hectáreas que sean propiedad de un mismo vitivinicultor.

La CEE otorgará primas al abandono del cultivo en las categorías segunda y tercera.

4. El aceite de oliva

El aceite de oliva, a nadie se le oculta, es un producto tradicional de exportación. Los precios del mercado interior se han mantenido casi siempre por debajo de los costes de producción, por lo que a pesar de las subvenciones, desde 1967 la superficie de nuestros olivares ha descendido en una media anual de unas 20.000 hectáreas, aunque la disminución se ha efectuado en las provincias donde era posible sustituir el olivar por otros cultivos más rentables y no en la principal región productora que es Andalucía.

El aceite de oliva fue uno de los pocos productos que obtuvo concesiones importantes en el acuerdo preferencial de 1970. Por ello la situación de partida no es tan preocupante como en otros sectores agrarios. En el artículo 2 del Anexo 1 de dicho acuerdo se establece una reducción de 0,5 Unidades de Cuenta por Quintal métrico para la importación de aceite de oliva español. Esta concesión era inferior a las obtenidas por Túnez y Marruecos en sus respectivos acuerdos, pero superior a las concedidas a Grecia.

Nuestras exportaciones a Europa se han visto perjudicadas por las tasas de prélevemet a la importación ya que estas tasas se establecen en proporción al precio de origen, y nuestros precios, aun siendo bajos, son superiores a los de Túnez, Marruecos y Turquía.

Dos consecuencias principales parece que se habrán de derivar del acuerdo de adhesión:

1. *La fijación de una superficie olivarera que pueda acogerse a la reglamentación comunitaria*, norma que ya existía en la CEE antes de la ampliación. Esta medida se complementará probablemente con la imposición de tasas sobre el consumo de otros tipos de aceite en la CEE, de forma que los precios entre el aceite de oliva y otros aceites vegetales se aproximen.

2. El mecanismo de aproximación de precios entre los españoles y los europeos —hoy sensiblemente superiores— sólo se producirá a un ritmo *del cinco por ciento anual*. Ello quiere decir que durante algunos años podrán seguir subsistiendo algunas medidas proteccionistas españolas, pero también significa que *hasta el año 2006* nuestros olivareros no gozarán de los plenos derechos comunitarios, horizonte tan lejano que “no deja de ser ridículo” en expresión de Rafael Illescas.

5. Leche fresca, mantequilla, carne, quesos y trigo blando

Todos estos productos, a diferencia de los estudiados anteriormente, son productos sensibles para España. Es decir, en principio, una supresión de aranceles perjudica a nuestro país, del mismo modo que la supresión nos beneficiaría en los productos descritos en los puntos anteriores.

Pues bien, en estos cinco productos los negociadores españoles han defendido nuestro mercado interior consiguiendo unos *contingentes*, con aumentos anuales durante cuatro años. Estos contingentes son:

a) *Para la leche fresca*, 160.000 toneladas, con aumentos del 10, 12 y 15 por ciento en los tres años primeros de vigencia del acuerdo.

b) *Para la mantequilla*, 1.000 toneladas, con un incremento del 15 por ciento anual.

c) *Para la carne de bovino*, 20.000 toneladas, con incrementos del 10, 12, 15 por ciento anual.

d) *Para los quesos*, 14.000 toneladas, con incrementos anuales del 15 por ciento.

e) *Para el trigo blando*, 175.000 toneladas, con incrementos anuales del 15 por ciento.

El precio de todos estos productos es más bajo (en el trigo blando viene a ser equivalente) en Europa que en España donde el desarrollo de los sectores ha sido tardío y no suficientemente tecnificado.

Desde el punto de vista comunitario, estas limitaciones son muy fuertes, pero desde el punto de vista español no son suficientes y, además, se desbordan en períodos de tiempo extraordinariamente breves.

Desde los sindicatos gallegos, por otra parte, se ha venido denunciando que en los primeros meses de adhesión, la CEE está superando en términos mensuales las cantidades que corresponderían según los contingentes establecidos, con la consiguiente caída del mercado nacional.

Aún es más preocupante que, al amparo de esta política, muchos han presionado sobre las vaquerías españolas hasta hacer desistir al pequeño vaquero, que en muchos casos está vendiendo el ganado. Primero se hizo una campaña soterrada que nos quería hacer creer que la leche española era de inferior calidad. Si efectivamente el consumidor recibe leche envasada de calidad más baja, no se debe ciertamente a las vacas, que son de las mismas razas, ni a los pastos, sino a las manipulaciones especulativas que las centrales lecheras efectúan.

También me consta por un informe de los veterinarios catalanes que ha existido una acción combinada de las centrales para dificultar la recogida, poco rentable, de las pequeñas explotaciones aisladas; son múltiples los pretextos: falta de calidad, deficiencias sanitarias, insuficiente contenido de grasas, etc. Según el mismo informe, que sin duda hay que matizar porque puede interpretarse como defensa de la profesión ame-

nazada por la supresión de explotaciones, se consigna también el dato de que en 18 meses nuestra cabaña lechera ha disminuido en un millón de unidades. En general ha sido el pequeño vaquero de la cornisa cantábrica el que ha optado por cerrar ante la imposibilidad de resistir más de dos semanas sin una recogida regular de su producción. Esta disminución no sería sino el reflejo del miedo a la CEE, miedo que los contingentes no consiguen eliminar.

CONCLUSIONES

El análisis precedente no puede considerarse como definitivo, ni pretende negativizar lo conseguido en el Tratado de Adhesión, pero creo sinceramente que sustenta suficientemente la afirmación de que la transición, hasta que nuestra agricultura goce de los beneficios europeos, será dura y acelerará la disminución de nuestra población agraria, extremo por otra parte inevitable tanto si estamos en Europa como si no hubiéramos entrado en ella.

El dato frío de que, por primera vez en tres años, durante el primer trimestre de 1986 el saldo de nuestra balanza comercial con la CEE haya sido negativo, reinvirtiendo una dinámica que había conseguido cobertura completa, puede ser significativo. Aunque haya otros factores explicativos, este cambio de signo tiene una parte de explicación en el tratado de adhesión. Europa ha protegido mejor sus intereses agrarios que España en el período transitorio. Las exportaciones a la CEE se redujeron en el período enero-marzo de 1986 en un 2,6 por ciento, mientras que las importaciones de los Once se incrementaron en un 14,1 por ciento sobre el mismo período del año 1985. Estas cifras engloban también el sector industrial, pero no dejan de reflejar el comportamiento de la agricultura.

Quizá no había otra opción, pero el tratado firmado no es, desde luego, el mejor de los posibles.

BIBLIOGRAFIA

2. RELIGION

LOPEZ, Julián y ISUSI, María Begoña de (Departamento de Investigación Sociológica —DIS—): **Valores de la Juventud cristiana de España**. Ed. Confer. Madrid, 1986. 270 págs.

El objetivo de este estudio fue conocer qué VALORES humanos, sociales y cristianos tienen los jóvenes que creen en Jesús. El método sociológico de análisis elegido, la perspectiva de los valores, ha sido un acierto, ya que el estudio a través de los valores es una de las maneras más eficaces de llegar en profundidad al fondo de las personas y de los colectivos, al mismo tiempo, que es una de las maneras más serias de abordar los comportamientos futuros, los cuales, tratándose de jóvenes (en rapidísimo cambio por la edad), es tan importante conocer, en la medida de lo posible.

Otro objetivo importante era saber qué imagen de la Vida Religiosa actual tienen estos jóvenes, ya sean seculares o religiosos/as, en contacto actual con la Vida Religiosa.

La obra, después de una importante introducción (clara y pedagógica) sobre la teoría de los valores, se divide en cuatro núcleos.

El núcleo primero del estudio expresa los valores de la vida personal y relacional; se hace un análisis amplio de quién son "los otros" para esta juventud, cómo se relacionan con los demás y cuáles son sus pautas y valores en la relación.

El núcleo segundo trata de los valores sociales de esta juventud; es decir cómo ellos valoran a la sociedad actual, con lo cual van manifestando qué modelo de sociedad es la que ellos viven en contraste con la vivida por el mundo adulto y con esto expresan la sociedad que ellos desearían vivir. Se analiza en profundidad la relación entre la persona, la vida en grupo y el trabajo. Datos que traducidos al lenguaje

de la vida religiosa, es lo mismo que conocer cómo se viven los valores de vida personal, la vida comunitaria y del trabajo apostólico. Se analizan con gran amplitud las simpatías políticas de estos jóvenes, y se descubre que estas simpatías políticas están más ligadas de lo que a primera vista podría creerse a la concepción que se tiene, tanto de la fe cristiana, como de la Iglesia.

El núcleo tercero analiza los valores fundamentales de significación cristiana: Dios, Jesucristo, la Sagrada Escritura, la fe, la Iglesia. El análisis de la juventud ante la Iglesia es importante y clarificador y está estudiado ampliamente y con grandes matices en la obra. Se constata en los datos cómo estas realidades fundamentales son valoradas por la juventud. Aparecen las diversas jerarquías de los valores cristianos fundamentales que explican tantas situaciones, tantas diversidades que tienen su origen en estimar la misma realidad con valores distintos.

En este núcleo se estudian también las dificultades que los jóvenes tienen en cuanto creyentes; se analizan las experiencias esenciales de la vida cristiana (la vivencia de Dios, la oración personal, la Eucaristía, etc.) y cómo han influido en estos jóvenes la familia, los amigos, los estudios y los medios de comunicación.

En el núcleo cuarto y último los jóvenes hacen una valoración de la Vida Religiosa activa que ellos viven o conocen; nos manifiestan si la Vida Religiosa tiene o no tiene sentido para la juventud creyente actual, que es lo mismo que decir, que si la Vida Religiosa tiene o no tiene futuro. Expresan qué atractivo y qué valor tiene hoy la Vida Religiosa masculina y femenina para la juventud; cómo ellos valoran una Vida Religiosa evangélica, pero más adaptada al mundo actual. Por último, con ese poder penetrante de los ojos nuevos de la juventud nos dan la imagen de lo que para ellos es la Vida Religiosa, en la cual nos descubren cuáles son las fuerzas y las

debilidades de los religiosos y religiosas actuales.

J. L.

les de referencia para círculos de estudios, etc.

A. B.

2.1. PENSAMIENTO SOCIAL CRISTIANO

AUSTIN PARKER, John: **Los cristianos y las armas nucleares** (título original *The Church and the bomb. Nuclear weapons and Christian conscience*), trad. de Angel Ruiz Camps y P. Márquez. Ed. HOAC, Alfonso XI, 4.º-3.º Madrid, 1986, 198 págs.

Entre nosotros son bastante conocidas las Cartas Pastorales del Episcopado Norteamericano y el Episcopado Alemán. En cambio apenas son conocidos los procesos, también muy interesantes, de la Iglesia Evangélica Alemana y de la Iglesia de Inglaterra (Anglicana). Este último proceso fue especialmente clarificador. Ediciones HOAC, con la gran sensibilidad que le caracteriza, se había comprometido a traducir al castellano las tres piezas del gran debate anglicano.

Se trata, pues, de un informe **The Church and the Bomb** que se realizó con la intención de provocar el debate en la Iglesia de Inglaterra y preparar así el Sínodo General de 1983. El informe lo consiguió plenamente. De sus 22 recomendaciones finales, cinco se referían a la política nuclear del Reino Unido (18-22).

Resulta muy interesante para nosotros que, aunque el informe después de pensarlo, no recomendaba la salida de Inglaterra de la OTAN, sí que recomendaba sin embargo que prescindiera taxativamente de su defensa nuclear. El Sínodo General de 1983 no aceptó las últimas cinco recomendaciones del Informe, pero reconoció tal interés a sus capítulos informativos y argumentales que recomendó a todas sus iglesias diocesanas que lo estudiaran, que lo discutieran y que oraran acerca de sus propuestas y juicios. Este es el informe que ahora nos entrega ediciones HOAC.

Creo que este libro, junto al de C. Santamaría, **La amenaza de guerra nuclear**, y junto a las mencionadas Cartas Pastorales de los Episcopados alemán y norteamericano y a la Instrucción "Constructores de la Paz" de la Conferencia Episcopal Española, pueden suministrar buenos materia-

301. SOCIOLOGIA

CURRAS, Emilia: **Documentación y Metodología de la Investigación Científica** (Cuaderno de trabajo). Ed. Paraninfo, Madrid, 1985. 362 págs.

Se trata de un libro un tanto original, con pretensiones de "producir" o al menos fomentar los investigadores. Se abordan 14 temas que constituyen otros tantos capítulos del libro.

Pero como se indica en la presentación no se abordan los temas con exhaustividad, "pues, estamos ante un cuaderno de trabajo que pretende ayudar al estudiante y al estudioso a desenvolverse con cierta soltura a la hora de llevar a cabo un trabajo de investigación. En la bibliografía se citan obras y publicaciones donde se puede profundizar en estas disciplinas. Aquí sólo intentamos marcar un camino, por donde poder atisbar el tan codiciado conocimiento y la no menos ansiada sabiduría, que nos lleven a esa verdad y a su libertad soñadas".

P. G.

302. SOCIOLOGIA DE LA RELIGION

VARIOS AUTORES: **Catolicismo en España** (Análisis sociológico). Ed. Instituto de Sociología Aplicada, Claudio Coello, 141. Madrid, 1985. 482 págs.

El estudio objetivo del catolicismo español en la década de los ochenta (de la transición política y eclesial) es una tarea necesaria, pero tremendamente compleja. Abundan los estudios parciales, sobre la juventud principalmente, pero por definición son incompletos para lograr un diagnóstico global del catolicismo español.

Este libro que en realidad es una compilación de estudios previamente realizados por catorce expertos, ha pretendido ofrecer ese diagnóstico global de nuestro

catolicismo "real" en cambio y transformación. Sin duda que tiene lagunas importantes, pero como análisis sociológico global del catolicismo español, a saber: la práctica religiosa, la religiosidad popular, el cambio de valores..., los movimientos apostólicos y comunidades de vida cristiana, cristianos por el socialismo, etc., es casi único.

Cualquiera que desee hacer una lectura del cambio socio-cultural de los españoles, sea político, teólogo, educador o pastoralista, no puede prescindir de consultar estudios como éste. Ojalá que no falten instituciones que como el "Instituto de Sociología Aplicada" que dirige el profesor Jesús María Vázquez, aborden en el futuro estudios sociológicos semejantes.

V. O.

31. ESTADÍSTICA

MATEO RIVAS, María José: **Estadísticas en investigación social** (Ejercicios resueltos). Ed. Paraninfo. Madrid, 1985. 269 págs.

El objetivo de este libro no es otro que el ofrecer a los que se inician en las mediciones cuantitativas de las Ciencias Sociales, una serie de problemas de Estadística con sus correspondientes planteamientos y soluciones.

Este objetivo lo consigue su autora apoyándose en su experiencia como profesora de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid. A este primer volumen le seguirá un segundo libro en el que se piensan utilizar técnicas estadísticas más avanzadas.

P. G.

33. ECONOMÍA

AHIJADO, Manuel: **Economía de mercado y equilibrio general**. Ediciones Pirámide, S. A. Madrid, 1985. 175 págs.

Este libro describe, de una manera objetiva y crítica, el núcleo y el entorno del

equilibrio general. Para el autor, enlazando con la tradición clásica y neoclásica, el equilibrio general no es otra cosa que la idealización teórica del modelo de asignación de recursos escasos que se supone es el que caracteriza las economías capitalistas mixtas (con propiedad privada de los medios de producción y con una cierta intervención del Estado) que realizan dicha asignación a través del mercado. Por tanto, en un marco que se supone representa a las economías de la realidad, en el que las necesidades y deseos exceden a los recursos económicos (es decir, tierra, trabajo y capital) fijos, dada la técnica de producción, el problema último del equilibrio general consiste en asignar esos recursos dados a sus mejores utilizaciones, para así poder satisfacer el mayor número de necesidades, compatibles con esos recursos dados. Esta es una interpretación, según Ahijado, en la que los elementos ideológicos y políticos no están ausentes, y precisamente por ello no es trivial el estudio riguroso de las propiedades teóricas de dicha asignación.

El equilibrio viene representado por un vector de precios —uno para cada bien, servicio o recurso— que iguale las ofertas y las demandas para cada uno de esos bienes, servicios y recursos. Así todo el modelo del equilibrio general viene definido por un sistema de ecuaciones que representan la igualdad de las ofertas y las demandas, una para cada bien o servicio.

Sobre la importancia del equilibrio general dominan los juicios, aparecidos en la literatura especializada, que lo consideran como el desarrollo más impresionante manifestado en los últimos treinta y cinco años. Otros, los menos, miran la teoría del equilibrio general como un juego matemático elegante, pero vacío de significado económico real.

La exposición sintética de este equilibrio y de sus problemas, a un nivel de alta divulgación para especialistas y con un cierto aparato matemático, es lo que encontrará el lector en esta obra. Un libro útil, sobre todo, para estudiantes y profesores de economía y para economistas profesionales.

El autor, investigador y profesor titular de la UNED, demuestra conocer una abundante bibliografía sobre el tema; bibliografía que no se reduce a una mera lista de obras y autores, sino que queda embebida en el texto. Procura mantener una actitud distanciada del "personaje" que trata. La

crítica aparece principalmente en una abundante serie de notas a pie de página.

J. G.

CARBONELL, Lorenzo y PERIS, Josep: *Problemas de matemáticas para economistas*. Ed. Universidad de Alicante (Secretariado de Publicaciones), Alicante, 1985. 237 págs.

En este libro se presenta una colección de ejercicios resueltos correspondientes a un segundo curso de matemáticas en las licenciaturas de Ciencias Económicas y Empresariales.

El libro presupone los conocimientos de Álgebra lineal y Cálculo de un primer curso.

Los problemas hacen referencia a tres campos distintos bien definidos: Convexidad, Programación matemática y Matrices semipositivas y están seleccionados en base a su importancia instrumental en el análisis económico. Está dividido en nueve capítulos: Conjuntos convexos, Teoremas de separación, Puntos fijos, Funciones convexas, Programación clásica, Kunh & Tucker, Programación lineal, Teoría de Juegos y Matrices semipositivas.

Cada capítulo consta de una introducción teórica donde se recogen (sin demostrar) los conceptos más interesantes relacionados con el tema, y una serie de ejercicios y problemas resueltos sobre dichos temas, que ocupan la mayor parte del volumen del capítulo.

J. L.

330. ECONOMIA IRREGULAR

TRIGO PORTELA, Joaquín y VAZQUEZ ARANGO, Carmen: *La economía irregular*. Servicio Central de Publicaciones de la Generalidad de Cataluña. Segunda Edición. Barcelona, 1984. 210 págs.

Los materiales recogidos en este libro, aunque publicados separadamente y elaborados con cierta diferencia en el tiempo (de 1980 a 1983), aparecieron con una secuencia que corresponde a la ordena-

ción lógica que tendría un tratamiento único del tema: 1) Constatación del problema y su dimensión. 2) Intento alternativo de cuantificación y tratamiento teórico. 3) Formalización teórica. 4) Fundamentación de las opciones políticas. Los distintos artículos se presentan en el orden en que fueron publicados por primera vez en diferentes revistas. Como inicialmente estos trabajos no se pensaron para una obra separada, hay ciertas reiteraciones y solapes, así como una evolución conceptual que se expresa incluso terminológicamente. Los autores han preferido plantear estos textos tal como salieron a la luz por primera vez para ilustrar así también sobre el proceso de clarificación aún en curso. Como anexo se incluyen otros cuatro artículos publicados en la revista "Horizonte Empresarial", que tratan aspectos conectados con la economía irregular: sus manifestaciones en otros países, la actitud del ciudadano calculador ante la presión fiscal o las cargas que supone la seguridad social y las razones por la que crece el sector público, tratamientos que completan la argumentación de los artículos centrales.

Definen la economía oculta como el conjunto de actividades económicas cuyo denominador común es que las transacciones que generan no figuran computadas a efectos del cálculo del Producto Nacional Bruto, bien por falta de declaración o declaración incompleta de las mismas. Entre sus factores determinantes señalan y desarrollan dos: las restricciones legales al ejercicio de determinadas actividades que dan lugar a transacciones económicas (drogas, rifas y apuestas ilegales, contrabando, prostitución), y la normativa destinada a la exacción —fiscal y no fiscal— y aquella que incide, regulando, en el mercado de trabajo.

Los primeros datos que se conocen en España son importantes. P. ej., el 20-25 por 100 de la confección en Cataluña y el País Valenciano se calcula producido en régimen de economía sumergida.

Este libro recoge la información incompleta y fragmentaria que existía en España y otros países sobre la economía irregular. Expone las teorías sobre la misma y los diferentes métodos internacionales de cálculo empleados. Es una primera recopilación. Pero deja la clara impresión de que queda —quedaba en 1981-1983— muchísimo todavía por investigar y conocer.

En cuanto a la persecución de la economía oculta son prudentes, con razón.

Dicen, v. gr.: "La supresión de la economía irregular tiene un coste en términos de desocupación que no puede afrontarse sin grave riesgo, al menos que se ofrezca una alternativa concreta" (pág. 16).

J. G.

337. COMERCIO INTERNACIONAL

CUARTO DE LA MANO, Jose M.^a: *La nueva Ley Cambiaria y del Cheque*. Ediciones ESIC. Madrid, 1985. 310 págs.

La Ley Cambiaria y del Cheque, del 16 de julio de 1985, cuya entrada en vigor tuvo lugar el 1 de enero de 1986, viene a sustituir a las normas del Código de Comercio, ya centenarias —agosto de 1885— reguladoras de la letra de cambio, el pagaré y el cheque. Estos títulos son ahora regulados por la nueva Ley y sometidos en ella a una profunda reestructuración en su contenido y efectos.

La nueva Ley recoge sustancialmente la regulación de las llamadas Leyes Uniformes de Ginebra, anejas a los Convenios de Ginebra de 7 de junio de 1930 y 19 de marzo de 1931. Esta opción manifiesta por el sistema de Leyes de Ginebra se fundamenta ante todo, en opinión del Gobierno y de las Cortes, en la superioridad técnica de esa normativa frente a la de nuestro Código de Comercio.

En este libro lo que hace el autor es un pedagógico estudio comparativo. Artículo por artículo y a tres columnas yuxtapone el texto de la nueva Ley con los paralelos de la Ley Uniforme de Ginebra, por un lado, y del Código de Comercio, por otro. Así resaltan visiblemente las similitudes y las diferencias. Al pie de cada página hace Curto, de forma generalmente breve, su propio comentario comparativo. En él destaca su dominio de la materia, como profesor universitario que es de Derecho Empresarial y directivo de una entidad bancaria. Son frecuentes, en particular, las referencias a la Ley de Enjuiciamiento Civil.

Creo que con esta obra el lector puede adquirir fácilmente una idea clara, comprensiva y de cierta profundidad sobre la naturaleza de la reforma introducida por la nueva Ley. La experiencia de su puesta en práctica y la jurisprudencia futura podrán

dar lugar en el porvenir a comentarios más ricos y con mayores precisiones jurídicas.

Se pone énfasis especial, en la Ley y en el comentario, en dos aspectos: en el reforzamiento de la posición del acreedor en el tema de la letra de cambio, del pagaré y del cheque y en el logro de una mayor abstracción de estos tres documentos, es decir, de una mayor desvinculación de los mismos de su contrato causal.

J. G.

34. DERECHO CONSTITUCIONAL

BASSOLS COMA, Martín: *Constitución y sistema económico*. Editorial Tecnos, S. A. Madrid, 1985. 345 págs.

Esta obra, bastante completa en su carácter sintético, quiere ser un análisis jurídico de las relaciones entre la Constitución española de 1978 y el sistema económico. Su primer presupuesto es que son abundantísimas las remisiones del texto constitucional a preceptos, declaraciones o principios de naturaleza económica. Afirma el autor que nuestra Constitución no es, ciertamente, indiferente a las relaciones económicas y sociales, y en este sentido enlaza con el constitucionalismo que emerge con posterioridad, respectivamente, a la Primera y Segunda Guerra Mundial, que de forma progresiva ha ido incorporando en los diversos países y desde ópticas ideológicas distintas la estructuración del orden económico en sus textos constitucionales.

Por eso dedica el libro un capítulo a estudiar la trayectoria del constitucionalismo económico: funciones económicas implícitas del constitucionalismo liberal; sustitución, transformación o revisión del capitalismo liberal; extensión del modelo soviético; el constitucionalismo económico flexible del Estado social.

Se refiere brevemente después al constitucionalismo económico en España: siglo XIX, 1931, intervencionismo económico sin vinculaciones constitucionales (1936-1975).

Analiza más tarde el marco político y económico del proceso constituyente: intervenciones y neoliberalismo ante la crisis del Estado del Bienestar; Pactos de la Moncloa, debate constitucional.

Señala que la consagración en el texto constitucional de la economía de mercado, a pesar de que ello tenía lugar en el simple contexto de la libertad de empresa y, por lo tanto, con un carácter ambiguo y de imprecisión definitoria para calificar el conjunto del sistema económico definitivamente asumido por la Constitución, estimuló, a lo largo del debate constitucional a fijar posiciones por parte de los partidos políticos en torno a las respectivas ideologías conservadoras o transformadoras. Decía, p. ej., un "constituyente" socialista: "La llamada economía de mercado, no puede ser tampoco un marco que condicione, estreche y encadene el libre despliegue de los derechos fundamentales del ciudadano trabajador, que impida, de hecho, su realización. Los socialistas no estamos contra la economía de mercado como técnica, pero sí contra la interpretación interesada, sectaria y clasista que confunde la economía de mercado con la hegemonía injusta del capital sobre el trabajo."

Piensa el autor que, mientras en las materias no estrictamente económicas la Constitución ha alcanzado un amplio desarrollo legislativo, en el orden económico muchos preceptos carecen hoy de concreción normativa y de actuación, salvo en la medida de que su aplicación sea el producto de la interpretación del Tribunal Constitucional.

Se trata, pues, de una panorámica interesante y amplia sobre el sistema económico que patrocina nuestra Constitución en vigor. Tropezaba el autor durante el empeño en la dificultad objetiva de encasillar en el lenguaje preciso técnico-jurídico del abogado la terminología más fluida, incluso, a veces, equívoca, propia del economista.

J. G.

económica y al nuevo marco democrático establecido en España, esa legislación es la legislación laboral. Por eso resulta laudable la iniciativa del Consejo Andaluz de Relaciones Laborales de lograr un equipo de expertos que en el plazo de un año nos ofrezca un magnífico comentario a las reformas de la legislación laboral de 1980 (Estatuto de los Trabajadores y Ley Básica de Empleo), introducidas por las leyes 31 y 32/84 de 2 de agosto.

Las reformas objeto de los diversos comentarios, aunque son parciales son importantes y afectan principalmente: a) a las nuevas modalidades de contratación laboral (contratación temporal, en prácticas, a tiempo parcial, etc.); b) a la regulación del fondo de garantía salarial; c) legitimación para negociar convenios, la reforma de la representación en la empresa; y d) la nueva legislación sobre protección por desempleo...

Como afirma en el Prólogo el profesor y coordinador de esta obra, "los estudios que se contienen en este libro no deben ser entendidos como un mero análisis de coyuntura, sino como una reflexión sobre las modificaciones recientes de la legislación laboral, como una contribución y un apoyo a los *'operadores jurídicos'* en la puesta en práctica de estas reformas, y, por ello a la consecución de los objetivos de mejora del empleo y de protección del desempleo que aquéllos persiguen".

La obra termina con un amplio Apéndice legislativo que es de agradecer y que incluye las dos leyes 31 y 32/84 del 2 de agosto que son la base de las modificaciones introducidas y los seis Reales Decretos que las complementan; apéndice que es seguido de un breve, pero claro índice de materias.

V. O.

MOLERO MANGLANO, Carlos: Lecciones sobre convenios colectivos, Derecho de huelga y Cierre patronal. Ed. ICAI. Madrid, 1985. 204 págs.

344. DERECHO LABORAL

RODRIGUEZ-PIÑERO, Miguel (Coordinador) y **OTROS VARIOS** autores: **Comentarios a la nueva legislación laboral.** Ed. Tecnos. Madrid, 1985. 340 págs.

Si hay una legislación que haya cambiado más rápidamente debido a la crisis

Este libro no aspira a ser otra cosa que un buen Manual sobre el Derecho Colectivo del Trabajo. Tanto en su contenido como en la metodología empleada responde al título "Lecciones sobre convenios colectivos..." Aunque el autor no lo dice, el objetivo principal de esta obra no ha sido otro que ofrecer a los alumnos de la

Facultad de Derecho de ICADE, una buena síntesis "actualizada" de la normativa vigente en materia de Convenios Colectivos (1.ª parte); sobre el Derecho de huelga (2.ª parte) y sobre el Cierre patronal (3.ª parte).

Hay que decir que ese objetivo ha sido plenamente conseguido por su autor, por la claridad de conceptos y por la capacidad de síntesis en la actualización de la legislación, doctrina y jurisprudencia vigentes.

Si alguna normativa ha cambiado, en parte por la crisis económica, pero también en España por el paso de un sindicalismo corporativista a un sindicalismo democrático y libre, ha sido el derecho colectivo del trabajo. De ahí la necesidad de su puesta al día con relativa frecuencia.

V. O.

346. FONDOS DE PENSIONES

SOLER BORDETAS, Francisco Javier: **Fondos de pensiones**. Ediciones Deusto. Bilbao, 1985. 152 págs.

El estudio recogido en este libro obtuvo el II Premio Internacional "Rey Juan Carlos", para trabajos o investigaciones económicas, instituido por D. José Celma Prieto, Presidente de Metrópolis, S. A. El autor estaba muy bien preparado para este tema, ya que fue por oposición, desde 1948, actuario-asesor para el Servicio matemático del desaparecido Instituto Nacional de Previsión. En la actualidad es Jefe del Servicio de Análisis Actuariales, Estadísticos y Económicos del Instituto Nacional de la Seguridad Social.

La obra comprende cuatro grandes capítulos: Fondos de Pensiones; su proyección económico-actuarial; contratación y gestión a través de entidades aseguradoras; legislación comparada. En el primero trata de alcanzar una definición amplia de Fondo de Pensiones y diseña el espacio socio-político y económico en el que pueden tener realidad los mismos, si se enfocan de manera que su futura contratación y gestión haya de ser realizada por entidades privadas. Se hace una clasificación de los mismos según sea la naturaleza de las prestaciones que hayan de garantizar y se

da una breve reseña histórica desde principios de siglo hasta nuestros días de las manifestaciones habidas para garantizar los planes de previsión. El capítulo segundo encierra una elevada dosis de técnica actuarial. Se aborda el mismo con intención divulgadora para que pueda estar al alcance de los no especialistas y se hace el riguroso y responsable planteamiento que motivan las ecuaciones de equilibrio temporales entre recursos y prestaciones. Se mantiene un criterio casi obsesivo en relación con la imprescindible garantía de que deben ser dotados los futuros Fondos de Pensiones. El capítulo tercero pasa revista comparativa de los actuales seguros del ramo de Vida y de Grupos que hoy practican las compañías de seguros privados para destacar, con imaginación y creatividad, las diferencias que habrán de presentarse en el futuro cuando contraten y gestionen Fondos de Pensiones. En el capítulo cuarto se sintetizan las características de los Fondos de Pensiones en los principales países europeos y en los Estados Unidos.

Bueno es en estos momentos dar a conocer y promover los Fondos de Pensiones, definidos como: instituciones de seguro privado y previsión; autorizados, promocionados, tutelados, controlados y vigilados por el Estado; que tienen por finalidad *garantizar* la entrega de prestaciones económicas, previamente estipuladas, en forma de capital o de renta, para proteger situaciones derivadas de las contingencias que afectan a la vida humana: jubilación por edad, jubilación por incapacidad, prestaciones de muerte y supervivencia, prestaciones para el caso de matrimonio o nacimiento de hijos.

J. G.

381. MARKETING

MERET, J. F. y DERVAUX, B.: **La remuneración de vendedores**. Ediciones Deusto, S. A. Bilbao, 1985. 167 págs.

Estamos ante un manual muy claro, sensato y operativo sobre el tema importante de la remuneración de vendedores. Considera la remuneración como la base del estímulo, pudiendo consistir aquélla en:

— Un sueldo fijo (no estimulante): en este caso los otros estímulos deben compensar el carácter irrelevante de aquél.

— Una comisión global: en este supuesto, el individuo tiende a alcanzar el resultado de conjunto con los productos o de los clientes más fáciles, que no coinciden necesariamente con aquellos en cuyo crecimiento está interesada la empresa.

— Una comisión matizada (ligada a la obtención de unos resultados particulares): en este caso, el vendedor tiende a alcanzar las diferentes categorías de resultados; no obstante, siempre es difícil poner en práctica un sistema de estas características.

Afin a la comisión es la prima. Combinando sueldo, comisión y prima, resultan los siguientes sistemas teóricos de remuneración: sueldo fijo, comisión, sueldo fijo más comisión, sueldo fijo más comisión más primas, sueldo fijo más primas, comisiones más primas, primas.

Según los autores, los buenos sistemas de retribución deben cumplir las siguientes funciones: a) pagar al vendedor un salario que, por lo general, aparece conectado con el logro de determinados objetivos; b) estimular al individuo a superarse y a mantener su ritmo de trabajo; c) incitar a los buenos vendedores a permanecer en la empresa y a los malos a buscar un puesto de trabajo en la competencia; d) conducir a los vendedores a utilizar los procedimientos definidos por la empresa: organización del tiempo, medios comerciales y de promoción, información y comunicación, administración de pedidos; e) favorecer una relación con el cliente que permita desarrollar una comunidad de intereses tanto a corto como a largo plazo.

El capítulo central del libro es el tercero, donde se exponen los diferentes sistemas de remuneración y sus aspectos técnicos. Se desarrollan en él, con gráficos y aparato numérico, seis sistemas cuantitativos, tres cualitativos y los llamados sistemas colectivos.

Trae cinco casos prácticos. Corresponden a las sociedades Bland-Agua, Calefacción y Convección, Distribución Alimentaria Mediterránea, Top Interim y Metrics.

Es ésta, pues, una obra muy útil y práctica para estudiosos y profesionales del **marketing** así como para directivos de empresa y responsables del personal en la misma.

J. G.

39. VIDA SOCIAL

BERISTAIN, Antonio y DE LA CUESTA, José Luis: **La droga en la sociedad actual** (Nuevos horizontes en criminología). Ed. Caja de Ahorros Provincial de Guipúzcoa. San Sebastián, 1984. 405 págs.

La presente obra contiene fundamentalmente las ponencias que fueron presentadas en sendos cursos celebrados en San Sebastián los meses de setiembre-octubre de 1984. Esto hace que el libro tenga un título y un subtítulo. El primero sí responde plenamente al tema central del segundo de los cursos mencionados: "Presencia y efectos de la droga en la sociedad actual". Alguna de las ponencias del primero de los cursos mencionados, como la del penalista José Hurtado Pozo, sobre "el terrorismo y el tráfico de drogas" tiene estrecha relación con el tema de la droga. Pero el resto de las ponencias en realidad hubieran pedido una segunda publicación.

Dicho esto, que nos parece obligado, tengo que añadir que esta publicación tiene dos grandes méritos: a) la actualidad del tema o temas abordados; y b) la competencia y perspectiva con que fueron tratados.

Por lo que se refiere a la actualidad de la temática estoy de acuerdo con el profesor Antonio Beristáin, alma de esas jornadas de estudio juntamente con J. L. Cuesta, cuando afirma en la presentación que "pocos problemas preocupan tanto a la sociedad de hoy en general —y en particular a la sociedad vasca y española— como el enigmático drama de las drogas y el deterioro de la imagen de la justicia, especialmente de la justicia penal". Tema enormemente complejo el de la droga que le lleva a decir a uno de los ponentes, el profesor J. L. Aranguren, que "tendremos que habituarnos a convivir con ella". Con las personas drogadictas se entiende.

El hecho de que los ponentes sean casi todos catedráticos o expertos de la Medicina, la Psiquiatría y el Derecho son un buen indicador del alto nivel de los estudios compilados en este libro. Pero su mayor interés está en que un mismo problema es abordado desde la interdisciplinariedad. Y a uno siempre le agrada que desde esa interdisciplinariedad se llegue a conclusiones como éstas:

— Hay que evitar el encasillamiento estigmatizante para los delincuentes, pues, el hombre es siempre un ser cam-

biante, no estático. La dignidad ontológica de la persona permanece siempre viva.

— El tráfico ilegal de drogas busca la clandestinidad para aprovecharse de ingentes beneficios económicos y para socavar los valores positivos (y lúdicos) de nuestra cultura...

V. O.

65. EMPRESA

GOMEZ-PALLETE RIVAS, Felipe: **Estructuras organizativas e información en la empresa**. Edita Asociación para el Progreso de la Dirección. Madrid, 1984. 403 págs.

Distingue el autor tres tipos de sociedades: a) la preindustrial, caracterizada por el predominio de las actividades extractivas; b) la industrial, cuya función típica fue la fabricación; c) la posindustrial, especificada por la importancia y el relieve de los sistemas de información. A convencernos de este relieve dedica este libro. Según él es preciso pasar de la expresión "Sistemas de Información en las Organizaciones" a esta otra: "Las Organizaciones (empresas) como Sistemas de Información". Ello implica una nueva forma global de entender las empresas; no supone sólo comprender la información como un componente más de la misma empresa. Desde este enfoque concibe la información como un recurso productivo, cada vez más importante, en todo el proceso de toma de decisiones. Este recurso es tanto más vital cuanto que más nos movemos hoy en un entorno lleno de incertidumbres. Esta creemos es la síntesis del pensamiento desarrollado a lo largo de toda la obra.

El libro presenta también el resultado de una encuesta realizada por la APD en 204 empresas españolas. Tres de cada cuatro empresas de la población estudiada creen —y, en consecuencia, así actúan— que la clave del éxito —en lo que hace a los "sistemas de información"— se encuentra en una forma particular de capital: la tecnología informática. Sólo el 25 por 100 restante ha situado el recurso información en la diana de sus preocupaciones. Gómez-Pallete estima, en consecuencia, que el empresario español en general debe avan-

zar mucho más en dar a la información el papel relevante que merece; debe cambiar de actitudes.

En su aspecto formal esta obra presenta una notable originalidad: las páginas impares son de texto escrito; las pares están siempre ocupadas por gráficos correspondientes al contenido de las impares. Es como si leyéramos el libro con la ayuda de un proyector-retrovisor de transparencias de gráficos; una por cada página de lectura.

Creemos que el mensaje central del libro es muy importante para la puesta al día de las actitudes de nuestros directivos de empresa. La información como recurso productivo adquiere, efectivamente, y adquirirá en el futuro cada vez mayor relieve y trascendencia.

J. G.

94.1. HISTORIA ECONOMICA. ESPAÑA

VOLTES, Pedro: **Cuestiones vivas de la historia económica de España**. Editorial Tecnos, S. A. Madrid, 1985. 141 páginas.

Esta "gavilla de anotaciones", en palabras de su autor, aborda, en forma de pequeño libro veintitrés cuestiones vivas de la historia económica de España. Su temática es de lo más diversa, en cuanto al tiempo y en cuanto a la materia. Desde "indefinición y definición del feudalismo", a la "devaluación permanente", a "nueva visita a Flandes", a "confusiones del comercio indiano", a "la protoindustrialización", a "la venta de barcos rusos a Fernando VII", a, finalmente, "la anulación de la moneda republicana y el desbloqueo monetario sucesivo a la guerra civil".

Todo está tratado de forma breve, pero con madurez y originalidad de historiador avezado. Sorprenden muchas veces y casi provocan los datos aportados y su interpretación.

Fijémonos, p. ej., en los dos últimos capítulos: "los intereses de los países democráticos en la guerra civil española" y la citada "anulación de la moneda republi-

cana". En cuanto al primero, aduce, v. gr., el testimonio de Whealey, británico: "los Estados Unidos y diversas naciones europeas abastecieron a Franco con ayuda militar directa e indirecta en forma de petróleo, camiones, utillaje, estaño, caucho, aleaciones y productos químicos para fabricar armamento y munición" (pág. 125). "La capital británica aparece de nuevo implicada en la conspiración contra el régimen de Madrid cuando se repasa que fue en Londres, y no en otra parte, donde Luis Bolín, que actuaba allí contra la República, alquiló a la 'Olley Company' el avión que trasladaría a Franco de Canarias a Marruecos. El 11 de julio de 1936 Bolín contrató como piloto al capitán Bebb, y solicitó al mayor Hugh Pollard, su hija Diana y la amiga de ésta Doroty Watson, que fueran a bordo para dar aspecto turístico al viaje" (pág. 128). "Aparte del petró-

leo, los Estados Unidos suministraron a Franco doce mil camiones" (pág. 131).

Respecto del último de estos dos capítulos, es interesante su lectura, puesto que pone de relieve la importancia de la guerra monetaria y financiera dentro de la guerra civil española. La guerra monetaria tuvo por punto de partida el decreto-ley del Gobierno de Franco de 12 de noviembre de 1936, por el cual el Banco de España (de su zona, claro está) no reconoció validez a los billetes puestos en circulación después del 18 de julio. Añadía la obligación de estampillar los billetes y de que los particulares prestasen declaración jurada "de su personal pertenencia y legítima posesión". El rechazo de las declaraciones por los ayuntamientos equivalía a poner al interesado a pedir limosna.

J. G.

REVISTA DE
**FOMENTO
SOCIAL**

Pablo Aranda, 3 - MADRID - 6

PRECIOS DE SUSCRIPCIÓN PARA 1986:

España	1.800 ptas.
Extranjero	30 \$ USA
Extranjero (vía aérea)	40 \$ USA

ESTA REVISTA ME INTERESA

Nombre y Apellidos:

Calle:

Ciudad: Zona Postal

Provincia País

★ El pago de la suscripción lo hago efectivo:

- Contra reembolso.
- Giro Postal.
- Por domiciliación en m/cc. núm. Banco
- Por Talón Bancario (a nombre de la Revista).

ESTA REVISTA PUEDE INTERESAR A:

(se les enviará un ejemplar gratis)

Nombre y Apellidos

Dirección

Ciudad y Provincia

Nombre y Apellidos

Dirección

Ciudad y Provincia

Nombre y Apellidos

Dirección

Ciudad y Provincia

(Por favor, copie y envíe este boletín a:

FOMENTO SOCIAL, c/. Pablo Aranda, 3. 28006-MADRID)

Editorial SAL TERRÆ

Apartado 77 — 39080 Santander



P.V.P.: 750 Ptas.

Quienes tienen trato con el mundo universitario suelen constatar un intenso desconocimiento en materia religiosa en unas personas que, aunque no fuera más que por coherencia con su formación y cultura en otros campos, parece que también en éste deberían tener las ideas más claras. Mucho más cuando se confiesan cristianos, que no es algo tan infrecuente como algunos piensan.

Este libro, subtítulo *Teología para Universitarios*, presenta con seriedad, amenidad y sencillez los capítulos básicos de la fe cristiana, saliendo al paso de las acusaciones de aburrimiento, ininteligibilidad o carencia de sentido para el hombre actual que suelen lanzarse en este terreno.

Todos cuantos deseen informarse sobre el cristianismo encontrarán en este libro las bases imprescindibles para un conocimiento actualizado; los que deseen profundizar más, hallarán pistas y bibliografía para proseguir su estudio. Unos y otros terminarán de leer el libro no sólo con un mayor conocimiento, sino también con la satisfacción de haber leído una obra *bien escrita* por un teólogo, profesor y universitario.

Carlos Díaz

MEMORIA Y DESEO

(Oficio de enseñar y pasión por el hombre)

P.V.P.: 690 Ptas.

Juan Luis Ruiz de la Peña

LAS NUEVAS ANTROPOLOGÍAS. UN RETO A LA TEOLOGÍA

P.V.P.: 650 Ptas.

José Ignacio González Faus

EL ENGAÑO DE UN CAPITALISMO ACEPTABLE

P.V.P.: 375 Ptas.

José Ignacio González Faus

MEMORIA DE JESUS. MEMORIA DEL PUEBLO

(Reflexiones sobre la vida de la Iglesia)

P.V.P.: 690 Ptas.



Lo que más echará en falta cuando se jubile será el sueldo.

Es decir, el dinero. Así de crudo y real.

Porque tiempo tendrá todo el que quiera y aficiones seguras que no le faltan.

Pero para disfrutar de esa tranquilidad en el futuro, tiene que hacer su Plan para mantener el mismo nivel de ingresos.

El Banco de Bilbao lo ha pensado por usted. Se trata del Plan de Jubilación Bancobao.

El objetivo de este Plan es ahorrar una pequeña cantidad fija al mes, para al cabo de unos años contar con un capital y una renta mensual que sean suficientes para vivir con desahogo.

Es mejor que si usted ahorra esa misma cantidad por su propia cuenta, ya que la rentabilidad que obtendrá será más alta.

Si empieza ahora, de joven, podrá hacer una aportación tan pequeña que ni se enterará, y así, sin darse cuenta irá ahorrando su futuro.

Además desde el mismo momento en que se haga su Plan de Jubilación Bancobao contará, sin costo alguno para usted, con un seguro de accidentes concertado con Aurora Polar, S.A. Y se beneficiará de la máxima desgravación que permite la Ley en cada momento, actualmente el 17 %.

Podrá retirar su dinero cuando le convenga, interrumpir momentáneamente el Plan o cancelarlo. En cuyo caso percibirá todo el dinero ahorrado hasta la fecha, más los intereses.

Como cada Plan de Jubilación se hace de acuerdo a las necesidades, posibilidades y deseos de quien lo suscribe, le sugerimos estudiar el suyo. Sin patrones, sin moldes y sin compromiso.

Pase por el Banco de Bilbao. Le contestaremos a esas preguntas que se hace en este momento, pero hágaolo. Tener siempre un buen sueldo vale la pena.



BANCO DE BILBAO

Y en todos los establecimientos financieros de la red Bancobao.

¡Cabálgalo!



Siente en tus manos una fuerza capaz de abrirte todos los caminos. Una tecnología que puede con todo.

Ponte al volante de un SUZUKI-SANTANA y descubre de nuevo el placer de conducir. En campo y en ciudad. Por todos los terrenos. SUZUKI-SANTANA, es el primer 4 x 4 ligero y manejable de verdad. Capaz de subir

pendientes de más del 100% (45° de desnivel). Con tracción a dos y a cuatro ruedas. Motor de 970 c.c., con gasolina normal y rendimiento fuera de lo normal. Una auténtica máquina de trabajo y ocio. Pruébalo ya y decídetelo pronto.

SUZUKI
SANTANA
Grandes horizontes



Precio: 450 Ptas.