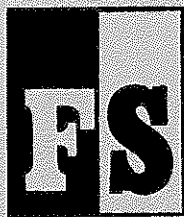


REVISTA DE FOMENTO SOCIAL

- LA LODE Y LA AUTOGESTION
- SEGURIDAD SOCIAL Y CRISIS
- LOS PLANES ENERGETICOS
- EL SISTEMA CREDITICIO
- SINDICALISMO Y CAMBIO



151

JULIO - SEPTIEMBRE / 1983

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 HIGÜERA - JULIAN LOPEZ GAR-
CIA - ENRIQUE MENENDEZ UREÑA - TOMAS
ZAMARRIEGO

Propietario: C.E.S.I.

Redacción:

Pablo Aranda, 3, Madrid - 6

Teléfono: 262 49 30

Precios de suscripción para 1983:

España 1.380 pesetas
Extranjero, correo ordinario. 29 dólares
Extranjero, correo aéreo. 37 dólares
Número suelto. 355 pesetas

DEPOSITO LEGAL:
M. 1.437 - 1958 ISSN 0015 - 6043

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

REVISTA DE FOMENTO SOCIAL

NUMERO 151 - VOLUMEN 37

Julio - Septiembre 1983

SUMARIO

EDITORIAL:	Págs.
La LODE y la Autogestión.....	229
ESTUDIOS:	
La Posición Socialista sobre Educación (1976-1983) por Tomás ZAMARRIEGO.....	235
Reforma de la Seguridad Social y Crisis Económica, por Victorino ORTEGA.....	249
Política para la mejora de la Seguridad Social, por Javier GOROSQUIETA.....	261
Criterios y Planes Energéticos, por Fernando MARTINEZ GALDEANO.....	273
Aspectos Monetarios y Financieros de la Crisis Económica, por Adolfo RODERO FRANGANILLO ..	287
El Sindicalismo como motor de Cambio, por Gaspar RUL-LAN BUADES.....	309
El atropello de las Huelgas Sanitarias, por la F. C. de ENFERMOS y MINUSVALIDOS.....	321
BIBLIOGRAFIA.....	325

Reservados los derechos de
propiedad literaria

EDITORIAL

LA LODE Y LA AUTOGESTION

Es público que el proyecto de Ley Orgánica reguladora del Derecho a la Educación (LODE), tanto en la versión del anteproyecto filtrado a la prensa ("Vanguardia", 9 de junio de 1982), como en la versión aprobada en la reunión del Consejo de Ministros del 29 de junio, no ha satisfecho ni a la CECE, ni a la FERRE, ni a la Conferencia Episcopal, ni a la Federación Católica de Asociaciones de Padres de Familia y Padres de Alumnos.

A juzgar por los múltiples comunicados y declaraciones de estos organismos, máximos representantes y exponentes del sector de enseñanza privada, y claros defensores del principio de libertad de enseñanza, la LODE no ha satisfecho fundamentalmente por tres motivos: 1) porque introduce o, quizá más exacto, impone un modelo socialista de educación; 2) porque limita —para algunos niega o reduce a la mínima expresión— el principio de libertad de enseñanza que es básico en la Constitución; y 3) porque implanta un sistema de autogestión cien por cien en los centros educativos públicos y en los privados "sostenidos con fondos públicos".

Nuestra opinión sobre estos tres puntos quiere apoyarse en el recurso de inconstitucionalidad presentado por 64 senadores del PSOE, contra la Ley Orgánica reguladora del Estatuto de Centros Escolares (LOECE) ("BOE" de 27-6-80), las alegaciones de la Abogacía del Estado al respecto y, sobre todo, la Sentencia del Tribunal Constitucional sobre dicho recurso del 13 de febrero de 1982 (Documentación Jurídica, de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Justicia, nn. 25-28, enero-diciembre 1980).

El actual ministro de Educación y Ciencia, José M.^a Maravall, se ha esforzado ante los medios informativos en hacernos ver que la LODE es una ley que va a permitir el juego de todas las opciones democráticas y que no resulta incompatible con los diversos sectores de la enseñanza. Más aún, el ministro de Educación y Ciencia se atrevió a decir que la LODE "no es una ley socialista".

Con todos los respetos nos permitimos disentir de esta afirmación del señor ministro. La LODE es y pretende ser una "ley socialista" por los cuatro costados: por la ideología del ministro de Educación y Ciencia que la promueve; por el Gobierno socialista que la ha hecho suya; por el compromiso del PSOE en su programa electoral que dice: Los centros docentes serán transformados progresivamente en auténticas comunidades escolares, en las que la educación será asumida como tarea común. Las comunidades escolares intervendrán en el con-

trol y la gestión de los centros, a través de los Consejos escolares...; y finalmente, porque el mismo José M.^a Maravall ha afirmado que la participación del Grupo Parlamentario Socialista en la LODE ha sido "decisiva" en las cuestiones referentes al alumnado y a las asociaciones de padres.

Pero ¿qué significa que la LODE es una "ley socialista"? Pues, nada más y nada menos que trata de implantar un "modelo socialista de educación". Una prueba de que éste es el objetivo de la LODE, la encontramos en la exposición de motivos del recurso de inconstitucionalidad presentado por los 64 senadores contra la LOECE. Citamos textualmente:

"La LOECE diseña un modelo educativo que puesto en conexión con el proyecto de Ley de Financiación de Centros, es contrario al modelo socialista, y es contrario, fundamentalmente, por dirigirse a una subvención incondicional de centros privados; este modelo de unos poderes públicos, incondicionalmente protectores y provisos de centros privados, no es el modelo socialista; no decimos que sea inconstitucional, puesto que la posibilidad de ayuda a los centros privados está en el artículo 27.9 de la Constitución, pero sí señalamos la absoluta discrepancia de los socialistas..."

En la concepción política de los socialistas la ayuda a los centros privados no puede ser incondicional en ningún caso; la condición inexcusable ha de ser su incorporación a un auténtico servicio público virtual mediante el cumplimiento de requisitos que pueden afectar tanto a la localización como a la participación de la comunidad educativa en la gestión...

Lo que ocurre es que los socialistas establecen un régimen de prioridades: es antes el derecho a una educación para todos que el derecho de los padres a elegir el centro educativo más adecuado a sus convicciones filosóficas y religiosas; es antes se entiende, desde el punto de vista de las obligaciones del Estado de cara a asegurar ambos derechos, no desde la perspectiva de la libertad de los padres a elegir centro...

Sólo cabrá ayuda a los centros privados, cuando sin perder su carácter propio, incorporen los principios de pluralismo, democratización y participación que inspiran la enseñanza pública..."

La cita ha sido excesivamente larga, pero creemos que revela cuáles son las líneas maestras del "modelo socialista de educación" que se introduce en la LODE. Sin duda, ni la ley, ni el modelo en ella diseñado, son todo lo socialistas que los senadores recurrentes hubieran deseado. Entre otras razones porque el Tribunal Constitucional (en contra de la opinión de los recurrentes) reconoció que "el derecho que el artículo 34 de la LOECE reconoce a los titulares de los centros privados para establecer un ideario educativo propio, forma parte de la libertad de creación de centros docentes". Más aún, "que el derecho a establecer un ideario no está limitado a los aspectos religiosos y morales de la actividad educativa", sino que, dentro del marco de los principios constitucionales, "el ideario educativo propio de cada centro puede extenderse a los distintos aspectos de su actividad" (Sentencia del TC, II, 8).

El segundo motivo por el que la LODE ha despertado fuertes inquietudes en los sectores que defienden un "modelo de educación fundado en la plena libertad

de enseñanza", es porque la LODE anula, expropia, niega, contradice, limita..., el principio constitucional de libertad de enseñanza. Todos estos juicios de valor han sido emitidos por personas competentes y conocedoras de la sentencia del TC sobre la LOECE.

Como su mismo título indica la LODE lo que trata de regular es el "Derecho a la Educación" de todos los españoles, reconocido en el art. 27.1 de nuestra Constitución. Lo que ocurre es que el texto íntegro del art. 27.1 dice: "Todos tienen derecho a la educación. Se reconoce la libertad de enseñanza."

Es sabido que la inclusión del principio de libertad de enseñanza en este artículo, se debió a un consenso entre los dos partidos políticos mayoritarios en 1978, pues, no estaba incluido en los borradores y anteproyectos de la Constitución. Algunos advierten que después de aprobada la Constitución de 1978, el legislador ha desplazado su preocupación del lado de la oferta de los servicios sociales o "públicos" al lado de la demanda. Es decir, que así como antes al crear o modernizar un sistema educativo, el punto de partida era la "libertad de enseñanza", poniendo el acento más en los agentes sociales que impartían la educación, que en los beneficiarios de ésta, ahora el punto de apoyo es el "derecho a la educación" de los ciudadanos.

Este cambio, en este caso y en otro, de la política legislativa nos parece acertado, a condición de que las libertades: "libertad de enseñanza", "libertad de prensa", "libertad de empresa", "libertad sindical", etcétera, no queden tan recortadas que no se puedan ejercitar. Este es el gran riesgo de la LODE respecto de la libertad de enseñanza.

Es cierto que el concepto de "libertad de enseñanza" es un concepto de contornos imprecisos. Pero después de la sentencia del TC sabemos que "la libertad de enseñanza, reconocida en el artículo 21.1 de la Constitución implica, de una parte, el derecho a crear instituciones educativas (artículo 27.6) y, de otra, el derecho de quienes llevan a cabo personalmente la función de enseñar, a desarrollarla con libertad dentro de los límites propios del puesto docente que ocupan (artículo 20.1.c. Libertad de cátedra). Del principio de libertad de enseñanza deriva también el derecho de los padres a elegir la formación religiosa y moral que desean para sus hijos (artículo 27.3)".

También sabemos que el artículo 32.1 de la LOECE, objeto del recurso ante el TC, que dice: todas las personas físicas o jurídicas podrán crear, gestionar y dirigir centros docentes...; y el artículo 34.1. que reconoce a los titulares de los centros privados el derecho a establecer un ideario educativo propio. Asimismo el poder contratar el personal del centro y la responsabilidad del mismo ante la Administración, padres de alumnos, profesorado y personal no docente, no fueron declarados inconstitucionales por el TC.

Por otra parte, la doctrina en sus comentarios al artículo 27.1 de la Constitución y a la luz de los Pactos Internacionales a que remite el artículo 10.2 de la misma, entiende por libertad de enseñanza "la libertad de fundar centros docentes, de dirigirlos, de gestionarlos, de elegir los profesores, de fijar, en su caso un ideario del centro; la libertad de impartir en los mismos, en el caso que se estime pertinente por los padres y directivos del centro, la formación religiosa, etcétera..." (Ver Co-

mentarios a la Constitución de Oscar ALZAGA, Fernando GARRIDO FALLA y otros).

Apoyándose en esta concepción de la libertad de enseñanza el Pleno de la Conferencia Episcopal hizo el día 24 de junio una declaración en la que, entre otras afirmaciones, se encuentran estas dos:

“En orden a garantizar la identidad propia del centro docente y en razón de una legítima autonomía de las entidades titulares, es necesario que en la futura ordenación legal la intervención de profesores, padres (y en su caso alumnos), en el control y gestión del centro sostenido por la Administración con fondos públicos, *deba regularse de modo que quede garantizada en la práctica la facultad decisoria de la persona o entidad titular para elegir el director, seleccionar el profesorado y asumir la responsabilidad del Gobierno y la orientación del centro docente.*”

El derecho a crear un centro de enseñanza lleva consigo el derecho a establecer las orientaciones que describen el carácter propio del mismo y esto implica el derecho a designar las personas que, desde la dirección o la enseñanza, hagan efectivas aquellas orientaciones.”

La pregunta ahora es obligada: ¿la LODE respeta la libertad de enseñanza en los términos que la hemos descrito aquí siguiendo la doctrina en uso? Si somos sinceros tenemos que responder que no respeta esa concepción de libertad de enseñanza.

Teóricamente la LODE reconoce la “libertad para la creación y la dirección de los centros docentes privados (artículo 21.1). Más aún, reconoce también el derecho o libertad de “establecer el carácter propio de los mismos (es decir, el mal llamado “ideario”) (artículo 22.1). Lo que ocurre es que a continuación introduce un sistema educativo que en su organización es marcadamente autogestionario. Y este sistema en el funcionamiento real de dichos centros reduce fuertemente todos esos derechos o libertades que se derivan del principio de “libertad de enseñanza”.

“Todos sabemos que lo importante de una ley es su finalidad, no su título. Pues bien, si leemos con imparcialidad la LODE observaremos que el fin de esta ley, no es tanto la regulación del “Derecho a la Educación” como su título indica, sino la regulación del artículo 27.7 de la Constitución que dice: “Los profesores, los padres y, en su caso, los alumnos intervendrán en el control y gestión de todos los centros sostenidos por la Administración con fondos públicos, en los términos que la ley establezca.”

El propio TC dice en la sentencia citada que este texto de la Constitución fue el parámetro que utilizó para pronunciarse sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los preceptos impugnados de la LOECE. Pero el mismo TC afirma que la fórmula participativa del artículo 27.7 es tan amplia que “deja a la libre apreciación del legislador” cuál deba ser el sistema justo que la ley debe regular, para que los profesores, padres y alumnos puedan ejercitar su derecho de participación en el control y gestión de los centros. Más aún, “en el ejercicio de esa libertad —subraya el TC— el legislador no tiene otros límites que el genérico que le impone el artículo 53.1 de la Constitución de respetar el contenido esencial del derecho garantizado”.

Según este testimonio autorizado del TC, parece que el legislador puede optar a la hora de regular la participación en la gestión de los centros educativos, o bien por un sistema de cogestión paritaria, o bien por un sistema de autogestión. En pura teoría, pues, cualquiera de estos dos sistemas es constitucionalmente válido a condición de que respeten el principio de libertad de enseñanza.

Nuestra duda, creemos que bastante fundada, es si el sistema autogestionario de la LODE no fuerza la interpretación de los artículos 27.1 y 10.2 de la Constitución hasta rozar la inconstitucionalidad. Si nos atrevemos a plantear este interrogante es porque el análisis de la LODE nos ha traído a la memoria el comentario del profesor y parlamentario Oscar Alzaga al artículo 27.7

“Sin duda, habrá quienes intenten caminar por la senda de la autogestión total de los centros privados, tomando como apoyatura el apartado que glosamos (27.7), pero no se debe perder de vista que el contenido del mismo ha sido sustancialmente vaciado por la incorporación en la Comisión de Asuntos Constitucionales del Congreso del reconocimiento de la libertad de enseñanza (que se adicionó cuando el resto del precepto —artículo 27— estaba ya construido) y por la incorporación del número 2 del artículo 10 en la Comisión de Constitución del Senado; sendas adiciones éstas que imposibilitan, en una exégesis seria de la Constitución, sostener que la dirección de los centros privados puede ser autogestionada por profesores, padres y alumnos, soslayando a los promotores y directores de los centros privados de enseñanza.”

Creemos que en este punto se volverán a centrar los debates al discutir en el Parlamento la LODE. Pero si del plano teórico de la técnica jurídica bajamos al plano de la realidad, creemos que el legislador debería mirar con un ojo a la Constitución y con el otro ver cuáles son las verdaderas aspiraciones de los profesores y padres de familia de los centros sostenidos con fondos públicos.

La experiencia nos enseña que la aspiración principal de los profesores de los centros privados es la de que sus sueldos sean equiparados a los de sus colegas en los centros públicos. Y esto la LODE no se lo garantiza, aunque en adelante sus salarios sean abonados por la Administración, como pago delegado y en nombre de la entidad titular del centro (artículo 50.3). ¿De qué les va a servir la autogestión a la hora, por ejemplo, de intervenir en la aprobación del presupuesto del centro, si el aumento de sus salarios va a estar “tasado” por la Administración y ésta no asume posibles aumentos por convenios colectivos? (artículo 50.4).

Y en cuanto a los padres de los alumnos sostenidos con fondos públicos todos sabemos que su primera preocupación y aspiración es poder ejercitar el derecho a la gratitud que sí es un derecho constitucional. Y la LODE no les garantiza este derecho, porque no parte en la asignación de los fondos públicos (artículo 50) del “coste real” de la plaza escolar, porque se contenta con repetir (artículo 1) lo que ya dice la Constitución, y porque permite que los centros concertados sigan percibiendo cantidades de los alumnos por determinados servicios (artículo 52.3).

Somos partidarios de una participación “real” de los profesores, los padres y, en su caso, de los alumnos en el “control y la gestión de los centros” que no sólo se extienda a la gestión y control de los fondos públicos, es decir, a la gestión economi-

ca como propugnaba la LOECE, sino a la mayoría de las funciones que la LODE en su artículo 58 atribuye al Consejo Escolar de Centros.

Lo que ocurre es que la LODE trata, por una parte, de imponer un sistema maximalista de autogestión en los centros educativos públicos y concertados con el riesgo de rozar la inconstitucionalidad (artículos 27.1 y 10.2 de la Constitución) y, por otra, cae en la incoherencia entre lo que se propone y lo que en realidad ofrece.

Nuestra Constitución no es autogestionaria ni da pie a un sistema de participación autogestionario, en lo que respecta a la Planificación económica (artículos 131, 128 y 38), ni lo es tampoco en la reforma y planificación de la Seguridad Social y Sanidad (artículos 41, 43, 50, etcétera), por citar dos ejemplos. Por eso no creemos que el espíritu o la filosofía de nuestra Constitución sean autogestionarios en la planificación de la educación.

Precisamente por esto pensamos también que el sistema de autogestión que traza la LODE es en sí mismo incoherente. La primera incoherencia la encontramos en el propio "Consejo Escolar del Estado" que es el órgano superior de participación en la programación de la enseñanza (artículo 30 y ss. de la LODE). Este órgano colectivo en realidad no tiene nada de autogestionario. Es simplemente un órgano "consultivo" que será consultado, pero nada más, y al que se le permitirá "formular propuestas al Ministerio de Educación y Ciencia" (artículos 32 y 33 de la LODE).

La segunda incoherencia está en que no existe un paralelismo, porque no puede existir, entre las atribuciones del Consejo escolar de los centros educativos públicos y las del Consejo escolar de los centros concertados. Son muy significativas al respecto las modificaciones introducidas en el proyecto de LODE (artículo 58) aprobado por el Consejo de Ministros. En este artículo se habla de "intervenir en la designación del director", no de "elegir... y cesar al director", como en el primer borrador. En resumen, que se establece un sistema de "cuasi-autogestión" en los centros privados que no es ni carne ni pescado.

Por todo lo que llevamos expuesto opinamos que la "oposición política" y las instituciones defensoras de la enseñanza privada que defendieron el sistema de la LOECE, sólo tienen dos salidas. O presentar una alternativa a la LODE postulando que el Consejo Escolar de los centros concertados sea un órgano consultivo de participación como es el Consejo Escolar del Estado, alternativa que no prosperará o bien presentar un sistema de participación bien apoyado en la Constitución y en la sentencia del TC según el modelo de la cogestión paritaria. Esta segunda alternativa es nuestra sugerencia.

Creemos que el Estado o la Administración tiene derecho a intervenir, y a mayores ayudas económicas mayor intervención en la gestión, pero no hasta tal punto que sea una realidad en la práctica el que los poderes públicos lo que hacen es comprar la libertad de docencia y de discencia con unos fondos que no son suyos. Una política educativa de este tipo no haría otra cosa que darle la razón a J. S. Mill: "Una educación general (en manos) del Estado no es más que un intento de moldear a la gente, para que acaben siendo todos exactamente iguales." ¿Es esto lo que se pretende con la LODE?

LA POSICION SOCIALISTA SOBRE EDUCACION: 1976-1983

Por Tomás ZAMARRIEGO

La postura socialista sobre la educación ha dejado de ser una teoría manifestada en congresos, mítines, libros, declaraciones o tesis de la oposición parlamentaria, para convertirse, desde el triunfo del PSOE en las elecciones generales de octubre de 1982, en una posibilidad de puesta en práctica desde el poder. Más aún, esa puesta en práctica ha empezado a realizarse en leyes como la Ley de Reforma Universitaria (LRU) y la Ley Orgánica del Derecho a la Educación (LODE), por citar las de más amplio eco nacional.

En la actual coyuntura sociopolítica nos parece de positivo interés analizar si esa postura se ha mantenido absolutamente invariable desde los primeros compases de apertura a la democracia o ha experimentado ciertas variaciones, y, en este caso, en qué puntos.

Sobre las actitudes socialistas en materia educativa se ha escrito mucho en estos años, pocas veces desapasionadamente y seguramente ninguna sin condicionamientos incluso inconscientes. Por ello mismo nos damos cuenta de que el análisis que intentamos aspira a una meta prácticamente imposible, de aséptica objetividad científica. Vamos, sin embargo, a procurarlo basándonos exclusivamente para nuestro trabajo en los textos oficiales del Partido: Congresos de UGT-FETE de marzo de 1976 y abril de 1980; 27-29 Congresos del PSOE (diciembre 1976, mayo 1979 y octubre 1981 respectivamente); Programas electorales del PSOE de 1979-1982; Dossier (Informe crítico, enmiendas y alternativa del PSOE a la LOECE: Ley Orgánica del Estatuto de Centros Escolares), de 1980; y Proyectos de Ley de Reforma Universitaria (LRU) y del Derecho a la Educación (LODE), de este mismo año.

Sin eludir la Universidad y la investigación, porque a ellas se aplican también las tesis del pensamiento socialista sobre la educación, pero precisamente porque esos campos ocupan capítulos particulares de ese pensamiento y para no extendernos a un horizonte imposible de abarcar dentro de los lí-

mites de este artículo, nos centramos especialmente en la educación no universitaria en sus modalidades más comunes.

LAS TESIS DE 1976

Punto obligado de partida para esta cuestión son los documentos de 1976: el Congreso de la FETE (Federación Española de Trabajadores de la Enseñanza), celebrado en Cádiz en marzo de 1976 (1), y el 27 Congreso del PSOE, tenido en Madrid en diciembre de ese mismo año (2).

Sin señalar de una manera directa y explícita la importancia clave que los socialistas otorgan a la enseñanza, esa importancia se deduce inmediatamente del análisis que ambos documentos hacen de la relación entre el sistema educativo y el modelo de sociedad. Hay que subrayar que ese análisis está encabezado en el primer documento por un texto de Marx-Engels en *La ideología alemana* (3) y que comienza recordando "la tesis marxista" señalada en la "Declaración Socialista sobre la Enseñanza", aprobada en el XII Congreso de UGT,

"de que el sistema de enseñanza en una sociedad dominada por el capitalismo aparece como uno de los vehículos claves y altamente significantes en la extensión de la ideología capitalista a todas las capas de la sociedad, para la justificación, pervivencia y robustecimiento del sistema en todas sus facetas'.

"Y también se apuntaba en este sentido, que esa manipulación se posibilita, entre otras cosas, mediante la elaboración de unos códigos culturales que muestren una clara tendencia a supervalorar y a presentar como modelos lógicamente necesarios y altamente racionalizados y universalizables los funcionamientos sociales (económicos, políticos, jurídicos o ideológicos) concretamente vinculados a las necesidades del modo de producción capitalista y de sus correspondientes relaciones de producción.

"Estos códigos culturales tienden fundamentalmente por tanto a mantener, difundir y reforzar el repertorio ideológico que, en cada momento, pretende justificar y explicar los funcionamientos del sistema capitalista desde los intereses de sus estructuras clasistas y se expresan mediante la estructuración concreta, tanto del sistema educativo, como, por ejemplo, de ciertos aspectos de la organización de la célula familiar o de los medios de comunicación de masas." (4)

(1) FETE-UGT, *La UGT y la enseñanza*, AKAL Editor, Madrid 1976.

(2) XXVII Congreso del Partido Socialista Obrero Español, Ed. Avance, Barcelona 1977.

(3) "La clase que tiene a su disposición los medios para la producción material dispone con ello, al mismo tiempo, de los medios para la producción intelectual (...) Las ideas dominantes no son otra cosa que la expresión ideal de las relaciones materiales dominantes, las mismas relaciones dominantes concebidas como ideas."

(4) O.c., pp. 29-30.

El 27 Congreso del PSOE orienta de igual modo la crítica de la conexión entre sistema educativo y sociedad capitalista, aunque de forma mucho más breve (5). Ambos documentos coinciden en no limitarse a decir que el sistema educativo de España reproduce con su estructura las desigualdades y discriminaciones existentes en la sociedad con perjuicio de los más débiles, sino que induce en los alumnos la propia ideología capitalista.

Contra este sistema, criticado como injusto, los socialistas proponen un servicio público de la enseñanza, cuya pieza básica es la escuela pública. "La enseñanza ha de ser un servicio público", afirma la FETE en su "Alternativa socialista para la enseñanza". El mismo principio de la enseñanza como servicio público está implícito, aunque sin nombrarlo, en las características que el 27 Congreso del PSOE establece para la escuela pública.

Entramos así en lo que hemos llamado pieza básica de ese servicio público. Mientras la FETE sostiene en Cádiz que "...el Estado, en el marco de una planificación democrática y descentralizada de la educación, velará por la puesta en marcha de cuantas escuelas públicas sean necesarias para garantizar la escolaridad total y adecuada de la población durante el ciclo de enseñanza obligatoria" (6); el 27 Congreso del PSOE es más tajante: "El socialismo lucha, en el plano de la educación, por el objetivo de llegar a la escuela pública única." (7)

¿Qué es lo que define a la escuela pública? Aparte de que su origen sea el Estado, como veremos en seguida al tratar de la gratuidad, lo verdaderamente clave es que sea el espacio "donde enseñantes, alumnos, padres y organizadores populares tengan el poder total de decisión que garantice la satisfacción de las necesidades y las aspiraciones de las mayorías y las minorías, y que establezca una educación acorde con las peculiaridades y especificidades culturales de los diferentes pueblos del Estado español" (8).

Atención, porque esto "supone la existencia de dos planos de decisión: el plano global, cubierto por la planificación democrática de los aspectos generales de la educación (con participación y discusión popular masiva, y no a cargo de unos llamados 'expertos') y la realización autónoma de la activi-

(5) "En una sociedad en la que la norma salvaje del máximo beneficio rige las relaciones sociales impuestas por los poderes dominantes, en la que la alienación de la ideología dominante es un elemento esencial para la perpetuación del sistema de explotación y opresión, el sistema educativo es una pieza fundamental para la extensión de la ideología capitalista a todas las capas sociales y, por tanto, para la justificación, fortalecimiento y perpetuación del sistema capitalista.

"En este sentido, la sociedad capitalista niega la educación a la mayoría de los ciudadanos (los no pertenecientes a la clase dominante), o bien, cuando las necesidades del proceso productivo capitalista demandan el incremento de 'especialista' al servicio de ese proceso, proporciona una educación manipulada y alienante que, lejos de procurar la liberación de las mayorías oprimidas, trata de incardinar a éstas, más profundamente aún, en la dependencia y la explotación. Los medios de comunicación de masas, la organización de la célula familiar, la implantación de códigos culturales que insisten en el triple dogma de 'orden', 'seguridad' y 'competencia', tratan de reducir al ciudadano a la calidad de 'menor', de súbdito. En todo ello la enseñanza desempeña un papel decisivo", p. 197.

(6) O.c., p. 39.

(7) P. 198.

(8) XXVII Congreso del Partido Socialista Obrero Español, pp. 198-199.

dad educativa a todos los niveles (nacionalidades, regiones, comarcas, poblaciones, centros de enseñanza), de acuerdo con las necesidades, aspiraciones e intereses de cada grupo poblacional”(9).

Parece suficientemente claro que por “escuela pública” hay que entender no sólo un tipo determinado de escuela, sino también un sistema educativo cuya filosofía se condensa en ese tipo concreto de escuela; y que lo verdaderamente fundamental de la escuela pública es la gestión democrática. Esa gestión está perfectamente calificada por el Congreso de FETE: “Los centros se organizarán de acuerdo con el principio de autogestión, dentro de una planificación democrática” (10). La palabra “autogestión” no es en modo alguno adjetiva o circunstancial: “La FETE se opone... A la institucionalización de cualquier sistema de cogestión.” (11)

La escuela pública ha de ser, además, gratuita totalmente y en todos los niveles. La gratuidad es uno de los instrumentos más importantes para llegar al objetivo de que la escuela pública sea única y desaparezca, por tanto, la enseñanza privada. Tanto el 27 Congreso del PSOE como el Congreso de FETE hablan respectivamente, para el período de transición (es decir hasta que se inicie la construcción de la sociedad socialista), de “supresión de subvenciones o ayudas estatales a la enseñanza privada” (12) y de que “habrán de ser suprimidas todas las subvenciones y ayudas estatales a los centros privados” (13). Y es que el principio general es claro según la FETE: “Los fondos del Estado destinados a la Educación, recabados por una adecuada organización fiscal, se destinarán **exclusivamente** a la construcción, mantenimiento y adecuado funcionamiento de cuantos centros estatales sean necesarios para acoger a toda la población escolar.” (14)

Otro rasgo fundamental de la escuela pública en su laicidad. Ya para el período de transición, la FETE propugna que “la enseñanza ha de ser laica: deberán desaparecer todas las materias profesionales de los planes de estudio” (15). En ese mismo sentido, pero con matización muy significativa, el 27 Congreso del PSOE aboga por la desaparición de “las materias religiosas obligatorias, el subrayado es nuestro, de centros y planes de estudio” (16).

Asimismo “la escuela pública será mixta... Se implantará la coeducación en todos los niveles de enseñanza”(17).

En cuanto a los contenidos, “la enseñanza integrará las formaciones teórica y manual. El estudiante estudiará en contacto con el proceso de produc-

(9) Ib., p. 199. Los mismos principios pueden leerse en la obra de FETE, p. 39.

(10) P. 41.

(11) P. 42.

(12) P. 200.

(13) P. 44.

(14) O.c., p. 39. El subrayado es del texto original.

(15) P. 44.

(16) P. 200.

(17) FETE, o.c. p. 40.

ción dedicando una parte de su tiempo a contribuir directamente al mismo" (18).

También: "Habrá que tener presente que una parte muy importante de la actividad escolar la constituyen las hoy englobadas en "actividades extraescolares", colonias de vacaciones, intercambios y visitas a otros centros educativos nacionales e internacionales, etcétera. Todo ello contribuirá decisivamente a la formación integral de la persona." (19)

Finalmente, ¿qué principios pedagógicos ha de seguir la escuela pública?

"Se educará a los alumnos en el respeto a los demás, la convivencia y la democracia. La enseñanza tenderá a desarrollar el sentido crítico sin valores absolutos previos, religiosos o morales o económicos. El enseñante superará su actual carácter elitista porque es uno más en la comunidad. Será un compañero de sus alumnos. La confianza que recibe de ellos y de la sociedad revierte por ser testigo y no juez de los valores artísticos, científicos, técnicos y culturales en general del pueblo en que está inserto. Será un animador cultural dentro de la publicación donde trabaja y no una autoridad incuestionable.

"La escuela debe ofrecer una enseñanza liberadora, basada en estructuras y prácticas que eliminen cualquier forma de autoritarismo y competitividad. Para ello se atribuirán los medios técnicos y los métodos pedagógicos más adecuados...

"Se respetará el derecho a la iniciativa y la experimentación tanto de los profesores como de los alumnos, y en general a todas las personas responsabilizadas en el funcionamiento del centro." (20)

Pasando a otro tema, el de la organización de la enseñanza, los dos documentos que examinamos señalan tres bloques en la enseñanza general: el período inicial, anterior al obligatorio, cubierto por los centros maternos y guarderías infantiles; la etapa escolar obligatoria a la que corresponde un ciclo único integrado por las actuales EGB, BUP y FP1, y, finalmente, la enseñanza superior. En cuanto a las enseñanzas especiales se pone un fuerte acento en la educación especial integrada, en la educación de adultos y en la formación permanente y la actualización profesional (21).

Respecto del profesorado queremos subrayar, entre otras, tres exigencias comunes de ambos documentos: el cuerpo único de enseñantes, la libertad de expresión docente —la hoy llamada libertad de cátedra— y la contratación democrática (22).

(18) *Ib.*, p. 41.

(19) P. 42.

(20) Pp. 40-42. El *XXVII Congreso del PSOE* resume esta pedagogía con las siguientes palabras: "La enseñanza que propugna el socialismo ha de ser liberadora y no opresora; solidaria y no competitiva; autónoma y no centralizada; democrática y no autoritaria; creativa y no rutinaria; integradora de trabajo productivo y cultura humana y no perpetuadora de la división clasista de la actividad del hombre", p. 199.

(21) Cf. FETE, o.c. pp. 40-46; *XXVII Congreso del Partido Socialista Obrero Español*, pp. 201-202.

(22) Cf. *ib.* respectivamente, pp. 47 y 203.

MANTENIMIENTO DE LA TESIS FUNDAMENTAL

¿Ha variado la postura socialista de 1976? Muchas de las frases transcritas pueden parecer hoy radicales, superadas por el paso del tiempo. Ante esta impresión conviene recordar una categórica afirmación del 29 Congreso del PSOE, de octubre de 1981: "Nuestra política educativa, en relación a los principios ideológicos y programáticos, sigue plenamente vigente... Continuaremos defendiendo una escuela aconfesional y laica, gratuita, gestionada democráticamente, compensadora de deficiencias sociales y de origen, investigadora y crítica; una escuela pública, en suma. Nos sentimos, por tanto, portadores del mismo mensaje que un día dieron a los ciudadanos los Pablo Iglesias, Fernando de los Ríos, Jaime Vera y tantos otros: un proyecto educativo de carácter laico, democrático y renovador." (23)

Esta plena vigencia de los principios ideológicos y programáticos de la política educativa del PSOE, no excluye, como es lógico, una serie de avances y matizaciones en el ámbito de la misma.

A través de los documentos enumerados en la introducción de este artículo y sin olvidar que el lenguaje de los programas electorales es siempre más suave y ambiguo que el de los documentos de partido, observamos que:

1. Los socialistas siguen considerando la enseñanza como un servicio público. El mismo programa electoral del PSOE de octubre de 1982, afirma sin ambages: "La educación es un servicio público." (24) La LODE, según la redacción enviada por el Consejo de Ministros a las Cortes el mes de julio pasado, dice en su artículo 48, al hablar de los centros concertados: "El Estado establecerá un régimen de conciertos con aquellos centros privados que, a efectos de la prestación del **servicio público de la educación** en los términos señalados en esta ley..." El subrayado es nuestro. La cita no puede ser más actual.

Ahora bien, desde 1976 y especialmente con motivo de la LOECE, los socialistas han reflexionado sobre la naturaleza de los centros subvencionados con fondos públicos. Respecto de ellos llegan a la conclusión de que el servicio que prestan, "por su propia naturaleza, es un servicio público" (25).

2. Los socialistas siguen propugnando la escuela pública como pieza básica de ese servicio educativo. El citado 29 Congreso del PSOE deja también constancia de que "la organización de la enseñanza según el modelo de la escuela pública es el objetivo final hacia el que convergerán los esfuerzos más importantes que el PSOE realizará en el terreno de la enseñanza" (26). Inmediatamente enumera "las características fundamentales de este modelo educativo":

(23) XXIX Congreso del Partido Socialista Obrero Español, p. 276.

(24) P. 23 col. 2.

(25) PSOE-FETE, *Informe sobre el Proyecto de Ley de Estatuto de centros no universitarios. Una educación democrática para la democracia*, 1980, p. 10.

(26) P. 207.

- Protagonismo de la comunidad escolar. [Cf. LODE, artículo 19].
- Promoción de una educación igual de todos los escolares. [Cf. LODE, artículo 1].
- Ausencia de fin de lucro. [Cf. LODE, artículo 52].
- No discriminación por razones ideológicas, confesionales, culturales o de cualquier género, entre el profesorado ni entre el alumnado. [Cf. LODE, artículo 20].
- Financiación pública. [Cf. LODE, artículo 48].
- Gestión democrática siguiendo el modelo de los Consejos Escolares. [Cf. LODE, artículos 37, 42-45, 55-62].
- Coeducación. [Cf. posiblemente LODE, artículo 20.2 en su referencia al artículo 14 de la Constitución].
- Educación inspirada en los principios de solidaridad, tolerancia y comprensión crítica de la sociedad y la cultura. El trabajo estará integrado íntegramente en los planes de educación. [Cf. parcialmente LODE, artículo 2].
- Inserción en el medio social, geográfico, lingüístico y cultural de su entorno, respondiendo a las exigencias inmediatas de la comunidad humana circundante. Especialmente deberá atenderse a la razonable diversificación de los planes de estudio a todos los niveles para adecuarlos al cultivo de las peculiaridades culturales de cada una de las nacionalidades y regiones de España. [Cf. parcialmente LODE, artículo 15]. (27).

Hemos hecho en cada apartado referencias específicas al articulado de la LODE, porque en él se encuentran prácticamente recogidas todas y cada una de las características fundamentales enumeradas.

3. En particular, los socialistas han mantenido siempre la gestión democrática de la escuela y ya en el programa electoral de febrero de 1979 aparecen de forma explícita los consejos escolares, que son el instrumento concreto de dicha gestión y expresión de la participación de padres, profesores y alumnos, tanto en la programación general como en la gestión de los centros. Los socialistas han interpretado siempre la intervención de padres, profesores y alumnos en el control y gestión de los centros sostenidos con fondos públicos —que señala la Constitución en el artículo 27.7— en el sentido de la gestión democrática preconizada por ellos para la escuela pública (28).

El desarrollo del tema de los consejos escolares está especialmente vinculado a la contrapuesta que los socialistas hicieron respecto a la LOECE: “La alternativa al proyecto del Gobierno, se llama: Consejos Escolares” (29). Según esa alternativa, los Consejos Escolares “serán el modo de preservar el pluralismo en los centros” y “el instrumento para avanzar progresivamente hacia la autogestión” (30).

Resulta interesante observar que el reciente proyecto de la LODE —y

(27) Ib.

(28) PSOE, *Programa. Elecciones 1979*, p. 22.

(29) O.c., p. 29.

(30) Ib., p. 31.

más aún el anteproyecto precedente— coincide, a veces hasta textualmente, con lo propuesto en ese debate de 1980 y desarrolla exactamente el breve resumen de intenciones recogido en el programa electoral del PSOE de octubre de 1982: “Las comunidades escolares intervendrán en el control y gestión de los centros a través de los Consejos Escolares, cuya creación no se limitará sólo a los centros, sino que se extenderá a otros ámbitos más amplios.” (31)

4. También se mantiene, como ya hemos visto en el punto 2, la tesis de la gratuidad de la escuela pública, financiada públicamente. Esa afirmación general incorporará luego multitud de matices. Con todo todavía el 28 Congreso del PSOE, de mayo de 1979, sigue propugnando, sin distinción entre niveles obligatorios y no obligatorios, una enseñanza gratuita, y “entendiendo tal gratuidad en lo referente a matrícula, libros, material escolar, transporte, comedor y servicios asistenciales” (32).

Es este uno de los típicos ejemplos de lenguaje diferenciado entre documentos de partido y programas electorales. Tres meses antes, el programa electoral del PSOE, midiendo cuidadosamente sus posibilidades reales y la situación de la economía española, sólo había prometido (supuesta la gratuidad de la enseñanza básica y obligatoria —¿de la escuela pública?—) la progresiva implantación de la gratuidad en la educación preescolar, la extensión de la gratuidad plena a los servicios complementarios y la disminución de los gastos familiares en libros de texto (33). El folleto resumen del programa hablaba de “conseguir en el más breve plazo posible, la gratuidad total de la enseñanza obligatoria hasta los dieciocho años”.

El citado 28 Congreso del PSOE afirma también que “es necesaria una política que tienda a suprimir las subvenciones que transfieren fondos públicos a manos privadas”, cuando ya el folleto electoral citado había afirmado: “El PSOE apoyará todas las iniciativas que vayan en la dirección de organizar la enseñanza según el modelo de escuela pública”, iniciativas que no se puede descartar en principio que vengan del sector privado.

5. En cuanto a la laicidad, entendida como desaparición de las materias religiosas obligatorias y como garantía de la libertad de cátedra, se mantiene evidentemente. Conviene subrayar que la aserción explícita de la laicidad como tal no aparece en los programas electorales de 1979 y 1982, ni en el III Congreso de la UGT de abril de 1980, ni en el Dossier o Informe sobre la LOECE, de ese mismo año.

El carácter opcional y no obligatorio de la enseñanza de la religión no ha ofrecido, por otra parte, especial dificultad en el panorama educativo español de la nueva etapa democrática. Tampoco la libertad religiosa y de conciencia, consagradas en la Constitución de 1978. En cuanto a la libertad de cátedra, la LODE se encarga de garantizarla en su artículo 3 en estos

(31) P. 24 col. 1.

(32) *Resoluciones. 28 Congreso del PSOE (17-20 mayo 1979)*, p. 159.

(33) Cf., pp. 22-23.

términos: "Los profesores, dentro del respeto a la Constitución y a las leyes, tienen garantizada la libertad de cátedra. Su ejercicio se orientará a la realización de los fines educativos, de conformidad con los principios establecidos en esta ley.." Este derecho prevalece sobre la posibilidad de establecer un carácter propio para los centros privados aún en el caso de que no sean concertados. La misma LODE en su artículo 22.1 precisa este punto: "En el marco de los principios constitucionales y de los derechos garantizados por esta ley a profesores, padres y alumnos, los titulares de los centros privados podrán establecer el carácter propio de los mismos."

6. La coeducación también está preconizada expresamente en todos los documentos citados, salvo en el Informe sobre la LOECE, que no tenía relación con este tema, y en el último programa electoral de 1982.

Ya hemos señalado más arriba, al hablar de las características fundamentales de la escuela pública, citando el 29 Congreso del PSOE, que ésta aparece como una de ellas. Hasta qué punto la exige la LODE en virtud de su artículo 20.2 es algo que nos parece que está todavía pendiente de aclaración.

7. La inserción del trabajo manual en los contenidos de la enseñanza reaparece en el 28 Congreso del PSOE, de 1979, y en el 32 Congreso de UGT, de abril de 1980. Su aplicación está vinculada a la reforma en proyecto de las Enseñanzas Medias, o, si se prefiere, de la estructuración del ciclo único obligatorio prolongado hasta los dieciséis años.

La importancia dada por la FETE en 1976 a las "actividades extraescolares", colonias de vacaciones, intercambios y visitas a los centros educativos, etcétera, está puntualmente recogida en la LODE, artículos 43.1 g) h) i), y artículo 58 h) k).

8. Los principios pedagógicos señalados en los documentos de 1976 están menos desarrollados en los posteriores, siendo el de la eliminación de los aspectos dogmáticos y autoritarios de la enseñanza el que más se repite. Habrá que esperar a la traducción práctica de la renovación pedagógica propugnada siempre por los socialistas, para saber exactamente cómo se concretan esos principios pedagógicos.

El Informe sobre la LOECE, de 1980, ya introduce la idea del asociacionismo de los alumnos, que recoge plenamente la LODE en su artículo 7.

9. Sigue vigente, finalmente, en sus líneas maestras, la concepción de la organización de la enseñanza. En cuanto al profesorado, se ha mantenido como intocable el principio de libertad de cátedra al que ya hemos aludido al tratar de la laicidad de la escuela.

Este recorrido sobre el mantenimiento fundamental de las tesis socialistas de 1976 no puede dejar de haber alertado al lector sobre ciertas lagunas o cambios. Vamos a examinarlos.

(34) O.c., p. 159.

LOS PUNTOS DE INFLEXION

Una respuesta completa a este tema debería contestar a la pregunta: ¿en qué, cuándo, y por qué han cambiado los socialistas su postura? Intentaremos que en nuestra respuesta no falte la consideración de estos tres puntos.

El prólogo de todos los documentos socialistas desde 1976 se ha basado en la denuncia de la situación discriminatoria e injusta de la educación en España. Lo que no ha vuelto a aparecer en esos prólogos es la alusión a tesis marxistas ni la mención siquiera de esta palabra. Se ha repetido una y otra vez que el sistema educativo "reproducía" la desigualdad y el clasismo de la sociedad, pero no se ha vuelto a decir que reprodujera la ideología capitalista como tal. Creemos que existen diferencias, al menos de matiz, entre la afirmación del 27 Congreso del PSOE (diciembre 1976): "el sistema educativo es una pieza fundamental para la extensión de la ideología capitalista a todas las capas sociales y, por tanto, para la justificación, fortalecimiento y perpetuación del sistema capitalista" (35); y esta otra, la más dura quizá de los documentos posteriores, del 29 Congreso del PSOE (octubre 1981): "la educación, más allá de la perspectiva economicista, es un elemento clave de reproducción y difusión ideológica, y por ello, una visión cualitativamente alternativa de su papel debe enmarcarse en la lógica de la transformación social, y del orden moral y axiológico que debemos confrontar con el presente" (36).

Hecha esta salvedad, hay que indicar inmediatamente que entre los documentos de 1976 y los posteriores que aquí se analizan, tiene lugar un hecho fundamental: la proclamación de la Constitución española en diciembre de 1978. El artículo 27 de la misma es, como siempre se ha dicho, el resultado de un consenso entre todas las fuerzas políticas existentes durante su redacción, de manera especial entre la UCD, defensora de la libertad de enseñanza conforme al modelo de la Europa democrática occidental, y el PSOE, hoy en el poder y cuya política educativa se refleja con especial pureza en las tesis recogidas en los documentos de 1976.

Por ese consenso se incluye en el artículo 27 la programación general de la enseñanza (número 5) y la intervención de profesores, padres, y en su caso alumnos en el control y gestión de todos los centros sostenidos por la Administración con fondos públicos (número 7), pero también se reconoce la libertad de enseñanza (número 1), el derecho de los padres a que sus hijos reciban una formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias

(35) P. 197.

(36) P. 275. Naturalmente estos planteamientos tienen poco que ver con el lenguaje usado en el primer párrafo del apartado dedicado a la educación en el último programa electoral del PSOE (octubre 1982): "En nuestra sociedad la cantidad y calidad de servicios educativos que recibe una persona depende de su capacidad económica, nivel social y lugar de residencia. El Gobierno socialista se propone acabar con este círculo vicioso de reproducción de desigualdad mediante una política educativa socialmente compensatoria e integradora de los ciudadanos, por encima de sus diferencias socio-económicas, culturales e ideológicas" (p. 23 col. 2).

convicciones (número 3), el derecho de las personas físicas y jurídicas a crear centros docentes, dentro del respeto a los principios constitucionales (número 6), y se asume por parte de los poderes públicos el compromiso genérico de ayudar a los centros de enseñanza privados en cuanto sean centros docentes que reúnan los requisitos que la ley establezca (número 9). También se afirma que la enseñanza básica será obligatoria y gratuita para todos (número 4).

Esta redacción del texto constitucional echa por tierra algunos de los principios sostenidos en 1976. Así, resulta constitucionalmente imposible que el poder legítimo haga desaparecer la enseñanza privada y que la escuela pública sea la única existente, y es también imposible que los centros privados dejen de recibir alguna ayuda pública. ¿No se podría obviar esto de alguna manera, convirtiendo a los centros privados subvencionados en escuelas públicas? Ciertamente sí —y lo vamos a ver en seguida—, pero entonces cae otra de las tesis apuntadas más arriba y que contenía el documento de la FETE del Congreso de Cádiz: que toda escuela pública fuera un centro estatal, creado, sostenido y financiado por el Estado (37).

Por el número 3 del artículo 27 y su posterior desarrollo en el “Acuerdo entre el Estado español y la Santa Sede sobre enseñanza y asuntos culturales”, quedaba también fuera de juego el principio sostenido en Cádiz por la FETE de la total desaparición de las materias religiosas de los centros y planes de estudio. Ya en su lugar llamamos la atención sobre el hecho de que el propio 27 Congreso del PSOE celebrado en diciembre de ese mismo año 1976, sólo abogaba por la desaparición de la obligatoriedad. Otra cuestión, en la que no entramos y que puede originar conflictos en un futuro quizá no lejano, es la del encuadramiento de esa materia dentro o fuera del horario escolar.

Pero volvamos a la dialéctica escuela pública-escuela privada subvencionada por el Estado. ¿Cómo reconducir a las tesis socialistas esa escuela privada subvencionada? Convirtiéndola en escuela pública o haciéndola avanzar lo más posible hacia el modelo de escuela pública. Este ha sido el camino elegido por los socialistas con abandono de la pureza radical de su postura originaria, pero con evidente coherencia.

Después de aprobada la Constitución ya hemos visto que el folleto resumen del programa electoral del PSOE, de febrero de 1979, proclamaba el apoyo del Partido a “todas las iniciativas que vayan en esta dirección [el modelo de escuela pública] con las siguientes ideas básicas: Financiación pública de la enseñanza. Ausencia de lucro. Enseñanza igual para todos sin discriminación por razones de ideología, religión, riqueza, sexo y otros. Escuela mixta. Promoción del espíritu crítico de los alumnos y de las ideas de solidaridad, tolerancia y libertad”.

Salvo el 28 Congreso del PSOE, de mayo de 1979, todos los docu-

(37) O.c., p. 39.

mentos posteriores adoptan claramente esta línea. Es evidente en el Informe crítico sobre la LOECE. En él no se niega en absoluto la existencia de centros privados subvencionados. Lo que se afirma es que sólo deben ser subvencionados los colegios privados que cumplan una labor social comprobada (38) que “la regulación estatutaria de los centros subvencionados deberá ser sustancialmente similar a la de los centros públicos” (39). El folleto resumen del Informe concreta bien este principio, que se consagra a través de los consejos escolares: “Donde el Estado pague, que la comunidad escolar administre. Que pueda hacer su reglamento, elegir al director, controlar el trabajo, orientar las actividades paraescolares, etcétera.” ¿No es esto lo que concreta en norma jurídica la LODE en su título cuarto dedicado a los centros concertados?

La LODE, por otra parte, se apoya también en el 32 Congreso de UGT de abril de 1980, que preconiza el “establecimiento de un servicio público de educación, comprendiendo tanto la de centros oficiales (estatales, municipales, etcétera), como la de centros privados de iniciativa social (cooperativas, personas físicas o jurídicas, etcétera) que se acojan al régimen previsto en el Estatuto de Centros Privados Subvencionados” (40). Y en el 29 Congreso del PSOE (octubre 1981): “La posición del PSOE reiteradamente expuesta, consiste en oponer... frente a la concepción del centro educativo subvencionado como una empresa de libre mercado, la de tales centros como elementos de un servicio público de la educación.” (41) Y el programa electoral de octubre de 1982 (recogido íntegramente en el discurso del ministro de Educación ante la Comisión correspondiente del Congreso, el 11 de febrero de este año): “Los centros no estatales que sean sostenidos con fondos públicos, deberán cumplir rigurosamente lo que previene el texto constitucional, garantizando el derecho de los padres, profesores y alumnos a participar en su control y gestión. Una norma regulará los requisitos exigidos para su financiación. En los niveles obligatorios, la financiación deberá realizarse conforme a un orden justo de prioridades, teniendo en cuenta las necesidades más acuciantes de nuestro sistema escolar, como la desescolarización, la insuficiencia de la educación especial, la baja calidad de la enseñanza y la marginación que sufren amplios sectores sociales y el medio rural” (42).

Los centros privados subvencionados entran además en la red de la escuela pública con la garantía del pluralismo interno que ofrecen la garantía de la libertad de cátedra establecida en el artículo 3 de la LODE, el sistema de admisión de alumnos igualado con el de los centros públicos (cf. LODE, artículo 54) y el procedimiento de selección del profesorado (cf. LODE, artículo 61.1-3).

(38) Cf. LODE, artículo 48.

(39) P. 10; cf. P. 35.

(40) P. 8.

(41) P. 276.

(42) P. 24 col. 2.

En dos puntos no aplica enteramente la LODE el esquema socialista a los centros concertados: al dejar en último término la elección del director del centro a la entidad titular (artículo 60) y al permitir que ésta pueda definir el carácter propio del centro (artículo 53). Ahora bien, estimamos que ambas cosas son consecuencia del artículo 27.1 y 6 de la Constitución, y que la cuestión referente al carácter propio del centro había quedado delimitada por la sentencia emitida por el Tribunal Constitucional con motivo del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el PSOE contra una serie de artículos de la LOECE (43).

Hay que observar, no obstante, que según la LODE no todos los centros privados que impartan la enseñanza básica y obligatoria van a poder optar a la financiación, sino aquellos "que, a efectos de la prestación del servicio público de la educación en los términos señalados en esta ley, impartan la educación básica, reúnan los requisitos previstos en la misma y deseen acogerse al régimen de centros sostenidos con fondos públicos" (artículo 48). Y, además, que "los titulares que opten por definir el carácter propio de los centros someterán dicha definición al sistema de autorización reglada que se establece en esta ley" (artículo 22.2) ¿Llegará un momento en que el carácter propio de los centros concertados no pueda ser confesional? Este es un punto de tan alto potencial de conflictividad que es sumamente deseable que semejante conflicto no llegue a plantearse.

En este tema de la dialéctica escuela pública-escuela privada subvencionada, a pesar de la solución hallada, no debe olvidarse la primitiva pretensión de suprimir las ayudas estatales a la enseñanza privada (44), que puede encontrarse de alguna manera reflejada en la insuficiente dotación económica que la LODE señala para los centros concertados a cambio de exigirles impartir la enseñanza de forma totalmente gratuita.

Finalmente y en lo que respecta a la financiación estatal de los centros privados, no puede dejar de considerarse en la trayectoria de la postura socialista el imperativo que el realismo aporta a la tarea de gobernar. Los socialistas no han podido ignorar dos realidades sustantivas de la vida educativa española: el hecho de que cerca del 40 por ciento de la población escolar de los niveles obligatorios correspondiese a centros privados, y el hecho de que la mayoría de esa población estuviese progresivamente subvencionada.

En cuanto a otros puntos programáticos abandonados, queremos citar solamente dos, referentes a la política sobre el profesorado: el cuerpo único y la contratación democrática. Ni uno ni otro tienen cabida en las actuales re-

(43) Al exponer los motivos jurídicos de su Sentencia, el Tribunal Constitucional dice así en el número 8: "El derecho que el art. 34 de la LOECE reconoce a los titulares de los centros privados para 'establecer un ideario educativo propio dentro del respeto a los principios y declaraciones de la Constitución' forma parte de la libertad de creación de centros, en cuanto equivale a la posibilidad de dotar a éstos de un carácter u orientación propias. Esta especificidad explica la garantía constitucional de creación de centros docentes que, en otro caso, no sería más que una expresión concreta del principio de libertad de empresa, que también la Constitución (artículo 38) consagra."

(44) Cf. XXVII Congreso del Partido Socialista Obrero Español, p. 200.

daciones de la LRU (Ley de Reforma Universitaria) y de la LODE, si exceptuamos lo que ésta dispone sobre la contratación de profesores en los centros concertados. No creemos que ninguno de estos puntos puedan considerarse clave en la concepción socialista.

CONCLUSIONES

Después del análisis realizado nos parece que se pueden llegar a formular con suficiente fundamento las siguientes conclusiones:

1. Los socialistas expusieron en 1976, al comienzo de la nueva etapa democrática española, una política educativa suficientemente elaborada, de carácter maximalista y coherente con su filosofía política de conjunto. Los puntos esenciales de esa política educativa han sido fundamentalmente mantenidos hasta hoy.

2. No se pueden negar ciertos puntos de inflexión —evolución o supresión— respecto de su postura inicial. Ahora bien, esa inflexión ha venido impuesta en los aspectos más importantes por el texto mismo de la Constitución y por la realidad insoslayable de la estructura de la sociedad española. Al mismo tiempo hay que subrayar que las evoluciones experimentadas por el programa primitivo han sido conducidas por un espíritu coherente con el socialismo y basado en él.

3. Lo afirmado hasta aquí debe aplicarse no sólo a la doctrina sino también a la práctica. En este sentido estimamos que el Gobierno socialista actúa en el campo educativo de forma coherente con su programa electoral, al menos en lo que toca a su iniciativa legislativa en los niveles no universitarios. Todas las referencias contrastadas a lo largo del artículo llevan a afirmar sin ambages que la LODE es una ley socialista. Se podrá discutir si podía haber sido más socialista, pero no que lo es.

Los muchos puntos que quedan por poner en práctica o desarrollar en la aplicación de la política educativa socialista parecen depender, en cuanto al grado de radicalidad, del juego político. El partido en el Gobierno, como todo partido, especialmente si ejerce el poder, está sometido a las presiones de orientación contraria —moderada y radical— existentes en el partido mismo, y a las que se generan, en virtud de la situación económica y de los factores de la vida social, en el conjunto de la sociedad. El peso prevalente en el signo de esas presiones incidirá, como es lógico, en el signo de la política a seguir para mantener el poder. Nosotros estimamos que por razón del talante nacional manifestado desde 1975 y por razón del contexto internacional, prevalecerá la moderación sobre el radicalismo, pero lo que vaya a acontecer en el futuro sólo el futuro mismo nos lo descubrirá.

REFORMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL Y CRISIS ECONOMICA

Por Victorino ORTEGA

La Seguridad Social en su situación actual es insuficiente y está mal gestionada. Gasta poco en comparación con los países de la Comunidad Económica Europea; gasta mal los recursos de que dispone; amplios sectores se encuentran desprotegidos; su sistema de financiación es excesivamente gravoso para las empresas, especialmente para las pequeñas, medianas y más intensivas en trabajo, convirtiéndose en una forma de penalización del empleo y en factor perjudicial para la competitividad de las empresas españolas (Programa Electoral del PSOE, p. 22, 1982).

1.—¿QUE OPINAN LOS ESPAÑOLES SOBRE LA SEGURIDAD SOCIAL?

Cualquier reforma más o menos en profundidad o la simple revisión del actual sistema de la Seguridad Social debería iniciarse con el objetivo prioritario de dar satisfacción a las aspiraciones y a las necesidades que experimentan la mayoría de los españoles.

En la medida en que el Programa Electoral del PSOE recogía esas aspiraciones, vemos que tenemos una Seguridad Social calificada de **insuficiente** porque deja desprotegidos a amplios sectores y de **mal gestionada**, porque gasta mal los recursos. Además el mismo sistema de financiación grava en exceso a la pequeña y mediana empresa, penalizando la creación de nuevos puestos de trabajo. Se trata, pues, de un diagnóstico del PSOE que el Gobierno socialista ha hecho suyo y que está en la base de la revisión o reforma que los socialistas se han comprometido a realizar.

1.2.—Resultados de una encuesta

Según los datos de un sondeo —primavera de 1982— realizado por en-

cargo de la Fundación Fondo para la Investigación Económica y Social (FIES), el 87 por ciento de los entrevistados desea que no se reduzcan los gastos de la Seguridad Social en las **pensiones**; lo mismo piensan el 81 por ciento respecto a los gastos en **sanidad** y el 72 por ciento en lo referente al subsidio de desempleo. Estos porcentajes, pues, muestran una clara inclinación de los españoles a favor de las prestaciones sociales frente a otro tipo de servicios.

Más aún, un 51 por ciento de los entrevistados opina que debería gastarse más dinero en la Seguridad Social, frente a sólo el 5 por ciento que piensa se debería gastar menos. Y casi un tercio —el 30 por ciento de los consultados— estaría dispuesto a pagar más al Estado, si el dinero se destina a mejorar las prestaciones sociales (1).

No obstante la opinión mayoritaria de los entrevistados (un 65 por ciento de los que contestaron), de que la Seguridad Social española no funciona adecuadamente y de que “despilfarra” el dinero de los contribuyentes, ante la cuestión de si se debe ir a un cambio radical del sistema actual de Seguridad Social o a una simple reforma, el 59 por ciento es partidario de introducir un cambio **gradual** partiendo del sistema actual y administrando mejor los recursos. Sólo una tercera parte se inclina por una **ruptura** total del sistema vigente.

1.3.—Opiniones cualificadas

Un grupo de especialistas, catorce catedráticos de Derecho Laboral, se han pronunciado en la revista “Papeles de Economía Española” sobre los principales problemas que a su juicio tiene planteados la Seguridad Social, así como sobre las medidas o reformas que se deben introducir.

Por lo que respecta a la constatación de los problemas o defectos del sistema actual de Seguridad Social, hay una gran coincidencia en las opiniones. Los expertos laboristas destacaron los siguientes defectos o problemas prioritarios:

— La excesiva complejidad del sistema, que se observa, sobre todo, en su alto grado de fragmentación y en la hipertrofia normativa.

— Los cauces inadecuados de financiación y la falta de eficacia recaudatoria, así como su manifiesta incapacidad de gestión.

— La falta de calidad o suficiencia de algunas prestaciones y la existencia de importantes bolsas de desprotección.

— El envejecimiento continuo de la población, y, por consiguiente, el aumento de pensionistas y el número de años en que lo son.

— La escasez del trabajo como bien, y, por consiguiente, del salario como fuente de cotización, esto es, como base de cuotas o de impuestos.

(1) Cfr. Francisco ALVIRA MARTIN y José GARCIA LOPEZ, *La Seguridad Social y los españoles*, “Papeles de Economía Española”, nn. 12-13, 1982, p. 34.

Pero tal vez ha sido José Cabrera Bazán quien ha puesto el dedo en la llaga al señalar como principal problema a resolver “la injusticia social de las desigualdades protectoras, al mantenerse el binomio cotización-prestación, como eje de la relación aseguradora y producirse inevitablemente el fenómeno de ingentes colectivos humanos cuya protección es nula o, al menos ridícula, dadas sus escasas rentas laborales. La consecuencia es además lógica: a más rentas, mayor cotización y mayores y mejores prestaciones, y viceversa, dándose finalmente el resultado de que reciben menos protección quienes más lo necesitan, quebrando el principio de solidaridad del que tanto alardea verbalmente la sociedad contemporánea” (2).

Llama enormemente la atención la notable coincidencia de los especialistas en Derecho Laboral, no sólo a la hora de detectar y diagnosticar los principales problemas de la Seguridad Social, sino también a la hora de sugerir las medidas que se deben tomar a corto plazo, para solucionar gradualmente los problemas planteados.

No renuncian la mayoría de ese grupo a una reforma en profundidad del sistema actual de Seguridad Social, pero son partidarios a corto plazo de una reforma gradual, es decir, de ir detectando y remediando los fallos concretos del mal funcionamiento del sistema actual. Entre otros motivos porque como indica el profesor Luis Enrique de la Villa, “es inútil intentar cualquier reforma del sistema que no parta de la corrección de los defectos de organización y funcionamiento del actualmente vigente” (3).

Lo que ocurre es que existen dos desafíos que urgen la reforma en profundidad de nuestra Seguridad Social. Por una parte, lo que para el profesor y parlamentario Fernando Suárez González es un problema prioritario de nuestra Seguridad Social, “su ineludible adaptación a las previsiones constitucionales, puesto que —como se sabe— las coordenadas del actual sistema no concuerdan con las líneas básicas trazadas en la materia por la Constitución de 1978”. Es decir, el desafío de desarrollar el art. 41 de la Constitución que obliga a extender a **todos los ciudadanos** el régimen público de la Seguridad Social.

Y por otra parte, el Gobierno socialista se encuentra con el desafío que supone la gran insatisfacción y descontento en todos los sectores implicados en la Seguridad Social: “**los empresarios**, como afirma el presidente de UNESPA, Félix Mansilla, se quejan del exceso de su aportación y de la escasa relación entre eficacia y coste; **los trabajadores**, piensan que es muy pesada su contribución, y manifiestan que la calidad de los servicios que reciben es muy baja; **el Gobierno** se preocupa por el peso del fraude, en ciertas prestaciones, y por la necesidad de adecuar el importe de su financiación

(2) Cfr. “Papeles de Economía Española”, o.c., p. 426.

(3) Ib., o.c., p. 440. Este autor piensa que es acertado concentrarse primero en los problemas de racionalización y mejora de la Seguridad Social y que se acometa la reforma cuando se haya comprobado cuáles son las necesidades de ésta, partiendo así del dato previo de un correcto funcionamiento del sistema en vigor.

(que es bajísima en comparación con Europa), a niveles comunitarios, lo que vendría a acentuar el déficit público. Y **todo el mundo**, en general, está preocupado, porque las cosas de la Seguridad Social se han disparado, coincidiendo con una crisis económica prolongada que no permite generar nuevos recursos" (4).

El primero de estos desafíos obliga a plantearse la reforma de la Seguridad Social en el marco estricto de la Constitución. Y el segundo desafío exige situar cualquier revisión o cambio del sistema de la Seguridad vigente en el contexto de la crisis económica.

2.—LA REFORMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL Y LA CONSTITUCION ESPAÑOLA

Todo hace prever que el cambio de sistema de la Seguridad Social va para largo a juzgar por los escasos resultados a que llegó la Comisión Tripartita (Gobierno-Sindicatos-Organizaciones Empresariales) creada a tenor del punto V.2 del Acuerdo Nacional de Empleo (ANE) (5).

Sin embargo, a partir de ese intento fallido de racionalizar y mejorar el funcionamiento del actual sistema de la Seguridad Social, cualquier revisión o cambio que se introduzca deberá hacerse con una clara orientación y adaptación al modelo constitucional, si es que se puede hablar de un nuevo modelo constitucional, porque "los principios constitucionales ya están en vigor, y condicionan toda medida que se tome en orden a la reforma y retoque del actual sistema. Pese al carácter programático del art. 41 de la Constitución, es generalmente admitido que cuando políticamente se decide actuar en un campo determinado, se está ya condicionado por el texto constitucional, que ya no cabe ignorar so pretexto de que no se está haciendo más que mejorar lo que actualmente existe" (6).

Y ¿cuáles son esos principios constitucionales o líneas de acción que marcan la orientación de cualquier política de la Seguridad Social? Al margen de las elucubraciones más o menos técnicas a que da pie la Constitución, pienso con el profesor Efrén Borrajo que las bases para cualquier política de la Seguridad Social que se emprenda, se encuentran en los arts.: 41, que trata de la obligación constitucional del poder público de mantener "un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos..."; 43, que "reconoce el derecho a la salud" de todos los españoles frente al poder público; y 50, que se refiere al derecho a pensiones suficientes que tienen todos los ciudadanos al llegar a la tercera edad.

(4) *Ib.*, o.c., p. 478.

(5) Cfr. Seguridad Social (Documentos), separata de "Papeles de Economía Española", nn. 12 y 13, 1982.

(6) Cfr. M. Carlos PALOMEQUE LOPEZ, "Papeles de Economía Española", o.c., p. 433.

Precisamente "en la confluencia de estas tres líneas se ventila, nada más y nada menos, que el contenido institucional y el volumen de acción protectora —valga la expresión— de la Seguridad Social, y, dentro de ella, de las acciones que pueden cobijarse bajo esa rúbrica, que tiene un sentido inequívoco, de **régimen público de la Seguridad Social**" (7).

Dejando de lado el comentario acerca de la gran dispersión de los preceptos constitucionales referentes a la Seguridad Social (puede verse el estudio citado de E. Borrajo), lo que me interesa más poner de relieve aquí, es la necesidad y hasta la urgencia de iniciar la reforma del actual sistema de la Seguridad Social.

En primer lugar, porque como han detectado los expertos en nuestra Constitución los derechos sociales (cap. 3, título I) "son sólo principios que tienen el fin de orientar al legislador, al juez y a quienes actúan en nombre del poder público, pero que sólo pueden ser reconocidos como tales derechos cuando una ley así lo establezca" (8).

Dicho en otros términos, "la Constitución española no consagra tanto el derecho de los españoles a la Seguridad Social cuanto el deber del Estado de estructurarla. Con la importantísima consecuencia de que aquel derecho, reconocido sólo indirectamente, no está garantizado por la protección que se ha venido a denominar **máxima** (la del art. 53.2), ni siquiera por la denominada **media** (art. 53.1), sino por la protección mínima del art. 53.3" (9).

En consecuencia, congelar "sine die" la reforma de la Seguridad Social a que obliga la Constitución, supone admitir o tolerar que un buen número de ciudadanos españoles no puedan ejercitar el derecho a la sanidad, a la Seguridad Social, etc., por quedar desprotegidos en el actual sistema vigente.

En segundo lugar, urge modificar el sistema actual de la Seguridad Social por todo lo dicho en el primer apartado de este artículo, porque la mayoría de los españoles piensan que funciona mal, se presta al fraude y al despilfarro por una mala gestión. Pero es que además mientras que no se emprenda la revisión de la Seguridad Social, los "superprincipios" constitucio-

(7) Efrén BORRAJO DACRUZ, *El modelo constitucional de la Seguridad Social en España*, "Revista de Trabajo", enero-marzo 1982, n. 65, p. 31.

Textos de la Constitución: Art. 41: "Los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos, que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo. La asistencia y prestaciones complementarias serán libres."

El art. 43 dice: "1.—Se reconoce el derecho a la protección de la salud. 2.—Compete a los poderes públicos organizar y tutelar la salud pública a través de medidas preventivas y de las prestaciones y servicios necesarios. La ley establecerá los derechos y deberes de todos al respecto."

El art. 50 dice: "Los poderes públicos garantizarán, mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas, la suficiencia económica a los ciudadanos durante la tercera edad..."

(8) Cfr. Luis SANCHEZ AGESTA, *Sistema político de la Constitución Española de 1978*, 2.ª ed., 1981, p. 177.

(9) Cfr. Fernando SUREZ GONZALEZ, *La Seguridad Social y la Constitución de 1978*, "Papeles de Economía", o.c., p. 121. También Alfredo MONTOYA, *Ejercicio y garantías de los derechos fundamentales en materia laboral*, "Revista de Política Social", n. 121, enero-marzo 1979, págs. 315 y ss.

nales, como la justicia, la igualdad (art. 1.1) y el de que todos los españoles “son iguales ante la ley” (art. 14), etc., seguirán siendo papel mojado de la Constitución.

En concreto, el texto del art. 9 de la Constitución que dice: “Corresponde a los poderes públicos **promover las condiciones** para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas; **remover los obstáculos** que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”, no tendrá aplicación si el poder público no inicia una profunda reforma del sistema vigente de la Seguridad Social.

3.—CRISIS ECONOMICA Y CRISIS DE LA SEGURIDAD SOCIAL

En el apartado anterior me he pronunciado a favor de la revisión y modificación del actual sistema de la Seguridad Social, para que se remuevan los obstáculos e impedimentos que hacen que los “superprincipios” constitucionales de justicia social, igualdad social, igualdad ante la ley, se queden en meros principios abstractos, sin una traducción real en auténticos derechos sociales que los ciudadanos pueden ejercitar y ejercitan de hecho.

Sin embargo, soy partidario también de una modificación de la Seguridad Social, no sólo progresivamente **gradual** y partiendo de la mejora del sistema vigente, sino apoyándose en análisis serios y objetivos de la crisis económica en que nos encontramos envueltos. Y esto lo afirmo porque si alguna reforma tiene que ser realista en términos económicos y financieros es la reforma de la Seguridad Social, dado su elevado costo y el déficit que arrastra.

Hablar de crisis económica es ya un tópico, pero hablar de la crisis económica y la crisis de la Seguridad Social conjuntamente, puede ser incluso hasta una novedad. Respetando otras opiniones creo que el equipo del profesor Fuentes Quintana ha elaborado un buen estudio sobre el tratamiento que se debería dar a los problemas de la Seguridad Social. El Gobierno socialista haría bien en tenerlo muy presente.

Si algo aparece claro en el mencionado estudio es que “la crisis económica y la crisis de la Seguridad Social constituyen no sólo fenómenos coincidentes, sino estrechamente relacionados” (10). Una visión global de cuáles han sido los efectos de la crisis económica la tenemos en el cuadro n.º 1.

Tres son los indicadores de la grave crisis económica reflejada en el cuadro n.º 1: el fuerte descenso del crecimiento del PIB de 1973 a 1981; el aumento de la inflación, y, sobre todo, el incremento del paro. Todo sistema

(10) Cfr. Fuentes QUINTANA, José BAREA TEJEIRO, Bernardo GONZALO y Antonio GARCIA de BLAS, *Estrategia para un tratamiento de los problemas de la Seguridad Social española*, “Papeles de Economía Española”, o.c., p. 24.

CUADRO N.º 1

EFECTOS DE LA CRISIS:
EVOLUCION DE LA ECONOMIA ESPAÑOLA Y OCDE

	ANTES DE LA CRISIS ECONOMICA (Media años 1961-1973)		EN LA CRISIS ECONOMICA (Media años 1974-1981)		EN 1981	
	OCDE	España	OCDE	España (1)	OCDE	España
Incremento real del PIB	5,0	7,5	2,3	1,7	0,7	0,5
Incremento de la inflación	4,0	12,3	10,4	17,8	10,6	14,5
Tasa de paro	3,0	2,9	5,3	8,4	6,6	15,4

(1) El período de crisis en España comprende sólo los años 1975 a 1981.

Fuente: OCDE, "Perspectivas Económicas OCDE". España, "Contabilidad Nacional. Encuestas Población Activa", INE. "Papeles de Economía", nn. 12-13.

de Seguridad Social se apoya en el **principio del reparto**. Cuando la producción de un país, como ocurrió en España en el período 1963-1973, aumenta a un ritmo del 5-7 por ciento anual acumulativo, es evidente que se pueden atender las necesidades de la Seguridad Social y también la inversión de capital que exige toda economía.

Sin embargo, ese ritmo de crecimiento ha pasado ya a la historia. Y hoy nos movemos a un crecimiento del 0,5 por ciento como aparece en el cuadro n.º 1 para 1981 o del 1,25 por ciento en 1982. Con un crecimiento tan bajo es evidente que ni se pueden atender las mayores prestaciones o gastos (por el desempleo, por las ayudas familiares, por la política de jubilaciones anticipadas) de la Seguridad Social, ni se pueden atender la mayor demanda de inversión (plan de reconversión industrial, de inversión tecnológica) y ayudas a la exportación.

Sobre cómo repercuten los mayores costos de la Seguridad Social en la exportación tenemos el siguiente dato: "Suponiendo que un exportador español tuviera idéntica tecnología y costes idénticos a los de un exportador comunitario, el coste de la Seguridad Social para la empresa española es un 87 por ciento mayor que el coste de su competidora europea en este renglón. En un momento en que la exportación es una prioridad de todos los países, el peso adicional, tan importante, de la Seguridad Social española frena nuestras exportaciones, hace perder competitividad a nuestras empresas e, indirectamente, frena la creación de empleos en los sectores exportadores, en los que les suministran a éstos, etc." (11).

Nos encontramos, pues, ante una tensión, un conflicto entre las necesidades de la economía que demanda fondos para la inversión, y las necesidades cada vez mayores de la Seguridad Social, cuyo déficit va en aumento, y

(11) Cfr. Félix MANSILLA, "Papeles de Economía Española", o.c., p. 478.

que demanda cantidades cada vez mayores, para atender las prestaciones sociales.

En definitiva nos encontramos ante un círculo vicioso del que resulta muy difícil salir: "Mayor gasto de la Seguridad Social → menos fondos disponibles para inversión → menor crecimiento de la producción → menos empleo → más gasto de Seguridad Social... y vuelta al punto de partida, continuando un proceso acumulativo de crisis económica y crisis de la Seguridad Social cada vez más intensas y profundas." (12)

A la misma conclusión o círculo vicioso llegamos si tomamos como punto de partida del análisis de la crisis económica el elevado aumento del desempleo. Es un efecto de la situación de crisis económica en que nos movemos, pero termina en un factor más de la crisis de la Seguridad Social, pues, rompe las dos relaciones que son básicas en el funcionamiento de la Seguridad Social. Estas son: La relación OCUPADOS / NO OCUPADOS y la relación COTIZANTES / PARADOS-PENSIONISTAS (13), de la que nos da una visión global el cuadro n.º 2.

CUADRO N.º 2

RELACIONES POBLACION COTIZANTE/PENSIONISTAS (1982)

	<i>Cotizantes</i> (a)	<i>Pensionistas</i> (b)	a/b
REGIMEN GENERAL	6.989.787	2.293.512	3,04
R. E. Autónomos	1.418.565	366.968	3,86
R. E. Ferroviarios	76.947	90.875	0,84
R. E. Minería del Carbón	52.010	63.349	0,82
R. E. Agrario	1.690.615	1.282.530	1,31
R. E. Empleados del Hogar	341.496	84.519	4,04
R. E. Mar	109.184	78.322	1,39

Fuente: "Papeles de Economía Española", nn. 12-13, 1983.

Comentando el cuadro n.º 2 que refleja la relación COTIZANTES / PENSIONISTAS en 1982 se ha indicado que existen algunos colectivos o regímenes especiales que gravan en exceso a la Seguridad. Tal sucede "con el régimen especial agrario y el régimen especial del mar (con una relación COTIZANTES / PENSIONISTAS próxima a la unidad: 1,31 para el primero y 1,39 para el segundo), incluso esa relación cae por debajo de la unidad para dos regímenes especiales (minería del carbón: 0,82, y ferroviarios 0,84) (14).

(12) *Ib.*, o.c., p. 25.

(13) *Ib.*, o.c., p. 26. Cuando se analizan con detenimiento estas dos relaciones, uno llega al convencimiento de que no hay sistema de Seguridad Social que resista un continuo crecimiento del paro.

(14) *Ib.* o.c., p. 38.

Pero si a esa relación de cotizantes / pensionistas se añaden los parados, nos encontramos con que la situación se agrava. En un sistema de Seguridad de reparto, como es el actualmente vigente, el año 1974 tres cotizantes tenían que correr con el costo de un parado o jubilado. En el año 1981 dicho costo caía únicamente sobre dos cotizantes. Todo lo cual nos da una idea del gran aumento de la población pensionista y de la población desempleada.

De todo cuanto antecede podemos deducir ya algunas conclusiones o, si se prefiere, reflexiones:

1.^a—La reforma del actual sistema de Seguridad Social tropieza con tres tipos de problemas: a) los problemas que la crisis económica proyecta sobre la Seguridad Social; b) los problemas que la propia Seguridad Social provoca o añade a la crisis económica; y c) los problemas que son específicos o inherentes al funcionamiento de la Seguridad Social.

2.^a—Cuando hoy se estudia esta problemática y se dice que lo importante y lo urgente es “la racionalización de la Seguridad Social”, se corre el peligro de abordar sólo el tercer tipo de problemas, los referentes al funcionamiento, y olvidar los otros dos tipos de problemas enunciados. Con el profesor Rodríguez Piñero, pienso que para solucionar la problemática actual de la Seguridad Social todos “los países han de encontrar, desde luego, soluciones a la crisis económica y soluciones a la crisis de la Seguridad Social al mismo tiempo, ya que la primera crisis determina la segunda” (15).

3.^a—Si nos situamos en la perspectiva de los efectos que tiene la Seguridad Social sobre el sistema económico, y, en concreto, sobre la crisis económica, cualquier revisión o reforma del sistema de Seguridad Social debe pasar por el análisis económico, con tal que se evite el que las prioridades económicas no se impongan a las exigencias sociales. En definitiva, hoy no se puede elaborar una política de la sanidad, de las prestaciones sociales, del empleo, al margen de la política económica, de la reconversión industrial, etc., sino de una manera global y bien conexiónada de las diversas políticas.

4.—LA REFORMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL Y EL PSOE

El hecho de haber comenzado este trabajo con una cita literal del programa electoral del PSOE me obliga a examinar, aunque sea brevemente, las grandes líneas de reforma de la Seguridad Social incluidas en dicho programa, que sigue siendo el programa del Gobierno.

Tres son los objetivos de la reforma que tiene en cartera el Gobierno de Felipe González:

1.—Incrementar inmediatamente la eficacia en la gestión de la Seguridad Social.

2.—Racionalizar y mejorar el actual sistema de prestaciones.

(15) Cfr. Miguel RODRIGUEZ PIÑERO, *La Seguridad Social ante la crisis económica*, en “Papeles de Economía”, o.c., p. 142.

3.—Extender progresivamente los beneficios de la Seguridad Social a todos los ciudadanos, como exige la Constitución.

Los dos primeros objetivos, como se ve, apuntan a una racionalización y mejora del actual sistema de Seguridad Social. Los dos objetivos son realistas, pues, tratan de hacer que el actual sistema “funcione mejor” antes de cambiarlo por otro. En relación con el primero de los objetivos, aunque la eficacia en la gestión no se identifica con la inspección y descubrimiento del fraude de las empresas, es laudable el esfuerzo del ministro de Trabajo por clarificar la situación de las empresas morosas (y fraudulentas) en el pago de las cuotas a la Seguridad Social.

Si en junio de 1981 los aplazamientos de las cotizaciones se cifraban en 93.942 millones de pesetas, y la morosidad del sistema se cifraba en 398.842 millones de pesetas (16), en junio de 1983 la morosidad de las empresas se había duplicado. Esta situación si bien es un indicador de la crisis de las empresas, también revela un aumento del fraude que no se puede tolerar.

Sin embargo, si de los objetivos (que ningún partido político, ni sindicato discute) se pasa a examinar las medidas previstas en el programa del PSOE, vemos que la reforma de la Seguridad Social se va a quedar muy corta, pues prácticamente se reduce a cumplir el segundo objetivo antes enunciado: racionalizar y mejorar el actual sistema de pensiones.

Pero es que dicha mejora va a consistir fundamentalmente en lo siguiente: a) “mantenimiento de la capacidad adquisitiva de los pensionistas, mediante una ley sobre revalorización automática de las pensiones”; b) reducción en un 20 por 100 de la actual cotización empresarial para 1986 duplicando así la participación del Estado en la financiación del sistema; c) inclusión de diversos colectivos hoy desprotegidos en el seguro de desempleo, modificando la Ley Básica de Empleo.

Se trata, pues, de una simple revisión del actual sistema de la Seguridad Social que no afronta el tercero de los objetivos: su adaptación a las exigencias de los arts. 41, 43 y 50 de la Constitución. Y esta omisión nos parece grave por un triple motivo:

1.—Porque al comprometerse el Gobierno simplemente a “mantener” el poder adquisitivo de las actuales pensiones, se da por supuesto que las actuales pensiones son suficientes.

2.—Porque se trata de medidas que no tienen conexión con la actual situación de crisis económica cuando, como hemos señalado, la crisis económica incide fuertemente en la crisis de la Seguridad Social y viceversa.

Todos sabemos que tenemos un sistema de Seguridad Social, “cuyas partidas principales —pensiones, asistencia sanitaria y desempleo— han alcanzado un ritmo de crecimiento próximo al 1 por ciento del PIB, incompa-

(16) Ver “Papeles de Economía”, o.c., p. 57. En junio de 1983 según datos del Ministerio de Trabajo las deudas de las empresas públicas y privadas con la Seguridad Social se aproximaban a los 800.000 millones. Cantidad en gran parte irrecuperable, pues, muchas de esas empresas morosas han desaparecido o se encuentran en quiebra.

tible con un desarrollo económico como el español en plena crisis y con una tasa de paro del 17 por ciento. Si el desarrollo económico responde en el futuro a las tasas del período (1979-1981), éste sería absorbido prácticamente por el solo crecimiento de los tres gastos citados” (17).

Con esto quiero indicar que la reforma de la Seguridad Social debería constituir uno de los capítulos importantes del plan cuatrienal de planificación económica concertada que el Gobierno socialista ha iniciado ya.

3.—Porque el proyecto o propuesta de “medidas de racionalización y mejora de la Seguridad Social” (en cumplimiento del apartado V.2 del ANE) elaborado por la Administración, Sindicatos y Empresarios, quedó interrumpido con el cambio de Gobierno. Dejar en vía muerta las diversas propuestas de solución del Gobierno anterior, de la CEOE, de CC.OO. y de la UGT, nos parece un error.

Es evidente que la Seguridad Social no es un tema neutral, sino “un campo abierto a la beligerancia que divide a quienes a él se aproximan”. Tal beligerancia se puso de manifiesto en los diversos documentos elaborados por los sindicatos y la patronal CEOE firmantes del Acuerdo Nacional de Empleo. En estos documentos se advierte un denominador común: la conveniencia de estructurar el nuevo sistema de Seguridad Social, de acuerdo con el art. 41 de la Constitución en tres niveles:

— El nivel mínimo de Seguridad Social que se extiende a todos los ciudadanos y que debe estar financiado a través de los recursos públicos del Estado.

— El nivel profesional obligatorio y de extensión a toda la población activa española.

— El nivel complementario que ha de ser voluntario y libre. La financiación de este tercer nivel corre por cuenta de los beneficiarios exclusivamente.

Sin embargo, mientras los empresarios son abiertamente partidarios de que se introduzca cuanto antes este tercer nivel de Seguridad Social, los sindicatos sin negar que sea constitucional ven en este sistema voluntario y libre una tendencia, a su juicio peligrosa, de reprivatización de la Seguridad Social. Para la UGT “este nivel no debe entenderse comprendido dentro del concepto de Seguridad Social... y su posición es que el mismo se separe nítidamente de los niveles de protección pública” (18).

Para la CEOE, por el contrario, el tercer nivel de Seguridad Social “debe constituir una oferta (de prestaciones) que pueda abarcar, en principio, cualquier tipo de prestación e incluso de naturaleza coincidente con las otorgadas de la Seguridad Social obligatoria” (19).

En consecuencia, si el Gobierno no retoma el proyecto tripartito de “medidas de racionalización y mejora de la Seguridad Social” y lo integra en la anunciada “planificación concertada”, no logrará afrontar con profundidad la actual crisis que padece nuestra economía.

(17) Ib., o.c.

(18) Cfr. Seguridad Social (Documentos), o.c., p. 125.

(19) Ib., p. 51.

POLITICA PARA LA MEJORA DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Por Javier GOROSQUIETA

LOS DATOS

Enviemos por delante un panel de datos estadísticos significativos en que apoyar nuestro discurso posterior. Mientras no se manifieste lo contrario los datos se referirán a 1981.

Al 31 de diciembre la población total española era de 37,461 millones de personas. De ellas 4,136 millones superaban los sesenta y cinco años de edad. Activos eran 13.583.300 individuos; de ellos 11.448.300 ocupados y 2.067.700 en paro. Los cotizantes a la Seguridad Social sumaban 10.603.998 sujetos. Los pensionistas ascendían a 4.626.607 personas.

Si miramos la evolución reciente de esos datos comprobamos que la misma resulta ya problemática para nuestra Seguridad Social. La población total va aumentando: de 35,610 millones en 1975 a la cifra dada para 1981. Dentro de la población total aumentan particularmente dos colectivos: el de los jóvenes y el de los jubilados. En 1981 el 42 por 100 de la población española tenía menos de veinticinco años (en 1975 también el 42 por 100). Son nuevas generaciones que están pidiendo ya o pedirán muy pronto un puesto de trabajo; de no encontrarlo engrosarán las nutridas filas del paro juvenil. Los mayores de sesenta y cinco años sumaban en 1981 el 11 por 100 de la población total (en 1975 el 10,4 por 100). Está aumentando, pues, en cifras absolutas y relativas, el número de personas en edad de cobro de una pensión de jubilación. Nuevo problema para nuestra Seguridad Social en la que el 54 por 100 de los gastos totales (el 85 por 100 de los gastos en prestaciones económicas) se deben al capítulo de las pensiones. Al 31 de diciembre de 1980 el número de pensionistas por jubilación era de 2.190.247, de un total de pensionistas de 4.398.434 (además de las pensiones por jubilación están las pensiones por invalidez, viudedad, orfandad y otras).

La población total protegida por nuestra Seguridad Social en 1979 alcanzaba las 32.255.372 personas. De ellas eran trabajadores cotizantes 10.484.276 y beneficiarios de los mismos 15.895.097 (familiares, etcétera). La pensión media de pensionista en 1980 era de 15.161 pesetas mensuales.

Los gastos totales de la Seguridad Social han evolucionado con el siguiente ritmo galopante: 120.611 millones de pesetas en 1968, 588.599 millones en 1975, nada menos que 2.533.697 millones en 1981. No solamente han crecido los gastos totales en cifras absolutas. También lo han hecho en términos relativos. Así, en 1968, los gastos totales de la Seguridad Social suponían el 5,92 por 100 del Producto Interior Bruto (PIB); en 1975 representan ya el 9,78 por 100 del PIB y en 1981 el 14,79 por 100. Casi todo el —escaso— crecimiento del PIB en estos últimos años ha tenido que ir a financiar el crecimiento de los gastos totales de la Seguridad Social. En precios constantes de 1970, el incremento de los gastos totales de la Seguridad Social ha sido el siguiente: 139.385 millones de pesetas en 1968, 324.954 millones en 1975, 527.341 millones en 1981. Es decir, que los gastos totales de la Seguridad Social no han aumentado sólo porque las cosas valían más, por la subida de los precios, sino que, incluso medido en poder de compra, en pesetas reales o constantes, aquel gasto se ha multiplicado casi por cuatro entre 1968 y 1981. Entre esas mismas fechas y en términos relativos, el porcentaje medio de incremento anual de los gastos totales de la Seguridad Social ha sido del 10,78 por 100.

¿Cómo se financia en nuestro país la Seguridad Social? Tomemos 1981, con unos gastos totales de la Seguridad Social (incluidas las inversiones) de 2.533.697 millones de pesetas. Fuentes de financiación: 1.975.064 millones de pesetas procedieron de las cuotas, 416.058 millones vinieron de transferencias del sector público y 40.747 millones de otros ingresos (activos financieros, rendimientos de capitales, ingresos patrimoniales, etcétera). Destaca cómo el peso principal de la financiación recae sobre las cuotas en nuestro sistema: el 78 por 100 de la financiación total. Las transferencias del sector público supusieron sólo el 16,42 por 100 de la financiación total. No es excepción de un año; es éste uno de los rasgos característicos de nuestro sistema.

¿Es monstruoso el tamaño de nuestra Seguridad Social? No, si lo comparamos con el de los principales países de nuestro entorno europeo. Así, en 1979 los gastos corrientes de la Seguridad Social suponían en España el 13,31 por 100 del PIB, mientras equivalía en Francia al 19,09, en Alemania al 16,55, en Bélgica al 19,56, en Italia al 16,46, en Holanda al 22,35. Excepción: en el Reino Unido los gastos corrientes de la Seguridad Social sólo suponen el 8,85 por 100 del PIB de aquel país.

EL MANDATO CONSTITUCIONAL

La Constitución española se refiere a la Seguridad Social en su artículo 41. Dice: "Los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos, que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad especialmente en caso de desempleo. La asistencia y prestaciones complementarias serán libres."

Como sabemos, históricamente se han dado dos sistemas, un tanto contrapuestos, de Seguridad Social: el ya centenario, que tiene su origen

en los seguros sociales de Bismarck, 1883 y el universalista inglés de Sir Beveridge de la posguerra de la segunda guerra mundial. El primero tiene una base profesional: se aseguran los obreros, los trabajadores, la población activa. Ellos son los beneficiarios. Cotizan —pagan las primas— empresarios y trabajadores. En el segundo es beneficiario todo el mundo, todo residente habitual en el país que lo instaura. Puede haber cotizaciones privadas, pero se financia fundamentalmente con fondos públicos.

Que nuestra Constitución apunta a un modelo universalista, es claro. Ahí está la exigencia de un régimen público de Seguridad Social “para todos los ciudadanos”. Y también es evidente que, en el punto de partida, tomamos la salida en un sistema predominantemente profesional: en nuestro régimen quien está asegurada es nuestra población activa; y también es ella —lo hemos visto por la importancia relativa de las cotizaciones— quien financia en gran medida nuestra Seguridad Social.

Nuestra Constitución es, asimismo, permisiva respecto de una posible “asistencia y prestaciones complementarias” que serán libres.

Todo esto ha dado pie a que, respecto de la reforma de nuestra Seguridad Social, se piense reestructurarla en tres niveles: un primer nivel universal y gratuito, de prestaciones mínimas, financiado por el sistema fiscal, mediante los gastos públicos del Estado. Un segundo nivel profesional, financiado básicamente por cotizaciones de empresarios y trabajadores, pero en el que las aportaciones del sector público tuvieran una importancia relativa mayor que la actual. Un tercer nivel libre, de gestión privada, a través, por ejemplo, de las compañías de seguros.

Las prestaciones mínimas del nivel universal, no serían tan mínimas cuando el régimen estuviera totalmente implantado. Abarcarían, en efecto, las prestaciones de asistencia sanitaria, jubilación y desempleo; además de una asignación de subsistencia, en los casos de necesidad, de alternativa a la mendicidad. Esta aspiración es una utopía, a corto plazo, en nuestro país. No lo debería ser a medio y largo plazo. Está ya, en efecto, realizada, en otros países industriales.

En cuanto a la gestión privada o pública de los distintos niveles, las opiniones en España se dividen. Los sindicatos y las ideologías políticas de la izquierda propugnan una gestión pública de los dos primeros, dejando únicamente el tercero, complementario y libre, a la iniciativa privada. Los empresarios de la CEOE, por el contrario, piensan que la gestión privada del seguro puede desempeñar un importante papel en la administración del nivel profesional e incluso en la del nivel mínimo universalista mediante acciones concertadas con el empresariado del seguro.

Pero no nos vamos a centrar en este artículo en la reforma de la Seguridad Social, porque no es un proyecto de realización inmediata, aunque ya desde ahora debería comenzar a caminar. Al mismo tiempo que se inicia la reforma, nuestra Seguridad Social necesita un proceso urgente de mejora y saneamiento. Centrémonos en él de ahora en adelante.

PROBLEMAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL ESPAÑOLA

Antes de tratar de las medidas de mejora y saneamiento de la Seguridad Social española, enumeremos sus principales problemas para saber

qué es lo que conviene mejorar. De estos problemas unos están asociados a la crisis económica que padecemos, otros derivan de la propia y deficiente estructura de nuestra Seguridad Social.

La crisis económica presenta tres aspectos que inciden particularmente en la Seguridad Social: la caída del crecimiento del PIB, la multiplicación del desempleo y la inflación de los precios.

En cuanto al crecimiento del PIB en España hemos pasado del 7,5 por 100 de media anual para el período 1961-1973, al 1,7 para el entorno de tiempo 1974-1981 y al 0,7 para 1981. En inflación hemos evolucionado del 12,3 por 100 para el primero de esos tres períodos al 17,8 por 100 para el segundo y el 14,5 por 100 para 1981. En tasas de paro, pasamos del 2,9 por 100, al 8,4 por 100 y al 15,4 por 100 respectivamente. Fenómeno parecido de evolución se observa en los países de la OCDE, aunque los porcentajes de inflación en ella son menores, así como las cifras de paro.

Una economía en funcionamiento debe atender tanto a las necesidades de acumulación de capital (inversiones) como a las aspiraciones de distribución y reparto mediante la Seguridad Social. Cuando la economía crece a ritmos del 5-7 por 100 anual hay medios y recursos para todo. Así se explica la etapa de auge que ha vivido la Seguridad Social en el mundo industrial en el período de prosperidad 1951-1973. Así se aclara también la fuerte expansión de que han disfrutado los seguros en España en la fase del fuerte desarrollo 1961-1973. Pero cuando la crisis golpea y los ritmos de crecimiento caen al coto redondo del 1 por 100, entonces comienzan las dificultades. No hay medios ni productividad para todo y caemos en un círculo vicioso: mayor gasto de la Seguridad Social porque las necesidades son mayores; de ahí que haya menos fondos disponibles para inversión; al haber menos inversión hay un crecimiento menor de la producción; el menor crecimiento de la producción implica menos empleo; aumentan en consecuencia de nuevo los gastos de la Seguridad Social; vuelta a empezar.

Beveridge afirmó con razón que la política de pleno empleo era el cimiento de la Seguridad Social. Y lo era por dos razones. En primer lugar porque el pleno empleo supone una euforia en la actividad productiva, en la creación de riqueza, y acabamos de decir cómo la prosperidad económica hace perfectamente posible una política de reparto. En segundo lugar porque, al haber pocos desempleados, son también escasos los fondos sociales que se dedican a cubrir aquella contingencia. Quedan así, disponibles para la atención de otras. Aparte de que los parados no cotizan, disminuyendo de esta forma la relación. Disminuye la relación ocupados/no ocupados y también la relación cotizantes/parados + pensionistas. Esto último es particularmente cierto cuando, para aliviar el desempleo, se siguen políticas de jubilación anticipada.

La inflación también afecta negativamente a la Seguridad Social. En primer lugar los sistemas que viven de rentas de un capital quedan, por ella, arruinados. En poder de compra, efectivamente, la inflación deprime el poder adquisitivo de aquellas rentas que antes valían algo pero que ahora quedan erosionadas por la subida de los precios. Además, ahora las prestaciones cuestan más, hay que pagar más dinero, porque los precios

se han movido al alza. Finalmente la inflación suscita actitudes reivindicativas y de revisión. Nadie quiere perder ingresos reales, medidos en poder de compra. Por eso particularmente los pensionistas reclaman revisiones periódicas de las pensiones. Así —es el caso de España— la Seguridad Social debe dedicar un porcentaje cada vez más alto de sus ingresos a la atención de tales rentas de los pensionistas.

A los efectos directos de la crisis se unen los defectos de la estructura misma de nuestra Seguridad Social. Uno proviene del peso relativo —superior al europeo— de las cotizaciones empresariales en la financiación de la misma. Se está repitiendo asiduamente, y con razón, que tal peso relativo equivale a un impuesto sobre las nóminas, que penaliza el empleo, la creación de puestos de trabajo. Es verdad y ello es contraproducente en estos momentos en que el problema número uno de la sociedad española es precisamente el del paro. Además, este sistema quita competitividad a nuestras exportaciones. ¿Por qué? Porque el empresario exportador intenta naturalmente recuperar las cotizaciones sociales a través del precio de las exportaciones. No se las puede devolver el Estado como estímulo a la exportación porque así lo prohíbe la regla III del GATT. Sin embargo, si esa misma Seguridad Social fuera financiada por impuestos indirectos, el GATT permite la devolución de estos últimos. Es de ver, pues, cómo se crea una desigualdad competitiva en el sector exterior entre el país que financie su Seguridad Social preferentemente por impuestos indirectos y aquel otro que lo haga predominantemente por cotizaciones sobre los salarios.

La pirámide de edades no sería preocupante en la Seguridad Social española si nos encontráramos en una fase de economía boyante. Es verdad que aumenta en cifras absolutas el número de jubilados y pensionistas en general, pero también es cierto que tenemos más del 40 por 100 de la población en edades inferiores a los veinticinco años. Una juventud espléndida que podría muy bien cargar sobre sus espaldas el peso de los jubilados... si encontrara trabajo remunerado. Pero lo cierto es que más de la mitad de los parados en España son jóvenes que buscan su primer empleo. Así es preocupante que cada vez sea menor la proporción entre activos y número de pensionistas. Cada día es mayor el peso de las pensiones sobre cada cotizante.

Otro problema de la Seguridad Social es el aumento desbordado del gasto en las prestaciones en especie, particularmente en la asistencia sanitaria. Esta no es una cuestión específica de la Seguridad Social, sino que tiene raíces más profundas. Veamos. La demanda masiva de productos industriales fue fundamental para el mantenimiento del largo período de auge, 1951-1973. Coincidiendo con la llegada de la crisis se ha producido un cambio o desviación de tal demanda: desde los productos industriales se ha orientado a los servicios, asistencia sanitaria, educación, comercio, cultura, etcétera. Esto alimenta la crisis. Primero, porque ha habido que ir haciendo una reconversión relativa desde la industria a la producción de servicios. Segundo, porque no son fáciles los incrementos de productividad en el sector servicios; de aquí que sea difícil volver a una etapa de creación pletórica de riqueza y de prosperidad. Pues bien; esa demanda de servicios se ha dirigido también de manera acentuada a la

Seguridad Social, particularmente la demanda de servicios sanitarios. Consecuencia: se han disparado los presupuestos y es hoy más difícil mantener y financiar todo el conjunto del sistema.

Un último problema a que aludiremos se refiere al propio gigantismo hodierno de la Seguridad Social. Conocemos la teoría de la empresa de dimensiones óptimas que no es precisa ni necesariamente la de mayores dimensiones. A partir de la dimensión óptima la producción y el rendimiento se resienten. Algo de esto sucede con la Seguridad Social: la atención a los usuarios se burocratiza y masifica; sufre la calidad de las prestaciones; los que dirigen la oferta de prestaciones son quienes limitan y deciden el espacio en que el público puede manifestar sus demandas; se homogeneizan las prestaciones, lo que corre el riesgo de deshumanizarlas; se ofrecen servicios producidos en serie que se pueden alejar a menudo de las verdaderas necesidades individuales del usuario.

CAUSAS DEL AUMENTO DE LOS COSTES

Entre las causas del aumento de los costes podemos enumerar las siguientes:

— Falta de una base estadística adecuada. Europa dispone de un Sistema de Estadísticas Integradas de la Protección Social (SEEPROS). España no ha normalizado sus estadísticas de acuerdo con ese Sistema ni dispone de otro efectivo y suficiente. Los datos son dispersos, faltos de continuidad, tardíos. Hay pocos especialistas dedicados a estos menesteres de recogida de información y a los que existen les falta muchas veces también la continuidad. Y ya se sabe que sin base estadística suficiente no se puede gestionar ni moderadamente bien una empresa tan gigantesca como es hoy la de la Seguridad Social.

— Escaso grado de informatización. Ni siquiera se dispone de la imprescindible normalización de datos y registros para poder aplicar con eficacia la informática. La informatización es ineludible si se quiere manejar con eficacia un régimen de las dimensiones de la Seguridad Social.

— Ausencia de un plan integrado de contabilidad y de un programa de auditorías externas para determinados servicios.

— Falta de codificación de la abundantísima normativa de todo rango sobre Seguridad Social, normativa que constituye hoy por hoy un inextricable laberinto.

— No realización de la necesaria descentralización administrativa. Ello es causa de la sensación de lejanía que tienen los usuarios cuando intentan acercarse al monstruoso ente de los Seguros. El hacer entrar en el juego a las Comunidades Autónomas, Diputaciones y Ayuntamientos contribuiría a resolver los problemas y, de paso, al abaratamiento de la gestión y de las prestaciones.

— El escaso margen concedido a los usuarios para su participación en los órganos gestores de la Seguridad Social. Esa mayor participación afinaría, a nuestro juicio, los controles y abarataría la gestión. La participación debería comenzar por los interlocutores sociales interesados: sindicatos de trabajadores y organizaciones empresariales. También el Conse-

jo Económico y Social que pide la Constitución debería tomar, cuando se cree, cartas en el asunto.

— La no definición precisa del papel del sector privado en la gestión de la Seguridad Social. Ya vimos cómo puede ser vario ese papel, según las ideologías dominantes. Pero en cualquier caso hay un margen amplio para la acción concertada con la iniciativa privada. El criterio de la eficiencia, es decir, de menor coste a igualdad de las prestaciones debería ser determinante.

La eliminación progresiva, pero lo más rápidamente posible, de todas estas causas de incremento de los costes debería estar presente en cualquier programa de mejora y racionalización a corto plazo de nuestro sistema de Seguridad Social.

EL FRAUDE

Es muy voluminoso el fraude en nuestra Seguridad Social. Y también todo programa de mejora a corto plazo debe atacarlo con eficacia. Presentemos una muestra de los fraudes más generalizados:

- Empresas de la economía subterránea que no cotizan.
- Empresas de la economía legal que cotizan falseando las bases.
- Cobro de prestaciones familiares por natalidad, de pago único, mediante la presentación de pruebas y documentos falsos.
- Eludir el 40 por 100 en el pago de medicamentos comprándolos con la presentación de la cartilla de un jubilado.
- Absentismo y abuso de la incapacidad temporal por enfermedad o accidente, compatibilizando la prolongación del cobro del subsidio con la realización de trabajos más o menos ocasionales.
- Antiguos inválidos recuperados que prolongan fraudulentamente su situación oficial de invalidez y el cobro de la pensión correspondiente. La obligación de revisiones periódicas por parte del inválido podría eliminar o disminuir drásticamente este fraude.
- Afiliación o alta en el grupo especial del servicio doméstico contra la prestación simulada o falsa de tal servicio a familiares, vecinos o amigos.
- Pensionistas de jubilación que permanecen en activo, con otros ingresos regulares por su trabajo aparte de las pensiones.
- En las pensiones de supervivencia (viudedad, orfandad, etcétera) simular falsas relaciones de dependencia o de convivencia con el causante difunto.
- Figurar como parado, percibiendo las prestaciones por desempleo, mientras en la realidad se están realizando trabajos regulares, por cuenta propia o ajena, que proporcionan los correspondientes regulares ingresos. Se calcula que este fraude en materia de desempleo equivale a más de un 20 por 100 del total de las prestaciones.

LOS DEFECTOS LEGALES

Existen en nuestro ordenamiento lagunas jurídicas y defectos legales que encarecen innecesariamente las prestaciones, dando lugar a un ver-

dadero y contraproducente despilfarro. Enumeremos, también ahora como muestra, los siguientes:

— Falta de una normativa consistente que haga incompatibles entre sí las diferentes pensiones y a cualquiera de éstas con la ocupación de un empleo remunerado. En algunos de nuestros regímenes especiales de Seguridad Social, efectivamente, no se declara esa incompatibilidad de la pensión con el empleo. Por otro lado, dado el pluriempleo existente en la sociedad española, hay quienes pueden cobrar hasta cinco pensiones, obteniendo unos ingresos superiores a los que lograban durante su vida de activos. Así se desnaturaliza el carácter de la pensión; ésta es una ayuda, todo lo debida que se quiera, pero **cuando no hay otras fuentes de ingresos**.

— El no haber situado todavía la pensión de jubilación en el centro de todo el sistema de pensiones. La pensión debe ser única. Cuando por ejemplo, existe una pensión de invalidez antes de la fecha de jubilación no debería continuar al alcanzarse ésta y la pensión correspondiente. La pensión de invalidez se debería convertir en la de jubilación, a su hora. ¿Por qué tomar a la pensión de jubilación como centro en la que se conviertan las demás? Por ser la más general de todas. Actualmente sucede a menudo, con el consiguiente derroche de recursos, que se sigue cobrando la pensión de invalidez aún después de comenzar a percibir la de jubilación.

— El definir la capacidad laboral del inválido en relación con el oficio o profesión que ejercía en el momento inmediatamente anterior al hecho que le produjo la invalidez. Esto prolonga indefinida e innecesariamente situaciones de invalidez (y de cobro de la pensión). La definición de la capacidad del inválido debería proceder más bien con criterios genéricos: su aptitud para algún tipo de labor, incluso con reciclaje, y en relación con el mercado de trabajo. Debería haber también unas sistemáticas revisiones periódicas de la situación de invalidez.

— La excesiva duración (seis años) de la incapacidad temporal protegida. Esto daña los intereses de las empresas, que deben reservar durante esos seis años el puesto de trabajo al inválido temporal. Y daña a veces también los intereses del propio incapaz temporal protegido que podría pasar sin más en ocasiones a una situación de inválido total o absoluto.

— Concesión de prestaciones injustificadas. Ejemplos: 1.º, otorgamiento de prestaciones familiares **por esposa a cargo**. No se entiende en una situación como la actual en que la mujer, al igual que el varón, tiene acceso al mercado de trabajo. Sólo se entendía en el régimen político anterior que pretendía "liberar a la mujer casada del taller y de la fábrica". ¿Para qué continuar estimulando la permanencia de la mujer en **sus labores**? 2.º, pensiones a las viudas. Se conceden actualmente por el mero hecho de la viudedad. No se tienen en cuenta, como se tienen en el derecho europeo, otras circunstancias limitativas (haber cumplido cuarenta y cinco años, incapacidad para el trabajo, existencia de menores a los que atender). Por otro lado la pensión de viudedad es en nuestro actual derecho demasiado compatible con otro tipo de rentas. 3.º, premios de natalidad y de promoción familiar, no fácilmente congruentes con las finalidades específicas de la Seguridad Social. 4.º, indemnizaciones a tanto alzado por lesiones, mutilaciones y deformidades de carácter definitivo y no

invalidantes. Tales indemnizaciones ni responden a una pérdida de rentas ni a un aumento de los gastos que son los dos únicos títulos que fundan el derecho a la acción protectora en los regímenes profesionales de la Seguridad Social. 5.º, la indemnización a tanto alzado por invalidez parcial que no merma las facultades de prestación laboral del trabajador; no existe ahí una verdadera situación de necesidad social.

MEDIDAS DE RACIONALIZACION Y MEJORA

Es preciso reducir el fraude en las prestaciones sanitaria, farmacéutica, por incapacidad temporal, por invalidez permanente, por vejez.

Para reducir el fraude en la prestación sanitaria conviene: a) mantener el debido control de las estancias en hospitales externos al sistema de Seguridad Social; b) prohibir el contratar con clínicas y hospitales en cuya plantilla figuren médicos de la Seguridad Social o de los que éstos o sus familiares sean total o parcialmente propietarios; c) control de compras por los órganos de administración y gestión de cada hospital; d) control de inventario permanente con exigencia de responsabilidades; e) prohibición de ocupar camas hospitalarias del sector privado cuando existan camas vacías en los hospitales de la Seguridad Social o en otros del sector público; f) prohibición de realizar pruebas y análisis en consultas privadas cuando se puedan hacer en los centros de la Seguridad Social.

Para reducir el fraude en la prestación farmacéutica interesa: a) el control de los precios, ingredientes y volúmenes de los medicamentos; b) ordenación del registro de especialidades y reducción y control de su oferta; c) control en centros hospitalarios de la receta y consumo de medicamentos; d) expedición de modelos de recetas peculiares para pensionistas; e) control de gestión informático.

Para reducir el fraude en la prestación económica por incapacidad temporal sirve: a) el abono por parte del empresario de las primeras semanas en las que el trabajador se ausente por enfermedad; b) mecanismo eficaz de control de las situaciones de incapacidad laboral transitoria basado en un sistema integrado de gestión y en un cuadro ejemplar de sanciones.

Es útil para reducir el fraude en las prestaciones de invalidez permanente: a) establecimiento de un régimen de revisión periódica de las situaciones de incapacidad; b) inspección, basada en el control informático de las desviaciones por provincias de la concesión de pensiones.

Vale para reducir el fraude en la prestación por desempleo: a) intensificación de la política de ocupación de los perceptores en trabajos comunitarios; b) reforzar los equipos de inspección y revisar el cuadro de sanciones; c) control informático, sobre división territorial, de la prestación por desempleo.

Ayuda a la eliminación del fraude en la prestación de jubilación el suprimir la posibilidad de aumentos desorbitados en las bases de cotización correspondientes a los últimos años de vida activa.

Es necesario, de momento, moderar el crecimiento de la cobertura de la Seguridad Social. Porque estamos en tiempos de crisis. No se puede

renunciar a la ambición universalista pero es preciso caminar a ella mediante pasos contados.

Conviene reducir los costes de los servicios sanitarios y farmacéuticos así como de los servicios sociales.

Para reducir los costes de la asistencia sanitaria sirven, entre otras medidas: a) la gestión de los hospitales como verdaderas empresas económicas, con criterios de rentabilidad y economía de costes; b) la profesionalización consecuente de la gerencia hospitalaria; c) control horario y establecimiento de turnos.

Para aminorar los costes farmacéuticos son útiles: a) la educación social sobre el uso correcto de los medicamentos; b) elaboración de una política del medicamento, con ayuda de la informática, que permita racionalizar la oferta.

Para ahorrar gastos en la prestación de servicios sociales vale: a) el desarrollo de actividades de inspección y gerenciales; b) estimular el "voluntariado social" en la prestación de servicios.

Interesa eliminar los costes derivados de la deficiente ordenación de las prestaciones económicas. Para ello ayuda: a) el reforzamiento de las prestaciones rehabilitadoras y recuperadoras; b) acentuación de la medicina preventiva y de las medidas de seguridad e higiene en el trabajo; c) incorporación de la protección por desempleo en el marco de la acción asistencial y gestora de la Seguridad Social; d) refundición de la protección familiar de la Seguridad Social con los beneficios fiscales concedidos a las familias; e) potenciación de la asistencia médica familiar; f) establecimiento del principio general de incompatibilidad de las pensiones.

Es necesario mejorar la infraestructura administrativa para asegurar una gestión adecuada. A ello conduce: a) la presupuestación por programas y la introducción de la técnica de presupuestación base cero; b) aplicación de un plan de auditoría; c) planificación de las inversiones; d) constitución de un servicio informático integrado.

Es imprescindible asegurar una financiación suficiente, eficiente y equitativa. Para ello: a) hay que eliminar el fraude y reducir la morosidad en el pago de las cuotas; b) se deben corregir las desigualdades de financiación de los diversos regímenes; c) se deben arreglar las desigualdades en la distribución de las cotizaciones (prorratio de todas las pagas de vencimiento superior a un mes; aumento gradual de las bases máximas hasta su desaparición; cotización de las ventajas sociales por su importe monetario; cotización de las horas extras al tipo del resto de las retribuciones: desaparición del tope para el pluriempleo; etcétera); d) debe incrementarse progresivamente la aportación financiera del Estado.

Es congruente corregir las desigualdades en la protección. Para lo cual es conducente: a) el frenar la tendencia a la constitución de nuevos regímenes especiales, reordenando los existentes; b) el eliminar las desigualdades en las prestaciones de los distintos regímenes.

Conviene mejorar la intensidad y la extensión de las prestaciones y servicios. A ello puede colaborar: a) el garantizar el poder adquisitivo de las pensiones; b) la introducción de fórmulas de jubilación gradual y flexible desde los sesenta años de edad; c) la extensión de la protección por desempleo; d) el estímulo a la previsión libre complementaria; e) la am-

pliación de los servicios sanitarios cuando lo permitan los ingresos (constitución de Unidades Geriátricas, mejora de la medicina rural, etcétera).

Interesa adaptar más el sistema a las necesidades de los usuarios. A lo cual puede llevar: a) el desarrollo de la información pública a los usuarios; b) la elección por el usuario del médico general, pediatra y tocoginecólogo; c) la resolución de los expedientes de prestaciones en un plazo máximo de noventa días; d) la descentralización de la gestión y de los servicios; e) la ampliación del contenido y cauces de participación en la gestión; f) el definir la colaboración del sector público con el sector privado.

He aquí, pues, una enumeración de programas y medidas, que se podrían multiplicar, para la mejora y racionalización de nuestra Seguridad Social. Todas ellas podrían contribuir a ordenarla por dentro y a hacerla mucho más eficiente y satisfactoria. Después vendría la reforma, de la que la Constitución nos da un sentido muy concreto: la universalización del sistema. Esperemos que no falte voluntad política ni tesón ni técnica ni habilidad para recorrer ambas etapas. Lo exige la supervivencia del Estado del Bienestar en un período de crisis (1).

(1) Hemos utilizado como bibliografía para la elaboración de este artículo el voluminoso número doble (n.º 12/13) de PAPELES DE ECONOMIA ESPAÑOLA, monográfico sobre Seguridad Social, así como su Suplemento documental sobre la misma materia. En particular las medidas de racionalización y mejora las hemos entresacado de la colaboración en el mismo número: "Estrategia para un tratamiento de los problemas de la Seguridad Social", por Enrique Fuentes Quintana y varios.

CRITERIOS Y PLANES ENERGETICOS

Fernando MARTINEZ GALDEANO

“Creemos que ha llegado el momento de elaborar un PEN realista. Con más sosiego, y concertando las medidas con todos los intereses implicados, a fin de establecer una planificación estable a largo plazo.” (Carlos Solchaga, ministro de Industria y Energía.)

Destacamos estas palabras recientes del actual ministro de Industria y Energía. El Gobierno de Felipe González está intentando revisar de nuevo el Plan Energético Nacional (PEN), con el fin de hacerlo realista, concertado en parte con los intereses privados afectados y estable a largo plazo. Un intento ambicioso, del cual apenas tenemos por ahora sino veledas referencias.

Lo que pretendemos en nuestro análisis es procurar una aproximación a los criterios fundamentales que han regido cada uno de los planes energéticos nacionales. Su crítica nos pondrá en capacidad de captar con suficiente claridad su evolución y su vigencia. Tras esta depuración histórica confiamos en que los verdaderos criterios serán de hecho los inspiradores del nuevo PEN, el de 1983, del cual esperamos que llegue a 1990 sin mayores retoques de fondo y forma.

EL PLAN ELECTRICO DE 1969

En el año 1969, entre los interesados, se conoce el Plan Eléctrico Nacional. Con el aumento del número de las centrales térmicas convencionales, desde 1960 en adelante se venían planteando problemas, primero acerca de su localización y segundo sobre sus dimensiones. Aunque la explotación en la península se realizaba ya de forma coordinada e interconexiónada a través del sistema RECA (Repartidor Central de Cargas) situado en Madrid, la localización de las nuevas centrales térmicas era decidida por cada sociedad eléctrica. La empresa decidía también la dimensión de la central según sus propias conveniencias de mercado que distaba de ser el nacional. Así se dejaban de aprovechar las llamadas economías de es-

cala. Esta doble problemática aparecía con mayor evidencia aún en el caso de las centrales nucleares. La primera que comenzó a funcionar en 1968, la de Zorita en la provincia de Guadalajara, no tenía sino 160.000 Kw. de potencia y las de Santa María de Garoña (1971) y Vandellós (1972) no superaban los 500.000 Kw.

Con el fin de resolver estos problemas de crecimiento, el Plan estableció la dimensión mínima de las térmicas en 350 Mw., marcó las directrices de localización y fijó la aportación mínima tecnológica e industrial española en la construcción de las nuevas centrales (85 por ciento para las hidráulicas, 60 por ciento para las térmicas convencionales y 50 por ciento para las nucleares). En aquel entonces la previsión de las necesidades de nueva potencia nuclear se concretaban en 8.000 Mw. para 1980 como plazo término. (La revisión de mayo de 1972 eleva la cifra nuclear hasta 15.000 Mw. para 1983.)

El criterio fundamental de este plan eléctrico consistió en continuar creciendo como se venía haciendo desde 1950. Entre ese año y 1970 se realizó un gran esfuerzo de equipamiento hidroeléctrico. Desde 1960 se intensifica la construcción de las térmicas convencionales y a partir de 1970 se confirma el desarrollo nuclear. A lo largo de todos esos años (1950-1973) la demanda eléctrica crece exponencialmente a una tasa del 11 por ciento interanual, lo que significa que cada siete años se duplica la producción de electricidad. Veamos en el cuadro siguiente algunos datos históricos que corroboran lo indicado.

Evolución de la Producción Eléctrica en España (en Gwh.)				
Año	Hidráulica	Térmica	Nuclear	Total
1940	3.353	264	—	3.617
1950	5.017	1.836	—	6.853
1956	11.182	2.491	—	13.673
1960	15.625	2.989	—	18.614
1964	20.646	8.880	—	29.526
1970	27.959	27.608	923	56.490
1973	29.524	40.203	6.545	76.272
1980	30.803	75.010	5.210	111.050

Fuente: UNESA.

I PLAN ENERGETICO NACIONAL (PEN-75)

La respuesta oficial de España al primer "choque" petrolero fue la elaboración urgente del PEN-75. Su aprobación por el Gobierno data del mes de enero de 1975. Aunque remitido a las Cortes no llegó ni siquiera a ser discutido pues la transición política paralizó el normal quehacer legislativo. El plan de vigencia del PEN-75 comprendía once años, desde 1975 a 1985, ambos incluidos.

Los últimos planificadores del régimen anterior no captaron la profundidad de la crisis del petróleo. Creyeron que ésta se reducía a una perturbación coyuntural "causada" por la OPEP, tanto en precios como en abastecimiento. Su reacción principal brota de este análisis erróneo. El plan consistirá así en un considerable gasto técnico y financiero para asegurar a medio y largo plazo la diversificación de las fuentes de energía, potenciando la nuclear y el gas natural, cuya introducción era muy reducida. Las estimaciones del PEN-75 partieron de la base de que el PIB crecería anualmente entre un 5 y un 6 por ciento, que el consumo energético lo haría entre un 6 y un 7 por ciento y que la producción eléctrica continuaría al ritmo del 10 por ciento. De esta forma para el horizonte de 1985, la demanda objetivo se calculó en 196,7 Mtec. y la producción eléctrica en bornes llegó a los 220.000 Gwh. Ni las tasas reales del crecimiento del PIB fueron las proyectadas ni tampoco las del consumo de energía y de producción eléctrica. Podemos observar esta falta de aciertos en el cuadro siguiente:

Evolución del PIB, del consumo de energía y de la producción eléctrica en España. Periodo 1975-1980

Año	PIB (en miles de mill.) Pts. de 1970	Tasa de crec.	Cons. de energía (en Mtec.)	Tasa de crec.	Prod. eléc. (en Gwh.)	Tasa de crec.
1975	3.370,5	1,1	88,27	(-) 0,2	82.481	2,0
1976	3.472,0	3,0	93,50	5,9	90.822	10,1
1977	3.586,5	3,3	98,11	4,9	93.804	3,3
1978	3.646,8	1,7	101,05	3,0	99.534	6,1
1979	3.663,5	0,5	104,40	3,3	105.779	6,3
1980	3.724,8	1,7	101,30	(-) 3,0	111.050	4,9

Fuente: Elaboración propia con datos de la Contabilidad Nacional de España, Ministerio de Industria y Energía y UNESA.

Las tasas de crecimiento del PIB no alcanzan el 2 por ciento en los años de 1978 a 1980, datos que han persistido hasta el día de hoy. El consumo de energía primaria se vuelve negativo en 1980, tras sufrir el segundo "choque" petrolero. La producción eléctrica mantiene tasas positivas aunque muy inferiores al persistente 10 por ciento de años pasados. La tendencia hacia la electrificación se refleja en las mayores tasas de aumento eléctrico en comparación con las inferiores relativas al consumo de energía primaria.

Conforme al criterio fundamental desarrollista y consumista, observemos la propuesta del PEN-75 sobre la diversificación de las fuentes mismas energéticas. En concreto, su énfasis especial en la energía nuclear y el gas natural como energías primarias sustitutivas del petróleo.

F. MARTINEZ GALDEANO

Podemos comparar el balance energético de España en 1974 y el proyectado para 1985. Veamos los cuadros siguientes:

Estructura del consumo de energía primaria				
	<i>Año 1974 (real)</i>		<i>PEN-75. Año 1985 (previsión)</i>	
	<i>(en miles de Tec.)</i>	<i>(porcentaje)</i>	<i>(en miles de Tec.)</i>	<i>(porcentaje)</i>
Carbón	13.947	15,8	27.538	14,0
Hidroeléctr.	10.724	12,1	16.523	8,4
Nuclear	2.228	2,5	44.847	22,8
Petróleo	60.394	68,3	85.958	43,7
Gas nat.	1.111	1,3	21.834	11,1
Total	88.404		196.700	

Estructura de la producción eléctrica				
	<i>Año 1974 (real)</i>		<i>PEN-75. Año 1985 (previsión)</i>	
	<i>(en Gwh.)</i>	<i>(porcentaje)</i>	<i>(en Gwh.)</i>	<i>(porcentaje)</i>
Hidroeléctrica	31.347	38,77	44.880	20,4
Térmica	42.285	52,30	51.920	23,6
Nuclear	7.222	8,93	123.200	56,0
Total	80.854		220.000	

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Industria y Energía y UNESA.

En el cuadro de la estructura del consumo de energía primaria notamos que se pensaba reducir la dependencia del petróleo en casi 25 puntos, que la energía nuclear ascendía a 22,8 por ciento y la del gas natural a un 11,1 por ciento. En el cuadro siguiente se aprecia aún más el esfuerzo nuclear cuya producción eléctrica supondría el 56 por ciento del total. Para alcanzar tales incrementos en la participación nuclear, se preveía la construcción de 24 nuevas centrales nucleares con una potencia global de 23.000 Mw.

Ya en 1973 y 1974, un sector significativo de la población envuelta en los proyectos empezaba a mostrarse antinuclear y sus municipios eran empujados hacia la oposición a este plan nuclear impuesto autoritariamente. Ninguno de los problemas típicos de la energía nuclear —seguridad, contaminación, desechos, terrorismo, etc.— merecieron consideración alguna. La Administración y las empresas eléctricas despreciaron a los ciudadanos afectados y provocaron un movimiento tan adverso a lo nuclear que ha llegado a constituirse en bandera política popular y hasta demagógica de parte de grupos radicales. ¡Y buena parte de la sobrecarga financiera que paraliza hoy día a las empresas eléctricas proviene de aquellas actitudes y acciones prepotentes y autocráticas!

Respecto del gas natural, también la herencia dejada por el PEN-75 constituye para los españoles un pesado fardo. Aún estaba el Plan en las Cortes, cuando las empresas Enagás (España) y Sonatrach (Argelia) suscribieron (14 agosto 1975) un contrato para el suministro de gas natural líquido en cantidades crecientes hasta 1980 y a partir de este año se mantendría el número de termias suministradas en unos 45.000 millones. Semejante contrato se firmó según la línea desarrollista, pero en realidad, las cantidades que España ha podido consumir hasta el presente han sido muy inferiores. Puede apreciarse la diferencia en el cuadro siguiente:

Año	Contratado M/termias	Consumido M/termias	Año	Contratado M/termias	Consumido M/termias
1976	5.000	4.500	1980	45.000	12.000
1977	15.000	2.500	1981	45.000	14.000
1978	30.000	3.500	1982	45.000	13.300 (*)
1979	35.000	6.200			

(*)Cifras provisionales. 1 Tec. = 7.000 termias.

Fuente: ENERPRESS, n. 359-360, 29 marzo 1983, Informe, p. 2.

El contrato incluyó además la cláusula **"Take or Pay"**, por la cual el comprador se compromete al pago de las cantidades puestas a su disposición por el vendedor, aunque no las retire.

Un contrato así firmado y que viene resultando por otros conceptos desfavorable para España, deriva de los sueños del PEN-75. Revisado en 1979, se retrasó el compromiso de los 45.000 millones de termias hasta enero de 1982 y la consiguiente anulación de los efectos de la susodicha cláusula para el período precedente. En la actualidad, después de siete años, aún se esfuerzan los negociadores españoles por suprimir la cláusula **"Take or Pay"**. Sólo un acuerdo político al más alto nivel entre España y Argelia será capaz de superar todas las dificultades de la renegociación de este contrato sobre el gas natural argelino.

LOS ACUERDOS DE LA MONCLOA Y EL PEN-77

La muerte del general Franco colocó al país en una situación de vacío de poder, en la cual se dejó que funcionara una política económica permisiva con el fin de evitar mayores males. No se ajustaron debidamente los precios de la energía y éstos fueron compensados a costa de los presupuestos públicos. Pareciera que la crisis del petróleo nada tuviera que ver con España. Nada se hizo en dos años para enfrentarla. Y todavía en 1976 España aparecía como el país con mayor aumento relativo en el consumo de petróleo. Su tasa de crecimiento de ese año llegó a ser del 12 por ciento.

Pero en 1977, realizadas las elecciones generales del 15 de junio, los principales partidos políticos llegaron a un consenso de criterios para su-

perar la crisis que fue firmado en octubre bajo el título de "Los Pactos de la Moncloa". En ellos se incluyó un apartado dedicado a la política energética. Comienza con un párrafo que dice así: "La crisis energética, que afecta a todos los países industrializados, reviste especiales caracteres de gravedad en el caso de España debido a la confluencia de tres factores: En primer término, debido al consumo excesivo de energía en relación con el Producto Nacional Bruto (...); en segundo lugar, por la gran escasez de recursos energéticos propios (...); y finalmente, por la incidencia de las importaciones energéticas en la balanza de pagos." Conforme a estos lineamientos, los firmantes urgen el envío a las Cortes (antes de fin de año) de un "Nuevo Plan Energético, compatible con la necesaria conservación del medio ambiente, que apunte a contener y —si ello fuera posible— a disminuir la intensidad y elasticidad del consumo energético" (...).

Las previsiones de este plan conocido como PEN-77 alcanzan hasta 1987 inclusive y se basan en un crecimiento medio anual del PIB de 1,2 por ciento en 1978 y del 4 por ciento para los nueve años restantes.

El PEN-77 reducía de forma considerable la demanda energética prevista respecto del PEN-75. De 196,7 millones de Tec. para 1985 a 153,8 millones para 1987. Y por lo que respecta a la demanda de energía eléctrica, ésta debería crecer entre un 6 y un 7,5 por ciento anual (10 por ciento en el PEN-75), alcanzando los 169.000 millones de Kwh. en 1987 (220.000 millones de Kw. en el PEN-75). El proceso de nuclearización sufre en este reajuste, un frenazo evidente. El número de centrales nucleares en funcionamiento para el año final del Plan (1987) se estableció en quince (recuérdese que el PEN-75 hablaba de 27 para 1985), con una potencia máxima de 13.434 Mw, que proporcionaría el 35 por ciento de la energía eléctrica producida (56 por ciento en la PEN-75 para 1985) y el 14,2 por ciento del total de la energía primaria consumida (22,8 por ciento en el PEN-75).

Como novedad, el PEN-77 introducía unas "compensaciones" en favor de las provincias cuya producción eléctrica fuera netamente excedentaria, buscando seguramente contentar a la opinión pública de las zonas que se consideran energéticamente explotadas. (En este sentido las Cortes aprobaron en 1981 la Ley que regula el **Canon sobre Producción de Energía Eléctrica.**)

Para llevar a la práctica el criterio fundamental del ahorro energético, el PEN-77 insiste en la exigencia de precios energéticos realistas e incluso disuasorios para contener el consumo y rebajar la relación entre la energía y la producción. Conviene observar que en España la demanda de energía se encuentra muy concentrada en la industria y los transportes, cuya suma supone algo más del 80 por ciento del total. Una política de sinceración de los precios energéticos tendería a encarecer sobre todo ambos sectores con el consiguiente desgaste político. Cualquier intento serio de conservación de la energía habrá de realizarse específicamente en las diferentes industrias y talleres. Véase el cuadro siguiente sobre el consumo final directo de energía correspondiente a 1976:

Pero lo que motivó el fracaso del PEN-77, que no llegó a ser presentado en las Cortes, a pesar de los Pactos de la Moncloa, no fue su precio

PLANES ENERGETICOS

<i>Sectores</i>	<i>Miles de Tec.</i>	<i>Porcentajes</i>
Industria	34.816,7	52,73
Agricultura y pesca	3.787,4	5,74
Uso doméstico	6.585,2	9,97
Servicios	2.510,0	3,80
Transporte	18.330,2	27,76
Total	66.029,5	

político sino su enfrentamiento con los poderosos intereses de CAMPSA y de las compañías eléctricas. El PEN-77 intentaba reunir en un solo ente petrolero la dispersa participación del Estado en exploración, refino y distribución de los productos petroleros. CAMPSA se negó a ser asimilada y se escudó tras el poderoso apoyo del Ministerio de Hacienda. Por otra parte, la idea de un mayor control estatal sobre el sector eléctrico atrajo la oposición frontal de las empresas que vieron en el PEN-77 un peligro fantasmal contra la economía de mercado y el sistema de libertades. En fin, el PEN-77 ni siquiera obtuvo la aprobación del mismo Gobierno que lo había elaborado. Para sustituirle se arregló el PEN-78.

DEL PEN-78 A LAS RESOLUCIONES (PEN-79)

Así surgió el PEN-78 o II Plan Energético Nacional que tiene un período de vigencia comprendido entre 1978 y 1987. Fue aprobado por el Consejo de Ministros en mayo de 1978. Sus principales objetivos "se centran en la moderación de los consumos energéticos y en su adaptación progresiva a los recursos reales del país, fomentando cambios estructurales hacia esquemas productivos menos consumidores de energía y más generadores de empleo y propugnando una reordenación administrativa y sectorial más acorde con los problemas que tiene planteados hoy el país".

La estimación de la demanda de energía primaria se basa en el supuesto de que el crecimiento del PIB sea de un 1 por ciento en 1978 y del 4 por ciento anual hasta 1987 incluido. Teniendo en cuenta una política de conservación y ahorro de un 10 por ciento, la demanda total prevista para 1987 sería de unos 145 millones de Tec.

Al analizar el PEN-77 hemos podido observar la estructura del consumo final directo de energía durante 1976 en España. El sector industrial consume más de la mitad de la energía. Por tanto, una política de desarrollo basada menos en la industria y más en el sector servicios conduciría a un cambio estructural bajo el punto de vista energético. Podría objetarse que la necesidad de incrementar nuestra exportación de manufacturas como acero, buques, cemento, etc., de elevado componente de energía contradice el criterio fundamental de ahorro. Es cierto y por ello, nuestra industria de exportación no ha de fundarse a largo plazo "en producciones en las que el factor predominante sea algo de lo que no disponemos en abundancia y a precios razonables, es decir, la energía". Pero, lo que el PEN-78 no capta es la problemática de invertir para ahorrar energía. Son

F. MARTINEZ GALDEANO

considerables las inversiones que pueden realizarse en la industria, con la finalidad de ahorrar energía y generar así empleo en el sector de bienes intermedios orientados a este fin.

Más todavía, en España, poderosos grupos de capital (empresas eléctricas) han destinado enormes inversiones a la producción de energía secundaria con una pérdida de energía primaria del orden del 60 por ciento. El aprovechamiento térmico de los combustibles de forma directa e inmediata supondría un cuantioso ahorro energético. Debiera ser frenado, por tanto, el uso de electricidad y fomentado el del gas y carbones de calidad para su utilización directa en determinadas industrias. Pero este tipo de planteamiento no va con el Plan.

Como objetivo preferente del PEN-78 se coloca el desarrollo y utilización de los recursos energéticos totalmente autóctonos como son los carbones termoeléctricos. La producción nacional carbonífera aumentará de 12,4 millones de Tec. en 1977 a 20,6 millones en 1987. El 70 por ciento del incremento de la producción correspondería a explotaciones de cielo abierto. La mayor parte de toda esta producción ha de alimentar las nuevas centrales convencionales de electricidad. De una producción eléctrica de 93.804 Gwh. en 1977 se saltará a 163.495 Gwh. en 1987. Y respecto de la energía nuclear, se mantiene su necesidad e importancia como si ella fuera la principal fuente sustitutiva del petróleo. Véanse los cuadros comparativos siguientes:

Estructura del consumo interior bruto español de energía primaria. (En porcentajes)

	<i>PEN-75</i>	<i>PEN-77</i>	<i>PEN-78</i>	<i>1978</i>
	<i>Horizonte 1985</i>	<i>Horizonte 1987</i>	<i>Horizonte 1987</i>	<i>Estr. real</i>
Petróleo	43,7	53,8	54,3	66,8
Hidráulica	8,4	8,9	9,4	13,9
Carbón	14,0	16,6	16,2	15,2
Gas natural	11,1	6,5	5,3	1,7
Energía nuclear	22,8	14,2	14,8	2,4

Fuente: Ministerio de Industria y Energía.

Estructura de la producción de electricidad en España (En porcentajes)

	<i>PEN-75</i>	<i>PEN-77</i>	<i>PEN-78</i>	<i>1978</i>
	<i>Horizonte 1985</i>	<i>Horizonte 1987</i>	<i>Horizonte 1987</i>	<i>Estr. real</i>
Petróleo	7,2	16,5	10,5	27
Hidroelectricidad	20,4	24,0	26,0	42
Carbón	16,4	22,3	25,2	23
Nuclear	56,0	35,4	37,2	8
Otros	—	1,7	1,1	—

Fuente: Ministerio de Industria y Energía.

Sin llegar a los datos evidentemente excesivos del PEN-75 de índole desarrollista, tanto el PEN-77 como el PEN-78 incrementan sobre todo la energía nuclear al mismo tiempo que desciende la proveniente de las centrales eléctricas a base de **fuel-oil**, que se constituye en el producto petrolero sustituible por excelencia. Esto significaría que no pocas de estas centrales tendrían que trabajar a un ritmo de unas 2.000 horas anuales con la consiguiente baja de la productividad del sistema.

A la idea del PEN-77 de crear una empresa del Estado para controlar y gestionar la red de alta tensión se la sustituye por una sociedad propiedad de las mismas empresas eléctricas en la que se incluye una Delegación del Gobierno con derecho a veto.

En cuanto a la conveniencia de centralizar las participaciones estatales en el sector petrolífero, el PEN-78 sólo habla en futuro y genéricamente de que "los intereses públicos en el subsector petrolero se reordenarán mediante la constitución de un sistema de coordinación efectiva de las empresas públicas participadas, y de una nueva estructuración en el seno del Ministerio de Hacienda y del INI, de sus respectivas participaciones en el mismo. Todo ello encaminado a permitir la configuración gradual de un organismo que agrupe las actividades públicas del subsector".

Después de bastantes meses, el Congreso de Diputados aprobó (28 julio 1979) un conjunto de diez resoluciones entresacadas del PEN-78 que no tienen fuerza de Ley, es decir, no son de cumplimiento obligado. Constituyen un conjunto de buenas intenciones y generalidades, una especie de planificación indicativa cuya voluntad política aún espera para cuando lleguen las leyes específicas y concretas. En cualquier caso es una respuesta oficial a la crisis de la energía, una "especie" de Plan Energético Nacional, es simplemente el PEN-79 que tiene la aprobación del Congreso y esto no es poco para España pero no suficiente.

DEL PEN-79 AL PEN-81

En la discusión pública de las diez resoluciones (PEN-79) predominó el punto de vista político mucho más que el técnico. Los parlamentarios del partido de Gobierno rechazaron numerosas enmiendas, algunas de éstas más que convenientes. Para el futuro, quizás sean precisamente las resoluciones no aceptadas, las de mayor interés, ya que quienes entonces estaban en la oposición, ocupan hoy el Gobierno y son mayoría absoluta en las Cortes.

1.ª—Sobre la proyección del balance energético: Se rechaza la creación de una comisión de seguimiento y control del PEN y de otra encargada de evaluar la demanda futura. Ambas comisiones habrían de ser ampliamente representativas.

2.ª—Sobre precios y conservación: Se rechaza que el Gobierno informe al Congreso acerca de los criterios que van a regir en la fijación de los precios de cada tipo de energía.

3.ª—Sobre investigación de recursos naturales: Se rechaza el que se haga un proyecto de Ley de Recursos Energéticos; tampoco se aprue-

ba la recomendación para que se elabore un Plan Nacional de Recursos Energéticos.

4.^a—Sobre el sector eléctrico: Se rechaza la formación de una empresa para la interconexión y transporte de electricidad, de carácter mixto con mayoría de participación pública; también una recomendación para que la Administración tenga el control de las instalaciones que han de producir de ordinario la electricidad; y la elaboración de un Plan de Electrificación Rural descentralizado.

5.^a—Sobre la energía nuclear: Se rechaza que el Consejo de Seguridad Nuclear dependa del Congreso; se acepta la puesta en marcha de las centrales nucleares sin el visto bueno del Consejo; no se acepta la creación de una empresa de índole mixta, para la construcción y explotación de centrales nucleares; tampoco la constitución de una sociedad mixta de sistemas nucleares; e igualmente no se acepta la obligación de que cada central cuente con un plan sobre los deshechos.

6.^a—Sobre el sector del carbón: Se rechaza la formación de un solo ente de gestión para las empresas de propiedad del Estado o participadas.

7.^a—Sobre el sector del petróleo: Se rechaza el cambio de la actual fórmula de asignación de cupos por CAMPSA; también se rechaza la congelación de la capacidad de refino.

8.^a—Sobre el gas natural: No se acepta la reorganización de ENAGAS para que se constituya en el núcleo de la política gasífera; se rechaza una propuesta de profesionalización definitiva de ENAGAS.

9.^a—Sobre investigación y nuevas energías: Se rechaza la elaboración de un plan de investigación y aprovechamiento de nuevas fuentes de energía; también la subvención a los usos domésticos de las nuevas energías.

10.^a—Sobre la defensa del consumidor y ecología: Se rechaza la propuesta sobre reconstrucción del medio ambiente; no se acepta la de la participación de los consumidores en organismos y empresas con presencia pública en el sector energético; y tampoco se acepta la del desarrollo de la investigación sobre la contaminación.

Tras las propuestas rechazadas se captan los intereses en juego, hipersensibles a todo lo que pueda derivar en mayor control social y político.

En general, las resoluciones aprobadas no llegan a instrumentar los medios eficaces para que se cumplan los objetivos que se señalan en ellas. Con frecuencia los medios son insuficientes y las propuestas rechazadas habrían sido más aptas y adecuadas a los fines.

Con fecha 29 de diciembre de 1981 el Consejo de Ministros aprobó una evaluación de las resoluciones (PEN-79) que posteriormente remitió al Congreso de Diputados, quedando pendiente de discusión y aprobación en el momento de disolverse las Cortes en agosto de 1982. Esta nueva revisión de las resoluciones y la puesta a punto de las previsiones hasta 1990 recibió el nombre de PEN-81.

El segundo "choque" petrolero (1979-1980) descubre a los planificadores que la adaptación realista de los precios de los derivados del petróleo y la recesión económica provocan una baja en el consumo de

PLANES ENERGETICOS

energía primaria y también la sustitución fácil de **fuel-oil** por carbón tanto en la industria eléctrica como en la de cemento. Por su parte, los planificadores argumentan que es la bondad y excelencia de todo el Plan, la causa de la mayor independencia del petróleo y del incremento de la producción nacional del carbón consumido en las centrales térmicas construidas gracias al programa acelerado. Pero, veamos los balances energéticos de estos últimos años:

Balances energéticos (año hidráulico medio)								
	1979		1980		1981(*)		1982(**)	
	Mtec.	%	Mtec.	%	Mtec.	%	Mtec.	%
Hidráulica	11,9	11,1	11,9	11,3	11,9	11,4	11,9	11,6
Nuclear	2,1	2,0	1,5	1,5	3,1	3,0	2,9	2,8
Carbón	16,3	15,3	19,3	18,3	23,5	22,5	28,2	27,4
Gas Natural	2,4	2,2	2,8	2,6	3,1	3,0	3,3	3,2
Petróleo	74,0	69,4	70,0	66,3	62,8	60,1	56,7	55,0
Energético	67,0	62,8	63,0	59,7	55,8	53,3	50,2	48,7
No energético	7,0	6,6	7,0	6,6	7,0	6,8	6,5	6,3
Total	106,7		105,5		104,4		103,0	

(*) Datos provisionales.

(**) Datos estimados.

Fuente: Ministerio de Industria y Energía.

La demanda real de energía primaria viene cuantificada en los totales. Hasta 1979 inclusive venía subiendo. Para 1982 la presión del PEN-78 era de 118 Mtec. y la del PEN-81 de 109,3 Mtec. La realidad ha sido de 103,0 Mtec.

Sobre la dependencia del petróleo, los datos son increíbles. Baja el consumo de 74,0 Mtec. en 1979 a 56,7 Mtec. en 1982. En porcentajes, un descenso de 14 puntos para el consumo de petróleo energético. También en porcentajes, el consumo de carbón sube 12 puntos. La diferencia es cubierta por los reducidos aumentos de la energía nuclear y el gas natural.

Acerca del autoabastecimiento (no aparece en el cuadro), también ha mejorado la situación. En 1979 las energías de origen nacional aportaban el 27,7 por ciento del suministro energético primario español, mientras que en 1982 esa aportación será del 36,9 por ciento.

Sobre la demanda de energía eléctrica (tampoco aparece en el cuadro) las previsiones oficiales del PEN-78 para 1982 eran de 101,0 Twh. y las del PEN-81 de 100,6. La realidad ha sido de 94,8 por ciento.

Para el cálculo de la demanda del PEN-81 se ha tomado el crecimiento del PIB a un ritmo de 1,2 por ciento para 1981, 3 por ciento para 1982, 3,5 por ciento para 1983-88 y 4 por ciento para 1986-1990. Como ya hemos visto no se están cumpliendo estas previsiones económicas. Además, en el cálculo se ha considerado una evolución estructural

F. MARTINEZ GALDEANO

del PIB, caracterizada por una mayor tasa del sector servicios y del sector primario, con una ligera disminución relativa de la actividad industrial. Se añade un crecimiento de los precios reales de la energía a un ritmo del 3 por ciento anual acumulativo. (De hecho, este dato tampoco está siendo real.) Según todo este marco hipotético, las previsiones del PEN-81 para 1985 y 1990 serían las siguientes:

Proyección del balance energético español. 1985-1990 (En millones de Tec. y porcentajes)				
	1985		1990	
	Mtec.	%	Mtec.	%
Hidráulica	12,5	10,0	13,9	9,2
Nuclear	13,1	10,6	22,9	15,1
Carbón	30,1	24,3	34,7	22,8
Gas Natural	6,7	5,4	9,3	6,1
Petróleo	61,3	49,3	68,8	45,2
Nuevas energías	0,5	0,4	2,5	1,6
Total	124,2		152,1	

Fuente: Ministerio de Industria y Energía.

La dependencia global del petróleo cae al 45,2 por ciento en 1990, diez puntos menos que el porcentaje correspondiente a 1982. El carbón cede a favor de la energía nuclear que se desarrolla previsiblemente en esos años. Los recursos nacionales (no aparecen en el cuadro) abastecerán el 40,5 por ciento de la demanda de 1985 y el 44,4 por ciento de la de 1990. La participación de la energía nuclear y del carbón en el autoabastecimiento para la generación de energía eléctrica previsto para 1990 será de casi el 70 por ciento. Supuestos los recursos nucleares nacionales, prácticamente toda la producción eléctrica será de origen nacional: 38,9 por ciento nuclear, 33,7 por ciento carbón, 24,3 por ciento hidráulica y 3,1 por ciento **fuel-oil**. La proyección aunque inexacta en los datos puede señalar tendencias de valor aproximativo.

Otro de los puntos más criticados del PEN-81 es el exceso de capacidad de producción eléctrica y de capacidad de refino. Los socialistas se quejan de esta situación e insisten en que el PEN debe ser más realista y económicamente más equilibrado, ya que se trata no sólo de conseguir recursos energéticos, sino de usarlos de forma económica y rentable evitando todo despilfarro.

El sobre-equipamiento del sector eléctrico si es real va a obligar a tener una buena parte del equipo funcionando por debajo de sus posibilidades. A pesar del retraso de las nuevas centrales nucleares y de la fuerte sequía de estos últimos años, el consumo de **fuel-oil** ha ido bajando a buen ritmo, de tal forma que va a llegar el día en el que los grupos de carbón van a desplazar a las centrales de **fuel-oil**. Si esto sucede, entonces el sobre-equipamiento se hace evidente al considerar que además del

fuel-oil, buena parte del carbón va a sobrar a medida que las centrales nucleares entren en funcionamiento a pleno rendimiento.

También existe el peligro de sobre-equipamiento en el sector del refino, en el que se están ampliando la mayoría de las refinerías para producir más derivados livianos y menos pesados. Puede darse un exceso de productos ligeros en el conjunto del mercado y al mismo tiempo unas series de producción relativamente pequeñas y por tanto costosas con pérdida de competitividad respecto de otras refinerías europeas con las que habrá que competir una vez que ingresemos en la CEE.

Ganadas las elecciones por los socialistas, el Gobierno decidió nombrar una comisión de "sabios" con la finalidad de rehacer el PEN-81, que para cuando salga será por lo menos el PEN-83. Estamos a la espera de contar con este texto, prometido para fines de junio, que habrá de constituirse definitivamente en el verdadero Plan Energético Nacional.

RESUMEN DE LA VARIACION DE CRITERIOS

En el plan eléctrico de 1969 se manifiesta el triunfalismo del crecimiento. Son años de euforia y despilfarro. Nace a lo grande el programa nuclear de las empresas eléctricas. Acontece la primera crisis del petróleo. ¿Se trata de una perturbación coyuntural? Es el enfoque planificador del PEN-75. Para evitar una dependencia peligrosa del petróleo, se propone la diversificación de las fuentes energéticas mediante la promoción de la energía nuclear y del gas natural. Sigue la euforia y el triunfalismo. Con el cambio de régimen político se abandona en parte el PEN-75. Heredamos también la odiosidad y fervor de los grupos anti-nucleares y el increíble contrato de gas con Argelia.

De los Acuerdos de la Moncloa deriva el PEN-77. Menos nuclear y más realista insiste en el ahorro de la energía. No saldrá adelante porque tiene la osadía de pretender controlar a la CAMPSA y a las grandes empresas eléctricas. Incluso se habla de crisis de Gobierno. Así surgió el PEN-78. No capta el valor de la inversión en ahorro energético. Cree en la electricidad proveniente del carbón nacional. Defiende la energía nuclear como necesaria. No se atreve a enfrentarse ni con la CAMPSA ni con las empresas eléctricas. Sin embargo, tampoco sale adelante el PEN-78.

Las Cortes aprueban sólo las diez resoluciones o PEN-79. Se rechazan la mayoría de las enmiendas socialistas, es decir, todo aquello que pueda perturbar el libre arbitrio de las intocables empresas eléctricas y las probables ganancias de las contratistas nucleares. Las resoluciones son buenas pero insuficientes. Se produce la segunda crisis del petróleo. El Gobierno revisa las resoluciones. Se trata del PEN-81. Se ajustan los precios de los productos petrolíferos según el costo internacional del crudo. Los planificadores creen que la baja de la demanda es obra suya. Bastantes cifras del PEN-81 no concuerdan con los hechos posteriores, pero España ha empezado a ahorrar energía. También se critica el PEN-81 de no frenar el sobre-equipamiento del sector eléctrico y del sector del refino. Se espera de los socialistas el nuevo PEN-83.



ASPECTOS MONETARIOS Y FINANCIEROS DE LA CRISIS ECONOMICA

Por Adolfo RODERO FRANGANILLO*

LOS EFECTOS MONETARIOS Y FINANCIEROS DE LA CRISIS DE LOS SETENTA

El dato que resume el comportamiento monetario y que puede servir de punto de partida de este análisis está constituido por la liquidez de la economía española.

El comportamiento de la liquidez

Durante los nueve años de la crisis energética, es decir de 1973 a 1982, la liquidez o disponibilidades líquidas se han cuadruplicado en España. Este crecimiento que ha sido superior al 15 por 100 en todos los años del período referido, presenta dos etapas con un comportamiento algo distinto: En los años 1974 a 1978 el aumento anual se situó entre un 19 y un 20 por 100; en el 1979 baja a un 18 y en los tres años siguientes se sitúa en un 16 por 100 aproximadamente.

Una interpretación fácil de estos datos sería que el muy elevado aumento de dinero ha dado lugar a una inflación de estos años; pero esto no tendría mucho sentido si recordamos el origen real de los problemas. Las variaciones monetarias pueden ser un elemento importante de las subidas de precios ya que han permitido financiar la inflación, pero no pueden ser una causa originaria de la espiral inflacionista.

Veamos en un rápido repaso los fenómenos conexos a este fuerte crecimiento monetario.

¿Ha faltado una política monetaria que hubiese frenado este comportamiento? Si por política monetaria entendemos unos objetivos posibles para

* Profesor del Departamento de Economía del Colegio Universitario de Ciencias Empresariales y de ETEA de Córdoba.

alcanzar determinados fines, tendríamos que aceptar que durante estos años se ha diseñado una política monetaria razonable; en el subperíodo 74-78 se estableció un crecimiento de la liquidez año por año, situado aproximadamente en un 17 por 100 con objeto de doblar las subidas de precios; el crecimiento real se situó sistemáticamente por encima de esta cifra; en los cuatro años restantes el presupuesto monetario fue situado en unos tantos por ciento cercanos a los del primer período pero los aumentos reales fueron inferiores a los objetivos. Ha existido por tanto una política monetaria cuyos resultados han sido en general poco satisfactorios.

Una interpretación de este fracaso de la política monetaria podría ser la de la falta de instrumentos adecuados para alcanzar los objetivos fijados. Es cierto que los medios monetarios han sido mejorados a lo largo de los últimos años, y se han adaptado a las condiciones cambiantes de la economía española alcanzando un alto grado de perfeccionamiento. Sería, sin embargo, un error concluir que no han existido durante los primeros años de la crisis instrumentos adecuados para realizar una política monetaria efectiva, se ha contado con medios satisfactoriamente eficaces, por lo que se puede afirmar que el fracaso de la política ha tenido otras causas.

También con frecuencia se ha imputado al déficit crónico del sector público, la responsabilidad del desbordamiento de los presupuestos monetarios que venimos comentando. Tampoco esta explicación es válida ya que el enorme crecimiento del déficit público que tanto se ha comentado aparece precisamente en el cuatrienio 1979-82, mientras que en los primeros años de la crisis el déficit se mantuvo dentro de valores bastante reducidos; y en estos años es cuando precisamente los resultados monetarios se alejaron más de los objetivos fijados.

Todos estos comentarios demuestran que el crecimiento monetario ha sido un efecto de la crisis económica y además que el escaso resultado de la política monetaria de los primeros años del período ha venido motivado por una falta de voluntad política de los Gobiernos de hacer cumplir los objetivos, porque existían otros fines que se aceptaban implícitamente como más importantes o más urgentes que el de la lucha contra la inflación, que debería haberse realizado por la vía de la moderación monetaria.

El nivel del tipo de interés

Las variaciones de la cantidad de liquidez es un fenómeno que suele tener una relación inversa con los cambios en el tipo de interés. Una expansión fuerte de las disponibilidades líquidas va unida normalmente a tasas de interés moderadas mientras que la restricción monetaria coincide con aumentos del interés.

En el tipo de interés relevante en la comparación que acabamos de comentar es el tipo de interés real, que como es sabido se obtiene deduciendo del tipo de interés nominal o de mercado, la tasa de inflación. Sería, por ejemplo, poco razonable esperar que durante una inflación en la que el Ban-

co emisor está realizando una política permisiva, dejando crecer la cantidad de dinero, se produzca un descenso o un mantenimiento del interés de mercado, por el contrario es lógico esperar que dicha tasa aumente en importes cercanos a la subida de precios; lo que queremos decir es que en las condiciones anteriores el interés aumentaría más lentamente que los precios, reduciéndose por tanto el interés real.

Este planteamiento teórico ha tenido confirmación en la economía española reciente. A pesar de la incompleta información existente sobre estos temas, se sabe que de 1974 a 1977 los intereses reales en conjunto fueron negativos (el tipo de mercado era inferior a la subida anual de los precios); a partir del 78 algunos de los componentes de la gama de intereses se hacen positivos, pudiendo afirmarse que en 1981 el conjunto de intereses activos es positivo alcanzando niveles reales situados entre el 1 y el 5 por 100 según los casos. No hay que olvidar que la liberalización casi total de los tipos de interés se produce al comienzo de los años ochenta, por lo que este lento incremento del interés real no es totalmente ajeno a dicho proceso de libertad del mercado financiero.

Unos comentarios sobre estos datos serían: primero que los tipos de interés han estado muy condicionados por la abundancia o escasez de liquidez existente; segundo que la adaptación del interés a la inflación ha sido bastante lenta en parte por el intervencionismo sufrido por los intereses hasta hace muy poco tiempo, al cual se ha aludido en el párrafo anterior; y tercero que en términos teóricos el coste de la financiación no debería haber representado un problema para la empresa.

Si un simple mantenimiento especulativo de stocks de productos hubiera permitido un beneficio no inferior al 15 por 100, una actividad propiamente productiva debería obtener al menos un 20 por 100 de ganancia y podría pagar sin graves problemas un coste de capital de un 16 o un 17 por 100. Ahora bien, si las empresas por razones de la crisis no pueden conseguir ni siquiera la tasa de inflación, es claro que difícilmente podrán pagar sin problemas el interés de mercado. Este doble aspecto, inflación y depresión, explica la queja de muchas empresas acerca de la barrera que el coste del crédito constituye para su recuperación.

El problema expresado en términos correctos sería por consiguiente: la inflación ha motivado unas elevaciones de los intereses nominales que ha impedido a algunas empresas salir del estancamiento, pero esta paradójica situación tiene su origen en el escaso excedente obtenido por las empresas más que en la adaptación de las tasas de interés a la inflación que ha venido impuesta por el aumento de rendimiento exigido, con razón, por los ahorradores. Como todas las simplificaciones ésta tiene el riesgo de prescindir de aspectos importantes, así no debemos dejar a un lado que la elevación de los costes de intermediación bancaria ha jugado un papel apreciable en el encarecimiento del crédito.

También sería conveniente matizar el párrafo anterior con la observación de que en los años más recientes de la crisis han coincidido, como era de

esperar, una más eficaz restricción monetaria con un incremento de los intereses reales; en estos años los problemas de financiación han sido más agudos, y en algo se podrían haber suavizado con una política más flexible de adaptación a los intereses de mercado por parte del sistema bancario. Esta sería entonces la parte de "culpa" imputable a los intermediarios financieros.

Existe aquí un círculo vicioso que precisa urgentemente de medidas que permitan un descenso del coste de la financiación so pena de hacer aún más difícil la situación de muchas empresas.

Los efectos monetarios del déficit público.

El déficit público no es en sí mismo una cuestión monetaria, pero tiene una gran importancia en este terreno, por la incidencia que la financiación del déficit puede tener en la creación de dinero. Las posibilidades que se presentan al Gobierno de un país cuyo sector público tenga un saldo negativo son: acudir al mercado de capitales emitiendo deuda pública, conseguir financiación en los mercados exteriores o conseguir fondos del banco emisor creando por tanto nuevos volúmenes de base monetaria. Siendo esta última con frecuencia la principal solución al déficit, éste aparece como una limitación al descenso de los tipos de interés que se ha considerado anteriormente indispensable para salir de la depresión. Un comentarista americano escribía recientemente que este círculo vicioso sólo puede resolverse por el lado de la moderación del saldo del sector público.

Ya se ha comentado que el déficit público en España fue muy moderado durante los años 1974/1977, por lo que no existieron presiones monetarias por esta causa, por el contrario en algunos de estos años el sector público pudo incluso devolver fondos al Banco de España dada la situación de sus cuentas. A partir del 78 el déficit ha subido en "picado" alcanzando la importante cifra de un billón largo de pesetas en 1982. El recurso al Banco de España ha sido de un 80 por 100 del déficit aproximadamente, a pesar de que además se han realizado importantes emisiones de Deuda; la financiación exterior ha sido sin embargo relativamente baja.

Los comentarios que sugieren estas cifras podrían ser:

— El impacto monetario del sector público no ha sido importante hasta la segunda mitad del período de crisis.

— En los últimos años el Gobierno ha presionado fuertemente sobre la liquidez del sistema, recibiendo del Banco de España importes que han representado una cuarta parte aproximadamente del incremento de las disponibilidades líquidas.

— Esta monetarización del déficit ha ido unida a emisiones de Deuda en cifras elevadas que han forzado también las condiciones del mercado de capitales.

Las cifras para el año 1983 siguen la misma tónica de años anteriores y muestran claramente la enorme dificultad de reducir estos desequilibrios.

La situación de la Bolsa de Valores.

Una opinión muy extendida dice que la Bolsa de Valores es un excelente indicador de la situación económica de un país, por la rapidez con que se adapta a los cambios económicos, por la amplitud de sus oscilaciones y por su gran sensibilidad a los cambios de expectativas empresariales tanto si se producen por variaciones técnicas como por alteraciones del clima político o social.

Veamos cómo ha reaccionado el mercado de valores español frente a la crisis económica:

— En primer lugar podemos observar que si hacemos igual a 100 el índice de cotización de acciones de la Bolsa de Madrid a final de 1973, obtenemos para el 31-12-82 un tanto por ciento de 30,7. Es decir una persona que hubiera invertido en Bolsa en 1974 un importe de 100.000 pesetas, en la actualidad si quisiera vender estas acciones recibiría unas 31.000 pesetas; recordemos por otra parte que 1 peseta de 1982 tiene un poder adquisitivo de 0,25 pesetas del 1973.

— El valor de las operaciones realizadas en Bolsa ha ido bajando también a lo largo de estos años alcanzando recientemente un nivel de unos 10.000 millones de pesetas al mes, el conjunto de las 4 bolsas españolas.

— Las emisiones de valores de renta fija ha aumentado enormemente en los últimos años alcanzando ya una cifra anual de 400.000 o 500.000 millones de pesetas, de los cuales casi la mitad corresponde al sector público. Los tipos de interés de estos valores han sido elevados, en algunos casos el 15 o 16 por 100. Este auge de la renta fija no se ha reflejado en los mismos términos en un incremento de su contratación en bolsa.

Analizando el comportamiento de la bolsa en estos años, podemos determinar las siguientes líneas explicativas de los datos anteriores: La bolsa española se ha caracterizado por su estrechez, en otras palabras por el escaso volumen de operaciones y por el reducido número de entidades que han venido participando en ella. Esta peculiaridad explica las fuertes oscilaciones que sufren las cotizaciones ante cualquier fenómeno aunque tenga poca importancia; así una crisis profunda como la actual tenía que deprimir profundamente los niveles de cotización.

Hay que recordar además que los elevadísimos niveles de los primeros años setenta, explicables por las grandes plusvalías obtenidas por las emisiones a la par, determinaban unos tantos por ciento de dividendos efectivos muy bajos (del 2 y del 3 por 100 en algunos casos). La caída de la bolsa llevó los derechos de suscripción a cotizaciones mínimas e incluso nulas, lo cual al eliminar las plusvalías ahondó nuevamente el nivel de la Bolsa.

Por otra parte el descenso de los beneficios y, por tanto, de los dividendos a causa de la crisis, unido al incremento del tipo de interés en inversiones alternativas a la renta variable, condujeron a un descenso de las cotizaciones elevando los intereses reales a niveles más cercanos a los exigidos por los ahorradores.

Otras razones que actuaron en la misma dirección fueron el paulatino abandono por el Banco de España de las intervenciones en el mercado para sostenerlo en niveles artificiales y la menor actividad de la Banca y de las sociedades de inversión en la bolsa de valores.

Por último hay que interpretar el auge de la renta fija como la respuesta de los inversores a las pérdidas sufridas en el mercado de renta variable, sin embargo, el incremento de las emisiones públicas en condiciones de mercado y los atractivos "fiscales" de los bonos bancarios han dejado poco margen a las emisiones privadas no financieras y han limitado el volumen de contratación de las obligaciones en la Bolsa.

El conjunto de cambios de la Bolsa que hemos comentado han representado una dificultad adicional para las empresas que han visto recortadas sus posibilidades de financiación, dejándoles abierta casi únicamente la vía del crédito bancario y en condiciones muy onerosas.

Los aspectos monetarios internacionales

Una recesión unida a fuertes depresiones inflacionistas de alcance mundial no podía limitar los problemas al ámbito interno de cada uno de los países, sino que tenía que afectar también a las relaciones exteriores y en especial a las finanzas internacionales.

Un rápido recorrido por los distintos aspectos monetarios internacionales presenta la siguiente problemática durante la última década:

Antes del inicio de la crisis energética, el Sistema Monetario Internacional había sufrido una serie de crisis que habían puesto en dificultades al sistema que con mejor o peor fortuna venía funcionando desde 1943. En el bienio 1971-73 se realiza una serie de modificaciones que conducen finalmente a la aceptación general de un sistema de flotación que sustituyó al llamado patrón cambio oro. Este nuevo sistema de cambios demostró su eficacia ya que a pesar de las convulsiones provocadas por la brusca caída de la actividad económica, las crisis monetarias disminuyeron y perdieron virulencia, observándose un panorama mucho más sereno que el de los años sesenta.

Este aceptable funcionamiento del SMI procedía de su carácter de cambio flotante; una época de crisis que afectaba a los distintos países con diferente intensidad no podía estar sometido al "corsé" de un tipo de cambio fijo. Durante estos años todas las monedas han perdido poder adquisitivo y han sufrido grandes oscilaciones en su valor exterior, esto se ha reflejado en los cambios por unas grandes oscilaciones en períodos de tiempo breves y en muchos casos por depreciaciones casi ininterrumpidas de los signos monetarios de aquellos países que han tenido mayores déficits exteriores, a causa de las importaciones petrolíferas o por las pérdidas de mercados de sus productos de exportación.

Estos desequilibrios a que hemos aludido, negativos para los importadores de crudos petrolíferos y positivos para los países de la OPEP planteaban un problema grave de financiación; la capacidad de adaptación de los mer-

cados internacionales de capitales que recibieron fuertes depósitos de eurodólares procedentes de dichos países exportadores de petróleo, permitió realizar el llamado "reciclaje" sin grandes dificultades y así durante los primeros años de la crisis la mayor parte de los países en déficit, salvo algunos de los del Tercer Mundo, no tuvieron problemas para financiar con créditos sus saldos negativos.

Hoy, sin embargo, las circunstancias han cambiado: muchos países de la OPEP han dejado de ser excedentarios y algunos de los países importadores han agotado ya su capacidad de endeudamiento. Así varios de ellos sobre todo de América Latina (Méjico, Perú, Chile, Argentina, etc.) han tenido que renegociar su deuda exterior, ante la imposibilidad de poder atender al pago de intereses y del principal de sus débitos. El problema es grave ya que la "bancarrota" de uno de estos países provocaría una reacción en cadena que pondría en peligro el frágil equilibrio de las finanzas mundiales. Su propia gravedad es lo que ha permitido alcanzar soluciones negociadas ya que ningún país se hubiera arriesgado a provocar una crisis financiera de esta magnitud. Cabe por tanto esperar que los casos que se presenten en el futuro encontrarán también soluciones que obligarán naturalmente a una fuerte disciplina a los países en dificultades.

Estas tensiones de los mercados internacionales unido a los problemas inflacionistas tenían que llevar a la larga a incrementos importantes de los tipos de interés; así ha sucedido en la mayor parte de los países, en concreto el ascenso de las tasas de USA ha tenido una gran influencia en la economía mundial, ya que mientras los intereses de la economía americana se mantuvieron muy elevados, los demás países se vieron obligados a no bajarlos impidiendo de esta forma la recuperación económica. Además las diferencias de los tipos de interés entre países han llevado a importantes movimientos a corto plazo de capital que han contribuido a la falta de estabilidad de los mercados.

Los altos tipos de interés estadounidense unido a problemas de incertidumbre sobre el cambio de las otras monedas fuertes ha provocado en estos años una apreciación del dólar importante, con excepción de ciertos momentos de debilidad de la moneda americana de mucho menor duración; este encarecimiento del dólar USA, moneda en la que se expresan muchos intercambios internacionales ha presentado una pesada carga para algunos países que partían ya de balanzas de pagos bastante deficitarias. Aunque recientemente se ha producido un moderado descenso del interés en USA, lo cual ha permitido una pequeña reducción de los costes financieros en otros países, esto no se ha reflejado en un cambio en la cotización del dólar, ya que la corrección de la inflación americana unido al carácter de moneda refugio de su signo monetario ha mantenido su progresiva apreciación en los mercados de cambios.

Pasando ya a España, tema de nuestra conferencia, los problemas monetarios citados han provocado ciertos efectos sobre la situación española: progresiva pérdida del valor exterior de la peseta, desde 1974 a la actualidad el

poder adquisitivo de la moneda española ha perdido un 60 por 100; un incremento de la deuda exterior que se ha triplicado en los últimos siete años; un ascenso notable de los movimientos de capitales con el exterior; pérdidas y riesgos crecientes de los bancos que tienen intereses en los países que han tenido que renegociar su deuda; y un mayor riesgo e incertidumbre de las empresas que operan en el extranjero. No hay que olvidar que esta situación contiene también elementos positivos, ya que en estos años las posibilidades de financiación exterior de la economía española han aumentado, posibilidad que ha sido aprovechada con frecuencia por el sector público y por el Sistema Financiero, logrando una mejor integración de éste en los circuitos mundiales de Capital, lo cual ha permitido mantener en buenos niveles de aceptación al crédito exterior de España, a pesar del fuerte aumento del endeudamiento externo que hemos comentado.

Las expectativas de los próximos meses hacen temer sin embargo que se puedan presentar dificultades serias para que siga aumentando la deuda exterior española.

Los efectos monetarios de la política coyuntural

Hemos ido analizando los distintos aspectos monetarios y financieros que han venido ocasionados por la crisis económica, podríamos decir que estos efectos venían unidos a la dinámica de una fase de recesión e inflación por lo que podrían explicarse por el propio funcionamiento de los mercados durante una crisis económica.

Durante todos estos años los diferentes Gobiernos con mayor o menor acierto han realizado una política para corregir los desequilibrios económicos. Nos interesa ahora analizar la política monetaria seguida en esta época y los efectos que han ocasionado las actuaciones del Gobierno y del Banco de España en este terreno.

La política monetaria ha tenido un proceso de maduración importante durante estos años; se partía al comienzo de los setenta de una política basada en las variaciones del tipo de interés del Banco de España, del coeficiente de Caja y de otras medidas que tenían en común los efectos bruscos que determinaban sobre la liquidez del sistema por su imposibilidad de actuar de forma gradual. Estos instrumentos han ido siendo sustituidos por actuaciones directas sobre la liquidez del Sistema Bancario a través de los créditos del Banco emisor a dicho sistema, las famosas subastas de dinero, cuya forma concreta de actuar también se ha ido perfeccionando de acuerdo con la experiencia adquirida en este tiempo; otros instrumentos que se han utilizado con el mismo fin han sido los bonos del Tesoro y los certificados de regulación monetaria, estos últimos muy recientes. El desarrollo del mercado interbancario ha llevado la actuación del Banco de España a uno de sus campos específicos: mercado marginal de liquidez con fines de regulación monetaria.

El objetivo último de esta política ha sido adaptar el crecimiento de las disponibilidades líquidas al comportamiento fijado en el presupuesto mone-

tario del Gobierno, de acuerdo con los fines que se hubieran establecido por la política coyuntural. Todo esto a través de las variaciones de la liquidez bancaria que se irán logrando a través de los tres instrumentos indicados.

Este objetivo: crecimiento de D. L. a través del aumento de la liquidez bancaria, requiere una vigilancia muy cuidadosa del Banco emisor para que la política monetaria sea eficaz y no provoque cambios muy bruscos de la situación económica. No siempre es fácil el actuar adecuadamente en este sentido, lo cual ha exigido también cambios en el comportamiento del Banco de España. Hasta hace poco tiempo, si éste observaba que la liquidez del Sistema se había desviado sobre las cifras previstas estimaba que esto indicaba un cambio en la liquidez de la economía española que debía ser corregida, no siempre este diagnóstico era correcto, ya que, por ejemplo, un cambio de comportamiento de los consumidores podía afectar a la liquidez bancaria sin ocasionar variaciones indeseables de las D. L.; muy recientemente el Banco ha tomado como indicador de la situación monetaria las variaciones de los tipos de interés, ya que éstos sí recogen la situación de escasez o de excesos de liquidez de la economía. El cambio ha sido posible por la casi total libertad de los tipos de interés, lo que explica las limitaciones de la política monetaria antes del proceso liberalizador.

Respecto a la importancia real de esta política monetaria podemos distinguir dos etapas:

1.º Hasta el año 1978 en la cual, como se ha indicado con anterioridad, los objetivos monetarios son desbordados por los datos reales, aceptando el Gobierno la indisciplina monetaria ya que el mantenimiento del empleo y de la actividad económica tenía prioridad sobre la lucha contra la inflación.

2.º A partir del 78 la política antiinflacionista adquiere el principal protagonismo, ya que los diferentes Gobiernos consideraron que únicamente frenando la inflación se podrían conseguir efectos positivos duraderos sobre el paro y la producción. En consecuencia la política monetaria se hace mucho más importante, poniendo un decidido interés en cumplir los presupuestos monetarios obligando a una mayor disciplina en este terreno. El progresivo, aunque lento, descenso de la tasa de crecimiento de la liquidez global ha sido la meta concreta.

Estos años coinciden con las mayores cifras de déficit del sector público que se ha conocido en la historia económica de nuestro país, lo cual unido a veces con un superávit de la balanza de pagos, ha conducido a estos dos sectores (público y exterior) una parte considerable de la nueva liquidez dejando un margen para el sector privado inferior a sus necesidades; en estos casos el Banco Central tenía el dilema de respetar sus objetivos dañando las posibilidades de recuperación de las empresas o permitir que el crecimiento monetario se desviase de los objetivos fijados, agravando las tensiones inflacionistas. Adoptada la primera opción, se han producido momentos de tensión en los mercados de dinero que han alternado con otros de mayor tranquilidad. Las tensiones no han sido demasiado graves gracias a la políti-

ca muy flexible del Banco que se ha adaptado a las situaciones del mercado sin abandonar el cumplimiento de los objetivos monetarios a medio plazo. Durante los últimos años, el profundo estancamiento económico unido a la política de inversión muy cautelosa por parte de la Banca, ha llevado a situaciones frecuentes en las que han coexistido la moderación monetaria con el escaso dinamismo de la demanda de crédito. A esta situación no han sido tampoco ajenos los elevados costes financieros provocados en parte por las emisiones de Deuda en condiciones ventajosas de mercado, competencia que ha presionado también sobre el tipo de interés.

En resumen, no es extraño que se haya dicho por opiniones autorizadas que la situación monetaria y crediticia ha sido una elevada barrera que impedía la reanimación de la economía española.

LOS EFECTOS DE LA CRISIS SOBRE EL PROPIO SISTEMA DE CREDITO

La situación económica general no puede dejar de influir sobre el propio Sistema de Crédito; quizás a causa de las facilidades monetarias de los primeros años de la crisis (1974 a 1977) el Sistema mantuvo una situación aceptable e incluso boyante si atendemos a las cuentas de explotación bancarias, lo que hizo pensar a algunos que el Sistema estaba al margen de la crisis e incluso que se estaba beneficiando de la misma; desde 1978 el panorama ha cambiado y hoy podemos decir que una de las épocas más críticas de la Banca española ha sido precisamente el período 1978-83.

La Crisis del Sistema

Un determinado número de entidades bancarias en crisis durante los cuatro últimos años, unido a la gran resonancia que ha tenido la expropiación de los 18 bancos, junto con las demás empresas del holding, de Rumasa, ha creado una sensación de temor e inseguridad en muchas personas, a las que estos problemas hacen pensar que es todo el Sistema de Crédito español el que se encuentra en crisis.

¿Crisis del Sistema?

Limitándonos a la Banca privada, de 1978 a 1983 unos 50 bancos, sobre un total de 120 aproximadamente, han tenido problemas de mayor o menor gravedad que en la mayoría de los casos ya resueltos, han conducido a su absorción por otra entidad o a su incorporación a un grupo bancario importante. También es interesante conocer que el volumen de recursos ajenos que venían manejando estos entes se elevaban a un 18 / 20 por 100 de los recursos de la Banca.

Es posible pues afirmar que existe una crisis bancaria muy amplia, que su inicio es bastante posterior al de la llamada crisis energética y que su incidencia ha afectado a entidades medias o pequeñas.

Basta recordar los casos menos conocidos y menos numerosos, de dificultades en Cajas de Ahorros; la gran resonancia de los problemas de algunas Cajas Rurales y los rumores no siempre fundados de dificultades de algunos de los 7 grandes bancos del país, para comprender que no estamos ante un fenómeno pasajero, sino ante un problema hondo y preocupante.

La incidencia de la división bancaria de Rumasa en el Sistema

El hecho de que la expropiación de Rumasa y el debate parlamentario sobre el tema haya llegado a todo el Estado, puede dar lugar a un error de medida sobre la importancia de la crisis del Grupo sobre el Sistema de Crédito.

Dejando a un lado las reacciones excesivas de uno y otro signo a que ha dado lugar la medida del Gobierno, se pueden obtener ya algunas conclusiones que pretenden ser objetivas:

— El volumen de recursos del grupo bancario de Rumasa se elevan a un 5 o 6 por 100 de los de todas las entidades de crédito. Tanto este porcentaje como el momento en que se han planteado los problemas permiten afirmar que la crisis bancaria es anterior a este tema; no se puede sostener la idea de que los problemas de la Banca tengan su raíz en este Grupo.

— Las características del funcionamiento de la división bancaria del holding llevan a la imposibilidad de circunscribir la crisis a una parte de sus 18 bancos, una vez en marcha cualquier sospecha sobre el grupo las reacciones afectarían a todas sus entidades. Un problema que alcanzaba simultáneamente a un 5 por 100 de los recursos bancarios podía poner en peligro el delicado equilibrio de todo el sistema, ya bastante presionado por la falta de confianza que habían generado los problemas de otras entidades.

— Los recursos de que dispone el Fondo de Garantía de Depósitos son claramente insuficientes para atender a los depositantes del Grupo Rumasa, en caso de una desconfianza general sobre ésta. Con ello lo único que queremos decir es que el Fondo hubiera necesitado en todo caso la ayuda del Estado para afrontar el problema.

Las causas de la crisis bancaria

Sin entrar en excesivos detalles se puede apuntar un conjunto de fenómenos que explican la crisis del Sistema de Crédito Español.

1.º Su propia estructura. La banca española se caracteriza por un grupo reducido de grandes bancos y un número muy elevado de pequeñas entidades que apenas alcanzan en muchos casos el umbral mínimo de rentabilidad. Efectivamente nos encontramos que el volumen medio de recursos ajenos por entidad en agosto pasado era de 75.000 millones de pesetas, pero si se omiten los 7 grandes este nivel desciende a 25.000 millones y se suprimen los 25 primeros bancos del ranking, queda una media de recursos de 8.000 millones de pesetas para cada uno de los 100 restantes.

Esta inadecuada estructura unida a una expansión desorbitada para con-

seguir mayores cuotas de mercado ha llevado a un encarecimiento de los costes (tanto de los intereses del pasivo como de los costes de intermediación) que ha dañado con frecuencia la rentabilidad de ciertos bancos. La competencia de la Banca extranjera recientemente localizada en España no es tampoco ajena a este fenómeno.

Es significativo que de 1979 a 1982 este grupo de los 100 bancos más pequeños no han conseguido elevar el nivel de sus recursos, a pesar de la inflación, experimentando por tanto una reducción de su cuota de mercado. Hay que matizar estos datos ya que la mayor parte de los bancos pequeños se adscriben a alguno de los grandes grupos bancarios, por lo que no se puede hablar de entidades totalmente aisladas.

2.º La crisis de la economía española. En medio de una economía en recesión, los bancos no podían mantener durante mucho tiempo su boyante situación. Las quiebras, suspensiones y expedientes de empresas han provocado fallidos que han afectado negativamente a las cuentas de explotación bancarias. Ha sido preciso sanear muchos activos y crear fuertes reservas para previsión de insolvencias. Las subidas de los tipos de interés no han podido compensar estos daños ya que también los intereses pasivos se han elevado, en parte por las razones recogidas en el apartado anterior, en parte por la erosión que han sufrido los ahorros a causa de la inflación.

3.º La política de inversiones. Las dificultades de algunos bancos y el propósito de permanecer en un mercado cada día más endurecido ha llevado a algunos intermediarios a una arriesgada política de inversiones, bien interviniendo en actividades no típicamente bancarias (caso de las inversiones inmobiliarias de Banca Catalana) o bien financiando un crecimiento desmedido, imposible de mantener indefinidamente (ejemplo: las actividades del grupo bancario Rumasa). Esta política imprudente tenía que ser una nueva carga para los resultados bancarios, creando problemas que han sido soportados por el conjunto de la economía española.

La Política Bancaria de Inversiones

Se oye con frecuencia hoy en día en boca de responsables bancarios, que los intermediarios financieros son entidades prestadoras de servicios y no de inversión; sin entrar ahora en discusión de si este enfoque es correcto, hay que recordar que ésta no ha sido la política tradicional del sistema bancario español, que se ha caracterizado por la preponderancia de instituciones mixtas con una gran parte de sus operaciones orientadas a empresas creadas o promocionadas por los propios bancos. Este cambio de actitud verbal hay que considerarlo como una reacción ante la crisis, que al poner en dificultades a muchas empresas no financieras ha dañado sus cuentas de beneficios, hecho comentado anteriormente, y ha aumentado el riesgo soportado por la Banca.

El resultado de esta actitud ha sido un cambio apreciable de su política de inversiones. Efectivamente si analizamos los balances agregados del Siste-

ma Bancario, a lo largo de la última década se observan los siguientes cambios en su activo:

1.º Las operaciones de crédito al sector privado han aumentado en mayor proporción que el activo, la situación de la Bolsa, las necesidades de financiación de la empresa en forma de crédito, y la reducción de los coeficientes obligatorios sobre todo de las Cajas de Ahorros, no han sido ajenas a este cambio, que naturalmente ha venido alentado por la preferencia del Sistema por los préstamos en sentido estricto.

2.º El descuento de efectos ha aumentado en una proporción mucho más baja que el resto de las inversiones. Este desinterés por las letras comerciales viene justificado por su mayor riesgo de hecho, pero es también resultado de un abandono de esta forma de financiación que se ha quedado anticuada en una economía informatizada en gran proporción y con otros medios más aptos para una gestión rápida y segura.

3.º La proporción de valores mobiliarios en poder del Sistema ha descendido ligeramente, con cambios de distinto signo entre los diferentes tipos de valores. Así la renta fija se mantiene, concretamente el concepto de Fondos Públicos de tanta importancia en los balances bancarios; los valores privados de renta fija aumentan proporcionalmente, si bien partían de un nivel bastante bajo. La proporción de valores de renta variable desciende notablemente, en especial los valores industriales, mientras que los valores bancarios mantienen su tanto por ciento. Estas variaciones en las inversiones en valores representa el ejemplo más acusado del temor del Sistema a la participación directa en empresas y a su preferencia por la intermediación propiamente dicha. Las propias Cajas de Ahorros que por la presión de coeficientes obligatorios tenían una alta proporción de valores, han reducido su participación en el conjunto de sus inversiones al dejarle la disminución de dichos coeficientes un mayor margen de libertad en la colocación de sus recursos.

4.º Los fondos líquidos del Sistema han aumentado más que las inversiones rentables, tanto en la Banca como en las Cajas; este incremento ha sido determinado por el aumento del coeficiente de caja y de los depósitos obligatorios en el Banco de España, ya que los excedentes de liquidez han descendido en ambos grupos, aunque esto vaya unido en el caso de las Cajas a un pequeño incremento en sus depósitos en la Banca. Todo ello muestra una mejor gestión de activos y un efecto de los aumentos de los coeficientes inferior a lo que da a entender los cambios de porcentajes obligatorios.

En resumen el Sistema ha realizado una adaptación de sus inversiones a las circunstancias provocadas por la crisis, en un sentido que representa un cambio profundo del papel de estas instituciones en la financiación de la economía española.

Los Costes Financieros

Anteriormente se ha aludido en varias ocasiones al incremento del coste financiero. Veamos ahora con mayor detalle las razones que han determinado este encarecimiento:

A. RODERO FRANGANILLO

1.º El aumento del coste financiero del pasivo. La inflación presiona aunque con retraso el rendimiento pedido por los ahorradores, y una vez que se incrementan los intereses pasivos, resulta muy difícil flexionarlos a la baja.

2.º La elevación de las comisiones cobradas por los servicios bancarios, debido en parte a la mayor clarificación de las mismas obtenida a partir de la liberalización de los tipos de interés y en parte al cambio de actitud del Sistema que ha optado por el cobro generalizado de los servicios prestados.

3.º El aumento de los gastos de la Banca resultado de la fuerte expansión del Sistema, que ha creado en poco tiempo un número excesivo de oficinas, y precisamente en una fase crítica, lo cual hacía imposible cubrir a corto plazo el umbral de rentabilidad de estas nuevas sucursales.

4.º La necesidad de destinar cifras elevadas al saneamiento de los activos: tanto créditos como valores, determinada por la difícil situación de muchas empresas y por la caída de la Bolsa.

Estos motivos han tenido un doble resultado: una reducción de los beneficios del Sistema, poniendo en peligro su estabilidad, y sobre todo una elevación del coste financiero que ha presionado fuertemente sobre el excedente empresarial.

Como se ha indicado anteriormente, en una situación inflacionista sin más, este incremento de intereses no hubiera sido excesivamente grave pero al ir unida a un profundo estancamiento, la financiación se convierte en una carga insoportable para muchas empresas. Hay que tener en cuenta que aunque la subida sea general, existen diferencias que acentúan la carga en ciertos casos. Las empresas participadas por entidades bancarias obtienen más crédito y en mejores condiciones, pero esta ventaja para dichas empresas constituye uno de los elementos de riesgo que ha puesto en peligro a algunos intermediarios financieros, que han tenido una mayor vocación promotora. Por otra parte pequeñas y medianas empresas tienen a veces que pagar mayores precios por la financiación, lo cual se ve agravado por el mayor corte unitario que representan las comisiones y otros gastos sobre los créditos de poco tamaño; en estos casos el hablar de costes del 20 por 100 y más no resulta exagerado. En resumen la elevación de los costes financieros constituye uno de los problemas que retrasan la reanimación de la economía española, que además produce diferencias importantes entre empresas, contribuyendo a crear desigualdades que llevan a veces a la suspensión de pagos y al cierre definitivo.

Mirando hacia el futuro, ha habido una pequeña reducción de los intereses estadounidenses pero el incremento de los depósitos obligatorios de la banca en el B. E. y el déficit previsto del Gobierno hacen dudar de la posibilidad de una disminución del tipo de interés.

El Control Bancario y el Fondo de Garantía de Depósitos

El mayor riesgo soportado por las entidades de crédito, ha exigido una mayor prudencia y la creación de reservas adecuadas a los posibles proble-

mas de insolvencia, todo por parte de los propios entes, pero también una serie de medidas del Gobierno encaminadas a reducir riesgos o evitar consecuencias más graves.

En este sentido quizás la decisión más importante haya sido la puesta en marcha del Fondo de Garantía de Depósitos. Creado el Fondo de Garantía de la Banca Privada primero y más recientemente el de las Cajas de Ahorros y de las Cooperativas de Crédito, tienen como objetivo asegurar la devolución de los depósitos en caso de problemas bancarios. El Fondo que se constituye con aportaciones de las entidades y una cantidad idéntica por parte del Banco de España, responde actualmente de los recursos depositados hasta 1.500.000 por depositante; aunque no sea obligatoria la adscripción al Fondo, los graves daños de no hacerlo (pérdida del acceso al crédito del Banco de España, etc.) lo convierten en obligatorio de hecho. Hay que tener en cuenta que en principio, el Fondo tiene como función la garantía parcial de los depósitos, por lo que otros intereses, como pueden ser los de los accionistas, quedan fuera del esquema; su funcionamiento real ha ido sin embargo más allá de la letra de la ley. También es interesante recordar que el Fondo tiene a su alcance posibilidades de control de las entidades adscritas, que sólo pueden negarse a las auditorías prescritas por los responsables del Fondo, abandonando el mismo.

Unido a este importante instrumento, el Banco de España ha adoptado un mayor control de la Banca, intensificando las inspecciones y tomando en ciertos casos medidas bastante severas que han llegado hasta la sustitución de los miembros del Consejo de Administración y gestores de algunas entidades, por interventores nombrados por el Banco.

Más importante aún ha sido la creación de la Corporación Bancaria, la llamada UVI, que en unión del Banco emisor y del Fondo de Garantía ha saneado los bancos con problemas o ha encauzado las entidades inviables hacia una fusión con otra entidad de crédito, evitando casi en todos los casos la quiebra o cierre definitivo de los intermediarios en crisis. Aquí vemos cómo la simple garantía de depósitos por el Fondo se ha llevado a operaciones mucho más amplias para salvar los entes con dificultades. Los casos de la Banca Mas Sardá y sobre todo el Urquijo son los más recientes y los más significativos de esta política de prevenir las crisis antes de que éstas lleven a situaciones insalvables.

En conjunto, estas medidas han permitido resolver bastantes crisis y evitar la pérdida de confianza en el Sistema; para algunas personas esto representa un trato discriminatorio a favor de la Banca, ya que los demás sectores no cuentan con las mismas ventajas, en parte esta crítica es justa ya que la crisis en otros sectores lleva a la desaparición de muchas empresas; pero por otra parte hay que tener en cuenta que la política indicada va orientada a mantener los derechos de los ahorradores y no de los accionistas que en muchos casos han perdido totalmente la inversión realizada y también que la caída sin más de diversas entidades de crédito arrastraría a gran parte de la

economía española. Sería justo, sin embargo, insistir en el coste que el saneamiento de estas entidades ha tenido para el erario público.

LA REFORMA DEL SISTEMA FINANCIERO

En el año 1977, aunque existían antecedentes en años anteriores, se inició un proceso de reforma del Sistema Financiero que ha conducido a un cambio importante de éste. Esta reforma es una parte de la política de liberalización y cambio de la economía y de la sociedad española; no es un fenómeno provocado por la crisis pero el hecho de que hayan coincidido en el tiempo ha tenido importantes consecuencias. Veremos en este apartado el contenido de la reforma, sus efectos y la oportunidad de haberla realizado en estos años.

Contenido de la Reforma

La Reforma del Sistema tiene su origen, igual que otros cambios, en el llamado Pacto de la Moncloa de 1977, y después de algunos retrocesos, se completa al comienzo de 1981, algunas de las medidas, sin embargo, aún no se han desarrollado plenamente.

Sin entrar en detalles que nos alargarían excesivamente, podemos indicar las siguientes medidas y objetivos de la reforma:

— Liberalización casi total de los tipos de interés, con las excepciones de los depósitos hasta 6 meses y de las operaciones incluidas en los coeficientes obligatorios. Con esta medida se pretendía que los intereses fueran el resultado de las fuerzas del mercado libre.

— Reducción de los coeficientes obligatorios de inversión tanto de la Banca como de las Cajas de Ahorros, hasta llevarlos a unos niveles más bajos y más parecidos entre los dos tipos de entidades. Esta medida unida a la anterior pretendía que los tipos de interés de las operaciones libres, las que no se incluyen en los coeficientes obligatorios, pudieran bajar sensiblemente.

— Desespecialización bancaria, es decir, la reserva de algunas operaciones concretas a ciertas entidades y sobre todo la clasificación de la Banca en Bancos industriales y no industriales, quedaba prácticamente eliminada; la mayor o menor dedicación de un Banco o de una Caja a ciertas actividades debería ser el resultado de una opción libre.

— Libertad de expansión, para que la apertura de nuevas oficinas no viniese condicionada a los planes acordados por el Ministerio.

— Facilidades de instalación de la Banca extranjera en España, para crear una mayor competencia en el Sistema financiero.

— Normas orientadas a facilitar operaciones a más largo plazo, créditos a pequeña y mediana empresa, financiación a la vivienda y a la exportación y a otros sectores prioritarios. En este conjunto además de ciertas medidas coactivas se incluye la creación de nuevos instrumentos e instituciones: mercado hipotecario, S.G.R., etc.

— Por último reforma de la Bolsa, a través de diversas disposiciones orientadas a incrementar el negocio bursátil, y mejorar su funcionamiento.

Los Efectos de la Reforma

La reforma ha tenido efectos positivos y negativos, de los que se podrían destacar los siguientes:

1.º La competencia en el Sistema principalmente Crediticio ha aumentado; aunque este cambio no haya producido grandes efectos positivos en la financiación empresarial, se puede esperar mejorar una vez que la crisis bancaria haya remitido.

2.º La libertad de los intermediarios tanto en lo que se refiere a su expansión geográfica, como a la política de inversiones es también un efecto positivo, aunque en sus primeros momentos haya ocasionado daños que se han comentado. También ha permitido una mayor creatividad de la Banca, la cual ha ido proporcionando los nuevos instrumentos que precisaba el mercado.

3.º El coste financiero se ha clarificado, permitiendo conocer mejor el coste total y sus distintos componentes, lo cual tendrá efectos beneficiosos también sobre la competencia real en los mercados financieros.

4.º La esperada reducción de intereses no se ha producido, sino que al contrario el coste ha subido por las razones ya vistas. En este sentido las esperanzas puestas en la reforma se han visto defraudadas.

5.º La mayor libertad de inversión de los entes privados se ha visto compensada con un aumento de la financiación pública privilegiada. La reducción global de los circuitos obligatorios no se ha logrado hasta ahora.

6.º La reforma de la Bolsa, no ha logrado por el momento sacar a ésta de su atonía e incapacidad para financiar la actividad económica. La mejora reciente del mercado bursátil es beneficiosa, pero sería un exceso de optimismo considerar que su causa reside en las nuevas disposiciones sobre el funcionamiento de la Bolsa (1). Hasta tal punto el papel financiero de la bolsa es insuficiente, que ha sido preciso la creación de nuevas formas tales como los pagarés de empresa, en algunos casos el mercado de letras, los créditos a interés variables, etc., que permitan la financiación a medio o largo plazo de la gran empresa.

La Oportunidad de la Reforma

Este balance más bien negativo de los efectos de la reforma, puede plantearnos si fue oportuno iniciarla en plena crisis económica, o si hubiese sido preferible el haber esperado a una situación más favorable.

El aspecto más criticado en este sentido ha sido el nivel de los tipos de interés; anteriormente se ha indicado que las causas principales de la subida

(1) Por otra parte la subida probable de los "r" por causas ya indicadas (déficit público, Δ coeficiente de Caja, Δ depósitos obligatorios) hacen temer un nuevo retroceso del mercado bursátil.

han sido: la expansión excesiva del Sistema, la situación de crisis y de inflación simultáneamente y la liberalización de los propios tipos de interés. Es cierto que dos de las causas anteriores han sido posibles en el nuevo marco jurídico que ha creado la Reforma, luego en este sentido, si se hubiera esperado algún tiempo la subida hubiera sido menor.

Entre los críticos de la oportunidad de la reforma, se apunta también que un proceso de cambio requiere un período largo de adaptación durante el cual los problemas pueden ser traumáticos, por lo que una situación de crisis no era el entorno más favorable para iniciarla.

La opinión opuesta basa su razonamiento en que la salida de la crisis exige transformaciones de carácter real, que pueden precisar inversiones de importancia; la ausencia de una reforma financiera, dado el alto nivel de protección y de intervencionismo del Sistema español, hubiera frenado la adaptación de las empresas a las nuevas condiciones de la actividad económica.

Desde nuestro punto de vista, la reforma era indispensable en el momento en que se inició, aunque ciertas medidas podrían haber reducido algunos aspectos negativos:

- Un ritmo algo más lento en su implantación.
- Medidas de carácter no financiero dirigidas a la adaptación real que hemos comentado.
- Una mayor importancia al carácter de subsidiariedad de la Banca y entidades oficiales en beneficio de las empresas con problemas y no sólo en el del sector público.

POSIBLES LINEAS DE EVOLUCION DEL SISTEMA CREDITICIO Y FINANCIERO

A lo largo de este estudio se han ido exponiendo distintos aspectos de la evolución reciente del Sistema Crediticio y Financiero, en los que es posible adivinar las líneas por las que quizás irá al futuro más cercano del Sistema.

Aún contando con la dificultad de realizar previsiones en una situación tan cambiante como la actual, nos arriesgaremos a establecer unas previsiones acerca del comportamiento de los entes financieros.

Desintermediación Financiera

En primer lugar se podría señalar un claro fenómeno de desintermediación financiera. El monopolio casi absoluto detentado tradicionalmente por la Banca y otros intermediarios españoles, en el terreno del enlace del ahorro y de la inversión o del crédito ha ido debilitándose en los últimos años a través de un proceso de relación directa ahorradores-inversores o a través del nacimiento de otros intermediarios no bancarios.

Es significativo en este sentido la creación de nuevos instrumentos tales como los pagarés de empresas, las Sociedades de garantías recíprocas, las SODIS y otras Sociedades de inversión o desarrollo, etc. No hay que pensar, sin embargo, que esto represente una reducción del negocio bancario, más bien esto puede contribuir a ampliarlo, ya que en todas las iniciativas ha estado presente el Sistema; por poner un ejemplo el caso de los Pagarés de empresa que en sí corresponde a una relación directa entre el ahorrador y la empresa, en sentido financiero, reserva un papel para la Banca que realiza la función de "colocar" dichos pagarés entre su clientela, en otras palabras, el Banco no interviene como intermediario financiero en sentido estricto, pero sí como ente de servicio que además de ampliar posiblemente su pasivo obtiene unas comisiones bancarias.

Menos evidente que los casos anteriores, el auge del mercado de dinero, las Sociedades mediadoras del mismo, etc., van también en la misma línea de nuevas empresas financieras no bancarias.

La evolución indicada continuará posiblemente en el futuro, acentuando el proceso de desintermediación, y contribuyendo a la aparición de instituciones especializadas y a la especialización por segmentos de mercados de las propias entidades bancarias, que dentro de un marco jurídico mucho más liberal elegirán las actividades más cercanas a su vocación financiera.

La Banca al por menor y la Banca de servicios

La ampliación de los servicios bancarios a que hemos aludido, nos acerca a otro cambio probable del Sistema. La Banca mixta tradicional en España, con un papel muy importante en las inversiones industriales y empresariales ha ido dando paso a unos entes crediticios que en sus propias palabras se reservan el papel de "Banca de servicios" y un poco en la misma línea de "Banca al por menor". Esta nueva estrategia podría ser considerada como una mera adaptación coyuntural a la crisis económica que finalizaría con el comienzo de la reactivación; no es ése nuestro punto de vista.

Es probable que se haya producido un cambio de enfoque hacia el futuro, en el que encajan esas instituciones que basarán su actividad en la concesión de créditos y en la prestación de servicios bancarios muy sofisticados y en los que la inversión directa y el control de empresas se limitará a las situaciones ya existentes; naturalmente que este cambio podrá abortar algunas iniciativas empresariales, pero en general no es probable que reduzca el nivel de inversión privada ya que aparte de otras formas, es muy posible que se generalice la financiación directa de inversiones con fórmulas colectivas en las que intervendrán grupos de intermediarios financieros y entidades públicas o privadas de promoción.

Otros intermediarios financieros

Los otros intermediarios financieros también están sometidos a una rápida evolución que afectará lógicamente a su situación futura.

En un rápido repaso, citamos el caso de las Cajas de Ahorros, que después de su elevado crecimiento y de su acercamiento al Sistema, se encuentran ahora ante un futuro algo incierto. Opinamos que las Cajas profundizarán en un enfoque regional, en el que tendrían un papel más relevante que el de los otros intermediarios. También es clara su especialización en ciertas actividades, tanto en el terreno de la financiación de las entidades locales y autonómicas, como en el de la vivienda y otros sectores económicos de la empresa privada.

Respecto a las Cajas Rurales, una vez superada su crisis actual, tendrán quizás una nueva situación. Se habla de una mayor vinculación al Banco de Crédito Agrícola y de una mayor disciplina. Lo que parece indiscutible es la necesidad de estas Cooperativas para la financiación agraria, por lo que sin duda los problemas actuales podrán afectarlas profundamente, pero no tienen por qué poner en peligro al conjunto de las Cajas ni reducir su importante papel en el crédito agrario.

El Banco emisor

El Banco de España ha alcanzado en los últimos años un fuerte protagonismo en muchos aspectos de la política monetaria y del funcionamiento del Sistema Financiero. Este principal papel del banco emisor ha sido considerado excesivo por algunos autores, que ven en éste una especie de autoridad económica casi independiente. No creemos que la importancia de este banco vaya a disminuir en el futuro inmediato, aunque sí es posible una mayor adecuación a las líneas características de un banco central. Así es probable que su actuación se centre principalmente en las operaciones de inspección y control del Sistema y en la ejecución de la política monetaria; en este último aspecto las actuaciones del banco se instrumentarán sobre todo mediante la regulación del mercado, realizando una política un poco más a distancia e interviniendo únicamente cuando el mercado se aparte de los objetivos monetarios.

Las autonomías y el Sistema

La Organización autonómica del Estado tendrá sin duda efectos importantes sobre el Sistema. La situación actual hace pensar que dentro de las limitaciones que establece la Constitución en este terreno, los entes autonómicos tendrán importantes competencias respecto a algunos intermediarios financieros, en concreto las Cajas de Ahorros y las Rurales dependerán de los respectivos entes en algunos aspectos. Las inversiones obligatorias, en lo que se refiere al establecimiento de prioridades y su control, entrarán dentro de dichas competencias. Parece, sin embargo, que la Banca Privada y la Oficial quedarán fuera de las competencias autonómicas, aunque es lógico esperar la colaboración con los Entes autónomos a través de acuerdos y convenios.

La Concentración bancaria

La crisis bancaria analizada con anterioridad ha provocado el inicio de un proceso de concentración bancaria que normalmente proseguirá y se ampliará en los próximos años. Este fenómeno afectará principalmente a la Banca privada y en menor medida a los otros intermediarios. Como todo cambio estructural tiene un coste elevado, en forma de entidades en crisis, cobertura de casos de insolvencia, etc., por lo que es dudoso que pudiera llevar de momento a una mejora de los costes; a mayor plazo la creación de unidades más adecuadas podrá permitir una mayor eficacia con resultados positivos sobre los costes financieros.

Otros aspectos de la evolución bancaria

Existen otros aspectos de la evolución bancaria que son comunes a los Sistemas de Crédito de otros países. Podemos señalar los más significativos:

1.º La internacionalización de la actividad bancaria, es un fenómeno del que no estará ausente la Banca española. Esto tendrá la contrapartida de un incremento de los riesgos de cambio, que ahora actúan en un solo sentido, pero también proporcionarán niveles más elevados de competencia y una mayor integración con los mercados europeos de capitales. Las grandes dimensiones que exige esta actividad en el exterior hace pensar en un tipo de instituciones con operaciones en el exterior y en España por otra parte intermediarios más pequeños que limitarán su mercado al interior.

2.º La utilización de técnicas avanzadas y la informatización de la actividad bancaria es una realidad ya en muchas entidades, no cabe duda que este camino será recorrido por los demás. Entes que aislada o colectivamente según los casos usarán las nuevas tecnologías adecuadas a la Banca. Esta modernización del Sistema es compatible con la llamada Banca al por menor, que se caracteriza por un contacto muy estrecho con el pequeño cliente; incluso se puede decir que el progreso de las técnicas bancarias viene exigido por este nuevo tipo de bancos.

3.º El crédito a la pequeña y mediana empresa se irá haciendo prioritario para ciertas entidades financieras y aparecerán y se perfeccionarán nuevas empresas que facilitarán la financiación de las PYMES. En este sentido resulta simbólico, aunque todavía incipiente, la iniciativa de la Bolsa de Barcelona de crear un sistema que permite la cotización y contratación de acciones de pequeñas y medianas empresas.

CONCLUSION

En conclusión, la crisis económica por una parte y la reforma del Sistema por otra han producido una auténtica revolución en los aspectos monetarios y financieros de la economía española. Quizá no es muy importante califi-

A. RODERO FRANGANILLO

carlo de positivo o negativo, sino determinar si ha sido necesario y eficaz; todavía es pronto para hacer un juicio de un cambio que no ha concluido todavía. Si ello lleva a una mayor disciplina monetaria del sector público, a una moderación de la inflación, a unos costes financieros más reducidos, si permite una adaptación del comportamiento crediticio a las necesidades de la empresa española y por último, si este proceso determina que el sector real no financiero de la economía española se convierta en protagonista, mientras que el Sistema Financiero sin perder su importancia pase a ocupar su papel de auxiliar de la actividad económica, podríamos decir que la evolución del sector monetario ha sido un éxito.

EL SINDICALISMO COMO MOTOR DE CAMBIO

Por Gaspar RUL-LAN BUADES

En 1983 tan erróneo es ver al sindicalismo de hoy como fue el sindicalismo en sus orígenes, hace más de cien años, como ver el sindicalismo actual como algo totalmente distinto a lo que fue en sus orígenes. El doble peligro que acecha a cualquier institución social es, por una parte, el inmovilismo ante los cambios del contexto que la vio nacer, y por otra, el cambio total, olvidándose de los objetivos por la que se creó. La evolución y el crecimiento suponen continuidad y cambio: continuidad en los ideales y objetivos a alcanzar y cambio en los medios para alcanzarlos. El sindicato es un organismo vivo y, como tal, sujeto a cambios constantes. Adaptarse o morir es la ley implacable de la evolución y la vida. Pero este cambio constante no ha de significar la muerte del organismo original y la creación de otro totalmente nuevo y distinto. El sindicalismo en 1983 ha de cambiar, adaptarse a los nuevos tiempos, pero sin dejar de ser lo que fundacionalmente fue siempre: un motor de cambio de la sociedad.

En otros países, como los Estados Unidos de América o Rusia, el sindicalismo nació, o muy pronto se convirtió, en un soporte esencial al sistema existente. En estos países el sindicalismo está integrado en unos sistemas socioeconómicos y políticos determinados, y su función principal es fortalecerlos y perpetuarlos. En los países de la Europa occidental en general, y en España en particular, por el contrario, los sindicatos nacieron con una vocación de cambio; se crearon para cambiar un sistema y unas estructuras de poder que significaban una situación de injusticia permanente para la mayoría de la población, la clase trabajadora. Estas mismas estructuras de poder todavía persisten hoy, más evolucionadas, más solapadas, más "humanizadas", pero no por ello menos duras, en todas partes del mundo, y el sindicalismo de hoy no puede ni debe olvidar aquello por lo que fue creado: que fue cambiar estas estructuras para poder construir un mundo más justo y mejor.

En este trabajo quiero exponer cuatro puntos que considero esenciales para un análisis del papel del sindicato en una sociedad democrática avanzada:

G. RUL-LAN BUADES

1. El sindicalismo como motor de cambio en sus orígenes.
2. El sindicalismo como motor de cambio en nuestra Constitución.
3. La falta de un soporte legislativo para realizar esta función de cambio.
4. Los peligros que acechan al sindicalismo actual en su labor de cambio.

1. El sindicalismo como motor de cambio en sus orígenes

La sociedad europea en los siglos XVIII y XIX, época del nacimiento del sindicalismo, tenía una rígida estructura sociopolítica de tipo semifeudal en la que las clases altas poseían todos los privilegios y protecciones legales, mientras que las crecientes clases trabajadoras estaban privadas aún de los más elementales derechos civiles. No es de extrañar pues que las primeras reivindicaciones presentadas por los sindicatos europeos no fuesen para unas mejoras puramente económicas, sino para alcanzar el disfrute de los derechos fundamentales del hombre: sufragio universal, igualdad ante la ley, derecho de asociación, etcétera.

Hasta finales del siglo XIX, y en algunos países hasta bien entrado el siglo XX, las clases bajas no tenían derecho a votar, pues para ejercer este derecho se exigía un mínimo de ingresos, o algún tipo de titulación académica o de nobleza. Las jóvenes organizaciones obreras pronto se dieron cuenta de que sin este derecho fundamental les sería imposible influir en la política social de sus Gobiernos, y así los primeros sindicatos se pusieron como objetivo primario la consecución del sufragio universal. En un Congreso Sindical en Austria en 1893 se propuso lanzar una huelga general para conseguir para los trabajadores el derecho al voto, y otra huelga general en Suecia en 1907 dio como resultado la implantación del sufragio universal en aquel país.

En sus inicios los obreros tuvieron que luchar para ser aceptados como ciudadanos antes de ser admitidos como trabajadores. El concepto de Estado de Derecho según el cual todos los ciudadanos son iguales ante la ley era desconocido o ignorado en la mayoría de los países europeos. El art. 1781 del Código napoleónico, luego reproducido casi literalmente en nuestro Código Civil decía: "Se cree al patrono de palabra en lo tocante a la cuantía del salario, al pago del salario del año transcurrido y a las cantidades dadas a cuenta del año en curso", y el art. 1584 de nuestro vigente Código Civil atenúa algo la dureza de este precepto al aplicarlo a la relación amo y sirviente doméstico y añadiendo "salvo prueba en contrario", pero lo que en realidad quiere decir es que todo el peso de la prueba de la falta de pago cae sobre el sirviente, pues la palabra del patrono o amo basta por sí mismo sin necesidad de prueba alguna.

Los trabajadores tampoco tenían libertad de movimiento. En Inglaterra la Ley del Señor y Siervo declaraba que podía ser encarcelado el obrero que abandonase a su señor, y en Francia en el siglo XVIII se exigía que cada tra-

bajador tuviese una "cartilla de trabajo", en la que se reseñaba si el trabajador había cumplido "de manera satisfactoria" su obligación de trabajar. De esta manera el patrono se convertía, en la práctica, en dueño absoluto del trabajador pues o bien podía retener la cartilla de trabajo, alegando unas deudas que no tenía que probar más que con su palabra, o bien escribía en la cartilla un informe sobre el trabajador que le hacía imposible ser aceptado por otros patronos.

No hay duda de que el derecho fundamental que más costó conseguir fue el de libre asociación. En Inglaterra los trabajadores tuvieron que esperar hasta 1906 cuando finalmente por el Trade Union Act los sindicatos se convirtieron en asociaciones plenamente legales. En Francia la tristemente famosa Ley Chapelier de 1791 decía en su art. 8 "cualesquiera grupos compuestos de artesanos, obreros, oficiales, jornaleros u otros individuos por ellos estimulados contra el libre ejercicio de la industria y del trabajo... serán considerados sediciosos". Y en España no llegó hasta el 20 de noviembre de 1868 que se sancionó el derecho de asociación.

Si la sociedad, a través de sus Gobiernos, dominados por las clases poderosas, negaban a los trabajadores el disfrute de muchos de los llamados hoy "derechos fundamentales", los patronos de las nuevas fábricas, por su parte, ofrecían unas condiciones de trabajo totalmente inhumanas. En nuestro país la primera ley que tomó en consideración la edad mínima de trabajo fue la de 24 de julio de 1873 que prohibía la admisión al trabajo de ninguna fábrica, taller, fundición o mina, de niños y niñas menores de diez años. Pero aún después de esta ley, como muestran los informes presentados a la Comisión de Reformas Sociales en 1883, la edad de seis años para empezar a trabajar, era la general no sólo en Cataluña sino en los demás centros fabriles de España, y la jornada laboral para estos niños y niñas se prolongaba doce o trece horas.

En esta situación de injusticia institucionalizada, los primeros sindicatos pronto se dieron cuenta de que era inútil perseguir unas meras mejoras económicas; dentro del sistema existente no había solución posible, era necesario cambiarlo radicalmente. El grito de batalla de los nuevos sindicatos era "justicia y pan": primero justicia y sólo después el pan y las otras mejoras materiales. Aún antes del bienestar económico los sindicatos buscaban construir una nueva sociedad en la que los trabajadores pudiesen disfrutar de los mismos derechos del resto de los ciudadanos. Conscientes de que dentro del sistema no había futuro, los primeros sindicatos se fijaron como objetivo primario la destrucción del sistema existente y la construcción de un nuevo orden social. Así los sindicatos europeos, desde sus orígenes, fueron organizaciones de izquierda con una profunda vocación de cambio. Podía haber diferencias en los métodos a seguir y en el tipo de sociedad a implantar en el futuro, pero todos estaban de acuerdo en la destrucción del sistema existente y en la necesidad de construir una nueva sociedad en la que el bien común de todos prevaleciese sobre el provecho y egoísmo de unos pocos.

Al fijarse estos objetivos los sindicatos se declaraban abiertamente ideo-

lógicos y políticos. Estaban inspirados por una idea, una filosofía de la vida que les empujaba en su lucha diaria. Y eran políticos. Sus relaciones con los partidos políticos podían ser más o menos estrechas, pero sus objetivos, eran eminentemente políticos, yendo más allá de unas meras mejoras económicas para la clase trabajadora.

2. El sindicalismo como motor de cambio en nuestra Constitución

Este doble aspecto de ideología y política se ve reflejado en el tratamiento que se hace de los sindicatos en nuestra nueva Constitución de 1978. El sindicalismo en una sociedad democrática avanzada es necesariamente un sindicato ideológico, y la ideología que inspira a este sindicalismo, independientemente de cualquier otra ideología política, es el ideal de una democracia social. Democracia que es mucho más que un mero parlamentarismo, porque se propone como metas la profunda transformación del sistema actual. La Constitución es muy explícita sobre lo que debe entenderse por este ideal de democracia social. Además de la enumeración, bastante exhaustiva, de los derechos fundamentales y las libertades públicas que supone este ideal democrático, la Constitución baja, en el Título VII sobre Economía y Hacienda, a proposiciones concretas que cuando se pongan en práctica configurarán una sociedad completamente distinta a aquella en la que hoy vivimos, y supondrá un cambio profundo de las estructuras de poder hoy existentes. El art. 128 habla de la subordinación de toda la riqueza del país al interés general. El siguiente art. 129 habla de la participación de los interesados en la Seguridad Social y en la actividad de los organismos públicos, y afirma que los poderes públicos promoverán eficazmente las diversas formas de participación en la empresa... y establecerán los medios que faciliten el acceso de los trabajadores a la propiedad de los medios de producción. Finalmente, el art. 131, afirma que el Estado podrá planificar la actividad económica general para atender a las necesidades colectivas con el fin último de conseguir una más justa distribución de la riqueza.

Todas estas afirmaciones y objetivos van mucho más allá de un planteamiento puramente pragmático e implican una profunda ideología de cambio, que pone la dignidad del hombre y el libre desarrollo de la personalidad como centro de toda actividad política, económica y social. Y así como todas las instituciones del país han de estar inspiradas por esta ideología de una democracia social, mucho más deben estarlo aquellas tres instituciones que son los instrumentos fundamentales para la consecución de estos altos objetivos: los partidos políticos, los sindicatos y las fuerzas armadas.

¿Cuál es el papel que asigna nuestra Constitución a los sindicatos en la dinámica de esta democracia social que hemos aceptado como norma de vida? El Título Preliminar de la Constitución viene a reflejar lo más fundamental de todo el documento: la definición del sistema Democrático y de Derecho (cuya soberanía reside en el pueblo regido por una monarquía par-

lamentaria) (art. 1), el ámbito geográfico de aplicación (art. 2), el idioma como instrumento de comunicación (art. 3), la bandera como símbolo de unidad de todos los pueblos de España (art. 4), la capital del Estado Español (art. 5), y finalmente los instrumentos esenciales para hacer posible la realización de estos ideales y la puesta en práctica de lo que dicen los otros 160 artículos restantes de la Constitución (art. 6, 7 y 8). Y estos instrumentos esenciales son los partidos políticos, los sindicatos y las fuerzas armadas.

Esta equiparación de los sindicatos con los partidos políticos supone la admisión implícita de las limitaciones del sistema parlamentario clásico que se basa en el monopolio de los partidos políticos como cauces de expresión de la voluntad soberana del pueblo. La experiencia ha ido mostrando cada vez más que el Parlamento, en el que sólo tienen entrada los partidos políticos, no es un forum lo suficientemente amplio para debatir todos los múltiples problemas de una sociedad cada día más compleja en su estructura socio-económica. La realidad de la vida desborda los estrechos cauces del parlamentarismo. Pero la experiencia también ha demostrado que las soluciones de tipo corporativista, que intentan configurar el Parlamento a base de los llamados grupos naturales: familia, municipio y sindicatos, han llevado necesariamente a la supresión de toda oposición y al nacimiento de una dictadura. Los empresarios y trabajadores, las verdaderas fuerzas económicas del país, no pueden, como tales, hacer oír su voz en el Parlamento y, por otra parte, los partidos políticos se muestran con frecuencia malos portavoces de las aspiraciones e inquietudes de estos grupos profesionales. Esto lleva necesariamente a la institucionalización de los sindicatos y patronales como cauces de expresión de la voluntad del pueblo.

El art. 1.º de la Constitución define al Estado como un Estado no sólo "democrático" sino también un Estado "social", es decir nuestro país es tanto una democracia política, instrumentalizada a través de los partidos como una democracia social, instrumentalizada a través de los sindicatos. Después de esta declaración constitucional ya no se puede pensar en los sindicatos como un "mal necesario" que hay que tolerar para poder canalizar el descontento de la clase trabajadora, sino que, así como una democracia no puede imaginarse sin unos partidos políticos que representan el pluralismo de opciones políticas, así tampoco puede imaginarse nuestra Constitución sin unos sindicatos que reflejan el pluralismo social. Los sindicatos en una democracia avanzada son la expresión del pluralismo social, así como los partidos lo son del pluralismo político.

"Pluralismo social", en el contexto de la Constitución, si significa algo, significa la diversidad no sólo de grupos sociales en pacífica convivencia, sino la existencia de grupos sociales con intereses opuestos, cada uno de ellos queriendo hacer oír su voz en el quehacer diario del Estado. Democracia social significa pluralismo social, y pluralismo social significa ni más ni menos que el enfrentamiento de intereses de clase opuestos... El concepto de "lucha de clases", a mi entender, está implícitamente reconocido en nuestra Constitución al declarar que España es un Estado democrático y social, cuyo ins-

trumento fundamental, junto con los partidos políticos, son los sindicatos, como medio de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos.

De este papel de órgano de representación de intereses de clase que asigna nuestra Constitución a los sindicatos se sigue necesariamente el carácter político de estas asociaciones obreras. Se ha recorrido un largo camino desde los sindicatos cuyo objetivo era únicamente el mantenimiento y mejora de las condiciones de trabajo, como lo definieron S. y B. Webbs a finales del siglo pasado. Nuestros sindicatos son políticos en un doble sentido. Son políticos como instrumentos de participación en el sistema político del país, y son también políticos en cuanto a las funciones que les asigna la Constitución. Los fines del sindicato, en nuestra Constitución van mucho más allá de unos fines puramente profesionales. La Constitución en el art. 7 habla de los fines económicos y sociales que le son propios. Y estos fines se refieren no sólo a sus afiliados, sino a todos los trabajadores. Es decir que la función del sindicato en nuestra democracia es TODO lo que sirve para la defensa y promoción de TODOS los intereses económicos y sociales de TODOS los trabajadores, con el fin de contribuir a la reforma de las estructuras que lleve a una sociedad más justa.

Los sindicatos en una democracia avanzada no son meros organismos reivindicativos de los derechos de los trabajadores, sino que desempeñan funciones mucho más amplias para el ordenamiento de la sociedad. A través de la negociación colectiva, los sindicatos, junto con las organizaciones patronales, tienen poderes quasi-legislativos. El control que ejercen los sindicatos a través de esta negociación colectiva es una forma de poder gubernamental que el Estado delega en los sindicatos para el ordenamiento de la sociedad. Por otra parte, en las democracias avanzadas, el Gobierno reconoce a los sindicatos como representantes de todos los trabajadores, no sólo de los afiliados, cuando designa a los miembros de ciertos organismos oficiales y elabora la política nacional. Así nuestra Constitución, en el art. 131 afirma "que el Gobierno elaborará los proyectos de planificación, de acuerdo con las previsiones que le sean suministradas por las Comunidades Autónomas y el asesoramiento y colaboración de los sindicatos y otras organizaciones profesionales, empresariales y económicas" y añade "que a tal fin se constituirá un Consejo (el Consejo Económico-Social) como ya existe en otros países europeos".

3. Falta de un soporte legislativo para la realización de esta labor de cambio

Aunque el papel fundamental del sindicato en el sistema democrático que establece nuestra Constitución está explícitamente admitido, aún le falta al sindicalismo los instrumentos legales necesarios para la realización de tan altos fines. Es verdad que ha pasado todavía poco tiempo desde la aprobación de la Constitución para poder haber desarrollado en distintas leyes todo el riquísimo contenido de aquélla, pero sin estas leyes mal podrán los sin-

dicatos "contribuir a la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que le son propios".

El Estatuto de los Trabajadores, al querer regular el importante tema de la representación de los trabajadores, entra en el peligroso y confuso campo de la doble representación: obrera y sindical. Es cierto que el Estatuto de los Trabajadores reconoce el derecho a la libre sindicación (art. 4/1) y que prohíbe cualquier tipo de discriminación favorable o adversa por adhesión o no a los sindicatos (art. 17/1): también es cierto que se podrá pedir permiso con remuneración para realizar funciones sindicales (art. 37/3) y que hasta se podrá solicitar el paso a la situación de excedencia en la empresa a los trabajadores que ejerzan funciones sindicales si éstas son de ámbito provincial o superior (art. 46/4), pero la verdad es que en el asunto más importante de las relaciones laborales: la negociación colectiva, no se concede a los sindicatos el papel fundamental de únicos representantes de los trabajadores. La Constitución les concede el papel de defender y promover los intereses económicos y sociales que "le son propios" pero luego el Estatuto no reconoce a la negociación colectiva como un interés propio en exclusiva de los sindicatos. A nivel de empresa el delegado de personal, como representante de los trabajadores, puede coincidir con el delegado sindical, y el comité de empresa puede estar o no estar compuesto de los representantes sindicales. Mientras la Constitución concede a los sindicatos, a nivel nacional, un papel fundamental, el Estatuto, a nivel de empresa y aún en ámbitos superiores, con ocasión de la negociación colectiva, sólo les concede el derecho de presentar candidatos para delegados y comités de empresa (art. 69/2).

El problema de la doble representación: obrera y sindical o, en otras palabras, el problema de la relación entre comités de empresa y sección sindical de la empresa no es, ciertamente, de fácil solución. Si se admite la dualidad de órganos de representación aparece el problema de la delimitación de funciones, en especial aparece el problema de quien sea el responsable de la negociación colectiva. Por el contrario, si se identifican, se pierde la especificidad de cada uno de los órganos de representación pues, como apunta la O.I.T. "el hecho de que en la práctica el movimiento sindical pueda, a través de sus miembros en esos comités de empresa, influenciarlos más o menos o incluso dominarlos y controlar sus actividades no altera el principio según el cual desde un punto de vista conceptual, esos organismos son instituciones independientes del movimiento sindical". En el fondo del tema de la doble representación está el problema fundamental de la relación entre los trabajadores y la empresa capitalista. Mientras el comité de empresa es un órgano de integración en la empresa, la sección sindical, al menos en la Europa Occidental, es un órgano de oposición a la empresa capitalista. Mientras que el comité insiste en el carácter consensual de las relaciones laborales, el sindicato afirma la naturaleza conflictiva de las mismas.

Aunque las soluciones dadas a este problema son diversas en los distintos países, la tendencia es la de buscar fórmulas para evitar esta doble representación. En los Estados Unidos de América se elige el sindicato "más re-

presentativo" como único representante de todos los trabajadores de la empresa. En Europa, excepto en Alemania Federal, donde cualquier grupo de trabajadores que represente al menos el 10 por ciento de la plantilla puede presentar candidatos para el Comité de Empresa, la mayoría de los países han buscado un sistema que asegure la máxima identificación de los dos organismos de representación. En Bélgica sólo los sindicatos "más representativos" pueden presentar candidatos al comité de empresa. En Francia sólo los sindicatos representativos pueden confeccionar listas de candidatos para el Comité de Empresa, pero si ninguna de estas listas consigue una mayoría, los trabajadores no afiliados pueden presentar sus listas. En Suecia los representantes de los trabajadores en el comité de empresa han de ser elegidos por el sindicato local. Finalmente, en el Reino Unido donde se planteó en toda su crudeza el problema de la doble representación con el movimiento de los "Shop Stewards" (representantes de los trabajadores), el Informe Donovan insistió en la necesidad de identificar esta doble representación, pidiendo a los sindicatos que reconociesen estos shop-stewards como delegados sindicales en la empresa.

En España, dada la función primordial que la Constitución asigna a los sindicatos en nuestro sistema democrático, la representación obrera debería estar exclusivamente en manos de los sindicatos que son, como hemos dicho, los órganos de representación y defensa de los intereses de todos los trabajadores, estén o no afiliados. Naturalmente, conceder a los sindicatos este carácter de únicos representantes de los trabajadores supondría también el reconocimiento legal de los derechos de los enlaces o delegados sindicales en la empresa: su acceso libre a los diversos lugares de la empresa, tiempo libre para dedicarse a sus actividades sindicales, distribución de publicaciones sindicales dentro de la empresa, acceso de funcionarios externos del sindicato a la empresa, suministro de información por parte de la empresa al sindicato, y finalmente, presencia del sindicato en los órganos de participación de los obreros en los órganos de dirección de la empresa.

Este papel de suma importancia que asigna la Constitución a los sindicatos en nuestro sistema democrático y que creemos que la ley debe asignarles en la empresa, implican, sin embargo, serios peligros para el sindicalismo actual. Peligros que queremos apuntar brevemente antes de terminar nuestra intervención.

4. Peligros que acechan al sindicalismo actual en su labor de cambio

Es obvio, como hemos visto, que en una democracia avanzada los sindicatos, si han de jugar el papel que la Constitución les encomienda, han de ser unos sindicatos de CLASE, sindicatos DE CAMBIO, sindicatos IDEOLÓGICOS y sindicatos POLÍTICOS. Pero también es cierto que en una democracia avanzada tres peligros acechan continuamente al sindicalismo: el *integracionismo*, el *economicismo* y la *insolidaridad*.

El integracionismo

Ya voces muy competentes se levantan para prevenir a los sindicatos contra el peligro de que, con su afán de participar en las labores del Gobierno de un sistema democrático, no terminen por integrarse en el sistema económico y social, dejando de ser un movimiento social que actúa como motor de cambio y convirtiéndose en un organismo semipúblico que sirve para consolidar y mantener el sistema existente. Este peligro aumenta si a nivel de empresa el sindicato deja de ser el portavoz de las reivindicaciones de los trabajadores contra el capital y se convierte en un órgano de colaboración con este mismo capital.

La extensión de las funciones y poderes del sindicalismo ha suscitado temores y desconfianzas. Algunos quisieran transformar el sindicalismo en un organismo cuasioficial, subordinado a los poderes públicos o controlado por ellos, con el fin de atenuar su original carácter reformista. Estas ideas que en su forma más pura llevan necesariamente a un corporativismo de desastrosas consecuencias para la sociedad en general, como la historia ha mostrado, vuelven a aparecer de forma más atenuada, de manera que ciertos sectores hablan de integrar el sindicalismo en el Estado, dándole de este modo al movimiento sindical un papel más amplio en el funcionamiento de las instituciones pero, al mismo tiempo, privándole del carácter de fuerza independiente, fuerza de discusión e impugnación del sistema capitalista existente. La libertad sindical implica necesariamente el rechazo de todo tipo de neocorporativismo, lo que supone un movimiento libre de toda atadura con el Estado manteniendo siempre una actitud crítica frente al mismo.

La posición del sindicato en una sociedad democrática avanzada no es fácil. Por una parte, ha de ser una institución fundamental del sistema, pero al mismo tiempo ha de tomar constantemente una postura crítica frente a este sistema y ha de trabajar y luchar por su cambio. Y la razón de esta aparente ambivalencia del papel del sindicato es bien sencilla: por muy avanzada que sea la democracia es siempre imperfecta, siempre perfeccionable, y es el sindicato, junto con otros movimientos sociales, el que ha de ser el motor de cambio para una sociedad mejor. El paraíso en la tierra no existe. La sociedad perfecta nunca es alcanzable pero siempre es deseable y por ella hay que luchar. En el proceso dialéctico que anima la evolución de una sociedad, frente a una síntesis que se cree haber sido alcanzada y que se convierte en tesis, debe necesariamente levantarse una antítesis, una oposición, que lleve a una síntesis a nivel superior. No hay democracia sin oposición, y el sindicato ha de mantener siempre su papel fundamental de oposición permanente a la sociedad democrática avanzada.

El economicismo

El segundo gran peligro que acecha actualmente a los sindicatos en una democracia avanzada, y que necesariamente sigue al proceso de integración, es el economicismo. El sindicato, una vez transformado en parte integrante

del sistema, pierde su primer ideal de cambiar la sociedad y se convierte en un competidor más por la tarta del bienestar material. El alcance de sus objetivos se reduce en el tiempo y ya no busca objetivos a largo plazo, sino meramente resultados inmediatos: que la clase trabajadora pueda estar tan esclavizada al consumismo como lo están las otras clases; ya no se busca un cambio de estructuras, una mayor participación en la toma de decisiones, un mayor protagonismo de las clases trabajadoras en el quehacer histórico de la nación. Lo único que se busca y por lo que se lucha es por el "más pan y mantequilla" de los sindicatos norteamericanos. Con este sindicalismo economicista y pragmático la clase trabajadora deja de ser clase trabajadora para convertirse en clase capitalista pobre. No son capitalistas porque no pueden serlo, pero están dispuestos a luchar para conseguirlo. Prefieren ser esclavos ricos que hombres libres menos sujetos al llamado bienestar material.

Insolidaridad

Finalmente, por este proceso de integración al capitalismo y su consecuente esclavización a la sociedad de consumo, los sindicatos de los países ricos pierden su sentido de solidaridad con sus compañeros de países más pobres. Aquello de "proletarios de todo el mundo uníos" deja de ser un ideal, para convertirse en una frase vacía de sentido que se repite ocasionalmente en los mítines sindicales a los que cada día menos trabajadores asienten, o se publica en una prensa sindical que cada día menos trabajadores leen.

Falta solidaridad entre los sindicatos de un mismo país, creándose divisiones, tanto verticales que separan a trabajadores de distintos sindicatos, como horizontales que propician la creación de nuevas asociaciones de tipo cooperativista que, separadas de los sindicatos obreros, pretenden asumir funciones sindicales para la defensa de unas situaciones de privilegio.

Falta solidaridad entre los sindicatos obreros de los países ricos como lo muestra el apoyo que los sindicatos dan a las medidas adoptadas por los Gobiernos, para limitar el derecho fundamental del hombre a emigrar, establecerse y trabajar en cualquier parte del mundo.

Falta solidaridad entre los sindicatos obreros de los países ricos y sus compañeros de países pobres de Asia, África o Latinoamérica. Las luchas de la clase trabajadora para conseguir el derecho de asociación en Chile o Argentina, la reducción de la jornada laboral en las plantaciones de té de la India, la protección de las mujeres y niños trabajadores de las islas del Pacífico o contra la discriminación racial en África del Sur, son cosas de las que los sindicatos integrados y economicistas no se enteran, y si se enteran les parecen luchas tan lejanas como podrían ser las de las guerras de las galaxias.

Conclusión

Es mucho lo que se espera de los sindicatos en una democracia avanzada, pero también son muchos los obstáculos que tendrán que vencer para

cumplir el importante papel que se les tiene asignado, y si no los saben vencer, dejarán de ser aquel motor de cambio que fueron en sus orígenes y su lugar será ocupado por otros movimientos sociales más dinámicos.

La respuesta a este desafío sólo puede encontrarse en una vuelta a los ideales que inspiraron a los primeros sindicatos, siguiendo fieles a su vocación original de sindicatos de clase, sindicatos de cambio, sindicatos políticos. Sólo así podrán hacer su verdadera contribución a la consecución de los objetivos de una sociedad democrática avanzada.

EL ATROPELLO DE LAS HUELGAS SANITARIAS*

Sin entrar en la legitimidad de las reivindicaciones de toda huelga sanitaria, con motivo de las últimas, y quizá próximas huelgas, como enfermos afectados y representantes de enfermos, nos vemos obligados a manifestarnos enérgicamente contra ellas.

J. Gafo, en su artículo titulado "En la sanidad no debe recurrirse a la huelga" ("Ya", 11-VIII-1982), afirmaba:

"G. Higuera, en un reciente artículo, aludía a que la sociedad tiene que avanzar por un camino en el que las relaciones sociales discurran por tales cauces, que la huelga tenga que ser considerada como reminiscencia 'salvaje', aunque necesaria, que brotó al socaire de la coyuntura socioeconómica del siglo XIX y cumplió una misión histórica... hay que seguir reconociendo el derecho a la huelga no como algo absoluto, sino como un mal menor... Ha llegado ya el momento de afirmar que las huelgas sanitarias son una 'reminiscencia salvaje' y que el enfermo no puede ser nunca 'objeto' utilizado para la más justa reivindicación salarial o laboral..."

Antonio de Lorenzo, en "Tribuna Médica" (número 979), escribe: "... El derecho... a la salud dimana de la propia naturaleza humana y tiene carácter esencial, fundamental o elemental, es decir inalienable, indiferible, intransferible, imprescriptible e irrenunciable. Por su carácter de derecho natural es anterior a su reconocimiento por el Estado y a su regulación por el mismo, bien a nivel constitucional o bien a cualquier otro." La salud del paciente, como primera consideración del médico, por encima de sus propios derechos y legítimos intereses, figura ya en la 'Declaración de Ginebra' de la Asociación Médica Mundial (1948), adoptada por la OMS y ratificada en Sidney (1968). La 'Vocación' necesaria para todo sanitario exige la renuncia a medidas, que pueden ser justas en otras áreas de la vida social, por ser más injustas con los pacientes enfermos."

En nuestro "Comunicado sobre las huelgas sanitarias y los enfermos" (junio 1982), afirmábamos que "conocemos presuntas muertes ocasionadas por huelgas hospitalarias pasadas, generalmente fuera de los servicios de urgencia, y daños gravísimos en algunos pacientes y sus familias". Poseemos datos que descartan cualquier interpretación demagógica

* Esta nota es de la Secretaría de la "Fraternidad Cristiana de Enfermos Minusválidos".

HUELGAS SANITARIAS

y que todavía no nos atrevemos a publicar por miedo a represalias. Dicho "Comunicado" continuaba diciendo:

"Respetando el derecho a la huelga que tiene todo ciudadano, pero sabiendo que nuestros derechos acaban donde empiezan los de los demás, consideramos abusiva y éticamente inmoral la utilización de la salud, la integridad y la vida de las personas inocentes, totalmente indefensas, para favorecer intereses y derechos de rango inferior. Pensamos que los daños ocasionados por las huelgas hospitalarias no están justificados por 'la dignificación de una profesión', petición de aumentos salariales, protestas ante la Administración..."

El derecho al ejercicio de huelga y sus limitaciones, adquiere caracteres especiales en las huelgas sanitarias. La legislación española, en este caso, es suficientemente ambigua y generalizada, pudiendo ser injustamente aplicada según los intereses de aquéllos que la quieran interpretar.

Si admitimos que el respeto por el sufrimiento humano es un principio absoluto, el derecho de los enfermos a ser atendidos tiene prioridad sobre el derecho a la huelga. El cuidado de los pacientes pasa así a ser considerado como "servicio esencial de la comunidad" o como servicio "indispensable". Según la Constitución española (art. 28.2), la ley que regule el ejercicio del derecho a la huelga "establecerá las garantías precisas para asegurar el mantenimiento de los servicios esenciales de la comunidad". Así también, el Real Decreto Ley 17/77, de 4 de marzo, y los criterios de las Ordenes Médicas Europeas consideran que no pueden ser ejercidas las huelgas sanitarias al privar a los ciudadanos de cuidados "necesarios" o asistencia "indispensable".

Denunciamos:

1.º A todos los organizadores y promotores de huelgas hospitalarias o sanitarias, que anteponen sus intereses personales al respecto que se debe al sufrimiento humano de personas inocentes, conculcando, a veces, derechos inalienables de la persona con daños y lesiones gravísimas.

2.º A las centrales sindicales, que en vez de defender los derechos e intereses de los más débiles y necesitados, desposeídos de todo apoyo y fuerza de presión, se han aliado casi sistemáticamente, en las huelgas hospitalarias, con los opresores de los más damnificados,

3.º Al Gobierno, Ministerio de Sanidad, Insalud, organismos de la Administración del Estado y a todos los responsables del deterioro de la sanidad española, especialmente en la medida en que son también responsables e incapaces de solucionar los problemas sin que se llegue al límite del ejercicio de la huelga hospitalaria.

Pedimos:

1.º A todos los responsables de las huelgas sanitarias, que consideren y valoren la situación de las personas enfermas, utilizando todos los medios antes de lesionarlos directa e injustamente.

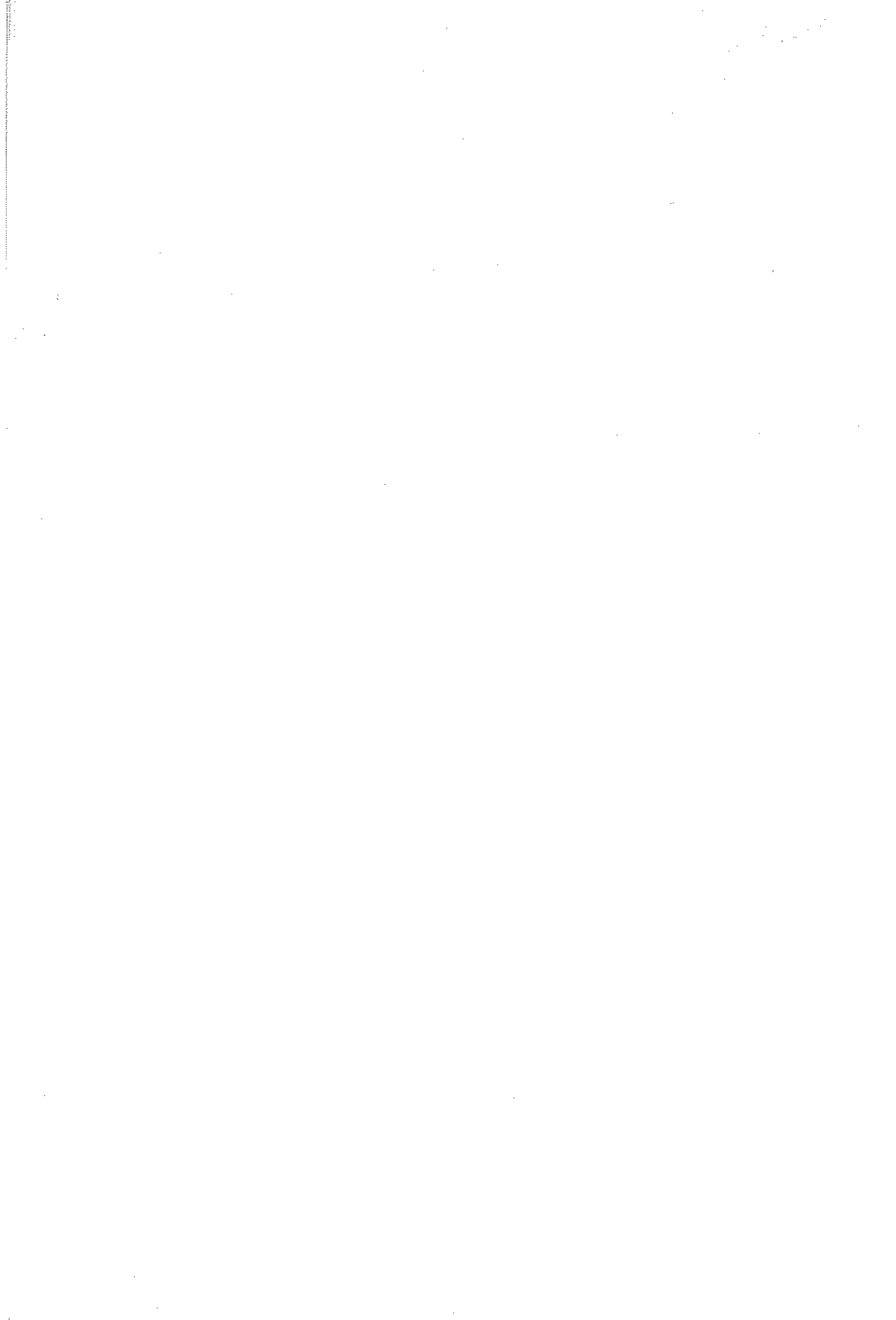
2.º A todos los trabajadores de la sanidad con suficiente capacidad ética y sensibilidad humana para descubrir que una huelga sanitaria no es homologable con otro tipo de huelgas, que organicen una oposición dentro del sector ante cualquier huelga que conculque derechos fundamentales de la persona humana.

3.º A los partidos políticos, centrales sindicales, asociaciones y movimientos ciudadanos, enfermos y usuarios de la sanidad, que tomen conciencia del estado del enfermo y del usuario en la sanidad española, ya que todos los españoles somos usuarios. Que colaboren en formar un frente de presión que neutralice la abismal desigualdad de fuerzas que existe actualmente entre la situación, por una parte, de los centros, instituciones, personal sanitario, intereses de corporaciones y colegios profesionales, y por otra, la situación de los pacientes y usuarios de la sanidad, que somos todos.

A estas peticiones, que desgraciadamente siguen teniendo actualidad, añadimos las siguientes:

4.º A todos los participantes y asistentes a la mesa redonda sobre "los derechos de los enfermos", del 17 de marzo, les pedimos su colaboración y de modo especial al señor Moreu, del Insalud, para que las normas éticas, de las que aquí hablamos y que obligan en conciencia, puedan pronto exigirse coercitivamente a través de la "carta de derechos y deberes"; al señor García de Pablos, presidente de la Asociación de Consumidores y Usuarios de España, para que actúe como se comprometió en público y como él sabe hacerlo, en la defensa de los derechos de los enfermos y enfermables, que somos todos los usuarios; a los que mantuvieron que "el Consejo General de Colegios Médicos no amenazaba con ninguna huelga, aunque otra cosa fuese lo que dijera su presidente", que actúen y sean consecuentes; a la Asociación de Informadores de la Salud, que sigan informando y que entren en contacto con los damnificados.

5.º También nos gustaría que nuestros obispos, además de pronunciarse en contra de la despenalización del aborto, lo hiciesen también para defender los derechos de estas personas indefensas, directamente o a través del Secretariado de Pastoral Sanitaria.



BIBLIOGRAFIA

172. ETICA SOCIAL

AUTORES VARIOS: *El aborto a Examen*, Editorial Razón y Fe. Madrid 1983. 184 págs.

Obra de conjunto, La más completa y actual que existe en España sobre el tema. Recoge el número monográfico extraordinario de la Revista "Razón y Fe", del mes de junio pasado, y añade un interesante apéndice documental con las declaraciones e informes sobre el aborto de la Comisión Permanente del episcopado español, el Consejo General de Colegios Oficiales de Médicos, la Academia de Ciencias Morales y Políticas, y la Real Academia de Doctores.

Quince especialistas de primera fila (J. A. Usandizaga, director de la Maternidad de la "Paz"; F. Reinoso, catedrático de Embriología de la Universidad Autónoma de Madrid; J. Zamarriego, Presidente de la Comisión Nacional de Prevención de la Subnormalidad; A. Hortal, profesor de Etica de la Universidad Pontificia Comillas; Federico Trillo-Figueroa, Letrado del Consejo de Estado, etc.) analizan el aborto desde la Sociología, la Biología, la Embriología, la Obstetricia y Ginecología, el Derecho, la Política Social y Sanitaria, la Etica y la doctrina de la Iglesia. Cada artículo va acompañado de una selecta bibliografía, para quienes deseen profundizar más en el tema.

El libro tiene especialmente en cuenta el contexto sociopolítico actual y la ley en proyecto de despenalización del aborto. Defiende la vida desde sus comienzos. Constituye una excelente respuesta, seria, clara y documentada, a los problemas que el aborto

y su liberalización plantean en la España de hoy.—T. Z.

AUTORES VARIOS: *Protección jurídica de la familia*, Ed. Centro de Estudios Sociales del Valle de los Caídos. Madrid 1982. 571 págs.

La presente obra constituye el volumen 55 de los Anales de Moral Social y Económica editados por el Centro de Estudios Sociales del Valle de los Caídos. Recoge las doce ponencias presentadas en una mesa redonda organizada en septiembre de 1980 por el citado Centro. Se trata de estudios realizados por especialistas muy competentes en los diversos aspectos tratados que van, desde la "Familia y el Derecho", o "La Familia en la Constitución de 1978", hasta "La Familia ante la Seguridad Social", pasando por el "Régimen económico del matrimonio" o el "Sistema fiscal y la familia". Estos son algunos de los temas expuestos en este libro.

Para quienes no conozcan la colección de Anales de Moral Social y Económica, conviene indicar dos cosas. En primer lugar, que a modo de anexos de las ponencias se publican también los diálogos o coloquios que son de verdadero interés, pues obligan a los autores a concretar y precisar sus puntos de vista.

Y en segundo lugar, que sin llegar a sacar conclusiones a veces, como ocurrió en esta ocasión, éstas flotan en el ambiente y el profesor Lacruz Berdejo al clausurar la reunión recogió estas tres: a) la clara ambigüedad de la Constitución en el tema de la familia; b) la necesidad de proteger a la familia jurídicamente, y fundamentalmente a la familia legítima; c) clara toma de conciencia de que

BIBLIOGRAFIA

la familia está penalizada singularmente en materia fiscal.—V. O.

J. I. GONZALEZ-FAUS, J. VIVES, J. M.^a RAMBLA, X. ALEGRE, V. SIVATTE y CODINA: *La Justicia que brota de la Fe*, Ed. Sal Terrae. Santander 1982. 213 págs.

En este libro seis teólogos logran dar una fuerte unidad a sus reflexiones sobre "la justicia que brota de la fe".

Se trata de un estudio sobre un tema tan complejo como es el de la justicia, a la luz de la teología bíblica, sistemática y espiritual. Y se advierte en sus páginas un denominador común que les da unidad: la opción evangélica por los más marginados que sin duda han hecho sus autores.

Por lo tanto quienes lo lean en esa clave o quienes se encuentren existencialmente en esa opción son los que más se beneficiarán de su lectura. Quienes sólo sientan curiosidad por el tema de la justicia posiblemente no lo entenderán. Y es que no resulta nada fácil lograr la integración del binomio Fe-Justicia, ni en la praxis, ni tampoco en la teoría.—P. G.

301. SOCIOLOGIA

G. BARBANCHO, Alfonso: *Población, empleo y paro*. Edic. Pirámide. Madrid 1982. 155 págs.

Es un libro de demografía, por el cateadrático de Métodos Estadísticos y demógrafo que es su autor. Es extraordinariamente rica la información que se nos da, en pocas páginas, sobre población española por regiones, densidad, lo rural y lo urbano, la edad y el sexo, pirámides de población, actividad económica, nivel educativo, nacimientos y defunciones, migraciones, empleo y paro. Dos buenas cualidades destacan, a nuestro juicio, en esta obra: el rigor científico y la pedagogía. El rigor científico porque tanto las tablas numéricas, como los gráficos, como algunas fórmulas —pocas— que introduce están elaborados con la mejor consistencia técnica estadística. (El libro consiste fundamentalmente en un comenta-

rio a esta base de datos.) Pedagogía porque se escribe con un estilo claro y transparente, definiendo todos los términos especializados, de forma que pueda leer la obra con resultados de ilustración y provecho cualquier persona de cultura media.

Es partidario de organizar territorialmente España sobre una base comarcal: de 300 a 500 comarcas, con sus núcleos principales correspondientes y con su cierto grado de autosuficiencia económica. Es el punto de vista del demógrafo. Lo que sucede es que el tema de la autosuficiencia no siempre se sostiene desde criterios estrictamente económicos de rendimiento, eficacia y economía de costes. Habría que armonizar, a nuestro juicio, esas dos perspectivas diferentes.—J. G.

33. ECONOMIA

LEAL, José Luis: *Una política económica para España: lo necesario y lo posible durante la transición*. Edit. Planeta, Barcelona 1982. 185 págs.

José Luis Leal nos habla en este libro de la política económica española en el período comprendido entre el verano de 1977 y el otoño de 1980. Y nos puede hablar de ello con conocimiento de causa, puesto que en septiembre de 1977 fue nombrado director general de Política Económica, cargo en el que permaneció hasta febrero de 1978. En esta última fecha pasó a ocuparse de la Secretaría de Estado para la Coordinación y Programación Económica. En abril de 1979 fue nombrado ministro de Economía, cargo que desempeñó hasta septiembre de 1980. El autor, con un lenguaje muy claro, en el que están ausentes los gráficos, las citas bibliográficas y los cuadros estadísticos, nos informa e ilustra sobre la política seguida, la razona y la justifica. Se trasluce a lo largo de las páginas su ideología política de centro, siendo muy partidario, por ejemplo, del protagonismo de los interlocutores sociales, organizaciones empresariales, por un lado, y sindicales por otro.

Abarca el libro un período crucial en el que se firman y desarrollan con notable éxito los Pactos de la Moncloa, un período que vive la segunda gran crisis del petróleo

en 1979. De 1977 a 1980, en efecto, la política española tuvo que hacer frente a una serie de problemas heredados del régimen anterior y a los nuevos que planteó esa segunda oleada de aumento de los precios del petróleo. Problemas estructurales, como el de la escasa generación de puestos de trabajo de nuestro sistema productivo; o el de unas relaciones laborales rígidas, ancladas en el pasado, impropias de una democracia industrial avanzada; o el de la estructura de precios energéticos, distorsionada e incentivadora de su consumo. Problemas coyunturales, como el de una tasa de inflación que llegó a rondar el 30 por ciento; un déficit por cuenta corriente que se mantuvo, durante varios años consecutivos, entre el 3 y el 4 por ciento del PIB; o el de un desempleo que comenzó a aumentar rápidamente cuando se cerró la puerta de la emigración hacia Europa. La política económica dio respuesta a muchos de estos problemas y sentó las bases para resolver algunos otros que, por su carácter estructural, necesitaban más tiempo para su solución.

Las últimas palabras las dedica a nuestros heroicos emigrantes y campesinos. "Vivir en libertad —dice— permite recoger la antorcha de sus manos y hacer de España esa tierra de tolerancia y bienestar por la que tantos han luchado."

No es una obra sólo para especialistas. La puede leer todo interesado de cultura media.—J. G.

MOLINA REQUENA, M.^a Josefa: *Unión Monetaria Europea*. Ediciones Pirámide, S. A. Madrid 1982. 140 págs.

Este libro tiene una primera parte —las primeras 70 páginas— en que no nos habla de Unión Monetaria Europea sino de teoría económica sobre las áreas monetarias óptimas. En ella recorre las teorías del ajuste automático y semiautomático (criterios de Mundell, McKinnon, Kenen e Ingram) y las que afirman la importancia decisiva de la Política Económica para conseguir el ajuste. Es una primera parte escrita, a nuestro juicio, para especialistas, no para el público en general. Tiene interés teórico, pero ese análisis no llega a la explicación adecuada de las áreas monetarias concretas, como el mismo libro confiesa: "Hasta aquí nuestro ra-

zonamiento se ha venido desarrollando en torno al tema 'equilibrio interno-equilibrio externo'; pero no son éstos los únicos objetivos económicos de los Gobiernos. Junto a ellos hay que situar el desarrollo económico, la redistribución de la renta y de la riqueza y la más eficaz utilización de los recursos disponibles. Las medidas encaminadas a conseguir el equilibrio interno y externo pueden no ser las más adecuadas para conseguir estos otros objetivos. Por otra parte, la definición de equilibrio interno es compleja. He aquí las principales limitaciones del análisis realizado..." (pág. 57).

En la segunda parte intenta ver cómo se aplica la teoría al caso concreto de la Comunidad Económica Europea. También aquí ha de confesar la impotencia explicativa de la teoría económica enfrentada con la política concreta: "La conclusión a la que se llega es que la Ciencia Económica no es capaz de ofrecer un criterio para pronunciarse en términos globales sobre la conveniencia o inconveniencia de crear una zona monetaria integrada" (pág. 82).

En la última parte hace historia de la Unión Monetaria Europea y explica en qué consiste el Sistema Monetario Europeo entrado en vigor en marzo de 1979. Estos capítulos sí que son accesibles al lector medio. Con ellos podrá adquirir una idea clara y pormenorizada del contenido y funcionamiento, bastante complejo, del Sistema Monetario Europeo.—J. G.

3351. SOCIALISMO

AZCARATE, Manuel y otros: *Vías Democráticas al Socialismo*, Ed. Ayuso. Madrid 1981. 299 págs.

Este libro recoge las ponencias y los debates de un Congreso organizado por la Fundación de Investigaciones Marxistas, celebrado en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense.

Quien desee ahondar en el conocimiento de lo que se ha dado en llamar "eurocomunismo" encontrará en este libro no sólo su génesis histórica, sino las posiciones o estrategias del comunismo italiano y francés al respecto. Especialmente densa e interesan-

BIBLIOGRAFIA

te resulta la ponencia de A. Elorza sobre "Eurocomunismo y tradición comunista".

La segunda parte del libro que trata del "Eurocomunismo y el Socialismo real", que por el tema debía ser la más interesante es con mucho la más floja. Da la impresión de que ha faltado voluntad de una valoración crítica de las realizaciones concretas del socialismo en los países del Este. Por el contrario, sube de interés para el lector el diálogo entablado en la tercera parte entre personalidades como J. Segura, Pietro Ingrao, N. Sartorius, Ignacio Sotelo y Jordi Solé Tura, sobre el paso "De la crisis a la revolución de la mayoría".—P. G.

336. HACIENDA PUBLICA

CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES: *Informe de la Comisión de Expertos sobre Financiación de las Comunidades Autónomas*, Ed. Servicio Central de Publicaciones de la Presidencia del Gobierno. Madrid 1981. 145 págs.

Pasar de una Hacienda centralizada que canaliza el 80 por ciento del gasto público, a una Hacienda del Estado que previsiblemente canalizará sólo el 50 por ciento al final del proceso autonómico, es todo un reto al Gobierno central y a los Gobiernos autonómicos.

El presente informe de la comisión de expertos tiene como telón de fondo la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA). Y su finalidad es el ofrecer criterios operativos, que por una parte sean coherentes con dicha ley, y por otra faciliten su aplicación.

De ahí el interés en darlo a conocer, especialmente en sus treinta conclusiones o recomendaciones finales. Sinceramente creo que se trata de un informe objetivo, aunque siempre será revisable.—P. G.

342. DERECHO POLITICO

BURDEAU, Georges: *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*, Ed. Nacional. Madrid 1981. 832 págs.

Se trata de un verdadero manual de Derecho Político que antes de su publicación

en la versión castellana ha visto dieciocho ediciones en lengua francesa. Su autor es uno de los grandes especialistas franceses en Derecho Constitucional, más conocido tal vez en el extranjero por su "Tratado de la Ciencia Política".

Posiblemente el mayor interés de la publicación de esta obra en España, como advierte el profesor Morodo en su presentación, está en la fecha de su publicación, es decir, en un momento en que "asistimos a un relanzamiento de los estudios jurídico-constitucionales". Todos estamos viendo las dificultades de lectura e interpretación de la Constitución española de 1978. A la hora de la exégesis o el comentario del texto constitucional siempre pueden iluminar los puntos más oscuros especialistas de la talla de Burdeau.

El profesor G. Burdeau muestra en la segunda parte de su obra, sobre los regímenes políticos contemporáneos, que es un gran conocedor tanto de lo que él llama las "Monocracias populares", como de las "Democracias pluralistas". Pero además es un auténtico maestro en no quedarse en el enfoque jurídico de los fenómenos relativos al poder político, sino que sus análisis tienen muy en cuenta el contexto geográfico e histórico, así como otros factores de tipo psicológico, que muchas veces son claves de verdadera interpretación y comprensión del texto constitucional.—P. G.

FERNANDEZ SEGADO, Francisco: *Las Constituciones históricas españolas*, Ed. ICAI, 3.^a edición. Madrid 1982. 687 páginas.

Se trata de un análisis histórico-jurídico de las Constituciones españolas, desde la Constitución de Bayona (1808) hasta la llegada de nuestra Constitución actual en 1978, que no está incluida sin duda porque al autor le merece algo más que un capítulo de esta obra.

Aunque el objetivo principal de este libro es ofrecer a los alumnos de 2.º curso de Derecho lo que podríamos llamar una serie de "Lecciones de Historia Constitucional", tal objetivo queda ampliamente superado por la abundante bibliografía utilizada en cada uno de los temas tratados y de la que Fran-

cisco F. Segado deja constancia en las múltiples notas a pie de página.

Por eso esta obra resulta de interés no sólo para los estudiantes de Derecho, sino también para los estudiosos del Derecho constitucional. Sin una visión global e histórica de nuestras anteriores Constituciones, como la que ha sido capaz de ofrecer a los lectores el profesor Fernández Segado en este estudio, muchos de los análisis parciales o lecturas de nuestra actual Constitución de 1978 carecerán de perspectiva histórica.

Esta me parece que es la mayor aportación de este libro juntamente con la claridad de exposición, la objetividad y el rigor técnico jurídico del que el autor ha dado buenas pruebas en esta revista y es buen maestro.—V. O.

343. DERECHO PENAL

BERISTAIN, Antonio: *La Pena-Retracción y las actuales concepciones criminológicas*, Ed. Depalma. Buenos Aires 1982. 177 págs.

Este libro incluye seis monografías del catedrático de Derecho Penal de la Facultad de Derecho de San Sebastián, presentadas por el penalista argentino Raúl Zaffaroni.

En el primer capítulo expone el autor las teorías de las sanciones penales y propugna armonizar la defensa con la represión. Complementa este tema con un análisis de las doctrinas de las teologías renacentistas al respecto.

En esa misma línea se inscriben los capítulos 3.º y 4.º en los que el profesor Beristain estudia y critica la postura de la nueva defensa social capitaneada por Marc Ancel, cuyos trabajos se han traducido a diversas lenguas.

Dos temas especialmente preocupantes e iluminadores ocupan las últimas páginas de este libro: la dimensión religiosa en la filosofía de la política criminal y la eficacia de las sanciones penales frente a la delincuencia económica.

La revalorización de la perspectiva teológica que formula A. Beristain se opone a las tendencias teocráticas. Pero no propone una codificación de lo religioso, sino una religa-

ción vital, dinámica y trascendental de lo codificado en todos los países. Se puede decir que coincide el autor en buena medida con las tendencias de Teilhard de Chardin, Zubiri, Aranguren... y los místicos castellanos.

Al lector este libro le puede traer a la memoria algunas páginas orteguianas de nostalgia por los grandes escritores católicos que pueden remoralizar la justicia de nuestros tribunales y de nuestras cárceles. También resulta de interés la presentación que el Dr. Alías Neuman hace, del autor.—P. G.

344. DERECHO LABORAL

GARCIA BECEDAS, Gabriel: *Democracia y Relaciones laborales*, Ed. AKAL/Universitaria. Madrid 1982. 222 págs.

Se trata de un trabajo de investigación para la tesis doctoral del autor. Por eso el libro está lleno de notas a pie de página y dispone de una amplia bibliografía que ocupa treinta páginas. Por definición es una obra para especialistas.

La tesis de fondo de este libro es ésta: la democracia política es un presupuesto, pero en sí misma no conduce a la democracia económica sin más y mucho menos a la democracia industrial. Sólo ésta última puede conseguir que la política económica empresarial se acomode a la programación económica a escala nacional. Pero para lograr este objetivo se han de revisar las estructuras de poder a nivel de la empresa.

Como acertadamente señala el profesor de la Villa, director de la tesis doctoral, García Becedas no se ha contentado con una descripción de los diversos modelos existentes de relaciones laborales, sino que hace un esfuerzo por elaborar "un verdadero modelo *normativo* (de las relaciones laborales), montado en dos pilares principales, el de la democracia económica y el de la democracia industrial".

El mayor elogio que se puede hacer de una tesis doctoral es poder decir de su autor que los resultados a que se llega pueden ser "discutibles sin duda desde una perspectiva ideológica, pero siempre plausibles desde la perspectiva científica". Tal es el caso de este estudio.—V. O.

BIBLIOGRAFIA

M.º DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL: *Empleo y Crisis económica*, Ed. Servicio de Publicaciones de la Subsecretaría de Empleo. Madrid 1982. 131 páginas.

Este libro recoge las ponencias presentadas en las jornadas sobre el empleo en la crisis económica en mayo de 1982. El tema no puede ser más actual y la iniciativa es digna de elogio por reunir en torno a una mesa a dos catedráticos de Derecho del Trabajo, a dos líderes de los sindicatos CC.OO. y UGT, un representante de la CEOE y a los representantes de la Administración.

El contenido de esta publicación podemos considerarlo como de alta divulgación de la problemática planteada y de los cauces jurídicos existentes para afrontar la grave situación de desempleo. Su mayor interés está en la clarificación de las posiciones de los sindicatos y de los empresarios. Resulta especialmente iluminadora la ponencia del profesor J. A. Sagardoy sobre "Reconversión industrial y Empleo". Y por contraste con la vigente política de empleo en España, es de interés el dar a conocer al lector español la política de empleo en Francia. Esto es lo que se pretendió sin duda con la ponencia de A. Jeammaud sobre "Las recientes técnicas del empleo en el Derecho francés".

Si algo se echa de menos es la visión y el análisis de la crisis económica por parte de los economistas. Si no se analiza con objetividad la crisis económica y se asume por la Administración, los sindicatos y los empresarios corremos el riesgo de que la política económica y la política de empleo caminen divorciadas. Una política de empleo para la crisis económica es el gran reto de nuestra época.—V.O.

37. EDUCACION

LOPEZ MEDEL, Jesús: *La escuela no ha muerto*. Edita el autor. Zaragoza 1983. 159 págs.

Se edita este libro con ocasión de los primeros cien años de vida del Colegio Cala-

sanz de Zaragoza, de las Religiosas Escolapias y en homenaje a las mismas. El cuerpo propiamente tal del libro lo componen sus primeras setenta páginas. Frente al grito de Ivan Illich "la escuela ha muerto", piensa el autor que el educador, el maestro, no hace otra cosa que darse, entregar todo lo que sabe, para alumbrar nuevas mentes y corazones, sin otras compensaciones y sin otros límites que la satisfacción de engendrar en el discípulo una relación de amistad, de amor. Piensa, además, que no hay posibilidad de señalar límites, porque cada hombre, y cada ser, y cada niño, encierra —según el humanismo cristiano— una imagen de Dios. Este tipo de escuela —dice— no ha muerto. Cree también, con el pedagogo francés Jean Jaurés, que "no se enseña lo que se quiere; no se enseña lo que se sabe; se enseña lo que se es". Una escuela no muere —afirma también— si se la pone al servicio del hombre.

Defiende también una estrecha relación entre familia y escuela. La familia —dice— es escuela en sí misma. Opina que si la familia, por sí misma, encierra una serie de valores, tales como la "libertad", el "respeto", la "autoridad", la "solidaridad", la "obediencia", el "trabajo", la "paz", el "sacrificio", etc., la escuela, en ese diseño final, *desarrollo de la personalidad integral, física y moral* (art. 26, Declaración Universal de Derechos Humanos), no hace en el fondo, sino agrandar, agigantar, esos valores, llenándolos de contenido, de técnica, de información. Se identifica plenamente con el pensamiento de Juan Pablo II en materia de relaciones entre escuela y familia.

Tiene un correcto sentido de la libertad de enseñanza, entendida ésta en el sentido de la Constitución holandesa de 1914, modificada en 1972. Se establece en ella que "será libre la enseñanza". A partir de ahí se detallan los principios de homologación de escuela pública y privada, la libertad de elección de medios, dirección de centros y subvención por igual. No está tan de acuerdo con los postulados de las Constituciones actualmente en vigor portuguesa e italiana.

Tras el cuerpo principal del libro viene una larga serie de "anexos" y "gratitudes". En ellos se recogen diversos escritos breves del autor escritos en diferentes oportunidades, a menudo con ocasión de sus numerosos viajes por el extranjero.

Un epílogo de homenaje a la Escuela Pía y la oración del ex-alumno cierran el contenido de este interesante libro.—J. G.

65. EMPRESA

HAX, Arnoldo C. y VARIOS: *Dirección de Operaciones en la Empresa*. Edit. Hispano Europea, S. A. Barcelona 1982. 742 págs.

La investigación operativa o la investigación en la dirección de operaciones es uno de los campos empresariales donde más se está avanzando, tanto a nivel académico como a nivel de aplicación a la empresa real. El avance académico se está dando particularmente a través de las revistas técnicas especializadas en la dirección de empresas y negocios. Una antología de trabajos de esta naturaleza, aun cuando no todos hayan sido ya publicados en otros medios, es lo que nos ofrece el libro que ahora reseñamos. Su unidad la da el título: todos los estudios se refieren, efectivamente, a la dirección de operaciones. Pero es abundante la variedad de tópicos de empresa tratados: tecnología y proyectos de organización, desarrollo de la planificación estratégica, planificación por ordenadores, valoración de decisiones de inversión, programación y planificación de la producción, dirección de proyectos por el empleo de redes, planificación de los transportes, programaciones integrales mixtas, planificación del personal, programación matemática y desarrollo de políticas. La mayoría de los colaboradores son profesores universitarios estadounidenses, pero también hay algún europeo y un canadiense. Buena parte de los trabajos fueron financiados por distintas instituciones de estudios norteamericanos.

La calidad media de los estudios es francamente elevada. Algunos tienen aparato matemático; otros, la mayoría, no. Son capítulos que, a nuestro juicio, debería conocer todo empresario o directivo que quiera mantenerse al día, en primera línea. Su carácter, como hemos indicado, es más bien académico, pero todos apuntan a una finalidad pragmática, a su aplicabilidad en la empresa.—J. G.

RIESGO MENGUEZ, Luis: *La formación en la empresa*. Edit. Paraninfo. Madrid 1983. 237 págs.

Es polifacética la personalidad del autor de este libro: Doctor en Filosofía y Letras, Psicólogo, Ingeniero Técnico Aeronáutico, ha trabajado como responsable del Reclutamiento y Selección de Personal de IBERIA, Líneas Aéreas de España, así como en el marco de la Selección y Formación de Personal Auxiliar de Vuelo. Une a ello su experiencia de escritor de libros, entre los que podríamos destacar aquí los dos afines a la materia del que ahora reseñamos: *Arte de mandar, arte de obedecer y Selección de personal*.

Todo ello hace que *La formación en la empresa* resulte una obra bien escrita, pedagógica, convincente. Parte de la persuasión de que en el fondo de todos los males que afectan a las empresas late una deficiente formación del personal, deficiente en el campo profesional y deficiente en el aspecto humano, deficiente en los mandos y deficiente en los subordinados. Tiene un concepto muy amplio de formación puesto que piensa que implica un intento de perfeccionamiento de aquellos a quienes se dirige, un desarrollo de sus facultades, aptitudes y personalidad, un incremento, en suma, de sus posibilidades. Habla de la filosofía, principios y actitudes que deben orientar la formación, del servicio de formación, del profesor, el grupo y la enseñanza, de los métodos de formación y de la formación en campos específicos (operarios, personal comercial, formación para el mando, formación para la comunicación).

Si hubiéramos de destacar algún capítulo pondríamos de relieve los dos sobre los métodos de formación y los otros dos sobre formación para el mando. En métodos de formación recorre los didácticos, el TWI, el del caso, la discusión en grupo, el juego dramático, la enseñanza programada, etc. En el tema de la formación para el mando hay cosas sumamente prácticas, como el decálogo del jefe, y actuales, como el método Lifo.

Concibe la formación no, sobre todo, como un camino de productividad, sino, fundamentalmente, como un servicio a la persona. La filosofía de la dignidad de la persona y de la idea de servicio informan toda

BIBLIOGRAFIA

la obra y ello es lo que le da, a nuestro juicio, una gran categoría ética.—J. G.

94. EUROPA

M. GODET, O. RUYSSSEN: *Europa en mutación*, Col. Horizontes de la prospectiva, Subdirección Gen. Prospectiva. Madrid 1981. 174 págs.

Como dice Guido Brunner en su breve pero jugoso prefacio a la obra, ésta es “uno de los primeros productos del programa FAST”. Dicho programa “concentra sus trabajos de investigación en los problemas que hoy y a medio plazo plantean la energía y el empleo, y en dos mutaciones que podrían transformar profundamente la sociedad en el curso de las próximas décadas: la informatización de la sociedad y la revolución de las biotecnologías”. De ahí que Europa debe “capitalizar su potencial tecnológico, si quiere ser dueña de su futuro”.

Al poner esto de relieve, va orientada la obra que comentamos y que juzgamos clara en su planteamiento y muy interesante en su desarrollo. Tras una breve primera parte, con las ideas más elementales sobre prospectiva, se pasa a la segunda, más extensa, dedicada principalmente a “las crisis: orígenes, consecuencias y retos a Europa”. En ella se analiza lúcidamente el desorden monetario, el desconcierto energético, la cuestión de las materias primas, etc. La tercera parte trata del “reto tecnológico”; la crisis en las relaciones ciencia-crecimiento y sociedad, y las incertidumbres ligadas a las muta-

ciones tecnológicas antes citadas, nos hacen ver la delicada situación a la que Europa debe hacer frente. La obra culmina con una brevísima parte dedicada a la “gestión de los riesgos y dominio de los futuros”.

Si alguna observación menos positiva hemos de hacer al trabajo de Godet-Ruyssen, no es a sus claros análisis, ni a sus esfuerzos de síntesis ni, menos aún, a los datos que oportunamente nos aporta; sino más bien a su óptica. A nuestro juicio —acaso obligadamente, por tratarse de un informe de la Comisión de Comunidades Europeas—, la óptica y la filosofía de los autores es demasiado “europea”. Al decir esto, estamos lejos de preconizar un tercermundismo a ultranza o de olvidar el papel privilegiado de Europa en la solución de los problemas mundiales; pero hubiésemos deseado que se hubiese puesto más de relieve la “globalidad” de los problemas y la permanente “utopía” de la igualdad entre naciones. Aunque probablemente esto último era menos propio de una obra que está diseñada para pensar más en los medios que en los fines. Además, no es poco ambiciosa la meta que los autores nos señalan de convertir la interdependencia en interdesarrollo. Si se realizase dicha conversión habríamos logrado la ayuda más efectiva a los países del Tercer Mundo.

El libro de Godet-Ruyssen merece ser difundido ampliamente y sin reservas. Su lectura puede hacernos más sensibles a los problemas de Europa, que son parte importante de los problemas del mundo, y puede alertarnos sobre los permanentes retos de nuestro mundo tecnológico.—P. F.

CARTAS AL DIRECTOR

Madrid, 25 de Mayo de 1983

Estimado Sr. Director:

Tengo el gusto de dirigirme a Vd. con motivo de la publicación en la "Revista de Fomento Social", en el número 149 de Enero-Marzo de 1983, de una reseña bibliográfica sobre mi libro "La universidad en la España de Franco (1939/1970)", reseña firmada por M.S.M. (1)

1.—Al comienzo de la misma, se puede leer: "Más que un estudio puramente sociológico... (se trata de un) análisis histórico... El libro adquiere así tonalidades de historia del franquismo."

Obviamente, soy muy consciente de haber recurrido al marco histórico, incluso atendiendo a la evolución cronológica de acontecimientos universitarios a lo largo del libro. Pero en ningún momento éste se transforma en un "libro de historia". Nada más lejos de mi intención. Y lo que es más importante, nada más lejos de mi formación como economista y sociólogo.

2.—Sobre el capítulo dedicado a los Grupos de Presión que actuaron en la Universidad Española, el autor de la reseña afirma "... que quedan reducidos, según la óptica del autor, a sólo dos: la ACNP y el OPUS. Nos suena a tópico —termina el articulista— y también a incompleto".

Es difícil llegar a una catalogación de grupos de presión actuando en ese período sobre la Universidad española. Incluso se hace difícil delimitar conceptualmente qué es un grupo de presión. Pero si se repasa la amplia bibliografía existente sobre nuestra Universidad —de la que la contenida en el libro no es más que la selección de la más relevante—, el lector se dará

pronta cuenta que, desde el punto de vista específico del control de la política universitaria educativa del país, son efectivamente esos dos los grupos de presión que hay que tener en cuenta primordialmente.

En definitiva, ni creo que sea "tópico" hablar de esos grupos de presión en relación con la Universidad española, ni —al menos en lo concerniente a la ACNP— se trata de un trabajo "incompleto" —dentro de los límites marcados metodológicamente para el desarrollo del libro en su conjunto.

3.—En la valoración final y global del libro, el articulista afirma: "Sin llegar a calificarle de novedoso, este libro... resume y recopila muchos conocimientos dispersos sobre la Universidad española..."

Al respecto, me gustaría recordar que entre la ingente masa bibliográfica existente sobre el tema, no hay ningún libro con características similares a éste. Eso, creo, puede corregir esa "ausencia de novedad". Por otro lado, el articulista parece tener la impresión de que el libro es más un "compendio de algo ya dicho y dispar" que un esfuerzo sintético y superador. Cualquiera que conozca someramente el bagaje bibliográfico que existe sobre el tema se dará cuenta que es imposible compendiar nada.

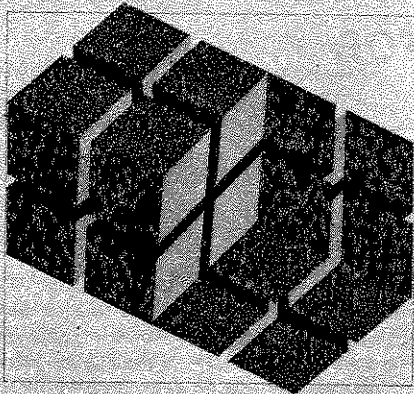
Agradeciéndole de antemano su atención, quedo a su completa disposición.

Ricardo Montoro Romero
Profesor del Departamento de Sociología
Facultad de Económicas

(1) Lo que sigue a continuación es un resumen literal de una larga carta (N. R.).

Deontología para empresarios

Javier Gorosquieta



“DEONTOLOGIA PARA EMPRESARIOS”

Por Javier **GOROSQUIETA**
Doctor en Economía

Primera PARTE:

La Dirección Comercial

Segunda PARTE:

Las Relaciones Industriales

Tercera PARTE:

La Dirección Económico-Financiera

* * *

Un amplísimo y verdadero código de ética profesional desde los
más rigurosos planteamientos técnicos

480 páginas

600 pesetas

Pedidos a:

CENTRO LOYOLA

Pablo Aranda, 3

MADRID-6

Teléfono (91) 262 49 30

FUERZAS ELECTRICAS DE CATALUÑA, S. A.



**Producción, transporte
y distribución de
energía eléctrica**



**Domicilio Social:
PLAZA DE CATALUÑA, 2
BARCELONA**

REVISTA DE
**FOMENTO
SOCIAL**

Pablo Aranda, 3 - MADRID - 6

PRECIOS DE SUSCRIPCION PARA 1983:

España 1.380 ptas.
Extranjero 29 \$ USA
Extranjero (vía aérea) 37 \$ 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

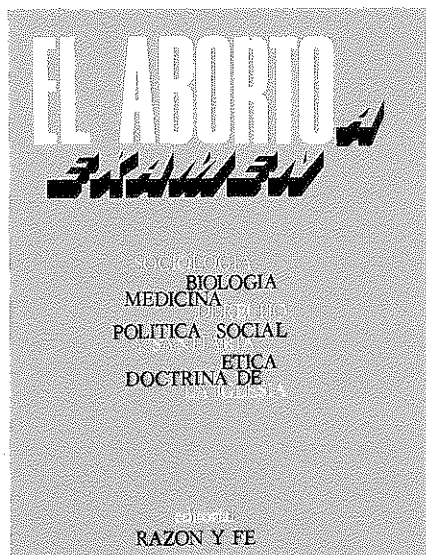
Dirección

Ciudad y Provincia

(Por favor, copie y envíe este boletín a:

FOMENTO SOCIAL, c/ Pablo Aranda, 3. MADRID-6)





NOVEDAD
¡UNA OBRA
COMPLETA
SOBRE UN
TEMA CANDENTE!

UNA OBRA PLURIDISCIPLINAR

• El aborto en el mundo y en España • ¿Cuándo empieza la vida humana? • Las malformaciones del feto y su diagnóstico • Violación y gestación • Iglesia y aborto. Etica y comienzo de la vida • ¿Qué protección jurídica merece la vida humana antes de nacer? • El aborto en la legislación comparada • ¿Es inconstitucional la despenalización del aborto? • La objeción de conciencia ante el aborto • Política social y sanitaria para prevenir el aborto • Bibliografía • Documentos, etc.

POR GRANDES ESPECIALISTAS

F. Reinoso, Catedrático de Embriología — *J. Zamarriego*, Presidente de la Comisión Nacional de Prevención de la Subnormalidad — *J. A. Usandizaga*, Director de la Maternidad de "La Paz" — *J. Gafo*, Biólogo y Teólogo — *F. Trillo Figueroa*, Letrado del Consejo de Estado — *F. J. Elizari*, Profesor de Moral en el Inst. Superior de Ciencias Morales, etc.

UN LIBRO BREVE, CLARO, PROFUNDO

EDITORIAL RAZON Y FE

184 págs. 375 ptas.

Pedidos: Pablo Aranda, 3-Madrid 6

EDITORIAL SAL TERRAE

guevara 20 santander

Colección «PUNTO LIMITE»

LOS CRISTIANOS, LA POLITICA Y LA REVOLUCION VIOLENTA.

Por J. G. Davies. 400 ptas.

CRISTIANISMO SIN IDEOLOGIA.

Por Charles Wackenheim. 350 ptas.

IDEOLOGIA Y RELIGION SEGUN MARX Y ENGELS.

Por Nguyen Ngoc Vu. 400 ptas.

EL HOMBRE: CONFRONTACION MARCUSE-MOLTMANN.

Por E. Volant. 700 ptas.

PETER BERGER
HOMOS, DIABLOS
HABITANTES DEL PLANETA
UN MUNDO SIN HOGAR
HETEROGENEIDAD Y UNIFORMIDAD



500
ptas.

JOSE I. GONZALEZ FAIN
ALBERTO INENSA
JOSE M. SEFFEN
JESUS M. ALEMANY
JOSE R. BADA
LUIS C. BETES
JOSE A. MARTINEZ PAZ
JOSE EL PERNANDEZ MARTOS
RICARDO ALBERTO
MARIANO VIDAL
JOSE M. DIEZ ALEGRIA
TOMAS OLIVAR
GREGORIO PEÑAS BARBA
FRANCISCO J. ELIZAH
GONZALO ARIAS
JUAN GORRIS
MIGUEL RUIZ GIBRENEZ
PROVINCIALES R.I.

CRISTIANOS EN UNA SOCIEDAD VIOLENTA

ANALISIS Y VIAS DE ACCION

Punto Limite 200 Sal Terrae

800 ptas.

TEOLOGIA POLITICA CRISTIANA. GUIA MARXIANA
Por J. Petulla. 475 ptas.

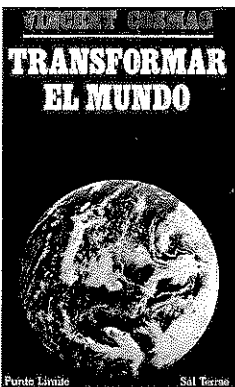
ETICA CRISTIANA EN UNA INCULTURACION MARXISTA.
Por Tullo Goffi. 275 ptas.

COMPRENDER LA SEXUALIDAD HOY.
Por Michel Simon. 300 ptas.

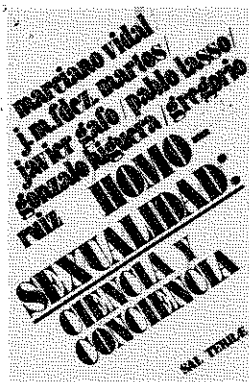
LA SEDUCCION DEL ESPIRITU
Por Harvey Cox: 800 ptas.

EL ABORTO Y EL COMIENZO DE LA VIDA HUMANA.
Por Javier Gafó. 500 ptas.

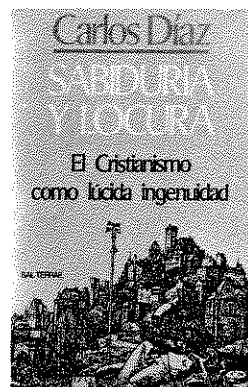
PIRAMIDES DE SACRIFICIO
Por Peter Berger. 600 ptas.



500 ptas.



500 ptas.



450 ptas.

Precio: 355 Ptas.