

V  
INFORME SOCIOLOGICO  
SOBRE LA SITUACION  
SOCIAL EN ESPAÑA

*Sociedad para todos  
en el año 2000*



S I N T E S I S

**DOCUMENTACIÓN  
SOCIAL**

REVISTA DE ESTUDIOS SOCIALES Y DE SOCIOLOGIA APLICADA

  
**FUNDACIÓN FOESSA**  
FOMENTO DE ESTUDIOS SOCIALES  
Y DE SOCIOLOGÍA APLICADA

# DOCUMENTACION SOCIAL

REVISTA DE ESTUDIOS SOCIALES  
Y DE SOCIOLOGIA APLICADA

N.º 101      Octubre-Diciembre 1995

---

*Consejero Delegado:*

Fernando Carrasco del Río

*Director:*

Francisco Salinas Ramos

*Consejo de Redacción:*

Javier Alonso  
Enrique del Río  
Carlos Giner  
Miguel Roiz  
José Sánchez Jiménez  
Colectivo IOE  
Teresa Zamanillo

---

EDITA  
CARITAS ESPAÑOLA  
San Bernardo, 99 bis, 7.º  
28015 MADRID

---

CONDICIONES DE SUSCRIPCION  
Y VENTA 1995

España: Suscripción a cuatro números:  
3.400 ptas.  
Precio de este número: 2.500 ptas.  
Extranjero: Suscripción 80 dólares.  
Número suelto: 30 dólares.

(IVA incluido)

---

DOCUMENTACION SOCIAL no se identifica  
necesariamente con los juicios expresados en  
los trabajos firmados.



# FE DE ERRORES

EN EL NUM. 101 DE DOCUMENTACION SOCIAL,  
EN LA PAGINA 227:

*Dice:*

Jordi Caïs (University of California UCSD)  
Emilio J. Castilla (Stanford University) (1)

(\*) Es una síntesis del capítulo 6, original del V Informe FOESSA, dirigido por Jesús M. DE MIGUEL, con el título «Salud y Sanidad», págs. 823-1106. La síntesis ha sido elaborada por el mismo director, Jordi Caïs y Emilio J. Castilla.

*Debe decir:*

Jesús M. de Miguel (Universitat de Barcelona),  
Jordi Caïs (University of California UCSD) y  
Emilio J. Castilla (Stanford University) (1)

(\*) Es una síntesis del capítulo 6, original del V Informe FOESSA, dirigido por Jesús M. DE MIGUEL, con el título «Salud y Sanidad», págs. 823-1106. La síntesis ha sido elaborada por el propio autor del capítulo original con la colaboración de Jordi Caïs y Emilio J. Castilla.



**V**  
**INFORME SOCIOLOGICO**  
**SOBRE LA SITUACION**  
**SOCIAL EN ESPAÑA**

**Sociedad para todos**  
**en el año 2000**

**SINTESIS**

**DOCUMENTACION**  
**SOCIAL**

REVISTA DE ESTUDIOS SOCIALES  
Y DE SOCIOLOGIA APLICADA

Estimado suscriptor:

Tenemos que comunicarle que para el próximo año 1996 el precio de la suscripción a esta publicación será de 3.550 pesetas (cuatro números).

Si la fórmula de pago elegida por usted es la de giro, por correo aparte se le enviará el impreso de giro postal, con sus datos de suscriptor. En cualquier Oficina de Correos puede realizar la imposición. Si le fuera más cómodo puede enviarnos un cheque a nombre de Cáritas Española, haciendo constar: DOCUMENTACION SOCIAL.

Si el sistema que ha elegido para abonar la suscripción es el de domiciliación bancaria, se lo pasaremos al cobro a través del Banco.

ISSN: 0417-8106

Depósito legal: M. 4.389-1971

---

Gráficas Arias Montano, S. A. - Móstoles (Madrid)

# ***Realización del Informe***

---

## **A) EQUIPO INVESTIGADOR:**

### **DIRECTOR:**

MIGUEL JUAREZ, Director del Departamento Interfacultativo de Sociología de la Universidad Pontificia Comillas, Madrid.

### **DIRECTORES DE EQUIPOS POR CAPITULOS:**

1. JESUS M. DE MIGUEL, Catedrático de Sociología en la Universidad de Barcelona y en University of California UCSD.
2. MIGUEL JUAREZ, Catedrático de Política y Bienestar Social en la Universidad Pontificia Comillas, Madrid, y  
VICTOR RENES AYALA, Responsable de Estudios y Documentación y Secretario de la Comisión de Desarrollo Institucional de Cáritas Española en Madrid.
3. JULIO IGLESIAS DE USSEL, Catedrático de Sociología de la Universidad de Granada.
4. RAFAEL LOPEZ PINTOR, Catedrático de Sociología de la Universidad Autónoma de Madrid.
5. PEDRO GONZALEZ BLASCO, Catedrático de Sociología de la Universidad Autónoma de Madrid.
6. JESUS M. DE MIGUEL, Catedrático de Sociología en la Universidad de Barcelona y en University of California UCSD.
7. JUAN MANUEL COBO SUERO, Catedrático de Ética y Política de la Educación en la Universidad Pontificia Comillas, Madrid.
8. LUIS TOHARIA CORTES, Catedrático de Fundamentos de Análisis Económico en la Universidad de Alcalá de Henares, Madrid.
9. GREGORIO RODRIGUEZ CABRERO, Catedrático de Sociología en la Universidad de Alcalá de Henares, Madrid.
10. MANUEL VALENZUELA RUBIO, Catedrático de Geografía Humana en la Universidad Autónoma de Madrid.
11. DEMETRIO CASADO, Experto en Políticas Sociales.
12. JOSE IGNACIO RUIZ OLABUENAGA, Catedrático de Sociología de la Universidad de Deusto, Bilbao.

13. SANTIAGO LORENTE ARENAS, Profesor de Sociología, Grupo Tecnología-Sociedad, Escuela Técnica Superior de Ingenieros de Telecomunicaciones de la Universidad Politécnica de Madrid.

COLABORADORES DE LOS EQUIPOS DE INVESTIGACION Y REDACCION:

MANUEL AGUILAR, Profesor de Política Social y Servicios Sociales en la Universidad Pública de Navarra.

CARMEN ALEMAN, Catedrática de Servicios Sociales en la Escuela de Trabajo Social de la Universidad de Granada.

LUIS ENRIQUE ALONSO BENITO, Profesor de Sociología de la Universidad Autónoma de Madrid.

JAVIER ALONSO TORRENS, Equipo de Investigaciones Sociológicas, EDIS, Madrid.

FRANCISCO AZCONA, Jefe de la Oficina de Estadística y Sociología de la Iglesia, Conferencia Episcopal Española.

MANUEL AZNAR LOPEZ, Asesor del Defensor del Pueblo, Madrid.

MIGUEL BELTRAN VILLALVA, Catedrático de Sociología de la Universidad Autónoma de Madrid.

ANTONIO BLANCH, Catedrático de Historia de la Literatura de la Universidad Pontificia Comillas y Director del Instituto Fe y Secularidad de Madrid.

MIREN BILBAO GÁZTAÑAGA, Socióloga, Universidad de Deusto, Bilbao.

MICAELA BUNES PORTILLO, Profesora de Sociología de la Educación en la Universidad Pontificia Comillas, Madrid.

ENRIQUE BUSTAMANTE, Profesor del Departamento de Comunicación Audio-Visual y Publicidad I, Facultad de Ciencias de la Información de la Universidad Complutense de Madrid.

PEDRO J. CABRERA CABRERA, Profesor de Sociología de la Universidad Pontificia Comillas, Madrid.

JORDI CAIS, Profesor de la London School of Economics and Political Science, Gran Bretaña.

EMILIO J. CASTILLA, Profesor en Lancaster University, Gran Bretaña.

MARIA JESUS CAVA, Catedrática de Pedagogía de la Universidad de Deusto, Bilbao.

ANA COLLADO, Profesora en la Universidad de Barcelona.

IGNACIO CRUZ ROCHE, Catedrático de Economía de la Empresa en la Universidad Autónoma de Madrid.

MANUEL CUENCA, Catedrático de Historia de la Universidad de Deusto, Bilbao.

JOSE MANUEL CUENCA TORIBIO, Catedrático de Historia Contemporánea de la Universidad de Córdoba.

FERNANDO ESTEVE MORA, Profesor de Fundamentos de Economía en la Universidad Autónoma de Madrid.

EDMUNDO FERNANDEZ PUERTOLAS, de la Asociación Nacional de Industrias Electrónicas, ANIEL.

LLUIS FLAQUER, Catedrático de Sociología de la Universidad de Barcelona.

RICARDO GAITAN PACHECO, de FUNDESCO, Madrid.

PEDRO GALLO DE PUELLES, Profesor en la London School of Economics and Political Science, Gran Bretaña.

ANTONIO GARCIA LIZANA, Catedrático de Política Económica de la Universidad de Málaga.

LUIS J. GARRIDO MEDINA, Catedrático de Sociología de la Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid.

MARIO GAVIRIA, Profesor de Política Social y Servicios Sociales en la Universidad Pública de Navarra.

JUAN DE DIOS GONZALEZ-ANLEO, Catedrático de Sociología de la Universidad de Alcalá de Henares, Madrid.

DAVID GONZALEZ RUBIO, de la Asociación Española de Empresas de Tecnología de la Información, SEDISI.

ANTONIO GUTIERREZ REFA, Profesor de Servicios Sociales de la Universidad de Zaragoza.

GERARDO HERNANDEZ RODRIGUEZ, Profesor de Sociología de la Universidad Pontificia Comillas, Madrid.

ALBERT J. JOVELL, Profesor en Harvard Universtij, Estados Unidos.

JOSE JUANCO, Profesor Colaborador del Instituto Fe y Secularidad, Madrid.

CARMEN LABRADOR HERRAIZ, Profesora de Teoría e Historia de la Educación en la Universidad Complutense de Madrid.

MIGUEL LAPARRA, Profesor de Política y Servicios Sociales de la Universidad Pública de Navarra.

PEDRO LOPEZ JUAREZ, Profesor de Informática en la Universidad Pontificia Comillas, Madrid.

GUILLERMINA MARTIN REYES, Catedrática de Análisis de Econometría de la Universidad de Málaga.

JOAQUIN MAUDOS VILLARROYA, Profesor del Departamento de Análisis Económico de la Universidad de Valencia y del Instituto de Investigaciones Económicas.

GERARDO MEIJ. LANDWERLIN, Profesor de Sociología de la Universidad Autónoma de Madrid.

RICARDO MONTORO, Catedrático de Sociología de la Universidad de Valladolid.

JUAN NÖEL MOREILLO GALI, Profesor de Sociología de la Universidad Pontificia Comillas de Madrid.

RAFAEL MUÑOZ DE BUSTILLO, Profesor de Fundamentos de Economía de la Universidad de Salamanca.

MERCEDES MUÑOZ-REPISO IZAGUIRRE, Jefa del Servicio de Investigación Educativa. Centro de Información y Documentación Educativa (CIDE) del Ministerio de Educación y Ciencia (MEC).

FRANCISCO ORTIZ CHAPARRO, de FUNDESCO, Madrid.

JUAN DEL PINO ARTACHO, Catedrático de Sociología de la Universidad de Málaga.

CLARISA RAMOS FEIJOO, Licenciada en Trabajo Social.

JOSEP A. RODRIGUEZ, Profesor de Sociología de la Universidad de Barcelona.

MONICA SEGOVIA PEREZ, Profesora del Grupo Tecnología-Sociedad, de la ETSI Telecomunicaciones de la Universidad Politécnica de Madrid.

JOSE JUAN TOHARIA, Catedrático de Sociología de la Universidad Autónoma de Madrid.  
ANTINO TRINIDAD, Profesor de Sociología de la Universidad de Granada.  
JOSE IGNACIO WERT, Sociólogo, Consejero Delegado de Demoscopia, Madrid

## **B) REALIZACION DE LA ENCUESTA Y TRABAJO DE CAMPO:**

*Coordinación General:* Rafael López Pintor  
Miguel Juárez

*Trabajo de campo y codificación:* OYCOS, S A (Madrid)

*Proceso de datos y tratamiento informático:* ODEC, S A (Madrid)

## **CONSEJO ASESOR:**

JOSE CASTILLO CASTILLO, Catedrático de Sociología, Facultad de Ciencias de la Información, Universidad Complutense de Madrid.

JOSE MARIA DIAZ MOZAZ, Director de la Fundación ASISPA, Madrid.

JUAN DIEZ NICOLAS, Catedrático de Sociología de la Universidad Complutense de Madrid y Director del CIRES.

M.<sup>a</sup> ANGELES DURAN, Catedrática de Sociología, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid.

RAMON ECHARREN, Obispo de las Canarias, Las Palmas.

JUAN DE DIOS GONZALEZ-ANLEO, Confederación de Cajas de Ahorro, Madrid.

JUAN LINZ STORCH DE GRACIA, Catedrático de Sociología y Ciencia Política, Yale University, Estados Unidos.

ENRIQUE MARTIN LOPEZ, Catedrático de Sociología de la Universidad Complutense de Madrid.

FRANCISCO MURILLO FERROL, Catedrático Emérito de Derecho Político, Universidad Autónoma de Madrid.

# ***Realización de la Síntesis***

---

*Director:* Pedro González Blasco

*Colaboradores:* Lia-Ana Plaza Asperilla  
Dolores Dízy Menéndez  
Graciela Merigó Puig

Los capítulos 1 y 6 han sido sintetizados por su director Jesús M. De Miguel. El capítulo 10 por su director Manuel Valenzuela Rubio.

# SUMARIO

- 9 ● PRESENTACION
- 13 ● INTRODUCCION
- 29 ● 1 CAMBIO SOCIAL EN ESPAÑA
1. Análisis del cambio social.
  2. Necesidades y problemas sociales.
  3. Efectos no queridos del desarrollo.
  4. Una sociedad entre dos crisis.
  5. Transición a la democracia.
- 67 ● 2 POBLACION, ESTRUCTURA Y DESIGUALDAD SOCIAL
- Introducción.
1. La Población en España.
  2. Los movimientos migratorios en España.
  3. Las clases sociales en España.
  4. Estructura social y desigualdad.
  5. La pobreza y su distribución territorial.
  6. La estructura social y los agentes sociales en España.
- 133 ● 3 FAMILIA
1. La familia en los procesos de cambio político.
  2. Natalidad e infancia.
  3. La nupcialidad.
  4. Formas familiares: la cohabitación y las familias monoparentales.
  5. El cambio en las relaciones internas de las familias.

6. Redes familiares.
7. Tensiones y ruptura familiar.
8. Nuevas formas familiares: la cohabitación y las familias monoparentales.
9. La familia desde la transición hasta nuestros días. Perspectivas de futuro.

167 ● 4 **EL SISTEMA POLITICO**

1. La reorganización de la Administración Pública.
2. Tendencias en la evolución de la opinión pública y el desarrollo de una cultura política democrática.
3. Las elecciones en un sistema multipartidista y pluri-regional.
4. La vida interna de los partidos políticos.
5. España en la escena internacional: una visión de futuro.

199 ● 5 **RELIGION**

1. Secularización creciente.
2. ¿Persistencia o retorno de lo sagrado?
3. Relaciones entre el poder religioso y el poder político.
4. La Iglesia española como institución.
5. Retos y perspectivas de futuro.

227 ● 6 **EL SECTOR SANITARIO**

1. El misterio de la salud de los españoles.
2. Actitudes de la población.
3. Recursos del sector sanitario.
4. De morbilidad a mortalidad.
5. Problemas futuros.

273 ● 7 **EDUCACION**

Introducción.

1. La realidad socioeducativa en España (1982-1993).

2. Legislación educativa y financiación de la educación (1982-1993).
3. Reflexiones finales.

## 315 ● 8 EMPLEO Y PARO

1. La evolución del empleo y el paro en España.
2. ¿Son creíbles las cifras de empleo y paro?
3. Análisis por edades.
4. La evolución de la situación de la mujer.
5. La dimensión regional del mercado de trabajo.
6. La situación sociolaboral.
7. Cambio sectorial y cambio ocupacional.
8. El empleo irregular en 1993.
9. El problema del paro.
10. Perspectivas de cara al futuro.

## 343 ● 9 POLITICAS DE RENTAS

1. Distribución de la renta en España en la década de los años ochenta. Las políticas de redistribución fiscal desde la fiscalidad.
2. La política social en España: 1980-92.
3. La dinámica y la estructura de la universalización de las pensiones.
4. Protección por desempleo.
5. La protección social a la familia.
6. El salario social de las Comunidades Autónomas.
7. Conclusiones.

## 377 ● 10 VIVIENDA

Preámbulo.

1. La cuestión de la vivienda en los 80. Entre la lógica económica y la lógica social.
2. Una década de intensos cambios institucionales y normativos. El estatus jurídico de la ocupación de la vivienda.

3. De la demanda a la necesidad de vivienda. El cambio hacia la dualización.
4. Las modalidades promocionales de la oferta y los problemas de acceso a la vivienda.
5. La calidad residencial, entre la infravivienda y la vivienda soñada.
6. Las políticas de vivienda o el desfase permanente.
7. Conclusiones.

425 ● 11

### **ACCION SOCIAL Y SERVICIOS SOCIALES**

1. La rama de la acción social y de los servicios sociales.
2. Diseño político-jurídico de la rama.
3. Despliegue de los servicios sociales de atención primaria.
4. Los servicios sociales «especializados».
5. Acción social frente a la pobreza.
6. Distribución de la oferta por Comunidades Autónomas.
7. Balance institucional.
8. Dimensión internacional de los servicios sociales de España.

459 ● 12

### **OCIO Y ESTILOS DE VIDA**

Introducción.

1. Tiempo y espacio de ocio.
2. Modelos espacio-temporales de ocio.
3. La búsqueda de la emoción.
4. Ocio y estilos de vida.

499 ● 13

### **TECNOLOGIAS PARA LA INFORMACION: LA CONVULSION DE LA DECADA**

1. Tecnologías para la Información: definición, ámbito e historia.
2. La sociedad de la información.

3. Los principales actores de la convulsión informo-tecnológica.
4. El sector de la electrónica.
5. El sector de la informática.
6. El sector de las telecomunicaciones.
7. El sector del audiovisual.
8. Las grandes realizaciones de la década.
9. Los sectores sociales de especial implantación.



# Presentación

---

*Los cambios sociales «sin precedentes» que España ha vivido en las últimas décadas han sido analizadas por investigadores sociales, es así como a principios de la década de los noventa hay tal cantidad de informes y estudios sobre la realidad social española, que la Fundación FOESSA (Fomento de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada) y el equipo de investigadores se preguntaban, si sería conveniente hacer uno más. La respuesta fue favorable «no sólo por el valor que estos informes globales han tenido y tienen para el conocimiento de la realidad sociológica española, sino sobre todo porque actualmente necesitamos un estudio objetivo y global que contraste con otros estudios sociológicos». De esta forma mantiene los mismos objetivos de hace treinta años, en junio de 1965 al fundarse FOESSA tuvo como objetivo: «conocer la situación social de España, del modo más objetivo posible...».*

*Es así como la Fundación FOESSA emprende la difícil tarea de «revisar los contenidos, resultados y previsiones de los Informes anteriores» (objeto de estudio del capítulo 1.º) y de «informar objetiva y críticamente de los avances y retrocesos del cambio social producidos en la década 1983-1993» (lo hace en torno a doce áreas que comprenden otros tantos capítulos). El reto científico lo asume un cualificado grupo de investigadores, que tras cuatro años de trabajo, combinan la «seriedad, rigor científico, libertad de pensamiento, pluralismo, etc.». Culmina el proyecto con la publicación bajo el título «V Informe Sociológico sobre la Situación Social en España, Sociedad para todos en el año 2000» (FOESSA, Madrid, 1994).*

*DOCUMENTACION SOCIAL, que desde sus orígenes han colaborado recíprocamente, publicando estudios e informes elaborados por la Fundación FOESSA. Ahora, un año después de la publicación del*

*V Informe, quiere ofrecer a sus lectores una SINTESIS de aquellos dos volúmenes de que consta la publicación. No es un resumen, pues hacerlo de más de 2.300 páginas es una tarea harto difícil. Se trata de una síntesis, creativa, de lo más significativo del contenido de todos y cada uno de los capítulos de que consta el V Informe.*

*La estructura de esta SINTESIS es la misma que la del Informe. Después de esta presentación, el director del V Informe, M. JUAREZ, nos habla en la Introducción de la contribución de la Fundación FOESSA a la sociología española, de las novedades del Informe respecto al anterior y algunas consideraciones sobre la España de fin de siglo.*

*El capítulo primero, Cambio Social en España, analiza el proceso del cambio social, las necesidades y problemas sociales, los efectos no queridos del desarrollo, una sociedad entre dos crisis y la transición a la democracia. En el capítulo Población, estructura y desigualdad social se analiza la población española, los movimientos migratorios, las clases sociales, la estructura y desigualdad social, así como la pobreza y los agentes sociales. El capítulo de Familia nos ofrece una visión de la familia en los procesos de cambio político, la natalidad, nupcialidad, las tensiones y ruptura familiar, las formas y redes familiares y el futuro de la familia.*

*El sistema político es analizado desde cinco parámetros: la reorganización de la Administración pública, las tendencias en la evolución de la opinión pública, las elecciones en un sistema multipartidista y pluri-regional, la vida interna de los partidos políticos y España en el escenario internacional. El capítulo de Religión habla sobre la secularización creciente, la persistencia o retorno de lo sagrado, las relaciones entre el poder religioso y el político, la Iglesia española como institución y de los retos y perspectivas de futuro.*

*El capítulo de Salud y sanidad del V Informe, el director ha preferido titularlo El sector sanitario. Lo estudia desde cinco perspectivas: la salud de los españoles, las actitudes de la población, los recursos del sector sanitario, de la morbilidad a la mortalidad y los problemas de futuro del sector sanitario.*

*En el de Educación se analizan tres aspectos claves: la realidad socio-educativa en España, la legislación educativa y la financiación de la educación. El difícil y a la vez actual problema del empleo y paro lo*

*analiza desde diez puntos de vista distintos: La evolución del empleo y el paro, la ocupación femenina, situación sociolaboral, cambio sectorial y ocupacional, el empleo irregular, perspectivas de futuro.*

*El capítulo de Políticas de rentas estudiaba la distribución de la renta, la política social, la universalización de las pensiones, la protección por desempleo de la familia y del salario social.*

*Las convulsiones que el mercado de la vivienda de la década de los 80, así como las profundas transformaciones producidas en la sociedad española, es objeto de estudio del capítulo 10. La vivienda; se analiza la vivienda desde la lógica económica y social del estatus jurídico de la ocupación, la demanda, la oferta, la calidad residencial, que va entre la infravivienda y la vivienda soñada y las políticas de vivienda.*

*El capítulo once está dedicado a la acción social y servicios sociales, se estudia los Servicios Sociales de atención primaria y los especializados, la acción social frente a la pobreza, balance institucional y de dimensión internacional de los Servicios Sociales de España.*

*El ocio y estilos de vida es visto desde el tiempo y espacios de ocio, los modelos espacio-temporales, la búsqueda de la emoción y de las coordenadas de los ocios y estilos de vida.*

*Finalmente, el capítulo de las tecnologías para la información, describe, la sociedad de la información, los principales sectores de la convulsión informo-tecnológica, el sector de la electrónica, informática, telecomunicaciones, audiovisual. Las grandes realizaciones de la década y los sectores sociales de especial implantación.*

*La dirección y coordinación de esta SINTESIS ha sido de PEDRO GONZALEZ BLASCO; él y un equipo de tres colaboradores han realizado el trabajo de diez capítulos (2.º, 3.º, 4.º, 5.º, 7.º, 8.º, 9.º, 11, 12 y 13). La Síntesis de los 1.º, 6.º y 10 han sido elaborados por los directores de los capítulos del Informe: Jesús M. DE MIGUEL los dos primeros y M. VALENZUELA el tercero. DOCUMENTACION SOCIAL agradece su colaboración y el esfuerzo que ha supuesto esta ardua labor, a la vez agradece a la Fundación FOESSA el que haya autorizado el poder hacer esta síntesis y a los directores de los capítulos por su colaboración y aportación en la lectura de los originales de esta síntesis.*

*DOCUMENTACION SOCIAL ofrece este material a los profesores, investigadores y estudiantes de ciencias sociales en general y de sociología,*

*trabajo social, políticas, etc., en particular, como un instrumento no sólo para conocer la realidad social española sino también como espacio a partir de donde se pueden debatir propuestas, compartir métodos y modos de intervención e intercambiar experiencias, sólo desde diálogo y encuentro la sociedad del año 2000 será para todos.*

FRANCISCO SALINAS RAMOS  
Director de DOCUMENTACION SOCIAL



# Introducción

---

Han pasado diez años desde que la Fundación FOESSA presentara su último Informe Sociológico sobre el Cambio Político, 1971-1981, y sobre el Cambio Social en España, 1975-1983, cuando en 1994, diez años después, publica su *V Informe Sociológico sobre la Situación Social en España. Sociedad para todos en el año 2000*.

La presentación de este nuevo Informe comporta algunas novedades importantes respecto al anterior de 1983 que conviene resaltar. *La primera* es que la Fundación FOESSA vuelve y da un paso adelante en su inquietud de siempre por conocer la situación social española de un modo objetivo, crítico y continuado, y con ello pretende contribuir a resolver los problemas sociales de una forma eficaz, desinteresada y solidaria. Y *la segunda*, fruto inmediato de la primera, es la aparición de este nuevo Informe Sociológico sobre la Situación Social en España en el período 1983-1993. Este doble acontecimiento, *la vuelta de la Fundación FOESSA y la publicación del V Informe Sociológico sobre la Situación Social en España, 1983-1993*, son los dos puntos de referencia obligados a tener en cuenta en esta introducción a la Síntesis del V Informe.

## 1. LA FUNDACION FOESSA Y LA INNOVACION SOCIAL EN ESPAÑA

Como es conocido por los lectores españoles interesados en las ciencias humanas y sociales, la Fundación FOESSA ha publicado, en los casi treinta años de su actividad, cinco Informes Sociológicos So-

bre la Situación Social en España, además de otros estudios monográficos sobre problemas y necesidades sociales de la sociedad española en general y madrileña en particular.

Los cuatro primeros Informes se publicaron cada cuatro o cinco años durante el período 1966-1983. El V Informe se publicó en 1994. Su periodicidad se había interrumpido, pero gracias a la publicación del V Informe, la Fundación FOESSA aparece de nuevo con el propósito de continuar esa serie de estudios sobre la situación social en España que tanta importancia han tenido para el conocimiento de la sociedad española y para la toma de decisiones de política social, económica y cultural.

En la actualidad, teniendo en cuenta que las circunstancias sociopolíticas, socioeconómicas y socioculturales han cambiado de forma importante en la sociedad española de los últimos años, la Fundación FOESSA quiere seguir trabajando con el estilo, seriedad y rigor con que lo ha venido haciendo hasta ahora, tal y como podremos comprobar en los distintos capítulos del V Informe y de su Síntesis. Y es que la Junta Rectora y el Patronato actuales tienen como objetivo prioritario mantener la seriedad y el rigor científico dado en el tratamiento de los problemas sociales para poder tomar decisiones de actuación práctica. Así lo puedo afirmar desde la experiencia del trabajo de cuatro años en la elaboración del Informe.

Durante esos cuatro años de trabajo en la elaboración de V Informe he tenido el privilegio de haber vivido situaciones y experiencias inolvidables tanto con los responsables de la Fundación como con el equipo de directores de los trece capítulos que vertebran el Informe. Las palabras seriedad, rigor científico, libertad de pensamiento, pluralismo, series históricas de los anteriores Informes, visión de futuro y prospectiva, fueron las palabras que más sonaron en el proceso de elaboración del proyecto para el V Informe Sociológico FOESSA. Proyecto que elaboramos conjuntamente los responsables de la Fundación y el equipo de trabajo que aparece como director de los distintos capítulos.

Durante estos años de trabajo en la elaboración del proyecto y la realización del V Informe hemos pasado por dos momentos fundamentales. El primero fue la elaboración del proyecto, que fue revisado y reformulado varias veces hasta adquirir el formato definitivo, en su

importancia, objetivos, planteamientos, novedades respecto a los anteriores Informes, equipos y metodología de trabajo, trabajo de campo, presupuesto económico y calendario. Y el segundo fue la realización del Informe, que discurrió con gran normalidad y libertad por parte de todos.

En este segundo momento fue fundamental el apoyo continuo de Cáritas Española, principal patrocinador del V Informe. Tenemos que agradecerlo muy especialmente al nuevo Presidente de la Fundación, Luis Franco MARTINEZ-OSORIO, y a su equipo de colaboradores, que, de nuevo, apuestan por continuar fomentando una serie de estudios sobre la situación social en España que sirvan para la toma de decisiones de política social, económica y cultural desde la justicia social de la solidaridad y bienestar social para todos, y especialmente para los más necesitados y marginados.

## 2. NOVEDADES DEL V INFORME RESPECTO AL ANTERIOR

Quiero comentar, aunque sea brevemente, algunos aspectos referidos a la novedad e importancia del V Informe FOESSA respecto del IV. Podríamos sintetizarlo de la siguiente manera: El *IV Informe sobre el Cambio Social, 1975-1983*, nos anunciaba ya grandes cambios para la década objeto de nuestro estudio. La velocidad del cambio social ha superado las previsiones del anterior Informe y hoy era necesaria una revisión objetiva y crítica del estado actual y futuro de los grandes temas tratados en los precedentes Informes.

Actualmente se publican con cierta periodicidad informes globales y parciales sobre la situación de la realidad social española. Están, entre otros, los Informes Anuales que dirige Juan DIEZ NICOLAS sobre *La Realidad Social en España*, del Centro de Investigaciones sobre la Realidad Social de España (CIRES), patrocinados por la Fundación del BBV, BBK y Caja Madrid; los Informes Anuales que dirige Amando de MIGUEL sobre *La Sociedad Española*, patrocinados por la Fundación Universidad Complutense; el estudio dirigido por Salustiano del CAMPO, *Tendencias Sociales en España, 1960-1990*, patrocinado por el BBV; los Informes Anuales de la Fundación Encuentro, *España 1993 y 1994*, y los *Informes sobre la Juventud Española* de la

Fundación Santa María. Ante esta proliferación de informes y estudios sobre la realidad social española, la Fundación FOESSA y el equipo de investigadores nos preguntábamos si sería conveniente el que continuáramos con estos Informes. El parecer de todos, Junta Rectora de la Fundación, equipo de investigadores y equipo de asesores del V Informe, fue favorablemente unánime no sólo por el valor que estos Informes globales han tenido y tienen para el conocimiento de la realidad sociológica española, sino sobre todo porque actualmente necesitamos un estudio objetivo y global que contraste con otros estudios sociológicos.

Por eso, el V Informe ha querido ser un documento social intelectualmente ambicioso que pretende cubrir los siguientes objetivos básicos: Por una parte, revisar los contenidos, resultados y previsiones de los Informes anteriores. Esta tarea ha sido realizada objetiva y críticamente por Jesús de MIGUEL en el capítulo primero. Por otra parte pretende informar objetiva y críticamente de los avances o retrocesos del cambio social producidos en la década 1983-1993. Este objetivo se ha realizado a lo largo de los restantes capítulos, del 2 al 13. Y, como envolviéndolo todo, pretendimos prever algunas tendencias del cambio social hacia el final del siglo XX, y que hemos querido expresar bajo el subtítulo del Informe: *Sociedad para todos en el año 2000*.

En principio, todo esto se concretó siguiendo el esquema diseñado en los anteriores FOESSA y desde luego tratando de revisar, al menos, los siguientes grandes apartados: 1.º la situación política y parlamentaria; 2.º la situación socioeconómica; 3.º las reformas sociales; 4.º las transformaciones culturales; 5.º los cambios de valores humanos y sociales; 6.º la identificación cuantitativa y cualitativa de los procesos de marginación social; y 7.º los cambios de valores religiosos.

Estos, nos parece, son temas importantes actuales y futuros que hemos tratado en el V Informe a lo largo de los trece capítulos. Para ello hemos contado con datos primarios recogidos mediante un cuestionario elaborado al efecto y pasado por Comunidades Autónomas a una población total de 8.500 personas mayores de dieciocho años. Esta es una novedad importante respecto a los anteriores Informes, cuyos cuestionarios se pasaron a una población total de 2.000 personas.

Los datos primarios y la documentación disponible actualmente sobre todos los temas del V Informe Sociológico FOESSA nos han

dado la situación de la sociedad española hacia el año 2000, que el lector podrá seguir a lo largo de los trece capítulos de que consta este *V Informe Sociológico sobre la Situación Social en España, 1994*. La redacción de estos trece capítulos la han realizado otros tantos equipos de investigación desde perspectivas y metodologías distintas, y cuyo resultado final deberán juzgarlo los lectores, sobre todo los que conocen los anteriores Informes. Naturalmente todo esto es lo que el lector podrá encontrar de forma muy resumida en esta Síntesis.

A continuación comentaré algunos aspectos referidos a la sociedad española de la última década y hacia el año 2000. Hago esto sabiendo que, en el capítulo primero de este mismo Informe, Jesús de MIGUEL hace un análisis detallado de *La España del Cambio* durante los últimos treinta años, teniendo como fuente de referencia básica fundamental los Estudios Sociológicos FOESSA. Por eso, yo me referiré a la sociedad española compleja y con problemas de fin de siglo.

### 3. ESPAÑA FIN DE SIGLO: UNA SOCIEDAD COMPLEJA Y CON PROBLEMAS

A lo largo de los últimos años un buen número de sociólogos han empezado a señalar los cambios que las sociedades industriales avanzadas han experimentado o están experimentando hacia otro tipo de sociedad más moderna o «postindustrial». Todos coinciden en que estos cambios no se han producido de forma violenta, aunque sí de forma acelerada como consecuencia de las rápidas transformaciones de las sociedades tecnológicamente avanzadas. Al parecer estos cambios son en buena parte producto de los avances tecnológicos ocurridos en los últimos veinticinco años, de manera que estamos asistiendo al nacimiento y configuración de un nuevo modelo de sociedad tecnológica, denominada por algunos sociólogos como la sociedad «postindustrial», «postmoderna» o «postmaterialista». Veamos a continuación cuáles son sus características principales.

Para Ralph DAHRENDORF la sociedad postindustrial, postmoderna o postmaterialista se diferencia de la sociedad industrial anterior por los rasgos generales siguientes: en primer lugar, porque se ha producido una división entre propiedad y control de la producción que ha dado lugar a cambios en la estructura social o, dicho con otras pa-

labras, la relación con los instrumentos de producción ya no determina dominio, poder o algún tipo de privilegio dentro de la sociedad; y, en segundo lugar, porque los conflictos económicos se separan de los conflictos políticos o, lo que es lo mismo, la existencia de los conflictos económicos no conlleva ni provoca necesariamente la existencia de los conflictos políticos. Por otra parte, la sociedad postindustrial sustituye el trabajo de las máquinas por el trabajo automatizado, de la misma manera que la sociedad industrial modificó la esclavitud y la convirtió en trabajo asalariado. Además, en la sociedad industrial el trabajo intelectual era considerado improductivo y se le separaba del trabajo manual, el cual sí reportaba beneficios, en cambio en la sociedad postindustrial el trabajo intelectual desempeña un papel cada vez más relevante y ello puede producir importantes transformaciones sociales.

Entre las características que Daniel BELL daba para definir los cambios producidos en las sociedades de industrialización avanzada, postindustrial, citaba las siguientes: 1) aumenta mucho el peso del sector terciario en la vida económica, 2) las clases profesionales y técnicas ocupan los primeros lugares en la distribución ocupacional, 3) se da primacía a los conocimientos teóricos como principio axial y fuente permanente de innovación, 4) se potencia la planificación y control del crecimiento tecnológico, y 5) se afianza la creación de una «tecnología intelectual» apta para resolver los problemas de la complejidad organizada en la que intervienen un gran número de variables independientes.

Tanto las características que apuntara Ralph DAHRENDORF como las descritas por Daniel BELL para las sociedades de industrialización avanzada parece que están interviniendo en la configuración de la sociedad española actual y se consolidarán aún más en la sociedad del futuro. Como dice en este mismo Informe Jesús M. de MIGUEL, capítulo primero, «España ha experimentado un cambio social sin precedentes. En apenas unas décadas el país ha pasado por el “milagro económico”, la cristalización de una joven democracia, y la descentralización en Autonomías. En el contexto internacional España es un país que en tres décadas se transforma de país subdesarrollado y retrasado a ser uno de los primeros países industriales del mundo. Las explicaciones de las causas y consecuencias de ese cambio social son escasas». Aunque las explicaciones sean escasas, el hecho es que la sociedad es-

pañola actual ha experimentado unos cambios irreversibles en la vida de los hombres y mujeres de todas las edades.

Realmente es sorprendente que en un período de tiempo, relativamente corto, España haya dejado de ser un país con características de vida rural para convertirse en un país con estructuras políticas, económicas, sociales, demográficas y culturales más o menos semejantes a las de los países industrializados avanzados de la Comunidad Europea. De tal forma esto es así que, con más o menos razón y fundamento, hoy podemos afirmar que España hoy ocupa un lugar entre las sociedades postindustriales, postmodernas, o postmaterialistas, en el sentido expresado por Daniel BELL (1).

Cada vez es más obvia la estrecha relación que existe entre las transformaciones sociales y las transformaciones tecnológicas y científicas, de manera que podemos apuntarlo como una de las características de la sociedad española actual. De hecho todas las sociedades industriales avanzadas tienen puestas sus esperanzas en esta revolución tecnológica, y a pesar de que sus sistemas sociales sean diferentes, todas consideran esta revolución como un factor importantísimo de progreso social. Los estudiosos del tema parecen estar de acuerdo con este hecho al comprobar que se está configurando un contexto histórico nuevo, en el que las nuevas tecnologías, y en especial las tecnologías para la información, ejercen un poder de transformación especial sobre el conjunto de los elementos estructurales de la sociedades avanzadas actuales.

Al parecer estas nuevas modificaciones estructurales influyen decisivamente en la nueva organización del trabajo y del empleo. De hecho, propiamente hablado y como señalamos en los capítulos de *Población, Estructura y Desigualdad Social*, el de *Empleo y Paro*, y el de *Nuevas Tecnologías*, el empleo está disminuyendo en el sector industrial y, en cambio, está aumentando en el sector de los servicios. De acuerdo con esto, es evidente que la implantación de las nuevas tecnologías está alterando sensiblemente los sistemas socioindustriales

---

(1) D. BELL: *El advenimiento de la sociedad postindustrial*. Ed. Alianza Universidad, Madrid, 1976, pág. 70; y Miguel JUAREZ, «Nuevas tecnologías, sociedad y educación social en España. Evolución y perspectivas», en *Actas del Congreso sobre la Educación Social en España*, Ed. CIDE, Ministerio de Educación y Ciencia, Madrid, 1989, págs. 26-62.

actuales, de forma que nos espera un presente y un futuro inmediato de cambios y conflictos, al que, por supuesto, habrá que adaptarse. Por ello, y de acuerdo con el capítulo sobre *Educación*, los sistemas de educación escolar y profesional tendrán que ir cambiando para adaptarse a una nueva forma de concebir la educación y la formación de los actuales y futuros profesionales y agentes sociales y culturales.

Sin entrar en la discusión de las diferentes interpretaciones que los diversos autores dan a esta «nueva edad histórica», postindustrial, postmoderna o postmaterialista, lo más evidente es que avanzamos hacia una sociedad distinta de la sociedad de hace un par de décadas y en la que además se puede observar una complejidad estructural cada vez mayor. Complejidad que, según Manuel CASTELLS, vendría a ser el resultado de «una serie de descubrimientos científicos y tecnológicos que afectan a los *procesos* en mayor medida que a los *productos*. De esta forma, la importancia de la microelectrónica o de la biotecnología, por ejemplo, consiste, sobre todo, en que afectan a los procesos de producción y gestión, e incluso al programa de la estructura misma de la materia» (2).

Para comprender esto tenemos que considerar que el desarrollo tecnológico tiene una evidente importancia económica, dada la constante aparición de nuevos *productos* de consumo; pero es mayor su importancia en cuanto a su contribución a los *procesos productivos*. Es decir, no es tanto el *qué* se produce sino el *cómo* se produce. Las nuevas tecnologías han supuesto la aparición de nuevos instrumentos para manejar y cambiar la realidad. Los rapidísimos avances tecnológicos, sobre todo en su perfil industrial, están contribuyendo a la aparición de un nuevo contexto sociocultural en las sociedades avanzadas.

Lo importante de estos procesos de cambio ya no será el cambio cuantitativo que supuso la revolución industrial, sino que la revolución neotecnológica supone un cambio cualitativo, un cambio cultural en la forma de relacionarnos con el medio material y social. Lo sustancial ya no serán los productos en sí, sino la aparición de modelos alternativos en la organización del trabajo, los procesos de produc-

---

(2) M. CASTELLS: *El desafío tecnológico. España y las nuevas tecnologías*, Ed. Alianza Editorial, Madrid, 1986, págs. 13-14.

ción y la estructuración social en general y de formación socioeducativa en particular.

Sin duda, estos procesos de cambio están configurando el nuevo modelo de hombre y sociedad española actual y podemos afirmar que configurará aún más la sociedad del fin de siglo en los siguientes campos:

1.º La implantación de las nuevas tecnologías en todos los ámbitos de producción de bienes y servicios del mundo empresarial.

2.º La reestructuración de las administraciones públicas del Estado, la consolidación de las Autonomías y el afianzamiento de la posición internacional europea y latinoamericana.

3.º Los cambios y reorganización de la economía generados por la propia dinámica del crecimiento económico nacional y por la incorporación de España a la Comunidad Europea.

4.º Las consiguientes novedades ocupacionales de las nuevas profesiones y la pérdida de algunas tradicionales.

5.º La revisión de los sistemas generales de educación regladas (básicas, medias, universitarias) y de la educación social, cuya finalidad básica es dinamizar e integrar a los colectivos sociales más marginados en la estructura social establecida.

6.º Las transformaciones en la institución familiar en su proceso de adaptación a los nuevos roles y valores sociales.

7.º El cambio del rol de la mujer al incorporarse al mundo laboral.

8.º La situación de la juventud: desempleo, drogas, delincuencia, pérdida de identidad.

9.º La importancia cuantitativa y cualitativa de la tercera edad.

10. El papel de la Iglesia en la transición y su papel en la democratización de la gente, la competitividad y pluralismo en la Iglesia, la pérdida de efectivos, la movilidad de seglares, el diálogo entre fe y cultura.

Este conjunto de cambios y transformaciones configuran la estructura social de la España actual y del futuro. Pero ¿cómo se configura? Sin pretender entrar aquí en detalles, puesto que esto es lo que

se hace de forma especial en el capítulo segundo de este Informe, podemos adelantar una aproximación en torno a estas tendencias en grupos sociales:

1.º El crecimiento de los sectores cualificados y la ampliación de las «nuevas clases medias».

2.º La consolidación de una clase obrera e incluso agraria especializada, con características sociolaborales y socioeconómicas muy similares a las de las clases medias en términos de los niveles de salarios, consumo y estilos de vida.

3.º Un aumento de las capas de obreros no cualificados de los servicios, de la industria y de la agricultura, que repercute en el aumento de «los nuevos pobres» salidos de la crisis económica, como es el caso de los jóvenes, de los adultos de más de cincuenta y cinco años en situación de desempleo, de los pensionistas y de los jubilados; y

4.º El aumento de las «capas marginadas» o nuevos grupos desplazados de la sociedad: los drogadictos, los transeúntes, los homosexuales, los subempleados de la economía sumergida, etc.

Junto a estas diferencias en la configuración de la estructura social española se produce también la configuración de *un nuevo tipo de hombre* en el que intervienen variables socioeconómicas y sobre todo variables socioculturales. Creo que estamos en condiciones de poder adelantar aquí que el hombre del futuro estará marcado por las diferencias sociales de clase cada vez mayores; con nuevos esquemas mentales, muy acostumbrado al mundo de los símbolos e imágenes, muy acostumbrado a estar en diálogo continuo con las máquinas de la información y de las comunicaciones, que tenderá a reprivatizar su vida cotidiana y que dispondrá de mucho tiempo libre para dedicarse al ocio en el caso de los que trabajen. Pero manteniéndose el interrogante sobre la dirección que adoptará esa utilización del ocio, en el caso de los obligados al ocio forzado por haber quedado fuera del mercado de trabajo, así como de sus consecuencias, de la agudización de la marginalidad, etc. Esto evidentemente demandará atenciones sociales y culturales más acordes con las formas de ser y los estilos de vivir la vida.

En este contexto no podemos olvidar las dificultades de adaptación al nuevo orden social de algunos individuos y grupos sociales.

Dada la velocidad con la que ocurren los cambios sociales, en muchas ocasiones éstos no se asimilan ni cultural ni institucionalmente. Este desfase es tanto mayor cuanto mayor es el desfase generacional. Desfase que en España se presenta más agudizado debido a la rapidez con la que ha ocurrido el cambio tecnológico, junto con el deficiente nivel educativo en los aspectos científico y tecnológico de la mayoría de los españoles. Asimismo se produce un aumento de las diferencias sociales de nuestra sociedad. No cabe la menor duda de que aquellas personas cuya formación tecnológica sea adecuada tendrán más posibilidades de éxito tanto profesional como social, de manera que se refuerza la estructura clasista de nuestra sociedad introduciendo un elemento más de discriminación social.

Con todo ello lo único que queremos poner de manifiesto es que el problema principal del cambio tecnológico es un problema de carácter social. No podemos pensar por ello que la sociedad e incluso los mismos individuos van a permanecer pasivos ante estos procesos sociales. El cambio tecnológico se realiza en un contexto social y por tanto se verá influido por los valores y por el comportamiento de la sociedad en la que se produce. De ahí que exista una necesidad creciente de profundizar en la relación y los efectos entre el desarrollo tecnológico y las transformaciones sociales dado el desfase que existe entre el aspecto social y el aspecto tecnológico, causado por la excesiva preocupación en este aspecto, sin tener en cuenta los factores y los efectos sociales a los que puede dar lugar.

Este puede ser el nuevo horizonte humano y social que la década de los noventa nos irá descubriendo por etapas y en la que el cambio de valores tendrá una gran importancia en los procesos de configuración del nuevo modelo de sociedad en general.

Dentro de la nueva sociedad actual y de fin de siglo está también la importancia del cambio de valores y de mentalidades de las personas y de los grupos sociales. Y así, el hecho de que se configuren nuevos valores y nuevos movimientos sociales está en relación con la dinámica generada por el cambio, que, en palabras de Guy ROCHER, entraña «una considerable suma de transformaciones tanto en las mentalidades como en la organización social» (3).

---

(3) Guy ROCHER: *Introducción a la Sociología General*, Ed. Herder, Barcelona, 1978, pág. 635.

Esto significa que para que el cambio sea posible es necesaria una voluntad de reconstrucción de un mundo humano y social diferente. Lo cual sólo puede producirse como resultado de profundas transformaciones en las actitudes y en la conciencia de la población o, al menos, en un sector importante de ella. Se deberá, por tanto, apostar por los valores de la solidaridad, de la justicia social y, en definitiva, por el bienestar social para todos.

Las condiciones para el cambio de valores se están dando ya en la sociedad española actual y, desde luego, pienso que se irán dando cada vez más. Pero *¿cuál es el cambio de valores producido en las sociedades neotecnológicas o de industrialización avanzada entre las que está España?* Creo que podemos resumirlo diciendo que estas sociedades, además de asimilar los cambios tecnológicos, cambian también de actitudes y valores en tres niveles básicos: 1) las estructuras mentales, 2) las formas de vida y de comportamientos respecto a las costumbres, la percepción del medio y de las normas éticas o morales, y 3) la formalización legal de lo anterior.

El cambio de actitudes y valores en la sociedad española se está produciendo como consecuencia de que la gente hoy, en general, ya no crece con sentimientos de carencia económica o de pobreza, sino que sus sensibilidades están más en sintonía con los valores directamente relacionados con la mentalidad de la nueva organización social. En este sentido tengo que decir que, hasta hace unos años, los valores predominantes en la mentalidad de la gente eran los derivados de las carencias económicas. Esa ha sido una preocupación histórica de los años del desarrollismo y, coyunturalmente, de los años de la crisis económica, pero creo que hoy esta preocupación ya no es la misma en los países tecnológicamente avanzados. Hoy esa preocupación está cambiando en la medida en que el nivel de ingresos por habitante va aumentando y en la medida en que la política social de los gobiernos ha intentado consolidar un auténtico Estado del Bienestar que asegura unas garantías, aunque sean mínimas, de cierta seguridad económica, social y cultural de las personas como individuos y como grupos sociales. Es desde esta perspectiva desde donde podemos afirmar que en España estamos ante los valores de bienestar social, tal y como se hace ver en los capítulos de *Población, Estructura y Desigualdad Social*, apartados de «pobreza y desigualdad», en los capítulos de *Política de Rentas, Acción Social y Servicios Sociales*, así como también

en los capítulos de *Familia, Sistema Político, Salud y Sanidad, Educación, Empleo y Paro, Vivienda, Ocio y Estilos de Vida* y *Nuevas Tecnologías para la Información*.

Según se puede ver en los capítulos del V Informe, la tendencia del Estado es garantizar cierta seguridad en la cobertura de las necesidades básicas de salud, seguridad, educación, vivienda, etc., pero lo cierto es que, aunque se ha producido un gran avance social, que no podemos admitirlo como plenamente consolidado en España, sin embargo sí nos atrevemos a decir que esa es la dirección en la que avanza la política social española.

Supuesto, pues, que los valores del bienestar social están en cierto modo garantizados, y supuesto además que las preocupaciones de los individuos y grupos sociales mayoritarios no es tanto la supervivencia económica cuanto la autorrealización y satisfacción personal y social, la sociedad actual no se preocupa tanto por los valores de la supervivencia cuanto por los valores de la calidad de vida, el medio ambiente, la cultura, el ocio, la autoestima, el arte y la belleza.

La nueva mentalidad del bienestar se refleja en los tipos de acciones de los movimientos sociales. Veamos brevemente cuál es la situación. ¿Qué es lo nuevo de los movimientos sociales actuales? Con la democratización del país, los movimientos sociales se configuran con nueva mentalidad y en un medio político, social, económico y cultural distinto a los movimientos de los años sesenta y setenta. Ahora no plantean una estrategia de actuaciones globalizantes del sistema. Tampoco se enfrentan con las instituciones ni luchan por el poder total, aunque sí luchan por el poder local y en pequeñas parcelas. En general, hoy aceptan la economía de mercado, puesto que ésta contribuye a un reparto más equitativo de la riqueza desde el Estado del Bienestar. No tiene definidas con claridad cuáles son sus demandas específicas y ello nos hace pensar que, más que hablar de «movimientos», se debería hablar de «movilizaciones», en el sentido de actuar puntualmente dentro de una sociedad cada vez más compleja y fragmentada, en la que desde luego existen desigualdades sociales y carencias muy importantes.

De acuerdo con lo expuesto respecto al cambio de valores y de los nuevos movimientos sociales creo que podemos concluir lo siguiente: Respecto al cambio de valores, en la sociedad española se está produ-

ciendo una ruptura del sistema de valores tradicionales en los terrenos de lo ideológico, de lo político, de la unidad de comportamientos morales, de las costumbres en materia de afectividad y sexualidad, de resquebrajamiento de la autoridad, de la obediencia, de la estabilidad matrimonial, de las luchas entre generaciones y de la estabilidad en la vida de la empresa. Rupturas que pueden ser explicadas por los niveles de vida alcanzados como consecuencia del desarrollismo, consumismo, democratización de la cultura, y en general de la modernización neotecnológica de España, en donde el impacto de las nuevas tecnologías para la información y las comunicaciones está siendo muy importante por la influencia que ejercen sus medios difusores, a través de la prensa, radio, televisión, vídeos, etc. Y respecto a la importancia de los nuevos movimientos sociales se está produciendo un proceso de dinamización sociocultural de los colectivos más desfavorecidos y desprotegidos en los campos de lo económico, social y cultural.

Recientemente están aumentando los conflictos, aunque se prevé un desplazamiento de los mismos. No tendrán tanta relevancia los llamados conflictos de clase, sino que los conflictos se producirán a un nivel más microsociedad, tomando más protagonismo los conflictos profesionales, regionales, de minorías, generacionales, etc. Además toda nuestra estructura social está centrada en la producción, de forma que las luchas que se producirán serán principalmente entre aquellos que están conformes con lo que poseen y los que están convencidos de que no poseen lo que desean.

Sin lugar a dudas la aplicación de las nuevas tecnologías ha supuesto un gran número de mejoras para una gran cantidad de personas (mejoras en la sanidad, educación, en las condiciones de vida y trabajo, etc.), de forma que gracias a la tecnología vemos que el hombre puede satisfacer sus necesidades físicas, pero *¿qué ocurre con las necesidades psicológicas?* Cada vez se producen con más frecuencia situaciones de aislamiento (lo que produce situaciones de angustia y depresión) desde el momento en el que uno se pasa más tiempo rodeado de máquinas y aislado del calor humano; ya no existen los contactos con otros trabajadores. Esto tiene graves consecuencias, dañando el campo afectivo-emocional de los individuos, pero estos daños no se limitan a un nivel personal sino que afectan también al nivel familiar y social de los sujetos.



No hay que confundir bienestar material con estabilidad psicológica. De hecho es precisamente en aquellas sociedades con mayor nivel económico y tecnológico donde existe un mayor desequilibrio social (agresividad, violencia, asesinatos, drogas, prostitución, suicidios, etcétera). Ante la situación descrita se debería ejercer algún tipo de control sobre las consecuencias de la aplicación de las nuevas tecnologías, de forma que los hombres no sólo puedan satisfacer sus necesidades materiales sino aquellas de tipo psicológico y social.

Existe un peligro evidente ante el nuevo tipo de relaciones sociales que se están configurando en esta nueva sociedad, provocado por el hecho de que el hombre del futuro pueda pasar más tiempo rodeado de máquinas que de semejantes, incluso solucionar sus actividades profesionales desde su propia casa, de forma que se reducirían sus relaciones humanas al mínimo e incluso los individuos se irían deshumanizando poco a poco. Esta es una característica propia de las sociedades postindustriales, donde se le da más importancia a la necesidad de tener que a la necesidad de ser; el fin de esta sociedad es producir cada vez más bienes materiales, pero en ningún momento se favorece la realización de la persona humana.

No debemos olvidar que los valores sociales actúan como normas y como pautas de comportamiento dentro del sistema social. Por tanto en un período como en el que nos encontramos de ruptura y a la vez de formación de nuevas estructuras se produce una crisis de valores, es decir, los valores tradicionales se pierden, dejan de tener relevancia, pero la formación de nuevos valores es difícil y por lo menos requiere tiempo, lo que supone la destrucción de unos determinados valores sin que sean sustituidos por otros. Esto se traduce en una desorganización de toda la estructuración social.

Todo esto supone una profunda y rápida alteración de las formas de vida, de las costumbres, de las mentalidades, de las tradiciones e incluso de las formas de pensar y de ser. Todos estos cambios tienen que chocar indudablemente con las formas que ya estaban establecidas y ello supone un cuestionamiento de nuestro actual sistema de valores.

Por tanto nuestro principal objetivo consiste en encontrar vías que posibiliten la formación de valores humanos, junto con el desarrollo tecnológico, de manera que la civilización emergente tenga

siempre como punto de referencia al hombre, y que la tecnología se conciba como un mero instrumento que facilita determinadas tareas pero no como algo en sí misma. Quizá el aspecto más negativo de esta situación sea la rapidez con que se están produciendo todos estos cambios, de forma que el reto más importante con el que nos enfrentamos es el hecho de vivir en una sociedad que está continuamente transformándose, lo cual requiere una gran capacidad de adaptación.

Todo este proceso significa una evolución de la sociedad hacia modelos desconocidos, de manera que daremos solución a problemas sociales que hoy nos preocupan, a la vez que este nuevo tipo de sociedad conllevará una serie de nuevos problemas. Ante este hecho la educación se presenta como un medio importante que puede permitir a las personas adaptarse a las nuevas exigencias de la sociedad, actualizando nuestros conocimientos, creando nuevas mentalidades y abriendo nuestros horizontes ante un futuro incierto. Esta puede ser la gran aventura que la década de los años 90 nos irá descubriendo por etapas. Nuestra tarea deberá ser tratar de discernir el tipo de sociedad actual y futura que queremos configurar, partiendo de las características objetivas que la integran hoy y que hemos pretendido exponer a lo largo de los trece capítulos del *V Informe Sociológico sobre la Situación Social en España, 1994*, y que presentamos muy resumido en esta Síntesis.

MIGUEL JUAREZ  
Director del Informe



# Cambio social en España

---

Jesús M. de Miguel (\*)

*Para Leopoldo Arranz  
In Memoriam  
por su entusiasmo sociológico*

España ha experimentado un cambio social sin precedentes (1) En apenas unas décadas el país ha pasado por el «milagro económico», la cristalización de una joven democracia y la descentralización en Comunidades Autónomas. En el contexto internacional España es un país que en cuatro décadas se transforma de país subdesarrollado y retrasado (realmente el *rabo por desollar de Europa*), gobernado desde el macizo de la raza, a ser uno de los países avanzados del mundo. Las explicaciones de las causas y consecuencias de ese cambio social son escasas.

## 1. ANALISIS DEL CAMBIO SOCIAL

Los estudios sociológicos globales (ESG) tienen una importancia especial en el análisis y la comprensión de la sociedad española de las últimas décadas. El primer estudio global se publica en 1965, y es conocido como el Plan CCB. La Fundación FOESSA —Fomento de Estudios Sociales y Sociología Aplicada— se crea en ese mismo año, e impulsa la elaboración (y publicación) de la serie de estudios sociológicos globales más importantes de nuestro país. En total se publican cinco Informes: el primero aparece en octubre de 1966, el segundo en 1970, el tercero en

---

(\*) Es una síntesis del capítulo 1, original del V Informe FOESSA, dirigido por Jesús M. de MIGUEL, págs. 1-144. La síntesis ha sido elaborada por el propio autor del capítulo original.

(1) Muchas gracias por las excelentes críticas y detalladas sugerencias de Juan J. LINZ. Los comentarios de Oscar GUASCH fueron de enorme ayuda. Agradezco también a Rut V. AGUILERA, Amparo ALMARCHA, Ana COLLADO, Juan DIEZ MEDRANO, Pedro GALLIO, Mauro F. GUILLEN, Rodolfo GUTIERREZ, Albert J. JOVELL, Jaime MARTIN MORENO, Benjamín OUTRA, Josep A. RODRIGUEZ, Juan SALCEDO y Eduardo SEVILLA-GUZMAN. Una lectura muy especial fue la de Francico GUIJARRO. Se agradece la ayuda técnica de Jordi CAIS y Emilio J. CASTILLA.

1975, el cuarto en dos partes, una en 1981 y la otra en 1983, y el quinto en 1994 (con la encuesta general referida a julio de 1993).

La visión de la estructura social es significativa. Los estudios no pretenden ser sólo un estudio descriptivo, sino analizar además la estructura y los problemas básicos de la sociedad española. Hay una continuidad clara entre los Informes (véase la Tabla 1.1). El Plan CCB, que se realiza en la primera mitad de la década de los sesenta, define seis problemas o necesidades sociales básicas: alimentación, sanidad, instrucción (es decir educación), vivienda, trabajo y un cajón de sastre que denomina «Comunidad social». Estos seis problemas/necesidades se analizan en ese orden, que van desde lo más básico del ser humano a la sociedad en que vive. El marco de referencia es la acción social de la Iglesia católica, a través de la caridad, y de las instituciones filantrópicas y caritativas.

Al año siguiente, el Informe FOESSA 1, adopta el mismo análisis básico de seis problemas y necesidades, pero con una perspectiva laica. El marco de referencia ya no es la beneficencia, sino la estructura social. Esta se define de forma poco explícita en: población (incluyendo familia), estructura agraria, estructura industrial y del consumo, aspectos sociales de la renta y la inversión, movilidad social y diferencias regionales. Se añade además un análisis somero de algunos valores, que se titula: «La valoración de los problemas sociales en función de las normas institucionales y de la participación social». El Informe de 1966 termina con un esquema funcionalista sobre los problemas sociales en función de los cambios socioculturales, de difícil aplicación práctica a lo que ocurre en la sociedad española. En el FOESSA 1 faltan los temas de política y también los de religión. El objetivo de engarzar los problemas con la estructura resulta relativamente frustrado. Sin embargo, ese intento es el más avanzado en su época. (2)

El II Informe FOESSA (llamado de 1970, aunque en realidad la mayor parte de los datos y la encuesta corresponden a 1969) es el más

---

(2) El papel del sociólogo Amando de MIGUEL en la redacción de los dos primeros Informes FOESSA es vital. Marcan todo un estilo para los futuros ESG. Se realiza así un avance considerable en la sociología española, que el futuro reconocerá ampliamente. Juan J. LINZ —mentor entonces de Amando de MIGUEL— representa también un papel intelectual destacado en esos Informes. Es además el coordinador general del FOESSA 4. El influjo intelectual de LINZ, y su proverbial generosidad académica, son reconocidos por muchos de los autores de los Informes, y por la comunidad científica española y extranjera.

TABLA 1.1  
ESQUEMA DE LOS ESTUDIOS SOCIOLOGICOS GLOBALES

CCB (1965)	FOESSA 1 (1966)	FOESSA 2 (1970)	FOESSA 3 (1975)	FOESSA 4 (1983)	FOESSA 5 (1994)
	Estructura: Población Regiones Estructura económica Desigualdades Movilidad	Población  Estructura socioeconómica Estratificación y movilidad	Población y territorio  Estratificación Movilidad	Desigualdades	Cambio social Población, estructura, y desigualdad
Fundamentación teológica		Vida religiosa  Vida política y asociativa*	Situación religiosa  Sociología política	Religión  Cambio político	Religión  Sistema político
Alimentación	Alimentación	Alimentación			
Sanidad	Sanidad	Sanidad	Sanidad y alimentación	Sanidad, seguridad social, y servicios sociales	Salud y sanidad
Instrucción	Educación	Educación y ciencia	Educación	Educación	Educación
Vivienda	Vivienda	Vivienda			Vivienda
Trabajo	Trabajo	Trabajo	Trabajo, consumo, ocio		Empleo y paro Políticas de renta
Comunidad social:	Comunidades	Comunidad y comunicación Equipamiento Familia	Familia	Familia	Acción social y servicios sociales  Familia
Rural-urbano Familia Suburbio Grupos marginados Migrantes	Pobreza	Pobreza Marginación			
	Valores	Elementos psicosociales			Ocio y estilos de vida Tecnologías para la información

\* Capitulo censurado, no aparece en el Informe publicado.

global e innovador. El análisis estructural está más desarrollado y es más profundo. Se divide en tres: población, estructura económica, y estratificación y movilidad social. Incorpora los seis sectores propuestos por el Plan CCB, pero los matiza. A educación le añade ciencia, y a trabajo un análisis de la pobreza. En comunidad dedica un esfuerzo más elaborado a los temas de equipamiento social, y sobre todo a familia, que en los ESG de los años sesenta aparece como algo residual. Hay un capítulo de marginación social. Se analizan directamente los temas de política y de religión. El capítulo de Vida política y asociativa (el famoso capítulo quinto) es censurado y eliminado de la publicación oficial. Pero el capítulo de Vida religiosa es novedoso, no es ya central (como variable independiente), sino que se convierte en variable dependiente. El informe es sensible incluso a los temas psicosociales, algo que luego tiende a desaparecer de los Informes posteriores. El Informe incorpora un análisis regional (provincial, e internacional) más detallado que el FOESSA 1. Sin embargo, la encuesta —que es elaborada y extensa es sus múltiples cuestionarios— se realiza sólo a amas de casa (mujeres) y la validez de los datos es pues limitada.

A partir de 1970 los informes sociológicos están realizados como un *puzzle*: los capítulos están escritos por distintos autores, sobre temas diversos. El que se analicen unos temas y no otros depende de varios factores del concurso, o de que existiese un equipo con un proyecto adecuado. Con todo la estructura de los estudios sociológicos globales no es azarosa. El Informe FOESSA 3 está realizado con 10 estudios distintos, y sin embargo guarda una cierta lógica de análisis global. Los seis sectores iniciales están presentes (sanidad y alimentación se agrupan). La estructura básica de población aparece extensamente, conteniendo estructura y dinámica demográfica junto con el análisis rural-urbano. La estratificación social figura por partida doble: como estratificación y clases sociales en la España de hoy y como estratificación y movilidad social. Trabajo incluye además consumo y ocio. Los temas básicos de política («sociología política») y de religión («situación religiosa») aparecen por primera vez como capítulos extensos. Para compensar la estructura tipo rompecabezas, el FOESSA 3 incluye un capítulo introductorio titulado «Los nuevos españoles: Introducción a un informe» (14 págs.), y una especie de capítulo resumen titulado «Aspectos sociales y políticos del desarrollo económico español: A modo de epílogo» (26 págs.).

El Informe FOESSA 4 es desproporcionadamente grande en cuanto al tema político, pues éste abarca un volumen entero. Aparece además dos años antes (en 1981) que el resto del Informe (1983), con el título de *Informe sociológico sobre el cambio político en España, 1975-1981*. Quizá se hace para compensar la escasa dedicación a este tema en los Informes anteriores. Hace patente también la influencia del coordinador general, que en este caso se trata de Juan J. LINZ. El análisis del cambio político llena todo un volumen (658 págs.) casi tan grande como el de los cinco estudios independientes que engloban el análisis del cambio social español (976 págs.). De los seis sectores establecidos en los años sesenta no se tienen en cuenta alimentación, vivienda o trabajo. Sólo se incluyen los de sanidad (añadiendo Seguridad Social y Servicios Sociales), educación y familia. En la estructura general hay un estudio sobre estructura social y desigualdad, pero en realidad es un análisis de desigualdades de rentas, fiscal, ocupacional y de clases. El tema de religión es extenso, dividido en dos partes: «Análisis global de la correlación religión-Iglesia y política en España» y «Religión e Iglesia en el Estado de las Autonomías». Este IV Informe no aporta una visión global de la situación social de España. Es más bien un intento de explicar la transición a la democracia y la cristalización de los partidos políticos entre 1975 y 1981. Consigue así subsanar algunas de las deficiencias de los estudios sociológicos anteriores.

El último —por ahora— V Informe FOESSA recupera el modelo global, más coherente, y analítico del II Informe (de 1970), realizado 24 años antes. Reaparece el capítulo de vivienda. El capítulo de trabajo se transforma en «empleo y paro». Presenta tres capítulos o temas añadidos: un estudio sobre las políticas de renta, otro sobre ocio y estilos de vida (un tema poco analizado en los Informes anteriores), y otro sobre tecnologías para la información. El tema de alimentación desaparece casi por completo, en parte porque en la España de los años noventa la desnutrición deja ya de ser un problema. Es novedosa la inclusión de un capítulo sobre «Acción social y servicios sociales».

## 2. NECESIDADES Y PROBLEMAS SOCIALES

Al inicio de los años sesenta España se encuentra en un proceso acelerado de cambio social. Son entonces evidentes las tensiones pro-

ducidas por el desarrollo económico, el proceso de urbanización, la concentración en las grandes ciudades, la pobreza urbana, los procesos de marginación cada vez más visibles, la «crisis» de la familia, la bajada de natalidad que se avecina, los problemas de vivienda, alimentación, las altas tasas de analfabetismo y la educación deficiente de la población, etc. Esos problemas existían antes, pero los años sesenta permiten —por vez primera— un análisis «empírico» (como el mismo estudio señala) de la situación social que acompaña al desarrollo económico. Su estudio sólo se permite a una institución como la Iglesia católica, comprometida por un lado con el franquismo y por otro con las necesidades («naturales y sobrenaturales») de la población. En el prefacio el Plan CCB reconoce las estructuras sociales y económicas injustas y aboga por «las radicales renovaciones estructurales que reclaman la justicia social y el bien común». El Informe es más reformista que revolucionario.

La preocupación de la década de los sesenta es que el desarrollo económico que se estaba produciendo fuese unido a un «desarrollo social» y a una mejor distribución de los beneficios del desarrollo. Hacia 1966 la situación social de España se entiende como la unión de la explicación de la estructura social, y a su vez del análisis de los problemas sociales. La dificultad en el análisis de ambos procesos en los años sesenta es la falta de estudios globales (o incluso parciales), de calidad, sobre el caso español. Se considera que a partir de un cierto momento crítico (se sitúa en torno a los 500 dólares de RPC) los problemas sociales empiezan a adoptar formas complejas. Comienzan a aparecer lo que más tarde se denominan los «nuevos» problemas sociales (la nueva pobreza, nueva delincuencia, drogas ilegales o duras, violencia, etc.). Esa barrera marca además que España deja ya de ser un país subdesarrollado, para ingresar en el grupo de los países «en vías de desarrollo».

Se realiza una crítica del desarrollo económico establecido por los llamados Planes de Desarrollo Económico y Social que se inician en España, con el primero, que abarca el cuatrienio 1964-1967. Se sugiere que el desarrollo está lleno de ideologías y mitos. «Llama la atención la facilidad con que los Planes se llevan a cabo sin contar con las estadísticas adecuadas.» Hay un exceso de números (que se copian acríticamente), pero una carencia de estadísticas adecuadas. Pero la paradoja mayor no son las ideologías en torno al desarrollo, o

la carencia de contenidos sociales en el desarrollo, sino que el desarrollo sea desigual. Esa etapa supone un hundimiento de la agricultura y un fuerte crecimiento de la industria. Se habla así en España de que los años sesenta, los del desarrollo, son los del fracaso de la agricultura. Las zonas más deprimidas pagan el desarrollo de las zonas («polos» en la terminología de la época) que se están desarrollando. Se considera que para que el planteamiento del Plan de Desarrollo sea «plena y eficazmente «social» debería haberse planteado igualmente un sistema de acciones complementarias en las zonas más deprimidas», citando Andalucía y Galicia interior. España está entonces en un proceso de transformación importante de su estructura familiar, yendo de una familia extensa (4,4 miembros de media) a una familia nuclear, y de una familia en la que conviven varias generaciones y con servicio doméstico, a una familia sin abuelos, sin criadas y con menos hijos/as. Pero todavía en 1966 la mitad de las familias tienen miembros no nucleares viviendo en el hogar. La excepción es que el proceso de industrialización no logra una reducción rápida del tamaño de familia. Incluso algunas regiones —como el País Vasco— incumplen esta asociación, siendo industrializadas, pero con familias extensas y con bastantes hijos/as, explicable en parte por los altos niveles de religiosidad católica. No se observa una reducción del tamaño de familia: son 4,5 miembros en el año 1859, 3,9 en 1910, 4,2 en 1940 y 4,0 miembros en 1960. Durante el inicio de los años sesenta este tamaño parece incluso aumentar (hasta 4,4 en 1966). Los procesos de urbanización e industrialización no producen cambios radicales en la estructura familiar, lo que deja un poco intranquilos a los/as investigadores.

La estructura económica y ocupacional explica muchos de los cambios sociales que se producen: son efecto y consecuencia. La proporción de población activa en la agricultura (porcentaje de PAA) es el indicador más manejado en los años sesenta para medir e interpretar el desarrollo económico, precisamente porque en el inicio del desarrollo es un indicador sensible. Se observa una cierta obsesión por los indicadores sociales, como si los indicadores fueran a cambiar a la realidad, cuando en realidad es lo contrario. El porcentaje de PAA pasa en el siglo de un 61 por ciento en 1900 a un 36 en 1964. Todavía en 1960 el porcentaje de PAA es aproximadamente del 41 por ciento, bastante por encima de Francia (22) o Italia (33). Estas diferencias llevan a que se plantee el desarrollo en forma de «equis años

de retraso con respecto a Francia, o equis años respecto de Italia». Esta formulación es usual en los años sesenta. En plena euforia desarrollista se considera al crecimiento económico como algo lineal, que ocurre progresivamente, con los países avanzando al unísono como en un ballet. La posición de España en 1957 es similar a la de Italia tres años antes, o tres años por delante de Portugal. En otros indicadores se insiste en la década de retraso que mantiene España respecto de Italia.

El desarrollo escaso de la agricultura, junto a otros indicadores ocupacionales, justifica que España mantenga un atraso de aproximadamente una década respecto de Italia o Japón. El desarrollo de la agricultura va por detrás del desarrollo industrial, como algo residual. En la primera mitad de la década de los sesenta apenas se ven indicios de desarrollo de la agricultura. Incluso las provincias vascas (más Cantabria y Asturias) tienen un nivel de mecanización en el campo inferior a lo esperable. Las diferencias entre minifundio en unas partes de España y latifundio en otras —y su persistencia— se señalan como otra característica negativa. El nivel de distribución de la tierra es menos igualitario que en otros países comparables de la Europa meridional. Se produce un abandono psicológico y real del campo, junto con un estancamiento agrícola. La urbanización se incrementa no tanto porque la ciudad atrae, como porque el campo *expulsa*.

Se aplica el modelo de las «ocho Españas», que se publica en inglés en esas mismas fechas. Se combinan dos indicadores a nivel provincial: *proletarización* (porcentaje de trabajadores no cualificados del total de población activa) y *clase media urbana* (porcentaje de clase media del total de población no agraria). Se forman así siete grupos de provincias, más Madrid, que suponen una visión de la estructura social dinámica de la sociedad española. Las *ocho Españas* son: Burguesa, Proletaria en transición, Clases medias en transición, Madrid, Clases medias, Señorial en transición, Señorial, y Proletaria. Esta tipología se adopta por sus posibilidades de predicción, incluso de actitudes y preferencias políticas. Se demuestra que correlaciona bien con los votos a las derechas en 1936, o con el voto socialista en 1933. La estructura y los problemas sociales son diferentes en la España burguesa, que en la de clases medias, o en la señorial.

En 1950 la tasa de analfabetismo en España era del 17 por ciento. En 1964 se reduce al 10 por ciento. Es todavía una tasa excesivamente alta para lograr un desarrollo acelerado y la distribución importante de los beneficios de ese desarrollo. Hay poca población con estudios universitarios (3 por ciento de las mujeres, 10 por ciento de los varones). Las diferencias por género son todavía importantes, y crecen con el nivel de instrucción del varón: «Creemos que este distanciamiento cultural entre los esposos, que ocurre en buena parte de las familias españolas, puede ser un factor originante de muchos conflictos y tensiones internas que influirán, sin duda, en el clima de aspiraciones para los hijos, apetencias de movilidad, etc.» Sin embargo, los datos señalan que las tasas de escolaridad de las mujeres en el bachillerato —aun siendo más bajas que las de los varones— crecen a más velocidad.

La escolarización es bastante piramidal. En el curso 1963-64 por cada mil personas de 4 a 14 años hay 56 estudiando, de 10 a 17 años hay 22, y entre 17 y 24 años sólo hay un 5 por ciento de la población estudiando. El desarrollo requiere y contribuye luego a que se produzca un sistema educativo de masas, algo que no es evidente en la década de los sesenta. El desarrollo económico precede al educativo (al revés de lo que se podía pensar, y contrario también a lo que sucede con sanidad). Las diferencias de escolarización están relacionadas con la situación económica familiar y con el nivel de desarrollo provincial. Ambos factores combinados discriminan las posibilidades educativas en la España de los años sesenta. Pero se señala entonces que «las diferencias de clase cuentan mucho menos en las provincias más pobres, en donde la clase social más desahogada no aprovecha, proporcionalmente a los recursos, las ventajas de la educación». Se llega así a una consecuencia importante: «El desarrollo económico no significa automáticamente la extensión de la igualdad de oportunidades en el acceso a la instrucción según la clase social, sino que en determinadas circunstancias puede, incluso, llevar a extremar las diferencias sociales.» Se explica así la ambivalencia de la educación como inversión y como factor de desigualdad.

La pobreza tiende a ser un problema social dominante durante toda la década. No es que la pobreza sea mayor que antes, pero a partir del despegue económico es más visible y se considera más injusta. Se produce así un redescubrimiento intelectual de la pobreza, tras la

polémica de Las Hurdes en 1922. Esta es una pauta típica de las sociedades industriales, que cada ciertos años re-descubren que hay pobreza, la debaten, tratan de atajarla, para terminar olvidando el tema. Los años sesenta suponen en España una de esas etapas de preocupación especial por los/as pobres y la pobreza. Los datos oficiales señalan que en los suburbios de Madrid en esas fechas hay unas 30.000 chabolas, que suponen el 6 por ciento de la población de la ciudad, con un 43 por ciento de población menor de catorce años, y sólo un 1 por ciento con agua corriente y un 4 por ciento con retrete. La situación social no concuerda, pues, con la idea de que España en esas fechas está modernizándose, desarrollándose económicamente y experimentando un cambio social considerable. Los cambios sociales reales tardan un poco más en hacerse visibles.

### 3. EFECTOS NO QUERIDOS DEL DESARROLLO

Desde 1960 a 1970 en España se conoce como la década del desarrollo. Un año antes (en 1959) se da simbólicamente fin a la autarquía económica con un Plan de Estabilización. En esta década se ponen en marcha los dos primeros planes de desarrollo cuatrienales. Es una década de estudios famosos, informes elaborados y grandes leyes. El *Informe del Banco Mundial* de 1962, el *Proyecto Regional Mediterráneo* al año siguiente, el llamado *Libro Blanco* (de Educación) en 1969, con la anunciada *Ley General de Educación* de 1970, y los dos *Planes de Desarrollo* de 1964-67 y 1968-71, marcan toda esta década con la ilusión del desarrollo. Desde otra perspectiva se considera explícitamente a España como un «enigma sociológico», siguiendo una larga tradición inquisitiva de los/as intelectuales españoles. La pregunta central se inicia con la duda de si es posible el desarrollo y sus consecuencias, y se concreta en *¿Por qué no es España todavía una sociedad industrial avanzada?* El retraso se debe a las contradicciones de la propia sociedad española.

La estructura demográfica española hay que entenderla en el contexto mundial, entre un modelo latinoamericano y un modelo europeo, pero cada vez más cercano a este segundo. La población infantil no es tan numerosa como en los países latinoamericanos y el crecimiento se mantiene constante —sorprendente por su regularidad—

en torno al 1 por ciento anual. Natalidad y mortalidad descienden al unísono, aunque siendo siempre un poco más elevadas sus tasas que en el contexto centroeuropeo. El cambio se produce gracias a un control de natalidad «irracional», se señala en los estudios sociológicos globales, es decir, al retraso en el matrimonio y a una proporción elevada de españolas/es que permanecen solteras/os. La fecundidad es más alta de lo previsto en edades más tardías. Los hijos/as son tardíos por dos razones: retraso en el matrimonio y espaciamiento (o intervalo intergenésico) largo. En los últimos años de la década de los sesenta la edad de matrimoniar se adelanta, y sin embargo la natalidad disminuye. Eso sugiere que las parejas están empezando a utilizar sistemas nuevos, más efectivos, de control de natalidad. Como en otros factores estructurales de la sociedad española se notan componentes modernizadores de la vida social. Las pautas demográficas son cada vez más europeas, pero muestran cierto retraso, y sobre todo permanecen algunos elementos tradicionales. Esta afirmación sobre el cambio demográfico es aplicable a otros muchos sectores sociales hacia 1970.

El análisis de las diferencias regionales y la aceptación de la existencia de diferencias importantes (y en algunos factores crecientes) es una característica de estos años. Se basa en una situación especial, que es la baja densidad de la población española, y su distribución dispersa en varios núcleos. Para explicarlo se elabora y difunde la teoría de la *corología* de Román PERPIÑA, que estructura la distribución de la población de la península en un hexágono, con seis vértices o *dasico-ras* que concentran población, y un centro que coincide con Madrid. De una distribución más equilibrada y homogénea en el siglo pasado, se va evolucionando —como causa/efecto del desarrollo económico y del proceso de urbanización— hacia una concentración demográfica en ciertas zonas separadas. Este fenómeno de cambio social peculiar español se produce de forma acelerada en las décadas de los sesenta y setenta. Se forma un *desierto interior* que genera disfunciones y problemas diversos.

El cuanto al desarrollo (medido por la distribución regional de la renta) España mantiene en 1970 un nivel intermedio dentro de Europa. La región más rica es aproximadamente tres veces más rica que la región más atrasada. Esta diferencia del triple es similar a otros países comparables (como Italia). Las diferencias parecen acortarse gradualmente (de 3,7 veces en 1949-60 a 2,7 veces en 1955-67). Eso

se produce, en parte, por un movimiento migratorio interior importante. Pero esas relaciones son espontáneas; es decir, se miden y evalúan pero no se planifican. A partir de mediados de los sesenta es un factor que empieza a cambiar, con la planificación indicativa del Plan de Desarrollo. El *Informe del Banco Mundial* de 1962 propone la atenuación de las diferencias regionales antes que un desarrollo industrial conjunto. De ahí nace la planificación de los llamados «polos de desarrollo». Lo peculiar del caso español es que las zonas de desarrollo y de no-desarrollo están mezcladas, sin configurar exactamente un sur o un norte homogéneos.

El meollo de la estructura social es precisamente la estratificación y movilidad social, es decir, la medida de la desigualdad social. En España se observa que existe un modelo diferente de desigualdad en el campo (posesión de tierra) que en la ciudad (nivel ocupacional). «En el campo tenemos además un sistema dualista de gran separación de clases en el sur: es un resto de la vieja relación señor-siervo, que ya sólo subsiste en los países del “tercer mundo”.» Hay modelos de desigualdad tradicionales que coexisten con modelos industriales y desarrollados; esta es una de las primeras características del sistema de estratificación social español.

La situación global es que la distribución de la renta es más desigual que en la mayoría de los países europeos, aunque parece —los datos de la época no son concluyentes— que esta desigualdad se está moderando. Hacia 1950 los jornaleros/as y obreros/as no calificados del campo son aproximadamente el 23 por ciento de la población activa. En 1965 suponen sólo el 10 por ciento. Se incrementa la proporción de trabajadores (calificados) urbanos: el 22 por ciento de la población activa. La nueva clase media urbana aumenta a costa de la reducción del número de agricultores. Muchos otros trabajadores/as emigran. En la década salen al extranjero más de dos millones de trabajadores (bastantes son emigrantes de temporada). En total hay entre medio millón y un millón de españoles/as trabajando permanentemente en el extranjero —la mayoría en Europa—, que suponen para España diversas ventajas.

El capítulo quinto, titulado *Vida política y asociativa*, del FOESSA 2, fue censurado, y no publicado con el resto del Informe en 1970 (las páginas 371-431 fueron suprimidas). El capítulo quinto censurado re-

conoce que una de las críticas más importantes al análisis del FOESSA 1 es que para realizar un análisis de la situación social global de España no se tuvo en cuenta (en 1966) el fenómeno del poder político: «La circunstancia política es parte principalísima de la estructura social y más en un país como España, sujeto como está a un ritmo de cambio sin precedentes, con una densa historia política tras sí, con un problema de integración regional bastante complejo, con la expectativa, siempre pendiente, de su eventual incorporación a la Comunidad (económica y más tarde política) Europea». (3) Esto está escrito en 1969. Pero la dificultad mayor para el análisis de la realidad política española se basa en la ausencia en España por esas fechas de dos elementos fundamentales de la vida política pluralista: el voto regular y los partidos políticos. Los informes sociológicos globales hasta la muerte de Franco se enfrentan con que por un lado no hay elecciones regulares ni partidos políticos, y por otro no se les permite el análisis directo del poder de Franco.

La hipótesis fundamental del capítulo quinto es la apatía política española. Se entiende que es una interpretación irónica cuando se está realizando el análisis de un sistema que no es democrático. Los que mandan, o el poder en España, se analiza como doce poderes de hecho, «potencialmente activos todos ellos, aunque con una mayor o menor eficacia real, y analíticamente distintos». Se presentan por un orden jerárquico, en que el primero es el *poder otorgador* y el último es el *poder espectador*. Esos dos extremos: son Franco y el pueblo español. El poder otorgador «corresponde a la Jefatura del Estado, quien es la fuente sancionadora de todos los demás poderes políticos. Por definición, nadie puede enfrentarse a él sin salirse del sistema». Hay que fijarse en la forma en que se evita citar directamente a Franco, usando el apelativo de «la Jefatura del Estado». Al otro extremo está el poder espectador, como se le denomina, que es «en abstracto el “pueblo español” en cuanto no está incluido en los otros [once] poderes. Es todo y es nada. Teórica y potencialmente puede otorgar otras formas de poder (en la medida en que el régimen se define como “democrático”). En general, asiste, participa, asiente o disiente, de forma

---

(3) FOESSA 2, pág. 373. Hay que recordar que las páginas 371 a 431 no se encuentran en el ejemplar publicado, y que tienen que ser consultadas en ediciones mimeografiadas. Cualquier persona interesada puede solicitar una copia al Departamento de Sociología, Universidad de Barcelona, Avenida Diagonal 690, 08034 Barcelona o al e-mail: demiguel@riscd2.eco.vb.es.

silente y pasiva». Pero el estudio no analiza luego ninguno de esos dos «poderes» (ni a Franco, ni al poder espectador), siendo precisamente los dos más importantes.

En 1963 Juan J. LINZ realiza un análisis del comportamiento político de la población española ante unas posibles elecciones futuras en base a aceptar la premisa de que el sistema puede funcionar como en Italia, teniendo en cuenta la variable de estratificación social. Este cálculo se puede ver en la Tabla 1.2. El resultado que se predice es un 41 por ciento de votos comunistas, un 40 a la democracia cristiana y solamente un 14 por ciento a la derecha. No se comentan más esos datos en el Informe FOESSA, pero se hace referencia al artículo original. Los cálculos de Juan J. LINZ generaron luego —con las elecciones democráticas de 1977— una polémica sobre lo acertado de las estimaciones (4). Esta tabla es una de las más debatidas en la Sociología española, y seguramente una de las más interesantes.

En cuanto a niveles internacionales de salud, la España de los años sesenta aparece en una mala posición. Es uno de los sectores históricamente más retrasados, a la cola de Europa. En el Gráfico 1.1 se observa la esperanza de vida al nacer (mujeres) alrededor de 1963; el gráfico recuerda la expresión de Machado, de España como *el rabo por desollar de Europa*. Pero lo importante es que pone de manifiesto que hasta un cierto nivel de desarrollo (alrededor de los 500 dólares de PIB) la riqueza del país es una variable determinante, pero que por encima de ese nivel aproximado no existe una asociación clara. Es la primera vez que se anuncia una de las hipótesis más importantes, y

---

(4) Es importante recoger aquí las explicaciones que el propio investigador realiza: «El análisis me llevó a estimar el voto sumado de comunistas y socialistas —de izquierda— en España en un 41%, frente al 37% en Italia. En las elecciones de 1977 el PCE-PSUC obtuvo el 9% de votos y el PSOE el 29%, que suman el 39% para la izquierda, ignorando partidos pequeños (3%) y la izquierda abertzale. El «gran error» de la predicción es un voto del 40% para partidos democristianos. Lo cierto es que el equipo de la Democracia Cristiana en 1977 obtuvo el 1,4% de votos, a lo que quizá habría que añadir el 1,7% del PNV. Es obvio que la Democracia Cristiana fracasó, a pesar de los esfuerzos de personalidades como Ruiz Giménez y Gil Robles (en 1960 dos de las figuras más conocidas de la oposición). El error estaba en que cuando escribí el trabajo no era aún predecible el impacto del Concilio Vaticano II en la Iglesia española, ni la oposición del cardenal Tarancón no sólo a que la Iglesia se identificara con un partido, sino incluso a que los partidos usaran el adjetivo «cristiano», ni que la izquierda no hiciera bandera del anticlericalismo (aunque esa posibilidad yo ya la apuntaba). No hubo Democracia Cristiana y sí

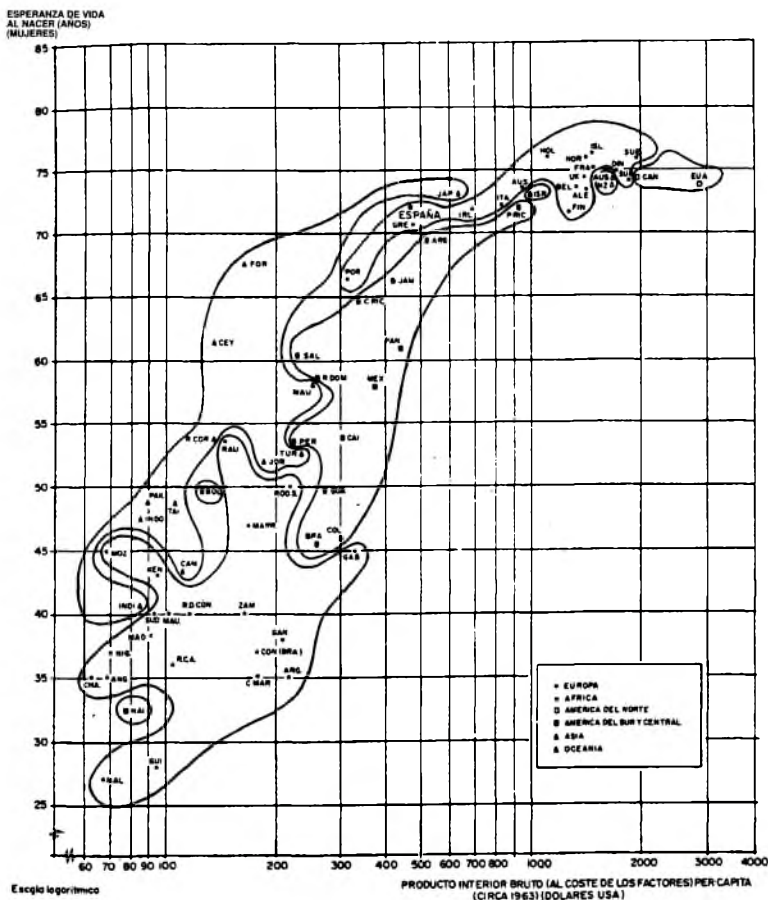
TABLA 1.2  
 SUPUESTA COMPOSICION DEL ELECTORADO ESPAÑOL SEGUN EL PARTIDO  
 DE PREFERENCIA EN EL CASO HIPOTETICO DE UNA ELECCION CON PARTIDOS  
 Y SUPONIENDO QUE LOS DIFERENTES ESTRATOS SOCIALES VOTARAN  
 COMO EN ITALIA (HACIA 1964)

ESTRATOS SOCIALES	% DE VOTOS DEL TOTAL DEL ELECTORADO				
	Comunistas y socialistas de izquierda	Socialistas democráticos	Demócrata- cristianos	Derecha	Total
A) <i>Campesinos</i>					
Empresarios agrarios	—	—	0,3	0,7	0,9
Pequeños agricultores	5,4	0,9	15,0	2,1	23,0
Jornaleros agrícolas	9,3	0,3	2,6	1,4	13,6
B) <i>No campesinos</i>					
Estratos altos y medios	3,7	1,7	12,0	6,8	24,2
Obreros	22,6	1,8	9,2	1,8	34,5
<b>TOTAL</b>	<b>40,9</b>	<b>4,7</b>	<b>40,5</b>	<b>13,9</b>	<b>100</b>

FUENTE: FOESSA 2, pág. 426 (Tabla 5.43).

GRAFICO 1.1

ESPERANZA DE VIDA AL NACER (MUJERES), SEGUN LA RENTA «PER CAPITA» NACIONAL, POR PAISES Y CONTINENTES  
(Circa 1963)



FUENTE: FOESSA 2, pág. 759.

que más problemas crea en el análisis del sector sanitario en el mundo varias décadas después. Se empieza a cuestionar la efectividad de los sistemas sanitarios y el incremento del gasto en recursos estrictamente sanitarios y médicos.

El desarrollo español se caracteriza por un desarrollo económico insuficiente, con un proceso de industrialización tardío y a trompicones, pero «con unas egregias minorías intelectuales, unos exquisitos *litterati* que podían moverse con harta soltura por los salones culturales y académicos de Europa». La evolución del sistema educativo pasa por esta visión rápida, pero aguda: «Hasta bien entrado este siglo, el sistema de enseñanza no pasa de ser una institución dedicada al exclusivo uso de las minorías, como requisito simbólico que dará a sus hijos el derecho a seguir mandando en la vida política, social y económica. Solamente en la década de 1950-60, y sobre todo en la siguiente, comienza a notarse un impulso suficiente que puede derrumbar el viejo armazón de la educación elitista. En los tiempos que corren (1970) no sólo se anuncia la “educación de masas”, sino que la educación parece haberse transformado en una especie de panacea que va a resolver todos los males sociales». La educación se ve alternativamente como mecanismo reproductor de la estratificación social o como elemento de cambio e innovación. En realidad son ambas cosas.

En el curso 1965-66 hay más de un millón de niños/as sin escolarizar. Todavía en 1968 hay unos 800.000 niños/as de 6 a 13 años sin

---

hubo UCD (en la que se incorporaron bastantes demócratas cristianos). La UCD obtuvo el 35% de los votos. Dada la oposición de la Iglesia la UCD no era, ni podía ser, un partido democristiano. Pero la composición social y la posición en el espectro izquierda-derecha eran en gran medida homólogas a las que tenían en otros países los partidos democristianos. Como en Italia no había partidos nacionalistas periféricos significativos, para la comparación de los dos electorados habría que sumar el catalanismo de centro al voto de la UCD. El 40% que yo predecía para una hipotética Democracia Cristiana en España no está tan lejos de la suma del 35% de la UCD y del 4% de Democracia i Catalunya: en total un 39%. Si se sumara el voto del PNV, que también tiene características sociales comparables, la aproximación a la predicción sería aún mayor. Lo que se confirmó es que el 40% previsto y el voto real en 1977 estaba por debajo de la suma de votos de la izquierda, y era menor que el 42% que tenía la Democracia Cristiana en Italia, entonces dominante. Lo que resultó un poco alta fue la estimación del voto de la derecha (incluyendo moderados y neofascistas): el 14% en España frente al 16% en Italia, donde a diferencia de España el neofascismo sigue vivo. Alianza Popular tuvo un 8,4% y los grupos de extrema derecha un 0,6%”. Comunicación personal de Juan J. LINZ (4 marzo 1994), por escrito, desde Yale University.

escolarizar. Por eso llama la atención que los estudios previos no concluyan con que la educación primaria es realmente el principal problema educativo español. «En el fondo, esta falta de interés de los expertos por la enseñanza primaria obedece a razones ideológicas: a que es un tipo de enseñanza que no sirve para seleccionar a la élite, no presenta problemas de orden público, no es un objetivo de las Ordenes Religiosas, no se las tienen que ver con el Cuerpo de Magisterio (que goza de escaso prestigio y de aún más escaso poder) y, en definitiva, no es un tema que produzca brillo intelectual o político. En determinados ambientes de la sociedad española resulta incluso hasta de mal gusto insistir en la preocupación por la enseñanza primaria.» En 1968 todavía un 30 por ciento de las unidades escolares son escuelas unitarias (los niños/as de 6 a 13 años asisten juntos con un solo maestro/a). El nivel de calidad es deficiente. El nivel pre-escolar es incluso peor: en 1968 sólo están escolarizados el 57 por ciento de los niños/as de cinco años.

La crítica del sistema de *bachillerato* se refiere a su dualismo: un sistema público (escuelas e institutos) y un sistema privado (de colegios mayoritariamente religiosos). Este sistema, que todavía existe, es claramente bipolar en esos años: «Desde hace un siglo vienen coexistiendo en nuestro país dos sistemas de enseñanza. Uno con *escuelas públicas*, para la clase trabajadora y campesina, donde se preparaban a la mayoría de los niños para incorporarse al mundo del trabajo en una ocupación de tipo manual que no requiriese especialización profesional, y a otros pocos para un sistema de aprendizaje con miras a convertirlos en obreros especializados. Con independencia de esta “escuela nacional” las clases dominantes fueron creando su propio sistema de colegios, con un programa de orientación general y con una formación de especial dedicación a los valores morales inculcados mediante la enseñanza y prácticas de tipo religioso. La función central de estos colegios, aparte de la transmisión de los valores de clase, era la de preparar a los alumnos para una ulterior carrera universitaria.» Este sistema de herencia de la clase social se ve algo trastocada por los cambios sociales que se producen con el desarrollo económico de los años sesenta: «Este esquema dualista de la enseñanza respondía claramente al dualismo general que imperaba desde siempre en nuestra estructura económica y social, fiel remedo, a su vez, de una concepción estática de dos clases sociales: “los de arriba y los de abajo”. El esque-

ma era bien simple y respondía con perfección a las demandas de una sociedad agraria en que una “clase mandarinesca”, por decirlo así, se perpetuaba a sí misma y se legitimaba por los títulos académicos. Hasta estos momentos el bachillerato en nuestro país ha sido la manifestación clara y expresa de un sistema educativo clasista y orientado sobre todo en una dirección académica, apta exclusivamente para las profesiones clásicas, en un ambiente retórico y humanístico. Lógicamente, este esquema tan primitivo tiene que estallar con el advenimiento de una sociedad industrial y la crisis de una sociedad predominantemente agraria». La coexistencia, pues, de dos modelos de bachillerato en esos años —cortados además por la variable educación religiosa— es la estrategia fundamental de herencia social durante el franquismo. Este modelo no cambia fácilmente, aunque en dos o tres décadas empieza a sufrir modificaciones. Así, por ejemplo, aumenta el número de colegios laicos, cada vez más importantes o prestigiosos, donde la élite empieza a enviar a sus hijos/as.

Se empieza ya a hablar de (y a amenazar con) una *Universidad de masas*, aunque no se sitúa la llamada «explosión estudiantil» hasta después de 1975. Tras la Guerra Civil (en 1940) hay en toda España unos 38.000 estudiantes/as universitarios. En 1960 se duplican; son ya 77.000. En 1967 se vuelven a duplicar otra vez, alcanzando la cifra de 153.000. Estas cifras dan una idea del crecimiento acelerado de la tasa de estudiantes universitarios (por cada 10.000 de población los/as estudiantes pasan de 14 a 25, y en 1967, a 46). La situación no es, pues, crítica, sino ventajosa «e incluso nos atreveríamos a decir que excesiva para nuestro nivel de desarrollo». El problema es su rendimiento, que es deficiente. Se calcula que se va a necesitar un contingente de profesores (más aún en la enseñanza media) superior al planificado. Además el éxito escolar es bajo. Una gran parte del censo estudiantil está compuesto por repetidores y estudiantes libres. En estos años del desarrollo entran cada vez más estudiantes en el sistema de enseñanza, pero no salen más graduados/as (a todos los niveles). En la Universidad llama la atención la pérdida de esos efectivos estudiantiles, en parte explicable por el sistema de «estudiantes libres». Son problemas que el Gobierno de entonces no sabe solucionar.

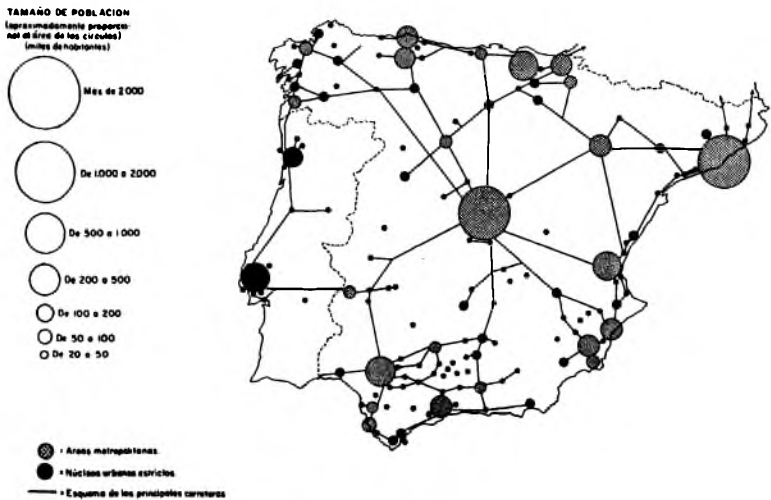
El nivel de urbanización español es alto. Desde 1950 supera la media europea. La urbanización es además uno de los pocos procesos sociales que no se detienen con la Guerra Civil (1936-39). En 1965

uno/a de cada tres españoles vive en una ciudad de más de cien mil habitantes. La estructura urbana de la Península Ibérica puede verse en el Mapa 1.1. Pero en el fondo la urbanización no depende exactamente del proceso industrializador; las ciudades españolas crecen a más velocidad que la industria. Conviene, pues, estudiar la estructura urbana global y entender su funcionamiento, algo que los estudios sociológicos globales empiezan a hacer. «En estos años estamos asistiendo a una progresiva urbanización en ciertas provincias que iniciaron históricamente este proceso y a la contención del proceso urbanizador en las provincias que lo habían iniciado prematuramente o que están más lejos de iniciarlo. Según eso, la España rural y la España urbana constituirán una dicotomía o contraposición cada vez más clara, al revés de lo que está ocurriendo en algunos países industriales.» Se estudian las redes de ciudades, y la llamada «capitalidad gemela» de España: Madrid y Barcelona.

La idea de que en España clase social y procreación están relacionadas produce en los años sesenta cierta sorpresa. Los estudios sociológicos

MAPA 1.1

## ESTRUCTURA URBANA DE LA PENINSULA IBERICA EN 1960



FUENTE: FOESSA 2, pág. 1191. Los datos corresponden a los censos de población de España y Portugal de 1960.

descubren que las familias más ricas son las que tienen más prole, mostrando así una pauta diferente a otros países. En realidad la natalidad es más alta en ambos extremos de la pirámide social: en las clases más bajas de las zonas rurales («por ignorancia», se señala entonces), y en las clases urbanas más altas (debido a su «religiosidad más elevada»). La fecundidad es mayor en las provincias más pobres. Pero lo novedoso es contrastar los datos que confirman que la religiosidad y la clase social son las dos variables más importantes para explicar la fecundidad. Los obreros/as, urbanos, controlan mucho la natalidad, algo que no se supone antes.

#### 4. UNA SOCIEDAD ENTRE DOS CRISIS

Los años setenta son decisivos para la historia contemporánea de España. La crisis económica mundial que se inicia a finales de 1973 coincide con la muerte de Franco a finales de 1975. Se juntan dos crisis —económica y política— que caracterizan toda la década de los setenta y los cambios sociales que se suceden. Tras una década de intenso crecimiento económico se inicia una cierta recesión. Durante los primeros años esta crisis económica es poco evidente, pues el país está pendiente del futuro político y de encontrar una vía hacia la democratización. *¿Qué va a ocurrir en España?* es la pregunta diaria de esa época. En mitad de este proceso aparece, en 1976, el FOESSA 3. La mayor parte está escrita, pues, antes de la muerte de Franco, aunque el Informe aparece unas semanas después.

En 1975 los cambios sociales que se producen son importantes y algunos irreversibles. El *Mayo del 68*, que apenas tiene impacto en esos años en España, revoluciona unos años después la Universidad pública y franquista, donde la religión (católica) es asignatura obligatoria. Las antiguas fuerzas que apoyaron el régimen de Franco han ido cambiando, incluso el propio Ejército. La hipótesis generalizada es que las fuerzas de apoyo a la Dictadura —el macizo de la raza— experimentan cambios cualitativos. Se es testigo de un cambio acelerado: «Las cosas empiezan a cambiar muy de prisa en este país y, sobre todo, se ha producido el gran cambio de la muerte del General Franco». Las transformaciones económicas, así como las alianzas y apoyos de grupos sociales, demandan una vida democrática en un futuro inmediato: «La España estructuralmente cambiada requiere un cambio político sincrónico con la nueva situación. Eso es lo único

que falta para que los nuevos españoles sean, de verdad, nuevos del todo». El objetivo es conseguir las distintas libertades de un sistema democrático y poder elegir democráticamente a los/as gobernantes.

En los años setenta se es más crítico con respecto del crecimiento económico de la década anterior, señalando que se producen déficits de puestos de trabajo que obligan, por ejemplo, a emigrar a Europa, y a un tímido crecimiento de la tasa de empleo femenino. Hay un paro encubierto considerable, que empieza ya a evidenciarse como uno de los problemas sociales más importantes. Se observa también el proceso de envejecimiento de la población, que es acelerado (en comparación con otros países) y que supone consecuencias demográficas y sociales problemáticas. Este envejecimiento se produce fundamentalmente por la caída de la fecundidad. Se prevé que estos dos factores seguirán exagerando su tendencia en el futuro. La emigración al exterior aumenta: «En el interior del país el proceso migratorio ha sido de tal fuerza, que ha deteriorado seriamente la estructura por edades. Hasta tal punto ello es cierto, que el proceso de desertización es ya irreversible en muchas zonas por razones puramente demográficas. Es decir, aun suponiendo que fueran nulas las pérdidas por emigración a partir de ahora (1975), muchas zonas seguirían viendo declinar su población debido al envejecimiento». Este proceso de envejecimiento produce además un aumento de la tasa de dependencia. En general se considera que el crecimiento económico y la industrialización acelerada han producido una situación de *deterioro demográfico* irreversible. Curiosamente la crítica al desarrollo se realiza desde una posición conservadora, la de que conviene mantener la estructura de población incambiable, sin justificar esa distribución.

Se reconoce el aumento espectacular de la esperanza de vida en los últimos años, aunque se produce una desaceleración relativa, pues se está llegando ya al techo biológico (en esperanzas de vida globales de la población alrededor de los 80-85 años). En 1970 España alcanza ya una esperanza de vida al nacer de 69 años para el varón y de 74 años para la mujer, muy similares a las de Francia o Italia. El avance se debe en parte a la bajada espectacular de la tasa de mortalidad infantil (TMI), aunque los demógrafos/as reconocen que todavía hay una proporción de mortalidad infantil exógena que puede ser reducida aún más. Lo optimista es que las diferencias de mortalidad a nivel regional disminuyen, e igualmente la TMI. Las nuevas estrategias ante

la muerte demandan una política dirigida mucho más a la prevención de accidentes, y basada en un sistema hospitalario organizado y no en «consultas y recetas». Es curioso que algunos especialistas demanden un mayor desarrollo de los hospitales cuando en el mundo se inicia una tendencia clara de deshospitalización a todos los niveles.

Por vez primera, en 1970, el sector servicios en España crece a mayor velocidad que el industrial. En los años setenta se produce el proceso de tercerización anunciado en estudios anteriores, y que es característico de las sociedades más desarrolladas. Desde el marxismo se interpreta que «estos cambios son un reflejo del creciente predominio del modo de producción capitalista sobre los modos de producción precapitalistas». En la industria se observa un cierto proceso de concentración, disminuyendo el número de los/as pequeños empresarios y trabajadores independientes. La población no asalariada se concentra más en el sector servicios (terciario). El sector primario (agricultura) deja progresivamente de tener asalariados/as. Los cuadros superiores del sector público empiezan a ser más numerosos que los del sector privado. El número de empleados/as aumenta mucho. Los obreros/as adquieren un nivel de cualificación más elevado.

En 1973 la movilidad intergeneracional total entre estratos se calcula en un 24 por ciento. Pero dado que la movilidad estructural ascendente (es decir, la relativa a los cambios ocurridos en la composición de los estratos) es alrededor de un 15 por ciento, la movilidad neta ascendente es aproximadamente del 3,4 por ciento y la movilidad neta descendente del 5,5 por ciento. En el fondo no está justificado del todo el anular los efectos de la movilidad social estructural (ascendente), pues hay personas que se elevan de estrato. Como se puede ver en la Tabla 1.3, la probabilidad de que los hijos/as de estratos populares permanezcan en estratos populares es del 80 por ciento, mientras que en los estratos medios es sólo del 60 por ciento: bajando el 26 por ciento y subiendo el 14 por ciento. La probabilidad de que los hijos/as de estratos dirigentes (utilizando siempre la terminología de la tabla) pasen a engrosar las filas de los estratos populares es del 1 por ciento, mientras que al revés, pasar de estratos populares a estratos dirigentes, sucede en un 3 por ciento de los casos. Pero en general la movilidad de los estratos populares es baja. Lógicamente predominan los trayectos cortos sobre los largos. Los estratos altos tienen 8,5 veces más

posibilidades de perpetuarse que si el sistema fuese totalmente igualitario (es decir, que la probabilidad de un hijo/a no dependiese para nada de la posición social de sus padres). La posibilidad de autoperpetuarse de las clases medias es 2,5 veces mayor que la igualdad, y en los estratos más bajos es 1,2 veces. Se observa, pues, un reclutamiento endógeno en cada estrato.

TABLA 1.3  
MOVILIDAD INTERGENERACIONAL *OUT-FLOW*  
(DE SALIDA) EN ESPAÑA, EN OCTUBRE DE 1973

PADRES	HIJOS			
	Ocupaciones no manuales	Obreros	Agricultura	
Ocupaciones no manuales	77,4	19,8	2,8	100% (727)
Obreros	32,2	65,4	2,4	100% (807)
Agricultura	24,4	27,4	48,2	100% (1.530)
				N (3.063)

PADRES	HIJOS			
	Estratos dirigentes	Estratos medios	Estratos populares	
Estratos dirigentes	63,5	33,5	1,2	100% (167)
Estratos medios	13,7	60,0	26,3	100% (422)
Estratos populares	2,7	17,5	79,8	100% (2.475)
				N (3.064)

FUENTE: FOESSA 3, pág. 743 (Tabla 3.4a y 3.4b).

El *nacional-catolicismo*, y la identificación Iglesia católica y Estado franquista, es una de las características básicas de la estructura so-

cial española. En ese sentido el estudio de la situación religiosa es básico para entender los cambios que se producen en la estructura social. El tema que preocupa a la población española es precisamente la unión Iglesia-Estado, que representa la *legitimación* más importante del franquismo. A la Iglesia católica lo que le preocupa es el proceso acelerado de *secularización* que se experimenta en la década de los setenta, a veces denominado «crisis socio-religiosa». A nivel de legitimación de la dictadura la Iglesia católica española se distancia (leve y gradualmente) del franquismo a partir del Concilio Vaticano II en 1966, y ya con más intensidad a partir de 1975.

Pero quizá el cambio sociológico más importante que se produce en el tema de religiosidad católica en España en la década de los setenta es que el proceso de secularización se produce fundamentalmente por arriba de la pirámide social. Las clases altas ya no parecen ser las más religiosas, algo que en décadas pasadas explica, por ejemplo, la natalidad más alta en la burguesía. Los datos de la encuesta de 1973 demuestran que los estratos ocupacionales menos católicos son los empresarios y directivos, y los cuadros medios, mientras que los más católicos son los inactivos (por la edad) y sus labores (son mujeres). La religiosidad católica ya no aparece asociada con los ingresos familiares. El grupo de ingresos mayores conserva todavía un nivel un poco mayor de creencias, pero se ve superado por las clases más bajas.

En 1976 se publica por fin el primer estudio de sociología política dentro de los ESG. Es el capítulo último del FOESSA 3, y seguramente el más leído y citado durante esa década. El punto de partida teórico enlaza con el FOESSA 2: «El pueblo español, que ha sido el artífice fundamental sin el cual no podría explicarse el cambio económico-social que se produce en el país en estos años, no ha sido más que un mero espectador en el proceso político». Sorprende un poco a los/as investigadores que un país pueda crecer económicamente y transformar sustancialmente sus estructuras sociales sin que se produzcan cambios en su sistema político. Se pasa el mítico listón de los mil dólares de renta *per capita* sin que nada ocurra; en este sentido, España se presenta como un caso atípico (*the case of Spain*).

El progreso en pocos años es considerable: en 1968 sólo un 40 por ciento de la población está a favor de la libertad de prensa, y en

1973 es el 74 por ciento. Las diferencias por clase social en 1968 van desde el 26 por ciento en la clase más baja hasta el 54 por ciento en la clase más alta; un lustro después va desde el 65 por ciento hasta el 86 por ciento. Progresivamente se homogeneizan las actitudes liberales en las diferentes regiones, disminuyendo las diferencias provinciales. Destaca la actitud liberal de Canarias. En el contexto español las clases más altas, con mayores ingresos, son más partidarias de las libertades públicas: prensa, culto externo de cualquier religión, asociación sindical obrera y libertad de partidos políticos (por este orden de importancia porcentual). A veces se nota una inflexión en el grupo más alto, pero en el resto los niveles de renta son un buen predictor de actitudes liberales y democráticas. La hipótesis (marxista) generalizada es que la clase burguesa y dominante es retrógrada y la clase proletaria es antifranquista y revolucionaria; no es clara. La identificación de las clases altas con posturas progresistas no debe interpretarse, sin embargo, como una posición de elección política, sino simplemente como una mayor modernidad, y sobre todo una actitud a favor de una democracia con partidos políticos. Esta es la visión consistente que se observa en la España del cambio político.

Es la primera vez que hay datos «electorales» durante el franquismo, y sobre todo la primera vez que se publican. El mapa político se configura como un mapa de modernidad, similar a la hipótesis que explica las conductas inversas por clase social. El voto socialista se concentra en las áreas metropolitanas de Madrid y Barcelona, así como en Cataluña, País Vasco y Navarra, y muy llamativamente en Canarias. Esto coincide con el triángulo industrial del desarrollo español. En cambio los/as votantes del Movimiento y la Falange se concentran en el macizo de la raza, en el interior, sobre todo Castilla la Nueva, Extremadura, Aragón, La Rioja, País Valenciano, Murcia y bastante también en Andalucía. Las *dos Españas* (moderna, industrial y desarrollada una; interior, menos desarrollada, rural la otra) aparecen nítidamente.

La estructura social española durante los años de crisis (económica y política), de la década de los setenta, es paradójica. La estructura social se convierte en problema social, y los antiguos problemas sociales pierden relevancia. Familia, que había sido un tema tratado como problema social en anteriores estudios, adquiere un nuevo valor estructural. En los años setenta no existen sólo dos tipos de familia (tra-

dicional *versus* moderna, extensa *versus* nuclear) sino que es posible diferenciar tipos intermedios y en evolución. La polémica es que España es un país atípico, pues las familias extensas se concentran en zonas industriales y menos en zonas rurales. No son familias extensas tradicionales (personas de varias generaciones unidas por un parentesco estrecho viviendo en la misma casa) sino un modelo nuevo de familia extensa, que consiste básicamente en personas sin parentesco cercano que viven bajo el mismo techo. En los años setenta esta hipótesis previa se complica al distinguirse familias *nucleares reducidas* (representan el 59 por ciento de la población española según el censo de 1970), familias *nucleares ampliadas* con otros parientes (el 15 por ciento de la población), hogares *sin núcleo familiar* (11 por ciento), *familias nucleares, pero numerosas* (9 por ciento), y familias *plurinucleares* (6 por ciento). Esta última es típica casi únicamente de las zonas rurales. En general —por residencia o por relaciones— se observa el paso de familia extensa (tradicional) a otra nuclear (moderna). El tipo más generalizado es la familia nuclear que en 1970 se aplica a las dos terceras partes de la población española.

De la población española (que no está cursando estudios), la gran mayoría tiene estudios primarios, el 88 por ciento. Un 8 por ciento adicional tienen estudios secundarios (bachillerato elemental o superior), y un 4 por ciento tiene estudios universitarios (5 por ciento de los varones, 3 por ciento de las mujeres). Las personas con estudios universitarios se concentran en las ciudades millonarias (en Madrid y Barcelona el 11 por ciento de la población tienen estudios universitarios), y en los niveles de ingresos más altos (en la clase más alta el 38 por ciento tienen estudios universitarios). El desarrollo económico eleva la educación de la población, pero no reduce mucho las tasas de analfabetismo, que corresponden a personas mayores. A principios de siglo la proporción de analfabetos/as en España se estimaba en el 45 por ciento. Antes de la Guerra Civil, en 1930, se había reducido ya a la mitad, al 26 por ciento. A pesar de la guerra, en 1940, se nota un descenso al 19 por ciento. En 1950 la tasa de analfabetismo es ya del 14 por ciento, y desciende al 11 en 1960. En la década del desarrollo la tasa de analfabetismo desciende del 11,2 al 8,9 por ciento. Curiosamente los progresos no se observan en las zonas urbanas, pues el analfabetismo asciende de 6,1 por ciento en 1960 a 6,8 en 1970 (quizá debido a la inmigración proveniente del campo). El gran progreso se realiza

en las edades más jóvenes. La tasa de analfabetismo de los/as jóvenes de 10 a 14 años en 1960 es del 8,3 por ciento. En 1970 ese mismo grupo tiene ya sólo una tasa de analfabetismo del 0,5 por ciento. El progreso es más notable entre las mujeres. Las diferencias provinciales descienden, aunque se conserva la estructura norte/sur (dividida por el *paralelo 40*) ya descrita en estudios sociológicos previos. Al menos para este indicador de tasa de analfabetismo el desarrollo está disminuyendo las diferencias regionales, por edades, y por género.

En 1960 sólo un 1 por ciento de los hogares españoles tienen televisión; en 1973 es el bien más extendido: lo tienen el 85 por ciento de las familias, más que frigorífico (82 por ciento) o lavadora (71 por ciento). Hay que tener en cuenta que el frigorífico y la lavadora (sobre todo la que se denomina «automática») son dos bienes de necesidad real para una familia en una sociedad desarrollada. El progreso entre 1960 y 1973 es espectacular: la posesión familiar de frigorífico pasa del 4 al 82 por ciento, y la lavadora (de cualquier tipo) del 19 al 71 por ciento. El automóvil —que no puede considerarse como una necesidad— pasa del 4 al 38 por ciento en las mismas fechas. Las diferencias entre el campo y la ciudad son considerables: el frigorífico oscila entre el 65 por ciento (pueblos de menos de 2.000 habitantes) y el 96 por ciento (ciudades de más de un millón); la lavadora automática varía entre el 20 y el 43 por ciento. Sin embargo, la TV varía bastante menos: entre 74 y 90 por ciento; el automóvil aún menos, entre el 32 y el 44 por ciento. Algunos indicadores, como vivienda propia, varían inversamente tanto por estrato rural-urbano como por clase social.

En esa misma década el crecimiento de la renta *per capita* (en pesetas constantes) se incrementa en un 80 por ciento. El indicador general de desigualdad de la renta señala que comparativamente hablando España tiene un nivel muy alto de desigualdad (medido por el índice de Gini), aunque disminuye. En 1973 el 9 por ciento de las familias españolas más ricas acaparan más de la cuarta parte de la renta (el 26 por ciento). Un 5 por ciento de familias concentra el 16 por ciento de la renta, pero una década antes poseen el 22 por ciento de la renta. Esto sugiere que las diferencias están disminuyendo. «Queda así puesto de manifiesto que si bien se registra una suave evolución hacia la limación de extremismos, el crecimiento económico no ha conseguido aún una distribución más igualitaria de la renta, objetivo

que debe ser primordial en cualquier medida de política económica.» Hay desigualdades sociales, más de las que son esperables, pero están disminuyendo.

## 5. TRANSICION A LA DEMOCRACIA

Hasta 1975 los estudios sociológicos se centran en el desarrollo económico —el «milagro económico español»— y el inmovilismo político (paradójicamente llamado «el Movimiento»). A partir de 1976 los procesos se invierten: la modernización política acelerada de los años setenta coincide con una crisis económica considerable, que resulta luego más larga de lo previsto. En 1975, tras la muerte de Franco, se inicia la transición política: de supuesta «democracia orgánica» a democracia constitucional, aproximadamente entre 1975 y 1980. Estos cambios políticos enmascaran la crisis económica que se inicia a finales de 1973. En España los desarrollos económico y político no parecen coincidir. Los años setenta son de considerables transformaciones institucionales, pero los cambios sociales ya no son tan acelerados.

La desigualdad social es el aspecto central del análisis estructural. Es un tema —como dicen los sociólogos/as— en que es imposible la neutralidad. En España la desigualdad es el coste del desarrollo. «La preocupación por la igualdad real es hoy mayor que hace 15 ó 20 años. Entre otras razones porque ha fallado la ideología del desarrollismo y la del llamado “fin de las ideologías”. Hoy se ha perdido la fe de los años cincuenta en una erosión progresiva de las desigualdades como consecuencia del crecimiento o desarrollo. Se tendía entonces a confundir el alza en los niveles absolutos de vida (que con alternativas vienen creciendo desde las cavernas) con el grado de desigualdad en la distribución.» La hipótesis central es que el desarrollo de los años sesenta contribuye con nuevas desigualdades en la sociedad española, y paradójicamente la crisis de los años setenta parece que las disminuye un poco.

Una primera sorpresa es que los cambios estructurales ocurridos en España a nivel de igualdad/desigualdad en las dos últimas décadas

—a pesar del enorme desarrollo económico experimentado y los procesos acelerados de urbanización y concentración de la población— son mínimos. La distribución porcentual por hogares de la renta disponible apenas cambia entre 1964 y 1979. Según los datos que se aportan (fundamentalmente de Angel y Julio ALCAIDE), en 1964 el 7 por ciento de los hogares más ricos concentran el 31 por ciento de la renta disponible; en 1979 ese 7 por ciento de hogares más ricos aumenta un poco su proporción de renta hasta el 34 por ciento. La hipótesis inicial es que el desarrollo mantiene las desigualdades sociales, mejorando quizá la posición relativa de la clase más alta.

El orden de riqueza de las ocupaciones permanece inalterable, a excepción de los/as agricultores propietarios, que se ven superados por los/as trabajadores manuales asalariados. Los extremos varían poco entre 1964 y 1970. Las personas más pobres, que son los/as jornaleros, ganan la mitad de lo que corresponde a su número tanto en 1964 (54 por ciento de renta respecto de su población) como en 1970 (57 por ciento). La diferencia está en un leve enriquecimiento del grupo con ingresos más altos, los/as directores y gerentes de empresas, que pasan de ganar 2,7 veces su población a 3,1 veces. Llama la atención, pues, la rigidez de la estructura de la distribución de la renta tanto por hogares en niveles de renta, como la población clasificada según ocupaciones. Además esas categorías socioeconómicas y ocupativas (en diez grupos básicos) permanecen casi incambiables. Existen desigualdades internas en cada uno de esos diez grupos, fundamentalmente empresarios (de todo tipo, pero sobre todo con asalariados/as) y profesionales independientes. La hipótesis es que en España «no son los salarios los responsables de la desigualdad en la distribución personal de la renta española, sino la existencia de rentas muy elevadas (y también muy bajas) entre los no asalariados». Los salarios o rentas por el trabajo tienden a igualar la distribución de la renta. Lo curioso es que en esos años España aumenta mucho la proporción de población activa asalariada, y sin embargo no reduce las desigualdades de riqueza, más bien parece que las aumenta un poco, sin hacer variar su estructura fundamental.

En una década —entre 1964 y 1974— *el índice de Gini* aumenta ligeramente de 0,16 a 0,21, lo que indica que se incrementa la

desigualdad. De todas forma no es un proceso de desigualdad lineal, pues la situación en 1970 es ligeramente más desigual. La situación se deteriora relativamente para ambos extremos de la pirámide: las personas pobres y las ricas (aunque no para el escalón de riqueza más alto). A los sociólogos les «resulta chocante que siendo el período considerado de fuerte expansión económica en España, sea precisamente [...] un período de introducción de mayores desigualdades en la distribución personal de la renta». Todo sugiere que el desarrollo económico eleva el nivel de vida global de la población, pero que genera unas desigualdades crecientes en la distribución de la renta. «Ello se debe a que los ricos han obtenido una participación relativamente mayor de los frutos del crecimiento.» Relativamente hablando, los/as ricos son cada vez más ricos, y los/as pobres cada vez más pobres. La crítica sociológica a los/as economistas y planificadores es evidente.

Sin embargo, la estructura básica cambia hacia un sistema más igualitario. En 1964 la retribución de los asalariados/as supone el 54 por ciento de la renta, mientras que en 1973 sube al 61 por ciento. La importancia de los salarios respecto del PIB también crece: pasa del 72 por ciento en 1970 al 89 por ciento en 1981. A nivel comparativo con Europa la participación de los asalariados en la renta es todavía baja. A nivel internacional (con Europa, Estados Unidos, Japón, Australia) lo que destaca en España es que la concentración de renta en el 10 por ciento más rico es el porcentaje más alto de todos esos países (es el 40 por ciento), por encima del 30 por ciento en Francia, 27 en Estados Unidos, 24 en Gran Bretaña o 21 por ciento en Suecia. España se destaca en el mundo desarrollado por ser uno de los países más desiguales. El desarrollo en España es muy rentable para los ricos/as, pero poco para la población más pobre. Desde otro punto de vista (más optimista): el precio pagado por la mejora general de toda la población con niveles aceptables de nivel de vida para todos/as es el enriquecimiento de la clase mas alta. *La desigualdad social es el precio pagado por el desarrollo económico.* La tarea sociológica debe ser la explicación de por qué y cómo ocurre ese proceso de desigualdad social; sin embargo, los ESG no ofrecen una explicación. Tampoco se analiza el impacto del cambio del sistema político (de dictadura a democracia) en la estructura social.

Un factor importante es la secular desigualdad regional existente en España, y que el desarrollo puede haber aumentado en parte debido a la fuerte concentración de población, migraciones, procesos de urbanización y de industrialización localizada. Pero eso no está tan claro. Si se utilizan medidas de concentración de la producción las diferencias regionales aumentan (el índice de Gini pasa de 0,55 en 1955 a 0,62 en 1975). Sin embargo, si se mide la distribución de la renta *per capita* la desigualdad disminuye de 0,23 en 1955 a 0,15 en 1975. La explicación está en que las migraciones hacen descender *la cápitas* en las zonas pobres —expulsoras de población— con una mejora relativa en la medición de la renta *per capita*. Es arriesgado afirmar que «el proceso de desarrollo ocurrido entre 1955 y 1975 no sólo no ha atenuado las desigualdades iniciales existentes entre las distintas zonas del país, sino que las ha acentuado». Los datos no son tan concluyentes.

La crisis económica que se inicia a finales de 1973 es evidenciada por los ESG publicados en 1983. Pero en este caso con una consecuencia imprevista: parece que la crisis económica genera una disminución de las desigualdades de renta a nivel familiar y regional. La conclusión —paradójica— es que «la crisis ha reducido (o mejor, está reduciendo aún más) las desigualdades en la distribución geográfica de la renta familiar [...] En los años del desarrollo económico aumentó la desigualdad de ingresos de los españoles, y concretamente la geográfica; la crisis, por paradójico que parezca, acorta las distancias». Así como antes la desigualdad era el precio pagado por el desarrollo, en los años ochenta parece que la igualdad es la consecuencia (inesperada) de la crisis.

El FOESSA 4 gira en torno al tema de la política, y especialmente la transición a la democracia que se produce aproximadamente en un lustro: 1975-1980. Son dos procesos juntos, el paso del régimen franquista a una democracia, y de un Estado centralista a un Estado de las autonomías (y en parte multinacional). Este cambio se produce en unos cuantos años —un lustro aproximadamente— aunque no existe un consenso claro de cuándo acaba realmente la transición. Las fechas claves son las siguientes:

20 nov. 1975	Muerte de Franco.	0 años
22 nov. 1975	Juan Carlos asume la Corona.	0
15 dic. 1976	Referéndum para la Reforma Política.	1 año/1 mes
15 jun. 1977	Primeras elecciones legislativas (UCD).	1/7
Jun. 1978	Elecciones sindicales.	2/7
6 dic. 1978	Referéndum de la Constitución.	3/1
1 mar. 1979	Segundas elecciones legislativas (UCD).	3/4
3 abr. 1979	Elecciones municipales.	3/5
25 oct. 1979	Referéndum del Estatuto de Autonomía (Cataluña y País Vasco).	3/11
Marzo 1980	Elecciones al Parlamento vasco y catalán.	4/4

El cambio político se refiere, pues, a dos procesos: la instauración de la democracia y la transformación de un Estado unitario y centralista en el Estado de las Autonomías. Desde la muerte de Franco a la superación del primer golpe de Estado (el denominado «23 F») transcurre poco más de un lustro (5 años y 3 meses). En un período similar se llega a Estatutos y Parlamentos vasco y catalán (en 4,4 años). Sin embargo, esa etapa de descentralización y creación de Comunidades Autónomas es más complicada, y sufre la acción violenta de ETA. La integración de España en la CEE —luego Unión Europea— y en la OTAN se demora alrededor de una década. En cualquier caso el paso de un sistema no-democrático (régimen franquista) a una democracia constitucional en un período tan corto, y con tan pocos problemas, hacen de España un caso peculiar. Incluso llega a denominarse como de «milagro político»; LINZ afirma que «la transición a la democracia en España representa una innovación política casi sin paralelo en el mundo».

En 1981 es la primera vez que un estudio sociológico global incluye un análisis básico del régimen franquista. El régimen de Franco desde 1939 hasta 1975 se define como «irrepetible». Lo que más llama la atención es la rápida desidentificación de la población respecto de Franco y su régimen, lo que facilita enormemente la transi-

ción política a la democracia. Según las encuestas en 1977, después del Referéndum para la Reforma Política, un 29 por ciento de la población española se autodenomina franquista. Al año siguiente esa proporción baja ya al 20 por ciento, y un año después —en 1979— al 15 por ciento. Es decir, entre las dos primeras elecciones legislativas la población que se identifica con el franquismo se reduce a la mitad. Las personas que se consideran antifranquistas llegan a ser prácticamente la mitad (47 por ciento en 1979). Poco antes de la Constitución (de 1978) un 29 por ciento de la población aprueba total o parcialmente la actuación de Franco, pero más de la mitad, el 56 por ciento, la desaprueba (un 31 por ciento «totalmente»). Esto da «la medida de la intensidad de la hostilidad y la falta de continuidad en la identificación de los pueblos con gobernantes autoritarios después de que hayan desaparecido». Es importante el cambio que se produce en las opiniones de la población. De una serie de frases positivas y negativas sobre la época de Franco, con las que los/as españoles están más de acuerdo son las siguientes: «*Fue una época en que hubo mucha represión*» (76 por ciento), «*Fue una época en que sólo se enriquecieron unos pocos*» (77 por ciento), y «*Fue una época de falta de libertad*» (79 por ciento). Los/as votantes potenciales socialistas elevan esos tres porcentajes al 91 por ciento, y los comunistas superan el 96 por ciento.

La prueba de fuego de la transición política, y de la re-democratización española, se sitúa en las elecciones legislativas de 1977 (15 de junio), un año y medio después de la muerte de Franco. Catorce meses después de su muerte la población española se muestra —al menos en las encuestas sociológicas— como relativamente antifranquista y bastante monárquica: «La población española no quiere asumir cargas históricas. Es más antifranquista que franquista, y aunque la diferencia no sea demasiado grande, sí que es significativa por lo que representa esa “victoria” del antifranquismo a nivel de la población general española. (Sólo en los electorados de derecha y en los apolíticos-indecisos es en donde “gana” el franquismo, y en la población con más de 60 años.) Quizá sea consonante con lo anterior el que la mayoría prefiere monarquía a república, y que esto sea así en todos los electorados, excepto en la izquierda. Aún más, incluso en republicanos “de corazón” hemos detectado actitudes favorables al Monarca».

Las actitudes políticas y religiosas aparecen bastante relacionadas en España. En una encuesta de 1978 se observa que los/as que se auto denominan «muy buenos católicos/as» aprueban mayoritariamente (56 por ciento) la actuación de Franco, frente a un 4 por ciento en el caso de las personas que se declaran indiferentes o ateas. La desaprobación alcanza los dos tercios de las personas no religiosas. En general las mujeres aparecen más favorables a Franco que los varones. Sin embargo la religión no introduce tantas diferencias de actitud respecto de frases como «*la democracia es el mejor sistema político para un país como el nuestro*», y las diferencias son mínimas entre muy buenos católicos/as y ateos/as. Sí hay diferencias en cuanto a la opción electoral según el factor religioso (católico mayoritariamente). Entre los muy buenos católicos/as menos de una sexta parte votan por partidos de izquierda, mientras que así lo hacen el 26 por ciento de los ateos y el 32 por ciento de las ateas. «La religiosidad no sólo diferencia los electorados de los distintos partidos sino que, dentro de la misma opción política, los electores, los militantes y los cuadros de un partido se diferencian en su práctica y actitud religiosa.» La dimensión católica es básica —al menos en las primeras elecciones— para comprender las actitudes políticas de la población.

El voto de la Constitución sufre un tercio de abstención (un 32 por ciento) y un 8 por ciento de votos negativos, siguiendo ambos fenómenos unas pautas ya conocidas. Hay mucha abstención en el País Vasco, también en las provincias gallegas (que es donde baja más la participación en relación con el referéndum anterior), Asturias, León y Tenerife. En dos de las provincias vascas más de la mitad del censo electoral no acude a las urnas. En Guipúzcoa vota sólo el 43 por ciento de la población, pero además el 30 por ciento con voto negativo. En Vizcaya, vota el 44 por ciento de la población, pero el 22 por ciento son votos negativos. En su conjunto sólo un 59 por ciento del total de la población da el *sí* a la nueva Constitución. En el caso de Guipúzcoa es el 28 por ciento de votos afirmativos, y en Vizcaya el 31 por ciento. Hay, pues, una clara actitud de contestación respecto de la Constitución en el País Vasco, explicable por la consigna abstencionista del PNV.

Los dos grandes partidos parecen poco alterables entre las dos elecciones legislativas primeras: la UCD obtiene un 35 por ciento de

votos en ambas consultas 1977 y 1979, y el PSOE pasa del 29 al 30 por ciento. Se empieza ya a pensar en un sistema de alternancia de dos grandes partidos: UCD y PSOE. La visión en 1981 es bastante moderna: «Los observadores más realistas o cínicos [sic] prevén como consecuencia inevitable de la próxima elección [¿de 1979 o de 1982?] que un aumento de los votos del PSOE llevará a un gobierno minoritario con apoyo de partidos regionales, o un gobierno de coalición de este partido con la UCD». Se tarda luego 14 años en llegar a esa situación (en las elecciones de 1993), pero el vaticinio es bastante exacto. Es lo que LINZ define como *pluralismo polarizado con tendencias centrifugas*. Sin embargo, ese sistema bipartidista es criticado por muchos/as y visto a veces como una visión catastrofista de la democracia española.

Los años 1975-1980 representan una transición política —de dictadura a democracia— de forma pacífica y ordenada. Esta innovación política parece casi un milagro, de la misma forma que los años sesenta se apellidan el «milagro económico español». «La democracia no fue impuesta, como algunos pretenden, por la traición o debilidad de los que debían defender el orden autoritario, sino porque más o menos activamente muchos españoles la exigían.» Muchos españoles/as, sin rechazar el pasado franquista, consideran que la nueva democracia es el mejor sistema de gobierno para un país como España. Incluso el paso de un centralismo a un régimen más autonómico parece en 1981 irreversible. Lo mismo en el proceso de secularización de la sociedad, y sobre todo del Estado. Curiosamente todos esos procesos se producen en una situación económica mundial altamente desfavorable. «El nuevo régimen no ha tenido la oportunidad de llevar a cabo reformas constituyentes como base social de su legitimidad.» Pero la crisis económica no hace luego más que empeorar.

En los años setenta se produce una transformación de la familia española. Hacia 1980 se perfila una estructura familiar, diferente, categorizada a menudo como «familia moderna» o nuclear. Ese modelo se pone en contraposición al modelo familiar único y autoritario de la época franquista: «El autoritarismo del régimen franquista había edificado en el vacío un modelo familiar acorde a su propia ideología, rígido y apartado de toda flexibilidad, que ignorante de los cambios sociales era incapaz por su misma naturaleza de supe-

rarse y acoger en él los modos distintos de relación familiar que surgen de la pluralidad de la sociedad española». El desarrollo económico anterior supone varias transformaciones que inciden sobre la estructura familiar española: reducción de las migraciones al extranjero, incorporación de la mujer al mundo laboral, bajada de natalidad (y también de nupcialidad). La transición política supone la aceptación de modelos plurales y tolerantes de organización social: «En lo cultural hay que señalar la quiebra de un modelo único de cultura con la subsiguiente aparición del pluralismo de modelos culturales, de universos valores y de legitimación que afectan a los principios y prioridades que rigen la vida de los ciudadanos a todos los niveles: cívico, ético, religiosos, etc.» Ya no se puede hablar de *la* familia española, sino de tipos distintos de familias, e incluso se empiezan a considerar los hogares no-familiares.

Uno de los sectores en que más se nota la transición a la democracia es educación. Entre 1975 y 1981 lo que más crece es bachillerato (BUP+COU) y formación profesional (FP). La escolaridad aumenta a todos los niveles, pero más a los niveles obligatorios. Por vez primera las mujeres son más numerosas en BUP+COU que los varones, aumentando mucho su número en educación universitaria, e incluso en FP. La enseñanza general básica (EGB) es en donde se observan menos cambios, tendiéndose a la escolarización total, y decreciendo las desigualdades provinciales, que eran dos de los problemas seculares de la educación en España. A nivel de bachillerato lo que más llama la atención es el progreso evidente de la enseñanza pública, mientras que la privada se mantiene estable, y desaparece la educación llamada «libre». El proceso de feminización del bachillerato es tan elevado que en 1981 hay ya más mujeres que varones (un 54 por ciento de mujeres). El bachillerato parece estabilizarse en torno al 43 por ciento de la población de su grupo de edad.

Los años setenta son de agitación política en la Universidad y de lucha final contra el franquismo. En los años ochenta la Universidad pierde protagonismo social; como señala José CASTILLO, se pasa «de la rebeldía utópica a la reivindicación salarial». Se habla insistentemente de *explosión universitaria* (crecimiento inusitado de población estudiantil universitaria) y de *masificación de la Universidad*. Los/as sociólogos demuestran que ambas hipótesis son moderadamente falsas. En

1980-81 se llega a una matrícula de unos 650.000 estudiantes universitarios, lo que representa un crecimiento del 22 por ciento respecto de un lustro anterior (en números absolutos, sin contar con el crecimiento de las cohortes, que es por lo menos del 8 por ciento). El 97 por ciento de esta población estudia en Universidades públicas. Esta cantidad supone un nivel medio bajo entre los países de la Unión Europea.

En los ESG de estas dos últimas décadas se observa que cuando en España hay una dictadura los sociólogos/as se dedican a analizar problemas sociales concretos. Dentro de España no se produce un análisis sociológico del régimen de Franco hasta su muerte, y aún entonces el tabú continúa unos cuantos años. A partir de 1976, cuando se va instaurando la democracia (Constitución, partidos políticos, elecciones generales, Autonomías) y el problema fundamental es la crisis económica y los nuevos problemas sociales, los sociólogos/as se empeñan entonces en analizar el sistema político y las elecciones políticas y parecen olvidarse de los problemas sociales. Hasta 1975 la ignorancia respecto del régimen político, y en cambio la concentración del interés en los problemas sociales, es una forma de censura. Se ofrece un menú variado de reformas sociales que, sin alterar la estructura social (y política) del país, pueden reducir conflictos sociales. Sin embargo, en la democracia hay pocos estudios de los viejos problemas sociales —ahora más incómodos por la incoherencia entre desarrollo económico y desigualdades sociales— y sin embargo hay múltiples análisis de preferencias de voto y de elecciones políticas. La crisis económica que a partir de 1973 golpea duramente, sobre todo a la población parada y a las personas con menos recursos (grupos marginados, minorías, mujeres incluidas), atrae una atención limitada entre los sociólogos/as. Sería razonable cambiar el ritmo.

# **Población, estructura y desigualdad social (\*)**

---

## **INTRODUCCION**

La modernización y el cambio social, político, económico y cultural de España no se han producido de forma improvisada, sino como resultado de un proceso histórico que podemos acotar en un período de treinta años aproximadamente, aunque este proceso se ha acelerado mucho en la década de los años ochenta.

Durante los años cincuenta y sobre todo durante los sesenta, España cambió y se modernizó en lo económico, en parte también en lo social, y menos o muy poco en lo político y en lo cultural. Los años sesenta fueron los años de los Planes de Estabilización y de Desarrollo Económico y Social. Los años setenta fueron los de la crisis de la energía y de la transición política, y los años ochenta fueron los de la estabilidad y consolidación de la vida democrática y el afianzamiento de las nuevas tecnologías de los medios de producción.

## **1. LA POBLACION EN ESPAÑA**

El análisis de la evolución y estructura de la población de un país no sólo es indispensable para un estudio de la estructura económica, sino que lo es también para conocer las demás estructuras de civilización de una sociedad determinada, como, por ejemplo, la

---

(\*) Es una síntesis del capítulo 2, original del V Informe FOESSA, dirigido por Miguel JUAREZ y Víctor RENES AYALA, págs. 145-413.

defensa, la jurídica, la político-social, la religiosa o las estructuras culturales (1).

### Principales novedades demográficas de los ochenta

La primera novedad demográfica de los ochenta es el menor crecimiento de la población española durante la década 1981-91, como consecuencia del descenso importante de la tasa de natalidad, que contrasta con el crecimiento sostenido de la misma en las décadas anteriores del presente siglo.

La segunda característica se refiere a los cambios en la estructura de la población española por edades. Ha disminuido el tamaño de las nuevas generaciones, con el consiguiente estrechamiento de la base de la pirámide poblacional; ha aumentado el peso de la población de 65 y más años debido al descenso de la mortalidad, con el consecuente envejecimiento de la población, y además la población potencialmente activa —entre 16 y 64 años—, que descendió entre 1950 y 1970, también ha aumentado a partir de este último año, con repercusiones importantes en la actividad socioeconómica del empleo y el paro.

La tercera característica importante de los años ochenta es el envejecimiento de la población. Así, han aumentado los mayores de 65 años, hasta alcanzar en 1991 al 13,7 por ciento de la población total (1.135.000 individuos más que hace diez años). Si se mantienen las actuales tendencias en el año 2040 casi la cuarta parte de la población española (el 22,7 por ciento) tendría más de 65 años.

**El envejecimiento de la población es, pues, una nueva realidad que conlleva cambios sociales y asistenciales.**

Una cuarta característica se manifiesta a través de las tendencias decrecientes en los movimientos naturales de la población: las tasas de natalidad, fecundidad, esperanza de vida y mortalidad.

---

(1) R. PERPIÑA. *Cronología: Teoría estructural y estructurante de la población en España 1900-1950*, CSIC, Madrid, 1984.

Las tasas de natalidad y fecundidad han descendido, de forma que desde 1981 el número medio de hijos por mujer es inferior al nivel de reemplazo; esto significa que, siguiendo las demás circunstancias constantes, sin contar con los flujos migratorios actualmente en aumento, la población española tenderá a disminuir.

Esta nueva realidad demográfica sitúa a España, junto con Italia, como el país con la tasa de fecundidad más baja del mundo.

En 1985 el número de hijos por española en edad fértil era de 1,63 y en 1994 es de 1,21, por debajo del umbral de reemplazo generacional (2,1 hijo por mujer en edad fértil). Por otra parte, la tasa de natalidad bruta ha pasado del 11,8 por ciento en 1985 al 9,62 por ciento en 1992. Todo ello indica que los niveles de fecundidad alcanzados en España durante los años considerados son insuficientes para conseguir el reemplazo de las sucesivas generaciones.

Si continúa esta tendencia, en 1994 se alcanzará el crecimiento cero y en el año 2040 la población española quedará reducida a 27 millones de habitantes.

La esperanza de vida al nacer sigue creciendo, aunque con mucha menor intensidad que en los períodos anteriores: en 1990 era de 76,77 años para el conjunto de la población —de 73,21 para los varones y de 80,32 para las mujeres.

Las tasa de mortalidad presentan una tendencia a la estabilización, aunque en los últimos años se ha observado un ligero incremento como consecuencia del envejecimiento de la población. En consecuencia, el crecimiento vegetativo de la población española durante el período 1981-91 desciende.

Frente a esta disminución del crecimiento natural de la población española, actualmente se observa un crecimiento de la inmigración; España empieza a tener más inmigrantes que emigrantes a partir de la década de los ochenta, invirtiéndose una tendencia que se mantenía anteriormente.

En resumen, la población española de los años ochenta ha iniciado un proceso irreversible de cambios importantes en su crecimiento, estructura y tendencias a la baja en sus movimientos naturales, situándola cada vez más dentro de la dinámica sociodemográfica de las sociedades democráticas y neotecnológicas avanzadas de su entorno europeo.

### Crecimiento general y por Comunidades Autónomas

La *población de derecho* en España —número total de residentes que viven actualmente en cada término municipal, estuvieran presentes o ausentes en el momento censal— se fijaba en 38.872.268 habitantes, según el Censo de Población elaborado por el Instituto Nacional de Estadística (INE) y referido a 1 de marzo de 1991; lo que supone un aumento de más de un millón de personas con respecto al Censo de 1981.

Por su parte, la población de hecho —número total de residentes que viven habitualmente en cada municipio, estuvieran o no presentes en el momento censal, incluyendo las personas que en esa fecha estaban de paso o transeúntes— se fijaba en 39.433.942 personas para la misma fecha.

La evolución o crecimiento general de la población española a lo largo del siglo XX presenta una característica fundamental: excepto la década de la posguerra (1940-50), ha mantenido un crecimiento estable hasta 1981. El censo de 1991 señala una disminución importante.

Tomando como referencia los datos de los censos de 1981 y 1991, el crecimiento de la población española presenta un crecimiento intercensal regresivo por primera vez en toda su historia. Frente a un crecimiento intercensal relativo del 3,16 por ciento en 1991, aparece un crecimiento intercensal relativo del 10,69 por ciento en 1981 y del 10,61 en 1970 (Tabla 2.1).

Esta tendencia decreciente del aumento de la población en España durante las dos últimas décadas puede ser explicada por el comportamiento del crecimiento vegetativo de la población —diferencia entre las tasas de natalidad (nacidos) y mortalidad (fallecidos)—, consecuencia de la ininterrumpida disminución del número medio de hijos por mujer en

edad fértil desde finales de los años setenta, que pasa de representar el 6,35 por ciento en 1981 a situarse tan sólo en el 1,33 por ciento en 1991.

TABLA 2.1  
EVOLUCION DE LA POBLACION DE DERECHO  
EN ESPAÑA, 1900-1991

AÑOS	Población de derecho	CRECIMIENTO INTERCENSAL		Tasa acumulativa por 1.000	Índice 1900 = 100
		Absoluto	Relativo		
1900	18.830.659	—	—	—	100
1910	20.360.306	1.529.657	8,12	7,8	108,12
1920	22.012.663	1.652.357	8,12	7,8	116,90
1930	24.026.571	2.013.908	9,15	8,8	127,59
1940	26.386.854	2.360.283	9,82	9,4	140,13
1950	28.172.268	1.758.414	6,76	6,6	149,61
1960	30.776.935	2.604.667	9,25	8,9	163,44
1970	34.041.531	3.264.596	10,61	10,1	180,78
1981	37.682.355	3.640.824	10,69	10,0	200,11
1991	38.872.268	1.189.913	3,16	3,1	206,43

FUENTE: INE, *La población de España. Censos'91*. Madrid, 1992. Elaboración propia.

Aunque el crecimiento intercensal de la población general de España en el período 1981-91 ha sido positivo (el 3,16 por ciento), no ha ocurrido lo mismo en todas las provincias españolas, como puede apreciarse en el Gráfico 2.1.

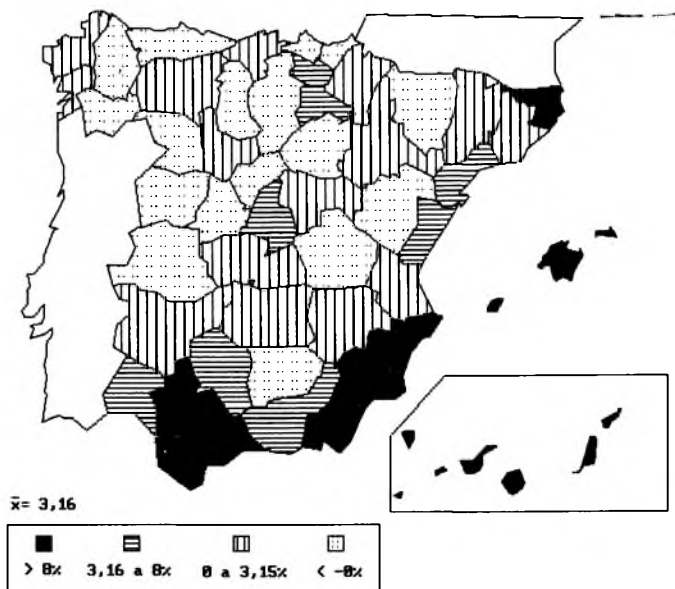
En términos generales, la Comunidad de Madrid y las provincias de la costa sur y este mediterránea, más las Islas Canarias, son las que han experimentado el mayor crecimiento de la población con respecto al crecimiento medio de España en dicho período.

Según el crecimiento intercensal de la población española se pueden identificar tres áreas geográficas distintas:

1. Comunidades Autónomas con crecimiento poblacional muy alto o alto en la última década (1981-91): Canarias (9,26 por ciento), Baleares (8,12), Andalucía (7,11), Comunidad Valenciana (6,15), Comunidad de Madrid (5,56), Ceuta y Melilla (4,6) y La Rioja (3,57 por ciento).

GRAFICO 2.1  
 CRECIMIENTO DE LA POBLACION EN 1991 RESPECTO  
 AL CENSO DE 1981

(En porcentajes)



FUENTE: Datos de la Tabla 2.4. del V Informe FOESSA.

2. Comunidades Autónomas con crecimiento poblacional positivo pero inferior a la media nacional: Cataluña (3,04 por ciento), Cantabria (2,77 por ciento), Navarra (2,02 por ciento), Castilla-La Mancha (0,13 por ciento) y País Vasco (0,06 por ciento).

3. Comunidades Autónomas con crecimiento poblacional negativo: Aragón (-2,87 por ciento), Castilla y León (-2,78), Asturias (-3,15) y Galicia (-5,28 por ciento).

Ahora bien, dentro de las Comunidades Autónomas el crecimiento de la población entre las distintas provincias también ha sido desigual, como puede apreciarse en la Tabla 2.2 de la página siguiente:

TABLA 2.2

CRECIMIENTO DESIGUAL DE LA POBLACION EN 1991 RESPECTO A 1981 POR PROVINCIAS,  
EN PORCENTAJES RESPECTO AL CRECIMIENTO MEDIO

( $\bar{x} = 3,16$ )

Provincias con crecimiento muy alto (> 8%)		Provincias con crecimiento alto (3,16 a 8%)		Provincias con crecimiento bajo (0 a 3,15%)		Provincias con crecimiento muy bajo (< -0%)	
Málaga	13,19	Huelva	5,95	Cantabria	2,77	Orense	-17,82
Alicante	12,48	Alava	5,66	Valladolid	2,58	Teruel	-6,37
Almería	10,57	Tarragona	5,64	Valencia	2,53	Zamora	-6,19
St. C. de Tenerife	10,16	Melilla	5,61	Navarra	2,02	Soria	-6,14
Sevilla	9,56	Madrid	5,56	Pontevedra	1,54	Lugo	-5,18
Murcia	9,43	Córdoba	4,67	Guadalajara	1,48	Avila	-5,02
Gerona	9,13	Granada	4,20	Badajoz	1,07	Cuenca	-4,99
Cádiz	9,11	Ceuta	3,60	Zaragoza	1,05	Huesca	-3,30
Las Palmas	8,35	La Rioja	3,57	Albacete	0,97	Asturias	-3,15
Baleares	8,12	Castellón	3,44	Barcelona	0,67	Burgos	-2,96
				León	0,44	Vizcaya	-2,87
				La Coruña	0,35	Guipúzcoa	-2,62
				Lérida	0,08	Cáceres	-2,37
				Ciudad Real	0,06	Salamanca	-1,79
				Toledo	3,14	Palencia	-1,59
						Segovia	-1,40
						Jaén	-0,34

FUENTE: INE: *La población de España*, Censos'91, Madrid, 1992. Elaboración propia.

## Densidad de población por Comunidades Autónomas

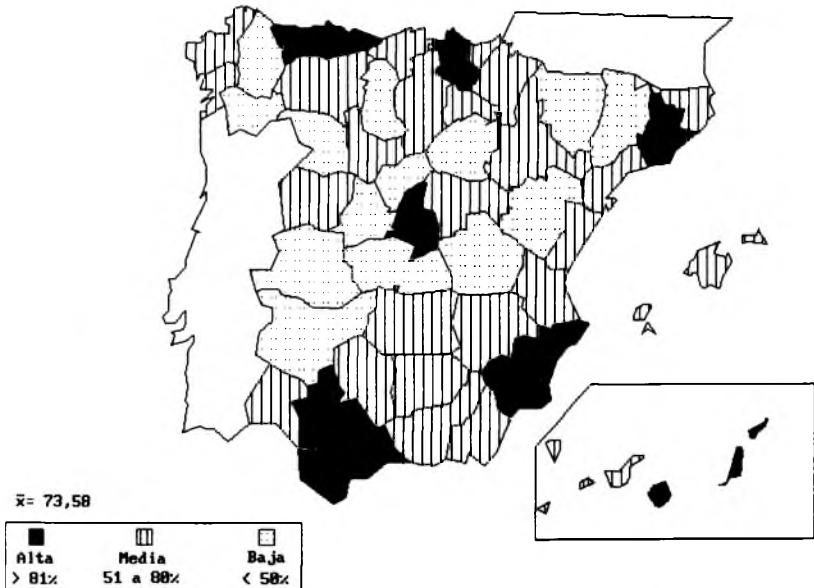
La evolución de la densidad de la población española (habitantes por km.<sup>2</sup>) por Comunidades Autónomas en las dos últimas décadas ha sido la siguiente: en la década de 1970-81 ha crecido ocho habitantes/km.<sup>2</sup>, pasando de 67 hab./km.<sup>2</sup> en 1970 a 75 en 1981; en la década de 1981-1991 ha crecido 3 hab./km.<sup>2</sup>, alcanzando la cota de 78 hab./km.<sup>2</sup>

Destaca el crecimiento de la densidad de la población en las Comunidades de la costa mediterránea, de Canarias y de Madrid. Por el contrario, se produce una pérdida de población en las Comunidades de Cataluña, País Vasco y Asturias, polos de desarrollo económico y social de la industria española actualmente en crisis. Asimismo, existe

GRAFICO 2.2

### POBLACION RESIDENTE EN MUNICIPIOS MAYORES DE 10.000 HABITANTES EN 1991

(En porcentajes)



FUENTE: Datos de la Tabla 2.1A del Anexo del V Informe FOESSA.

un estancamiento y retroceso de las Comunidades de Castilla y León, Castilla-La Mancha, Extremadura y Aragón.

El grado de concentración de la población en municipios mayores de 10.000 habitantes puede observarse en el Gráfico 2.2.

Más de dos tercios (el 73,58 por ciento) del total de la población española reside en municipios de más de 10.000 habitantes.

### Estructura de la población por sexo, edad y estado civil

Por razón de sexo la población española presenta la siguiente estructura según el censo de 1991: el 51,03 por ciento son mujeres (19.835.842 personas) y el 48,9 restante son varones (19.036.430 personas). Esto supone un 2,06 por ciento más de mujeres que de hombres.

Aunque el coeficiente de masculinidad al nacer es mayor —aproximadamente 107 hombres nacidos por cada 100 mujeres—, esta superioridad se invierte a partir de los 39 años, intervalo de edad en que la población femenina empieza a ser mayor que la masculina. La explicación de este hecho puede estar en que la mortalidad masculina en todas las edades, incluso en la perinatal, es mayor que la femenina.

En cuanto a la estructura piramidal por sexo y edad, la población española actual nos muestra tres hechos importantes: los menores de 15 años representan el 19,37 por ciento de la población total —con una notable disminución en relación a 1981 del 3,10 por ciento—; los comprendidos entre los 15 y 64 años representan el 66,50 —con un importante aumento del 3,44—, y los mayores de 65 años han alcanzado el 13,77 por ciento de la población total española —con un incremento superior al 2,52 por ciento (Gráfico 2.3).

Frente a la fuerte disminución de la natalidad aparece un importante incremento de los mayores de 65 años y, dentro de éstos, es mayor el número de mujeres que de hombres.

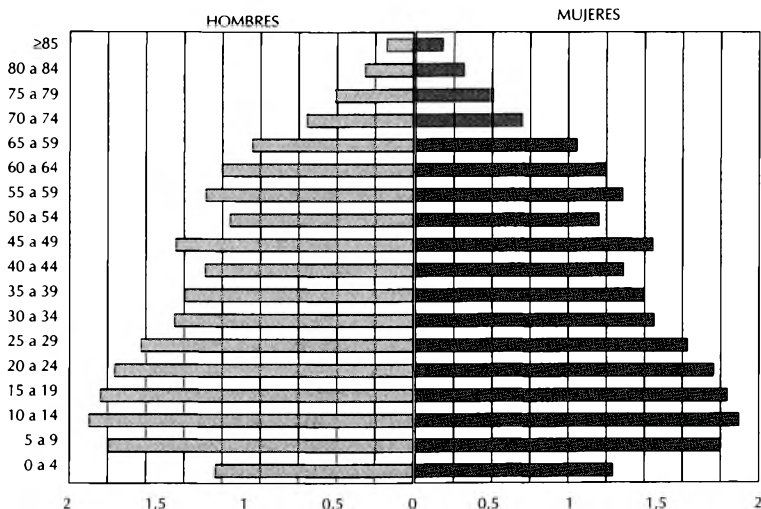
Las características estructurales de la población española por razón de sexo, edad y estado civil son las siguientes:

1. La proporción de hombres casados (48,18 por ciento) es superior a la de las mujeres (46,36), así como el caso de los solteros (47,93 por ciento frente a un 41,73 de solteras), principalmente en las edades más jóvenes y menos avanzadas, debido físicamente a la mayor población masculina en esas edades y al hecho de que los hombres se casan más tarde.

2. La edad media de contraer matrimonio va siendo, progresivamente y a medida que van pasando los años, más tardía: a partir de 1984 se sitúa entre 25 y 29 años. Asimismo se aprecia un fuerte descenso —casi la mitad— en el número de matrimonios celebrados en las edades más tempranas (menos de 20 años).

3. El número de separados y divorciados es mayor entre las mujeres que entre los hombres, y las proporciones son mayores en las edades intermedias: de los 35 a los 54 años para los hombres y de los 30 a los 44 años para las mujeres. Ello se debe, entre otras causas, a que, generalmente, los hombres que se separan o se divorcian lo ha-

GRAFICO 2.3  
POBLACION SEGUN SEXO Y EDAD EN 1991



FUENTE: Datos de la Tabla 2.3A del Anexo del V Informe FOESSA.

cen para volver a casarse, regularizando así una situación de doble relación que se viene dando de hecho antes de la separación.

4. La cifra de viudas es favorable (en sentido estadístico) a las mujeres en proporción elevada, empezando a manifestarse este fenómeno en edades relativamente tempranas —a partir de los 35 años las viudas ya triplican a los viudos— y se incrementa sensiblemente en los últimos intervalos de edad.

5. En las edades de la ancianidad, las mujeres superan de forma destacada a los hombres tanto en el estado de viudedad (el 91,64 por ciento del total de viudos) como en el de soltería (el 71,84). Esta supremacía femenina, a pesar de que nacen más niños que niñas, obedece, en parte, a la superior capacidad biológica de supervivencia de la mujer.

### Envejecimiento y esperanza de vida en España y en otros países

En los países más desarrollados el índice de esperanza media de vida al nacer ha evolucionado espectacularmente desde principios de este siglo. Además, la esperanza de vida mayor corresponde al sexo femenino.

Por lo que se refiere a España, en 1900 se tenía una esperanza de vida para el total de la población de 34,76 años (33,85 para los hombres y 35,70 para las mujeres); en 1985 la esperanza media de vida era de 76,52 años (73,27 para los hombres y 76,52 para las mujeres), y en 1990, según estimaciones del INE, la esperanza de vida de la población española se sitúa en 76,77 años (73,21 para los hombres y 80,32 para las mujeres).

El incremento de la población anciana en el ámbito de los países industrializados es evidente debido, fundamentalmente, al aumento de la esperanza de vida y al descenso de los índices de natalidad y de mortalidad, fenómenos éstos que caracterizan el proceso de transición demográfica.

Sin embargo, no hay que confundir longevidad de los individuos con envejecimiento de la población. El término «envejecimiento» se

emplea para denominar a un sector concreto de la estructura demográfica de una población, y se caracteriza tanto por una elevada proporción de personas ancianas como por el incremento significativo de esa proporción.

TABLA 2.3  
HORIZONTE DE LA POBLACION DE SESENTA Y CINCO Y MAS AÑOS.  
CONSEJO DE EUROPA, 1980-2050  
(En porcentaje respecto a la población total)

	1980	1990	2000	2010	2020	2030	2040	2050
Alemania R.F.	15,5	15,5	17,1	20,4	21,7	25,8	27,6	24,5
Australia	9,6	11,3	11,7	12,6	15,4	18,2	19,7	19,4
Austria	15,5	14,6	14,9	17,5	19,4	22,8	23,9	21,7
Bélgica	14,4	14,2	14,7	15,9	17,7	20,8	21,9	20,8
Canadá	9,5	11,4	12,8	14,6	18,6	22,4	22,5	21,3
Dinamarca	14,4	15,3	14,9	16,7	20,1	22,6	24,7	23,2
<i>España</i>	<i>10,9</i>	<i>12,7</i>	<i>14,4</i>	<i>15,5</i>	<i>17,0</i>	<i>19,6</i>	<i>22,7</i>	<i>22,9</i>
Estados Unidos	11,3	12,2	12,5	12,8	16,2	19,5	19,8	19,3
Finlandia	12,0	13,1	14,4	16,8	21,7	23,8	23,1	22,7
Francia	14,0	13,8	15,3	16,3	19,5	21,8	22,7	22,3
Grecia	13,1	12,3	15,0	16,8	17,8	19,5	21,0	21,1
Irlanda	10,7	11,3	11,1	11,1	12,6	14,7	16,9	18,9
Islandia	9,9	10,3	10,8	11,1	14,3	18,1	20,1	21,1
Italia	13,5	13,8	15,3	17,3	19,4	21,9	24,2	22,6
Japón	9,1	11,4	15,2	18,6	20,9	20,0	22,7	22,3
Luxemburgo	13,5	14,6	16,7	18,1	20,2	22,4	22,0	20,3
Nueva Zelanda	9,7	10,8	11,1	12,0	15,3	19,4	21,9	21,3
Noruega	14,8	16,2	15,2	15,1	18,2	20,7	22,8	21,9
Países Bajos	11,5	12,7	13,5	15,1	18,9	23,0	24,8	22,6
Portugal	10,2	11,8	13,5	14,1	15,6	18,2	20,4	20,6
Reino Unido	14,9	15,1	14,5	14,6	16,2	19,2	20,4	28,7
Suecia	16,3	17,7	16,6	17,5	20,8	21,7	22,5	21,4
Suiza	13,8	14,8	16,7	20,5	24,4	27,3	28,3	26,3
Turquía	4,7	4,0	5,0	5,5	7,0	8,9	10,2	11,5

FUENTE: *Recent demographic developments in the member states of the Council of Europe*, Strasbourg, 1989. Elaboración propia.

Una población envejecida se corresponde con una sociedad con altos niveles de desarrollo, industrializada y eminentemente urbana.

Según estimaciones efectuadas por la OCDE sobre la evolución de la población anciana en los distintos países de todo el mundo para los próximos sesenta años (Tabla 2.3), habrá naciones en las que la población anciana superará a la cuarta parte de su población total.

La evolución prevista de la población anciana es tanto más elevada cuanto menor sea el índice de natalidad o de población joven en la actualidad. Los mayores índices de envejecimiento se dan en las naciones con mayor nivel de desarrollo.

Europa es el continente que más acusa el envejecimiento de la población, de forma que el porcentaje de personas con edades superiores a los sesenta y cinco años representa el 12,7 por ciento de la población total.

En cualquier caso, la acusada tendencia a la limitación de la natalidad observada en los países más desarrollados e industrializados, junto con la disminución de las tasas de mortalidad, ha dado lugar a que la relación entre los mayores de sesenta y cinco años y la población comprendida entre cero y catorce años (coeficiente de renovación) sea favorable a los mayores.

En España, el coeficiente de renovación ha sido del 43,7 por ciento en 1981, del 55,4 por ciento en 1986 y del 71,1 por ciento en 1991, crecimiento evidentemente espectacular que nos plantea una situación ciertamente preocupante para un futuro no muy lejano.

## Natalidad y fecundidad

La disminución de la natalidad española confirma el acercamiento de su población al crecimiento vegetativo (crecimiento cero). El

número de nacimientos en 1991 ha sido de 386.016, acelerándose el descenso en la caída de la natalidad que se venía observando desde 1964.

En 1991 el valor del crecimiento natural de la población fue de 1,27; estamos a las puertas del valor cero, como consecuencia de la disminución del valor de la tasa de natalidad, que se reduce del 15,20 por ciento en 1980 al 9,33 en 1991. En cambio, en el mismo período de tiempo, la tasa de mortalidad general pasó del 7,71 al 8,62, es decir, sólo aumentó en un 11,1 por ciento y, en consecuencia, el crecimiento natural de la población bajó del 7,50 en 1980 al 1,27 en el año 1991; un descenso de más de ocho décimas partes de su valor (el 83,1 por ciento).

Asimismo, se produce una disminución de las cifras relativas de matrimonios por cada mil habitantes, que se reducen en un 9,19 por ciento; lo mismo ocurre con la tasa de fecundidad o índice de reproducción —número de nacimientos por mil mujeres en edad fértil (de 15 a 49 años)—, que disminuye en un 33,6 por ciento.

En el campo de la demografía se constata la existencia de dos Españas: una al norte, donde desde el año 1975 comenzaron a asimilarse, en forma creciente, los fenómenos y las pautas de comportamientos sociales causantes de la disminución de la natalidad y del no crecimiento natural de la población; y la otra, al sur, donde por ser más arraigada otra cierta cultura, resiste en más alto grado a la propagación de tales fenómenos.

Si comparamos la situación española con la de otros países, se observa cómo el descenso de las tasas de natalidad a partir de mediados de los años sesenta constituyó un rasgo común a todos los países industrializados de Occidente. Entre 1970 y 1980 el descenso de la natalidad se produce en todos los países; sin embargo, a mediados de la década de los ochenta, en unos casos se produce una ligera recuperación de la natalidad (países escandinavos) y en otros se acentúa más la disminución de la misma (países latinos).

La tasa bruta de natalidad (nacimientos por cada mil habitantes) de la población española entre 1970 (19,6) y 1980 (15,2) era más elevada que la media comunitaria, con una diferencia de 3,2 puntos. Por el contrario, en 1989 era, junto con Italia, de las más bajas del mundo (10,5).

Un hecho que merece resaltarse sociológicamente es la natalidad extramatrimonial. Mientras que a principio de siglo representaba el 3,63 por ciento del total de nacimientos, alcanza su máxima proporción en 1945, con el 6,3 por ciento del total de nacidos, y disminuye hasta su mínimo valor en 1975, representando tan sólo el 1,3 por ciento de los nacimientos. No obstante, a partir de esa fecha, comienza un incremento progresivo, hasta superar los 30.000 nacidos de madre no casada a finales de la década de los ochenta (el 9,1 por ciento del total de nacidos).

Este crecimiento de la natalidad extramatrimonial es consecuencia, entre otras cosas, de la secularización de la sociedad española, la mayor independencia y libertad de la mujer y los cambios en los sistemas social y ético de valores.

En relación al aborto y su influencia en el control de la natalidad, desde 1989 hasta 1991 se practicaron un total de 41.798 abortos, de los cuales el 21,4 por ciento se efectuaron en la Comunidad de Madrid, el 15,56 en la Comunidad Valenciana, el 14,05 en Cataluña, el 8,75 en Castilla y León, el 8,02 en Andalucía y el 7,05 por ciento en Asturias. De las mujeres abortantes la mayoría eran solteras (51 por ciento), no tenían ningún hijo (43 por ciento) y su edad estaba comprendida entre 26 y 40 años (71 por ciento). En cuanto a las motivaciones alegadas, la práctica totalidad (97 por ciento) se acogió al supuesto de «riesgo para la salud mental de la embarazada».

## Nupcialidad

En España la tasa de nupcialidad, que se había mantenido estable a lo largo de todo el siglo hasta 1979 entre el 7 y el 8 por ciento, pre-

senta en la actualidad una tendencia inferior a la media de los países europeos occidentales. Diversos factores contribuyen a ello: el aumento de las denominadas uniones de hecho o no institucionalizadas, como consecuencia de una mayor permisividad y tolerancia social; las dificultades que tienen los más jóvenes para encontrar un trabajo estable, que les permita afianzarse en su situación económica y conseguir una vivienda; la consolidación de la vida profesional de las mujeres, que lleva a retrasar la boda o a permanecer soltera, y el retraso en la edad del matrimonio para «disfrutar de la vida y aprovechar los años de juventud».

## Mortalidad

La evolución de la mortalidad general en España ha sido de rápido descenso desde 1901 (27,82 por ciento) hasta 1951 (11,48 por ciento), manteniéndose a partir de esa fecha en torno al 8 por ciento con mínimos en la primera mitad de la década de los ochenta (7,55 por ciento en 1985).

El progresivo descenso de las tasa de mortalidad hasta 1983 y su posterior ascenso es lógico y explicable: el aumento de la esperanza de vida media al nacer hace que, mientras la población vaya alcanzando esa edad, la mortalidad descienda, pero cuando un número considerable de los más viejos alcancen esas elevadas edades, se produce un aumento de la mortalidad. Esto es lo que ha ocurrido recientemente en la población española.

El envejecimiento de la población y las tasas de ancianidad actuales hacen que la mortalidad se vaya concentrando, cada vez más, en las últimas edades de la existencia, afectando este fenómeno básicamente a las mujeres, que, por su mayor capacidad de supervivencia, llegan en mayor número a la vejez avanzada.

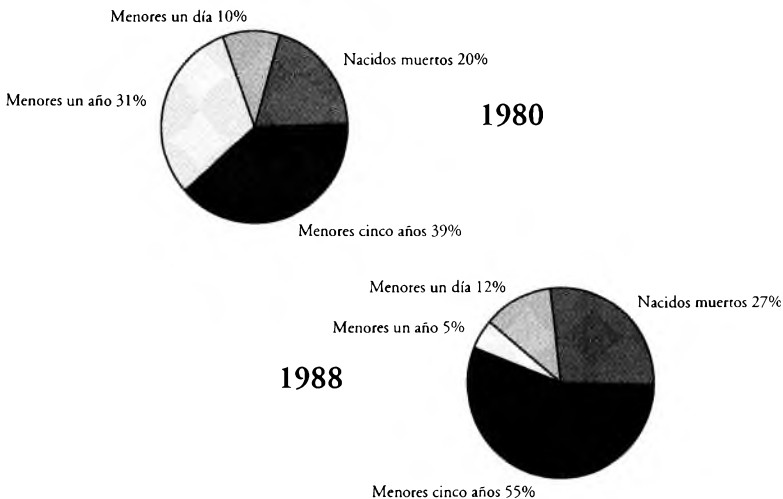
El intervalo de edad en el que se da una mayor mortalidad masculina es el comprendido entre 70 y 79 años, mientras que para las mujeres ese intervalo se sitúa entre los 80 y 89 años de edad. A partir

de esta edad, el número de mujeres supervivientes es más del doble que el de los hombres. En cualquier caso, la hipermortalidad masculina se produce a todas las edades, ya en la misma mortalidad perinatal, y permanece como constante invariable en todas las edades de la persona.

En cuanto al estado civil de los fallecidos, la mayor proporción corresponde entre los hombres, a los casados y, consecuentemente, entre las mujeres, a las viudas.

La mortalidad infantil es un indicador fundamental del estado de salud y desarrollo de una población. Básicamente la tasa de mortalidad infantil se refiere a los fallecimientos ocurridos antes de que el individuo alcance el primer año de vida, y está compuesta por los muertos antes de nacer, la mortalidad endógena (causas biológicas) y la mortalidad exógena. La evolución de la mortalidad infantil en España se recoge en el Gráfico 2.4.

GRAFICO 2.4



Las causas de la muerte a lo largo del decenio considerado (1980-89) quedan expuestas en la Tabla 2.4. La primera causa de la muerte

TABLA 2.4  
FALLECIDOS SEGUN CAUSA, EDAD Y SEXO EN 1989

CAUSAS	Todas las causas		I Enfermedades infecciosas y parasitarias (001-139)		II Tumores (140-239)		III Enfermedades de la glándulas endocrina de la nutrición y del metabolismo (240-279)	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
GRUPOS EDAD								
Todas edades	172.364	152.432	2.121	1.621	47.457	30.211	4.686	6.802
Menos								
de un año	1.806	1.373	56	37	15	12	20	29
De 1 a 4	466	322	31	25	64	35	18	8
De 5 a 9	343	245	9	6	77	52	11	10
De 10 a 14	453	301	9	16	95	61	21	8
De 15 a 19	1.607	589	18	17	111	81	17	8
De 20 a 24	2.663	697	40	14	128	102	110	39
De 25 a 29	2.774	829	44	20	182	146	387	109
De 30 a 34	2.412	808	59	22	284	266	294	55
De 35 a 39	2.449	934	50	14	458	426	106	34
De 40 a 44	3.288	1.469	62	23	928	784	83	27
De 45 a 49	4.332	1.858	65	21	1.485	965	96	37
De 50 a 54	6.582	2.879	87	35	2.543	1.473	123	65
De 55 a 59	11.201	4.760	155	60	4.611	2.333	186	158
De 60 a 64	15.166	7.005	191	104	6.200	2.965	315	282
De 65 a 69	19.739	10.265	239	111	7.520	3.582	460	567
De 70 a 74	20.698	15.043	249	175	6.963	4.120	522	906
De 75 a 79	26.055	24.088	272	268	7.103	4.772	734	1.429
De 80 a 84	25.624	31.447	263	284	5.346	4.259	634	1.545
De 85 y más	24.706	47.520	222	369	3.344	3.777	495	1.486

FUENTE: INE: *Anuario Estadístico de España* 1992, Madrid, 1993.

IV Enfermedades de la sangre y de los órganos hematopoyéticos (280-289)		V Trastornos mentales (290-319)		VI Enfermedades del sistema nervioso y de los órganos de los sentidos (320-389)		VII Enfermedades del aparato circulatorio (390-459)		VIII Enfermedades del aparato respiratorio (460-519)	
Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
557	575	1.837	2.567	2.236	2.078	60.613	73.496	18.004	11.349
2	3	—	—	45	32	104	79	69	52
3	1	1	—	35	26	29	20	17	12
2	—	1	—	25	25	17	23	8	10
2	9	—	1	37	24	31	25	19	21
6	1	8	8	58	23	93	36	57	25
8	3	11	5	65	22	178	68	94	35
8	7	28	8	43	17	254	101	124	47
5	6	31	5	36	23	315	97	97	35
10	10	18	6	44	20	462	125	90	29
8	9	20	5	44	25	724	210	122	56
7	3	29	7	63	31	1.018	340	175	44
14	5	47	9	77	49	1.675	594	296	110
21	10	78	15	140	79	2.989	1.109	637	171
45	20	55	35	203	133	4.508	2.001	1.079	306
52	39	101	65	246	205	6.434	3.648	1.822	563
75	62	165	184	285	284	7.441	6.364	2.284	974
110	100	295	394	331	348	10.477	12.065	3.455	1.749
89	127	455	740	267	386	11.467	17.636	3.822	2.596
90	160	494	1.080	192	326	12.397	28.955	3.737	4.514

TABLA 2.4 (Continuación)  
FALLECIDOS SEGUN CAUSA, EDAD Y SEXO EN 1989

CAUSAS	IX Enfermedades del aparato digestivo (520-579)		X Enfermedades del aparato genitourinario (580-629)		XI Complicaciones del embarazo, del parto y del puerperio (630-676)		XII Enfermedades de la piel y del tejido celular subcutáneo (680-709)	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
GRUPOS EDAD								
Todas edades	11.099	7.553	3.674	3.519	—	12	143	333
Menos								
de un año	31	17	9	3	—	—	—	—
De 1 a 4	6	6	4	3	—	—	—	1
De 5 a 9	9	3	3	1	—	—	—	—
De 10 a 14	4	2	3	5	—	—	1	—
De 15 a 19	9	4	2	2	—	1	—	1
De 20 a 24	35	18	8	3	—	1	—	1
De 25 a 29	73	27	13	8	—	3	—	2
De 30 a 34	162	55	10	10	—	3	2	2
De 35 a 39	232	60	18	5	—	3	—	2
De 40 a 44	377	90	25	25	—	1	1	2
De 45 a 49	483	145	39	39	—	—	1	3
De 50 a 54	728	209	62	49	—	—	—	5
De 55 a 59	1.158	366	133	93	—	—	4	2
De 60 a 64	1.319	565	225	138	—	—	11	6
De 65 a 69	1.483	684	334	264	—	—	11	17
De 70 a 74	1.332	864	415	378	—	—	20	26
De 75 a 79	1.419	1.229	675	624	—	—	27	54
De 80 a 84	1.246	1.421	745	778	—	—	26	80
De 85 y más	993	1.788	951	1.091	—	—	39	129

FUENTE: INE: *Anuario Estadístico de España 1992*, Madrid, 1993.

XIII Enfermedades del sistema osteo- muscular y del tejido conjuntivo (710-739)		XIV Anomalías congénitas (740-759)		XV Ciertas afecciones originadas en el período perinatal (760-779)		XVI Síntomas y estados morbosos mal definidos (780-799)		XVII Traumatismos y envenenamientos (causa externa) (E800-E999)	
Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
735	1.930	753	629	772	581	3.272	4.248	14.405	4.928
1	—	499	410	772	579	9	3	—	—
1	4	72	74	—	1	4	3	—	—
—	2	26	22	—	1	3	1	—	—
—	3	15	14	—	—	3	5	—	—
4	3	25	14	—	—	2	2	—	1
3	5	13	6	—	—	8	3	—	1
2	8	14	6	—	—	13	8	—	—
6	5	13	6	—	—	10	10	—	3
3	6	9	9	—	—	18	5	—	3
3	7	7	6	—	—	25	25	—	1
6	8	4	7	—	—	39	39	—	—
7	16	6	6	—	—	62	49	—	—
14	37	6	5	—	—	133	93	—	—
19	53	11	4	—	—	225	138	—	—
34	58	6	6	—	—	334	264	—	—
66	107	6	8	—	—	415	378	—	—
128	235	9	13	—	—	675	624	—	—
166	466	5	4	—	—	745	778	—	—
272	907	7	9	—	—	951	1.091	—	—

sigue siendo las enfermedades del aparato circulatorio, a pesar de la disminución experimentada; le siguen en importancia los tumores, con un aumento progresivo; las enfermedades del aparato respiratorio ocupan el tercer lugar, con una tendencia oscilante y ligero aumento en el último año; y en el cuarto lugar se encuentran los accidentes, que afectan principalmente a los jóvenes y adolescentes.

No obstante, merece especial mención el considerable aumento de los fallecimientos por trastornos mentales, pues, aunque su cuantía absoluta no es elevada, se han multiplicado por cinco a lo largo de la última década. Entre ellos sobresalen las demencias seniles y, en especial, la enfermedad de Alzheimer.

España tiene la tasa de mortalidad más baja de los países comunitarios; ello refleja el fuerte progreso que ante el fenómeno de la mortalidad viene experimentando nuestra población, especialmente cuando se compara con países que tienen una esperanza media de vida semejante a la nuestra.

El rasgo fundamental producido en las causas de mortalidad es el descenso de la mortalidad por causas exógenas —excepto por accidentes— y el mantenimiento de la mortalidad en cuatro rúbricas: enfermedades del aparato circulatorio, tumores, enfermedades del aparato respiratorio y enfermedades del aparato digestivo.

### **Perspectivas de futuro en la población en España en el horizonte del siglo XXI**

Del conocimiento o, al menos de la inferencia, de las previsiones demográficas para el futuro depende en gran medida la planificación económica, educativa, social, asistencial, sanitaria, que ha de llevarse a cabo con la antelación suficiente.

En la evolución futura de la población española, según las previsiones del INE recogidas en las Tablas 2.5 y 2.6, se observa una disminución en los intervalos comprendidos hasta los 64 años de edad y un notorio aumento en las edades finales de la vida.



TABLA 2.5  
EVOLUCION DEL INCREMENTO DE LA POBLACION Y TASA  
DE CRECIMIENTO ACUMULATIVO ANUAL (R)

PERIODO	POB. INICIAL	INCREMENTO DE POB.		(R)
	En miles	En miles	En %	Por mil
1971-75	34.041,5	1.971,2	5,8	11,3
1976-80	36.012,7	1.623,5	4,5	8,9
1981-85	37.636,2	950,2	2,5	5,0
1986-90	38.586,4	815,9	2,1	4,2
1991-95	39.402,3	764,8	1,9	3,9
1996-00	40.167,1	634,8	1,6	3,9
2001-05	40.801,9	365,9	0,9	1,8
2006-10	41.167,8	16,1	—	0,1
2011-15	41.183,9	-213,1	-0,5	-1,0
2016-20	40.970,8	-303,9	-0,7	-1,5
2021-25	40.666,9	-365,9	-0,9	-1,8
2026-30	40.301,0			

FUENTE: INE: *Proyección de la población española para el periodo 1980-2010*, Madrid, 1987, págs. 11-12.

TABLA 2.6  
DISTRIBUCION PORCENTUAL DE LA POBLACION  
POR GRANDES GRUPOS DE EDADES REFERIDA  
AL 1 DE ENERO DE CADA AÑO

AÑOS	GRUPOS DE EDAD		
	0-15	16-64	65 y más
1996	20,35	65,35	14,28
2001	20,31	64,55	15,14
2006	20,23	64,70	15,06
2011	19,43	65,32	15,24
2016	18,30	65,92	15,78
2021	17,38	66,22	16,39
2026	17,02	65,26	17,71
2031	16,99	63,43	19,57

FUENTE: INE: *Proyección de la población española para el periodo 1980-2010*, Madrid, 1987.

## 2. LOS MOVIMIENTOS MIGRATORIOS EN ESPAÑA

En términos generales podemos decir que los movimientos migratorios han existido siempre. Sin embargo, en las tres últimas décadas los movimientos migratorios españoles presentan dos realidades diferenciadas. En los años sesenta y setenta éstos se identifican con los movimientos migratorios del campo a la ciudad y a las zonas industriales europeas y españolas más favorecidas por el desarrollo económico y social. En los años ochenta, se identifican con los movimientos migratorios de la ciudad al campo en el caso de las migraciones interiores, del retorno a España de los emigrantes españoles y de un incremento importante de inmigrantes procedentes de África, Latinoamérica, Europa del Este y Asia.

España es un ejemplo muy claro del fenómeno migratorio: el INE considera que un total de 15.486.150 españoles mayores de diez años (el 45,6 por ciento) ha tenido alguna experiencia migratoria a lo largo de su vida, dentro o fuera de España. En la mayoría de los casos los motivos han sido del tipo económico-laboral, en otros por razones familiares y en algunos por estudios o por razones de salud.

### Las migraciones interiores

Si por movimientos migratorios entendemos aquellos desplazamientos de población entre municipios, provincias o regiones con «intencionalidad de permanencia», podemos dividir los últimos treinta años en tres períodos diferenciados:

*Década 1961-70.* Los años sesenta fueron los del «boom» de las migraciones interiores: más de cuatro millones de personas cambiaron de lugar de residencia a lo largo de esa década.

*Década 1971-80.* En los setenta el ritmo de crecimiento, de concentración demográfica y el éxodo del campo a la ciudad disminuye, alcanzando a más de tres millones de personas. Mientras que la población total española experimenta un crecimiento del 2,7 por ciento, las provincias de menor densidad geográfica acusan un descenso de población mayor que en la década anterior. Ello supuso una acusada diferencia de

regiones ricas y pobres desde una perspectiva socioeconómica y sociodemográfica. Asimismo, se produce una acentuación del fenómeno de la «desertización demográfica», entrando en los límites de la irreversibilidad.

*Década 1981-91.* Los flujos migratorios descienden notablemente en la década de los años ochenta en relación a los períodos anteriores. Aunque la movilidad de la población española sigue siendo importante, superando los dos millones de personas, sin embargo, a diferencia de lo que ocurría en otros períodos, ahora los núcleos industriales y urbanos que fueron centros de acogida se están convirtiendo en centros de salida de la población.

Desde el punto de vista de la evolución de las migraciones interiores españolas y su distribución geográfica, se puede reseñar los siguientes comentarios:

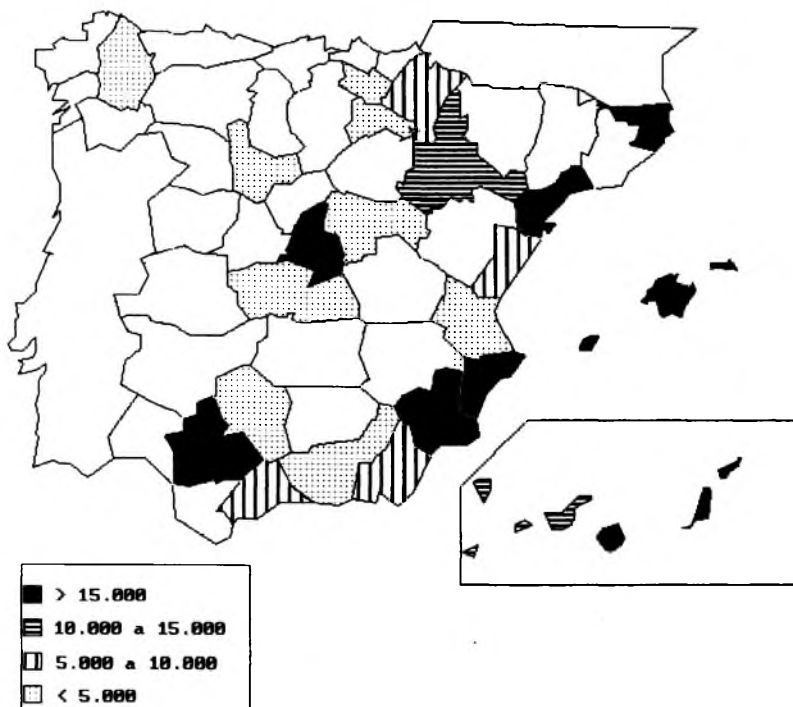
1. Resalta la gran diferencia demográfica entre la provincia que más crece —Barcelona, con un 47,06 por ciento— y la que más pierde —Badajoz, con un 21,83 por ciento—, lo que supone una diferencia de 68,89 puntos.

2. La producción y el capital humano se concentran en una pequeña parte del territorio nacional. Así, las tres provincias vascas, que sólo cuentan con el 2,62 por ciento de la superficie nacional, absorben el 11,5 por ciento de la población nacional en 1960 y el 15,82 por ciento en 1975.

3. Las provincias más pobres se desertizan cada vez más. Estas provincias pobres representan el 24 por ciento de la superficie nacional y tan sólo albergan el 9,77 por ciento de la población en 1960, que desciende al 6,66 por ciento en 1970, lo que demuestra su bajísimo o nulo dinamismo.

Durante la última década (1981-91) se ha producido un cambio en los lugares de entrada y salida de la población migrante española, tal y como puede apreciarse en los Gráficos 2.5 y 2.6. Resulta que las principales regiones del desarrollo económico y social de los años sesenta y setenta se han convertido en los polos de expulsión o de emigración y, en cambio, algunos de los polos de salida de la población son ahora los lugares de entrada de los inmigrantes. Sin duda, esto tiene que ver con la nueva política de las Autonomías, pero también

GRAFICO 2.5

SALDOS MIGRATORIOS POSITIVOS POR PROVINCIAS,  
ORDENADOS DE MAS A MENOS, 1981-1991

con la «vuelta a casa» de los miles de trabajadores emigrantes que se han jubilado o que han quedado en situación de paro de larga duración como consecuencia de los procesos de reindustrialización y de crisis económica que vive España.

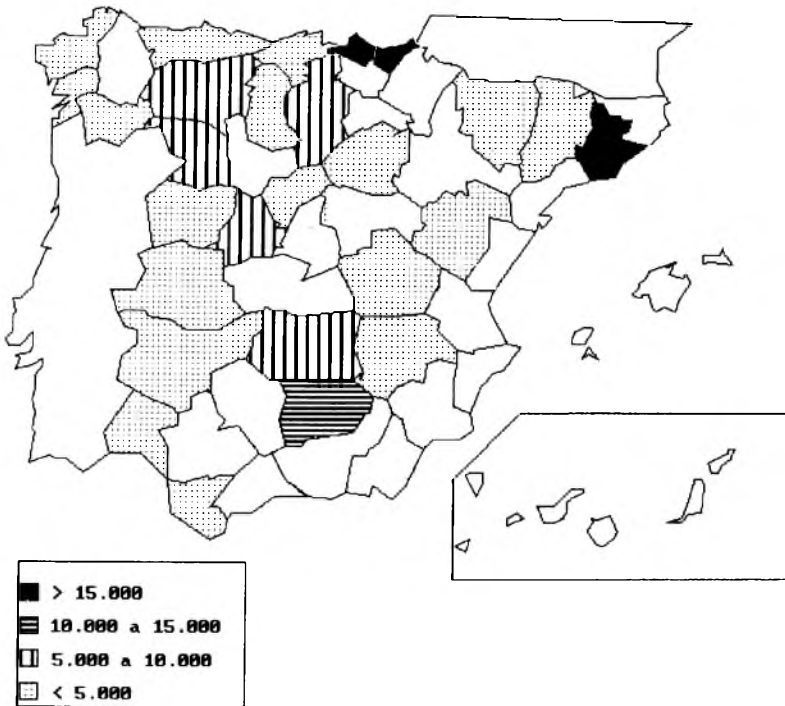
En términos generales, con la excepción de las Comunidades de Madrid y Canarias, la población emigrante se dirige a las Comunidades más cercanas y con ciertas afinidades de estilos de vida.

Así, los vascos, además de Madrid —como es el caso más generalizado de los procedentes de todas las Comunidades Autónomas— prefieren

Valencia, Navarra, La Rioja y Canarias; los catalanes, Valencia, Aragón y Baleares; los andaluces, Madrid, Valencia, Baleares y Canarias; los asturianos, gallegos y castellano-leoneses prefieren mayoritariamente Madrid,

GRAFICO 2.6

SALDOS MIGRATORIOS POSITIVOS POR PROVINCIAS,  
ORDENADOS DE MAS A MENOS, 1981-1991



Canarias y Valencia; los castellano-manchegos prefieren Madrid, Valencia y Murcia, y los extremeños prefieren Madrid, Baleares y Valencia.

### Las migraciones exteriores

En el período 1961-91 se observa una disminución importante tanto en el número total de emigrantes como en el promedio anual

de los mismos. Los emigrantes españoles al extranjero han disminuido de manera sostenida y continua, pasando de una fase con altos niveles de emigración (períodos 1960-64 y 1969-73) a otra con niveles bajos (década de los ochenta) o incluso mínimos (en la actualidad con cotas inferiores a 10.000 emigrantes).

Contrastando con las variaciones en los flujos de emigrantes al extranjero están los flujos de inmigrantes españoles o retornados del extranjero. En los saldos totales de emigración se identifican cuatro períodos importantes: 1) en el *período 1960-64* el saldo migratorio al exterior es positivo y sigue la dirección marcada desde los años cincuenta, el desarrollo económico de España no es capaz aún de asumir el excedente de mano de obra procedente del medio rural y éstos emigran preferentemente a países europeos; 2) en el *período siguiente (1965-68)* la tendencia se invierte y el saldo migratorio es negativo, el número de los retornados —mayor que el número de salidas— coincide con el auge de los Planes de Desarrollo Económico y social de España; 3) en el *período 1973-79* se produce la crisis internacional del petróleo y, de nuevo, el saldo migratorio es negativo, y 4) en la década de los ochenta y primeros de los noventa la tendencia es marcadamente a favor de los saldos migratorios negativos.

España ha dejado de ser un país de emigración y ha pasado a ser un país de inmigración. Este hecho es un cambio histórico significativo, producido en los años ochenta y que continuará en los años noventa.

En 1992 había 1.626.580 españoles viviendo fuera de España. La mayoría de ellos (un 51 por ciento) residía en el continente americano y concretamente en Argentina (363.550 emigrantes procedentes de nuestro país), Venezuela (127.525), Brasil (98.515) y Estados Unidos (73.735). Un 47 por ciento de los emigrantes españoles residían en Europa y de ellos un 39 por ciento lo hacían en países comunitarios: Francia (326.652 españoles), Alemania (134.700), Suiza (115.290), Reino Unido (74.575) y Bélgica (52.399).

La evolución de los emigrantes entre 1984 y 1991 presenta la siguiente tipología: la emigración estable casi ha desaparecido, la emigración temporal se ha reducido a la mitad y la emigración de temporada disminuye a la tercera parte.

Según las series estadísticas publicadas por la Dirección General de Migraciones del Ministerio de Trabajo se puede llegar a estimar que, en términos de flujos migratorios acumulados, 2.575.355 españoles han retornado a España, y de ellos, según la Encuesta Sociodemográfica realizada por el INE, 1.406.292 residen actualmente en España. En cuanto al origen de los retornados de esta última década, dos terceras partes (el 68 por ciento) proceden de Europa, el 28 por ciento de América y un 2 por ciento de África y otros continentes.

En general podemos decir que, aunque hay un número importante de españoles emigrantes que han retornado a España, su país de origen, sin embargo hay un gran número de españoles que están residiendo y viviendo aún en continentes y países extranjeros.

## Los inmigrantes extranjeros

La inmigración de extranjeros a España aparece como un fenómeno nuevo y actual que preocupa a políticos, organizaciones e instituciones no gubernamentales, medios de comunicación social e investigadores en ciencias sociales y humanas.

España, tradicionalmente país de emigración, ha devenido actualmente en un país de inmigración.

De los 13 millones de inmigrantes legales que había en la Comunidad Europea en 1991, estarían en nuestro país 700.000, que, con los inmigrantes ilegales, podrían aproximarse a unos 800.000, lo que supone el 2 por ciento de la población española. Pero si la mitad de dicho porcentaje proviene del Primer Mundo, podemos concluir que los emigrantes pobres serían en España un 1 por ciento de la población total.

Además debe tenerse en cuenta que esos movimientos de población son un fenómeno estructural y no coyuntural, por lo menos desde la moderna industrialización de Europa y Norteamérica, ya que la industria exige concentración de capital y ésta a su vez demanda concentración de población.

Hoy, en definitiva, las migraciones económicas serían una manifestación más de las grandes diferencias que separan al Norte y Sur del planeta.

Es de prever, en lo que atañe a España, que estos factores no van a desaparecer en la presente década ni en los principios del próximo milenio; más bien parece que tenderán a agravarse, porque no parece probable una mayor nivelación económica a medio plazo y tampoco una corrección rápida de los desequilibrios demográficos entre Norte y Sur, lo cual conlleva una constante inestabilidad y trastornos para la paz y la economía, que darán lugar a movimientos migratorios.

En 1991 el número de extranjeros residentes en España se había multiplicado por 5,6 veces respecto al que existía en 1960, pasando de 64.660 extranjeros residentes a 360.644. Según la Tabla 2.7, la inmigración de extranjeros en España tiene un marcado carácter europeo, tanto en términos absolutos como en términos porcentuales, aunque con tendencia a disminuir. Así, los extranjeros europeos en España casi se han duplicado entre 1976 y 1991, pasando de 99.446 a 180.735; de ellos la gran mayoría procede de países comunitarios, aunque con tendencia a disminuir debido a la emigración procedente de los países de la Europa del Este y, en particular, de Polonia.

Los extranjeros procedentes del continente americano han oscilado entre un 28 por ciento en 1976 y un 23 por ciento en 1991. También, en este caso, la tendencia relativa es a la baja, aunque en términos absolutos los efectivos se han duplicado. Por su parte los africanos son una minoría en rápido ascenso, puesto que entre 1976 y 1991 sus efectivos se han multiplicado por veinte, representando el 17 por ciento del total de inmigrantes extranjeros.

Respecto a las nacionalizaciones producidas en la última década, entre los procedentes de Europa destacan los portugueses, franceses,

ingleses e italianos; entre los americanos la mayoría procede de Latinoamérica, sobresaliendo los argentinos, chilenos, uruguayos, cubanos, colombianos, peruanos, venezolanos y dominicanos; entre los de origen africano resaltan los marroquíes, y entre los nacionalizados asiáticos el mayor número corresponde a filipinos, sirios, indios y jordanos.

TABLA 2.7

EXTRANJEROS RESIDENTES EN ESPAÑA POR CONTINENTES  
DE PROCEDENCIA EN QUINQUENIOS, 1976-1991

	1976-1980		1981-1985		1986-1990		1991	
	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%
Europa	99.446	63	130.392	66	188.450	64	180.735	50
CE	90.048	57	118.006	60	170.398	58	158.253	44
No CE	9.398	6	12.386	6	18.052	6	22.492	6
América	44.615	28	47.597	24	64.698	22	81.151	23
África	3.091	2	5.013	3	14.135	5	63.054	17
Asia	9.206	6	13.554	7	24.007	8	31.976	9
Oceanía/Otros	1.615	1	1.486	—	1.918	1	1.739	1
TOTAL	157.973	100	198.042	100	293.208	100	360.655	100

FUENTE: *Anuario de Migraciones 1993*, pág. 91. Elaboración propia.

La distribución geográfica de los extranjeros nacionalizados españoles pone de manifiesto una característica básica: la concentración del 70 por ciento en la Comunidad de Madrid, seguida por Cataluña con el 8 por ciento y de las restantes Comunidades Autónomas con porcentajes inferiores al 5 por ciento. Por su parte, los inmigrantes extranjeros residentes en nuestro país han aumentado en todas las Comunidades Autónomas, pero sobresalen en cuanto a número total cuatro: Madrid, Cataluña, Andalucía y Comunidad Valenciana.

Si relacionamos el número de inmigrantes extranjeros en cada Comunidad Autónoma con la población total de cada una de ellas, podemos observar algunas diferencias. En primer lugar destacan las provincias de Ceuta y Melilla, con el 5 por ciento de inmigrantes extranjeros, y Canarias, con el 2,3; en segundo lugar se encuentran la



Comunidad de Madrid, con el 1,6, y la Comunidad Valenciana, con el 1,2; en tercer lugar las Comunidades de Cataluña, Andalucía y Murcia, con porcentajes comprendidos entre el 0,5 y el 1 por ciento; y en cuarto lugar el resto de las Comunidades Autónomas, por debajo del 0,5. Estos porcentajes de inmigrantes extranjeros en relación con la población total son uno de los más bajos si los comparamos con nuestro entorno europeo.

Por lugar de residencia, en España se observa una cierta concentración; así, el 73 por ciento de los  *europeos*  se encuentra localizado en las Comunidades Autónomas de Valencia, Andalucía, Madrid, Canarias y Cataluña; el 56 por ciento de los  *americanos*  prefieren la Comunidad de Madrid y Cataluña; dos terceras partes de los  *africanos*  se concentran en Madrid, Cataluña, Andalucía y Valencia, y tres cuartas partes de los  *asiáticos*  se concentran en Madrid.

Además, muchos inmigrantes suelen asentarse en barrios deteriorados, ya que la vivienda constituye así un menor gasto y además obtienen ventajas de cohabitación. En muchos casos llegan a constituir guetos (2).

De acuerdo con los datos de la encuesta del Colectivo IOE, podemos afirmar que la mitad de los inmigrantes del Tercer Mundo son pobres —con ingresos inferiores a la mitad de la media de los ingresos nacionales— y el 35 por ciento se encontraría en situación de extrema pobreza (3).

De los permisos de residencia concedidos a trabajadores extranjeros se infiere el siguiente perfil socioeconómico: varón (66 por ciento), soltero (65 por ciento) y trabajador por cuenta ajena (89 por ciento) en el sector servicios (68 por ciento).

Las reflexiones que se pueden hacer en relación al horizonte del año 2000 parten de la realidad de dos situaciones nuevas: primera, la

---

(2) En la Comunidad de Madrid se manifiestan los siguientes aspectos: 1.º Consolidación de asentamientos de chabolistas inmigrantes. 2.º Posible abandono de la población autóctona de aquellos núcleos con fuerte presencia de inmigrantes. 3.º Creciente deterioro de las condiciones materiales de las zonas con fuerte presencia de inmigrantes. C. GIMENEZ, *Emigrantes extranjeros en Madrid*. Ed. CAM, Series Informes Técnicos, Madrid, 1993.

(3) Colectivo IOE, *Los inmigrantes*, Madrid, 1993.

aparición de la tercera generación de población originariamente inmigrante —hijos de inmigrantes que pueden tener la nacionalidad del país de acogida— que, por los efectos de los mecanismos de segmentación del mercado de trabajo y los mecanismos de marginación social, no pueden ascender socialmente ni conseguir mejores puestos de trabajo; y segunda, la inmigración clandestina e ilegal, que se estima podría alcanzar en nuestro país a más de 212.000 personas.

La política migratoria se plantea con los lineamientos siguientes: España no puede recibir un flujo masivo y sin control de inmigrantes sin que se hipoteque gravemente su cohesión social y las posibilidades de integración de los extranjeros regularmente establecidos en nuestro país; además, se es consciente de que no se pueden instrumentar medidas aisladas, y que una intervención eficaz requiere un programa coordinado.

A la vista de lo anterior, haría falta una gestión más eficaz de los flujos de inmigración, acompañada de una política global de extranjería.

### 3. LAS CLASES SOCIALES EN ESPAÑA

En la actualidad asistimos a una renovación de la controversia teórica sobre la desigualdad y clases sociales, de manera que «tras un tiempo en el que el debate sobre las clases sociales perdió vigor, cediendo protagonismo a otros criterios de diferenciación y a otros actores sociales, las clases han vuelto a recuperar relevancia en el panorama sociológico (4).

#### Estructura y estratificación social

En términos generales la transformación de la estructura social española supuso:

---

(4) J.J. GONZALEZ, *Clases sociales: estudio comparativo de España y la Comunidad de Madrid, 1991*, Ed. Consejería de Economía de la CAM, Madrid, 1992, pág. 23.

1. Unas *amplias transformaciones demográficas*, en general marcadas por un mayor acercamiento a las pautas demográficas habituales en los países del Norte de Europa: descenso de la natalidad (21,60 por ciento en 1960 y 10,66 en 1988) y la nupcialidad (7,79 por ciento de habitantes en 1960 y 5,55 en 1989), mortalidad reducida y estabilizada (8,18 por ciento en 1988) y creciente persistencia de inmigrantes.

2. Un *verdadero tránsito de lo rural a lo urbano*, con todos los cambios económicos, sociales y culturales que ello conlleva, hasta hacer del medio urbano y la ciudad la forma de vida habitual de la inmensa mayoría de la población.

3. La plena instalación dentro del grupo de «*sociedades de consumo de masas*», con la generalización del consumo masivo tanto de bienes materiales como culturales.

En fechas más recientes la incidencia de la crisis económica se hace notar en dos aspectos: *sobre la tasa de desempleo*, que incide diferencialmente según el sexo y la edad, perjudicando a las mujeres y a los más jóvenes, y *sobre la tasa de actividad*, al generar desánimo e inhibir la incorporación de la mujer al mundo del trabajo fuera del hogar.

El número absoluto de ocupados en 1977 no se vuelve a alcanzar hasta 1989, doce años más tarde. El crecimiento del empleo en valores absolutos desde 1985 no se ve acompañado por un descenso significativo de la tasa de paro, debido a la incorporación como activos de un gran número de desanimados laborales, especialmente mujeres. Pese a todos los esfuerzos por generar empleo, fundamentalmente desde el sector público, el recrudecimiento de la crisis económica hace que a finales de 1992 se sobrepasen los tres millones de parados.

A pesar de todas sus limitaciones no cabe duda que la distribución sectorial de la población ocupada es un primer indicador válido para constatar los procesos de cambio estructural que afectan al sistema de posiciones (sociales) laborales existente.

Los últimos quince años han supuesto un declive importante de la población ocupada en el sector primario; la *agricultura* ha visto caer su importancia relativa en términos de población ocupada a menos de la mitad —de un 21,12 por ciento en 1977 a un 10,1 en 1992, lo que en cifras absolutas supone pasar de 2,6 millones de personas a 1,2 millones. El hecho de contar previamente con una población muy envejecida, sumado a las políticas de reestructuración del sector que se derivan de la integración en Europa, han convertido el campo en un lugar casi deshabitado.

Junto a la desagrarización, los procesos de reindustrialización —cuando no de desmantelamiento industrial— se han saldado con una pérdida importante, aunque más paulatina, de empleos en la *industria*, que en términos absolutos afectó a más de medio millón de personas ocupadas en este sector (pasa de un 27,37 por ciento en 1977 a un 22,72 en 1992).

La *construcción* sigue la tónica habitual de comportamiento cíclico que le es propia, con fases sucesivas de recuperación y caída del empleo. El sector de los servicios en cambio sufre importantes modificaciones y se convierte en el beneficiario de las pérdidas experimentadas por los demás.

El proceso de *terciarización* en nuestro país ha sido muy agudo en los últimos años: en tan sólo quince años el peso relativo de la población ocupada en este sector pasa del 41,66 por ciento en 1977 al 58,24 en 1992, lo que en términos absolutos supone prácticamente dos millones de puestos de trabajo.

Son los servicios los que están haciendo posible la incorporación masiva de la mujer al trabajo extradoméstico. La tendencia tradicional de los efectivos ocupados se ha mantenido: lo que «es» de varones sigue siendo de varones, mientras que lo que «son» trabajos de mujeres también los siguen desempeñando, esencialmente, mujeres.

Como pautas generales se puede afirmar que la mujer está encontrando más difícil acomodo en aquellas ocupaciones que se hallan en declive —en retroceso histórico—, mientras que es en aquellas que se

están expandiendo numéricamente donde preferentemente se perciben mayores crecimientos de tasas de feminización. Por otra parte, es más fácil que sus posibilidades ocupacionales vayan en aumento en todas aquellas que requieren de una preparación educativa de cierto nivel; por el contrario, aquellas otras que no requieren una formación académica prolongada se muestran reacias al incremento de la proporción de mujeres.

En relación a la evolución de la estructura de las profesiones, los últimos quince años han supuesto una reducción importante en el grupo de los pequeños empresarios sin asalariados y de las situaciones de ayuda familiar —con una reducción próxima a la mitad—. Dentro del grupo de asalariados del sector privado la contratación de varones ha sido superior a la de mujeres, situación opuesta a la que ocurre en el sector público. Sin embargo, el grupo de mujeres empresarias que dan empleo a otras personas se ha duplicado con creces, pasando de 32.900 en 1977 a 87.400 en 1992, hecho éste que reviste de gran interés por su significación social.

### Ocupaciones y representación de la estructura de clases

Los datos disponibles parecen confirmar que nos encaminamos hacia una estructura de clases de corte «pos-industrial», cuyos rasgos principales son: un gran aumento del número de profesionales, técnicos y en general de trabajadores de cuello blanco; el mantenimiento de una proporción mínima de empleos agrícolas, y una importante reducción de los trabajadores industriales y manuales no agrícolas con porcentajes inferiores al 30 por ciento de la población ocupada.

Todo ello parece traducirse en una mesocratización social, ligada a las transformaciones de la estructura ocupacional auspiciada por la revolución neotecnológica que, sin embargo, no tiene por qué significar, según A. ORTI (5), ninguna «superación radical del desigualitarismo» estructural. De hecho los aspectos más negativos de la desigualdad son reenviados fuera de la estructura de clases que los ha ge-

---

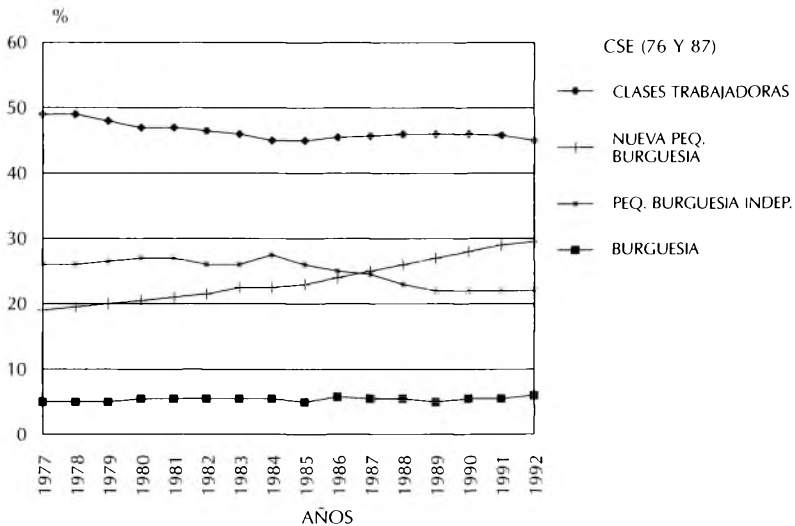
(5) A. ORTI, «Estratificación social y estructura del poder: viejas y nuevas clases medias en la reconstrucción de la hegemonía burguesa», en *Política y Sociedad*, Madrid, 1987.

nerado, de tal forma que son circunstancias en buena medida extraclasses (ruralidad, jubilación, sexo) las que acaban relegando a determinados colectivos a las posiciones inferiores de la pirámide social.

La evolución seguida por las clases sociales en España durante los últimos quince años presenta las siguientes características:

GRAFICO 2.7

EVOLUCION DE LA ESTRUCTURA DE CLASES OCUPACIONALES 1977-1992, ELABORADAS A PARTIR DE LA CONDICION SOCIOECONOMICA (INE)



FUENTE: *Encuesta de la Población Activa*. Medias anuales. Elaboración propia.

A) La «*burguesía*» ha incrementado sus efectivos de modo relativamente importante: a partir de 1985 las circunstancias económicas parecen haber favorecido la multiplicación de iniciativas empresariales de pequeño tamaño, lo que ha elevado el número de personas ligadas a la propiedad de los medios de producción que emplean trabajo asalariado. En cambio con los directivos y gerentes no propieta-

parece haber sucedido lo contrario; al menos desde el punto de vista cuantitativo estamos ante la «revolución de los *managers*».

En España el camino de la burguesía sigue pasando prioritariamente a través de la propiedad.

B) La «*pequeña burguesía independiente*» presenta un comportamiento ambivalente: si bien, en términos generales, se bate en retirada y su número sigue una trayectoria descendente, esto es más bien el resultado de la pérdida de importancia de las categorías ligadas al mundo rural —pequeños agricultores sin asalariados—. En cambio no ocurre así con los profesionales liberales, que aumentan ligeramente, ni con los pequeños comerciantes y empresarios sin asalariados no ligados a la agricultura. Este pequeño segmento inferior de las viejas clases medias, favorecido por la caída del empleo asalariado y el incremento del paro por efecto de la crisis económica, resiste en sus posiciones frente a la salarización e incluso aumenta de número.

C) La «*nueva pequeña burguesía*» forma, junto a la burguesía, el grupo privilegiado de los últimos quince años, no sólo porque su número va en aumento, sino también porque las transformaciones sociales a las que asistimos —terciarización creciente, aumento de los profesionales asalariados y de los empleos públicos, mayoría de residentes en núcleos urbanos— tienden a favorecerles de modo particular.

D) Las «*clases trabajadoras*» tienen una evolución marcada por el peso cada vez más importante de los trabajadores empleados en los servicios y por el efecto que el desempleo masivo ha tenido, fundamentalmente sobre la categoría de obreros especializados; es ahí donde la crisis económica y social ha dejado sentir toda su virulencia. Por otra parte, la crisis económica ha dejado como resultado entre la clase obrera una importante segmentación interna y una acusada diferenciación entre sectores en razón de las cualificaciones, de la estabilidad laboral y los niveles salariales y los niveles de organización sindical alcanzados.



En resumen, se produce un descenso constante y paulatino de las clases trabajadoras; el peso relativo de la pequeña burguesía independiente sigue una evolución decreciente, casi exactamente contraria a la de la nueva pequeña burguesía compuesta por asalariados.

### Las clases según la Encuesta FOESSA 93

Casi un 30 por ciento de los españoles opina que estamos en una sociedad sin clases, aunque desigual, y menos de una cuarta parte piensa aún en términos de clases sociales enfrentadas, de lucha de clases. Sin embargo, existe una conciencia clasista, esto es, se da una correspondencia entre nuestra clase objetiva —constituida a partir de la ocupación y de la situación profesional— y la clase social subjetiva en la que libremente optan por encuadrarse los entrevistados.

Si consideramos, en primer lugar, la composición por sexo, es claro que el «nicho sociológico» desde el que se está feminizando la estructura de clases ocupacionales española lo constituyen las nuevas capas medias de empleados, dedicados a realizar tareas profesionales, administrativas y técnicas, y empleos en donde la cualificación previa es un componente fundamental para desempeñar el puesto de trabajo.

Es a partir de la expansión del sistema educativo y del crecimiento del sector de los servicios de donde surge la «nueva mujer» desde el punto de vista socioeconómico.

Atendiendo al nivel de estudios terminados del entrevistado, las dos clases privilegiadas desde el punto de vista de la titulación académica son, en primer lugar y con una amplia diferencia, las nuevas capas medias —un 42,9 por ciento de los licenciados y diplomados universitarios están incluidos entre sus filas—, le sigue el grupo de empleadores y directivos —31,0 por ciento de universitarios—, y bastante más lejos el segmento de la vieja clase media tradicional

—12,7 por ciento de universitarios—. La clase obrera está muy lejos de haber accedido al nivel de estudios más alto.

Según la edad, la más juvenil de nuestras clases es la nueva clase media: más de un tercio de sus efectivos tienen edades comprendidas entre 25 y 34 años.

Los privilegiados desde el punto de vista de la estabilidad y seguridad en el empleo son las nuevas capas medias, entre quienes el trabajo precario (temporal/eventual) supone tan sólo el 22,3 por ciento debido al alto porcentaje de trabajadores de la Administración que engloba. Cuando analizamos los contratos de la clase trabajadora los contratos indefinidos se reducen drásticamente, a la vez que crece el porcentaje de quienes se encuentran sin ningún tipo de contrato.

Coherente con lo anterior es la variabilidad observada en el grado de satisfacción ante el trabajo. La proporción más satisfecha está integrada por personas cualificadas con empleos estables (nuevas capas medias) y por quienes son propietarios (empleadores) o controlan los medios de producción (directivos). Su opinión también es favorable cuando se les interroga acerca de cómo les han ido las cosas en los últimos tiempos; son las clases medias funcionales los grupos que creen que han experimentado beneficios más sustanciales en su nivel de vida durante los últimos años.

La etapa actual de Gobierno socialista ha beneficiado particularmente a la clase empresarial (propietaria o directiva) y a los segmentos privilegiados de asalariados (nuevas capas medias), mientras que por el contrario arroja un balance negativo considerando la vieja clase media.

Junto a las «nuevas capas medias» que esperan mejorar —optimistas— y a la «clase trabajadora» y la «burguesía» que esperan nada o muy poco —pesimistas—, se sitúa, diferenciándose claramente del resto, la «vieja clase media» (pequeños comerciantes, agricultores, empresarios autónomos sin empleados), que es el grupo que mayor temor tiene hacia el futuro. El camino de la «modernización» parece que no puede andarse sin víctimas.

## 4. ESTRUCTURA SOCIAL Y DESIGUALDAD

### Procesos de dualización social

La mayoría de las distintas teorías referidas a la estructura social han abogado por explicaciones no conflictivas que apostaban por una visión «inclusiva» de la dinámica socioeconómica, concediendo un papel residual y transitorio a los fenómenos de dualización. Frente a éstas, están surgiendo otros tipos de análisis que apuntan en una dirección bien distinta, afirmando que la *dualización de las sociedades desarrolladas es un fenómeno creciente, con tendencia a la consolidación*. Así, las teorías de la sociedad industrial consideraban que el dualismo tenía poco espacio y, sobre todo, poco futuro en una sociedad que se definía como integradora, unificadora e «inclusiva» y no divergente, desunificadora y «excluyente» (6). Sin embargo, el período de empeoramiento de los resultados económicos ha supuesto la consolidación de las tendencias dualistas. Es decir, se ha dado una respuesta «de exclusión» en una línea opuesta a la «de inclusión»: la expansión de los grupos que carecen de los recursos básicos y de las motivaciones para romper los procesos que les afectan.

Comprender las tendencias a la dualización social implica tener en cuenta tres aspectos:

- a) Los factores que conforman los procesos de dualización social.
- b) Los grupos afectados por el proceso de dualización social.
- c) La centralidad o marginalidad de los procesos de dualización social.

a) Entre los factores que conforman los procesos de dualización social se encuentran los *procesos económicos y tecnológicos* con capaci-

---

(6) Sobre el concepto de «dualización» ver M. CASTELLS, «El auge de la ciudad dual: teoría social y tendencias sociales», en *Rev. Alfaz* núm. 80, Madrid, 1991. J.H. GOLDTHORPE, «El final de la convergencia: tendencias corporatistas y dualistas de las sociedades modernas occidentales», en *Orden y conflicto en el capitalismo contemporáneo*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1991, págs. 429 y ss.

dad para valorizar/descualificar los puestos de trabajo. En el desarrollo económico de la pasada década, que ha producido una fuerte desindustrialización junto con un crecimiento de los servicios, encontramos uno de los procesos más influyentes en la dualización social. Este proceso podría definirse así: el desarrollo de los servicios no se ha realizado vinculándose a la agricultura y a la industria, sino a los servicios de baja productividad, en los que especialmente se han generado los empleos de baja cualificación (EBC). Ahora bien, la expansión de este tipo de empleos no es un proceso aislado, sino profundamente relacionado con el propio cambio en la cualificación o descualificación «interna» de los sectores productivos, y ello está relacionado con el significado de la tecnología en el proceso productivo.

La relación entre educación, cambio tecnológico y evolución de las ocupaciones está conformando un proceso de polarización social, es decir, de aumento del peso relativo de los puestos de trabajo altamente cualificados y escasamente cualificados, en detrimento de los que requieren cualificaciones intermedias. Este proceso de polarización apunta en la dirección de la dualización social.

La *nueva configuración del mercado de trabajo* genera nuevas relaciones laborales y sociales que derivan en una dualidad de mercados, con características precisas y diferenciadas y poco permeables entre ellos. Por una parte, se encontraría un sector de la población con trabajos bien remunerados, estables, con amplias posibilidades de promoción, control y dominio sobre el trabajo —sería el sector primario—. Por otra parte, estaría un sector formado por los excluidos del mercado de trabajo y por los que mantienen una presencia precaria en él, con poca estabilidad, bajos sueldos y escasas oportunidades de promoción.

La constitución de estos dos mercados es efecto de la denominada «precarización» del empleo, cuyo resultado es el crecimiento del sector secundario, debido a un cambio en la forma de contratación.



La recuperación del empleo se ha basado casi plenamente en los contratos de tiempo definido frente a los contratos indefinidos con dos efectos: la inseguridad en el empleo y la ampliación de las diferencias salariales. Junto a ellos, la precarización contribuye negativamente a la calidad del empleo, pues reduce la formación laboral y dificulta las posibilidades de salida de la «trampa de los empleos de baja cualificación (EBC)».

b) Es posible también hacer el recorrido por los procesos de dualización social a través de los grupos sociales insertos en ellos. Siguiendo lo dicho anteriormente, nos encontramos que, por una parte, se consolida un segmento superior del mercado de trabajo compuesto por sujetos del siguiente perfil: tienen empleo estable, bien remunerado, alta formación general y específica, elevadas posibilidades de ascenso y total control sobre el proceso productivo. Son profesionales, técnicos superiores, directivos y, mayoritariamente, son varones, de edad intermedia, nacionales y físicamente válidos. En el segmento inferior del mercado encontramos, sobre todo, a jóvenes, mujeres y personas de más edad, minusválidos y extranjeros pobres que están, o bien excluidos del trabajo, o con una inserción precaria en él (serían los que desempeñan los EBC).

Las oportunidades y las opciones de estrategia de los grupos en el mercado de trabajo están mediadas por mecanismos institucionales y por normas culturales en relación con sus características adscriptivas —características que no son «adquiridas» sino «asignadas» socialmente y conectan con cualidades que no se pueden modificar individualmente, como por ejemplo el sexo, la edad, la etnia...—. La intersección entre los riesgos del mercado de trabajo y los grupos sociales implicados, y no las cualidades naturales de estos roles, explica la diferencia de oportunidades y deriva en la aparición de «grupos problemáticos» en el mercado de trabajo.

c) Los procesos de dualización de los que hemos hablado nos hacen preguntarnos si estamos hablando de rasgos provisionales o, por el contrario, si nos encontramos frente a tendencias ya consolidadas y permanentes.

Los resultados de los procesos analizados apuntan a la tendencia creciente hacia una dualización social, como un proceso central, en absoluto marginal o despreciable, que progresivamente se va consolidando y extendiendo, que no depende tanto de los ciclos de crecimiento/recesión económica, como de la orientación que el sistema socioeconómico está adoptando, y que genera precariedad y pobreza.

### Estratificación socioeconómica y pobreza

La cuestión de la pobreza se presenta relacionada con la totalidad de los derechos de la persona, no sólo los meramente económico-monetarios. Ello implica tener en cuenta varios aspectos para entender la pobreza:

Primero, es un hecho social debido a los mecanismos y estructuras que la producen.

Segundo, es un fenómeno social relativo a estándares o formas de vida social concretas porque hace referencia a la satisfacción de ciertas necesidades básicas o a la carencia de ciertas «capacidades»; faltas y carencias que requerirán del uso de ciertos bienes, ya sea para conseguir esas «capacidades», ya sea para permitir la participación en la interacción social.

Tercero, tiene naturaleza multidimensional ya que lo que está en juego son los derechos sociales y la posibilidad o imposibilidad, la capacidad o la incapacidad de una serie de personas de poder ejercerlos en una determinada sociedad y acceder a las oportunidades de bienestar que una sociedad considera adecuadas.

Cuarto, se manifiesta como un proceso social «específico». Las características se hacen patentes según la forma en que cada grupo interioriza los diversos aspectos de este fenómeno e interpreta la realidad, volviendo a definir relaciones sociales, personales y familiares.

La Comunidad Europea, a la hora de analizar este aspecto, utiliza el indicador «*umbral de pobreza*», que define a los pobres como



«*aquellos que tienen unos ingresos netos por persona inferiores a la mitad de los ingresos medios por persona en un determinado país*». En función de ello podemos identificar dos grados de pobreza: la *pobreza severa*, que se establece en la mitad del umbral de pobreza (25 por ciento de los ingresos medios), y la *pobreza moderada*, que se establece entre el umbral de la pobreza y la pobreza severa (entre el 25 y 50 por ciento, de los ingresos medios).

Ahora bien, la fijación del «umbral» no debe tomarse de un modo simplista; primero, porque las situaciones de pobreza no son las mismas en todos los casos; segundo, porque los grados de pobreza constituyen uno de los indicadores de la exclusión social y no pueden ser tomados como el único indicador, pues la exclusión social queda conformada por un conjunto de relaciones sociales más amplias.

La raíz de la pobreza se encuentra en la desigualdad social, en tanto la pobreza está superpuesta a la voluntad de los que la sufren. Sin embargo, no conviene identificar, sin más, el concepto de desigualdad y pobreza, aunque de hecho se hace equivalente la desigualdad ante las posibilidades de ejercicio de los derechos básicos (la raíz), con el fenómeno social de la pobreza. Entre desigualdad y pobreza se puede establecer una relación empírica, pues la pobreza se refiere sólo a una parte de la desigualdad, y más exactamente a su extremo inferior.

La pobreza es un fenómeno social, enraizado en la estructura y en la dinámica social general.

Por tanto, la acción frente a la pobreza implica acciones dirigidas a los mecanismos sociales que producen desigualdad y generan pobreza, por lo que los criterios de delimitación de la pobreza deberán hacer referencia a la desigualdad en la distribución de los bienes.

La desigualdad y la pobreza, que se sigue manteniendo para un sector importante de la población, incide directamente en la negación *de facto* del principio de igualdad, de los derechos humanos básicos y de la posibilidad de tener un nivel de vida digno.

A partir de los datos que nos ofrece la Contabilidad Nacional (INE 1993), el «umbral de la pobreza» se sitúa en España en 37.792 pesetas/mes por persona para el año 1992. Partiendo de la Encuesta FOESSA 93, el 10 por ciento de las familias (las más pobres) dispone del 3,69 por ciento de la renta y, en el otro extremo, el 10 por ciento más ricas dispone del 22,54 por ciento de la renta.

Considerando la relación entre familias, población y distribución de la renta, podemos establecer varios estratos socioeconómicos (Tabla 2.8):

1. *Ingresos bajos* (entre el umbral de la pobreza y 1,5 veces dicho umbral, hasta 57.000 pesetas): un 25,6 por ciento de las familias (que suponen el 25,83 de la población) disponen del 16,18 por ciento de la renta.

2. *Ingresos medio-bajos* (hasta los ingresos medios): un 18,30 por ciento de las familias (18,20 de la población) disponen del 15,94 por ciento de la renta.

3. *Ingresos medios-medios* (entre los ingresos medios y 1,5 veces los mismos): un 21,94 por ciento de las familias (20,43 de la población) disponen del 25,37 por ciento de la renta.

4. *Ingresos medio-altos* (hasta el doble de los ingresos medios): un 9,06% de las familias (8,34 de la población) disponen de un 14,63 por ciento de la renta.

5. *Ingresos altos* (entre 2 y 3 veces los ingresos medios, hasta 227.000 pesetas): un 6,52 por ciento de las familias (un 5,19 de la población) disponen del 13,2 por ciento de la renta.

6. *Ingresos muy altos* (más de 3 veces los ingresos medios): un 2,73 por ciento de las familias (1,83 de la población) disponen del 7,78 por ciento de la renta.

Si comparamos la renta del estrato más alto (muy ricos) con la del más bajo (pobreza severa) el cociente es el 26,08 por ciento, o sea, 26 veces mayor, aun cuando la población incluida en el estrato más alto es la mitad de la que abarca el estrato más bajo.

TABLA 2.8  
LA ESTRATIFICACION SOCIOECONOMICA  
DE LA POBLACION

NIVELES DE INGRESOS	ESTRATOS SOCIALES	
Muy bajos 20,16	Pobreza severa 3,64	
	Pobreza moderada 16,52	Clases populares 64,19
Bajos 44,03	Bajos 25,83	
	Medio bajos 18,20	
Medios 28,77	Medio medio 20,43	Clases medias 28,77
	Medio alto 8,34	
Altos 7,04	Altos 5,21	Clases altas 7,04
	Muy altos 1,83	

FUENTE: Encuesta FOESSA'93.

Según la estratificación socioeconómica anterior, las clases populares están formadas por cuatro estratos, cuyo coeficiente entre población y renta es inferior a uno; las clases medias por dos estratos, con coeficiente superior a uno e inferior a dos, y las clases altas también por dos estratos, cuyo coeficiente es superior a dos.

De acuerdo con la Encuesta FOESSA 93, una quinta parte de la población está bajo el umbral de la pobreza (7.950.000 personas). Destaca el reducido número de hogares de un único miembro que se encuentran en esta situación, siendo la distancia porcentual significativa a partir de siete y más miembros. Así, entre los «pobres severos», la media de miembros es de 5,7 por familia; entre los «pobres moderados», de 4,3; entre los «no pobres», de 3,4, y en el conjunto de la población española existen 3,56 miembros de media por cada familia.

La profunda asociación y jerarquización entre los ingresos y los diversos niveles de estudios muestra su importancia cada vez mayor en la estratificación social, de modo que esos mismos niveles actúan como uno de los condicionantes más decisivos de la propia desigualdad social.

### La descripción de la pobreza

La pobreza se asocia con mayor o menor intensidad a otras situaciones carenciales en los diversos ámbitos de la vida de las personas.

Así, la pobreza tiene una incidencia mayor en las personas de más edad, separadas o viudas, en situación de inactividad, que pertenecen al sector agrícola o son personal no cualificado y poseen niveles bajos de ingresos.

En efecto, casi la mitad de la pobreza severa se da entre 45 y 65 años y alrededor del 25 por ciento en personas ancianas. La mayor incidencia de la pobreza corresponde a situaciones de inactividad, ya sea porque se encuentran fuera del mercado de trabajo, ya sea porque ya no forman parte de él; entre los ocupados, el 9,3 por ciento está en situación de pobreza, lo que supone que un 22,28 por ciento de la población bajo el umbral de la pobreza está ocupada.

Por otra parte, se confirma la relación de la pobreza con los bajos niveles de formación y con los sectores industriales en reconversión. Dentro de los «pobres», un 51,85 por ciento no tiene estudios primarios completos y un 73,23 no ha alcanzado el nivel de graduado escolar.

La proporción entre pobreza y dimensión de la vivienda no es tan significativa como el hacinamiento que es la característica básica de esta población en relación a la vivienda. Asimismo, se da una mayor presencia de población pobre a medida que disminuye la calidad del barrio, sin olvidar que casi el 30 por ciento de los pobres viven en pueblos pequeños. Esta «territorialización» está teniendo una incidencia

especial, pues vivir la pobreza en situaciones colectivas territorialmente asentada tiene un efecto reproductor. Los datos de la Encuesta FOESSA 93 reflejan una autoasignación de los que no superan el umbral de pobreza objetiva hacia los estratos sociales más bajos, pero sólo la mitad de los que están bajo el umbral de la pobreza se consideran pobres. Sin embargo, el pesimismo sobre el futuro es una constante en las personas que se encuentran en situación de pobreza: un 92,2 por ciento piensa que está igual o peor que el año pasado y un 84,2 ven el futuro igual o peor. Todos ellos manifestaron las grandes dificultades que tienen para llegar a fin de mes, traducidas en la imposibilidad de hacer frente a los pagos ordinarios del hogar. Un 40 por ciento de la población opina que la pobreza es inevitable y alrededor del 35 por ciento piensa que la sociedad es injusta. Así pues, parece que se retoma la perspectiva de la injusticia social frente al fatalismo, incluso histórico. Lo que es importante en estos momentos en que se están dando planteamientos a nivel político y social que impliquen un descompromiso ante la pobreza.

## El cambio de rostro de la pobreza

Los factores que están conformando la pobreza en nuestras sociedades son rasgos convergentes con los cambios acaecidos en la década de los ochenta: las reconversiones de los sectores económicos, las transformaciones del mercado de trabajo, sus efectos sobre la protección social y las modificaciones en las pautas que afectan a las relaciones familiares.

Los rasgos básicos que se manifiestan en las distintas situaciones de pobreza conforman una especie de modelo y aparecen como constantes comunes en los diferentes grupos: papel esencial de la carencia de ingresos directos o indirectos provenientes del trabajo; límites de la protección social que agrava la situación de una población anciana, y la rotación empleo/desempleo que agudiza los procesos de desmotivación; la repercusión más amplia en la vivienda, la salud, la educación, la higiene, la formación de los hijos...; las degradaciones socioeconómicas derivadas de las situaciones de ociosidad, degradación, medios de subsistencia, dependencia asistencial...; degradación del dinamismo personal y/o colectivo: pérdida de la propia estima, pasividad...; integración/desintegración social.

TABLA 2.9

## VEJOS Y NUEVOS POBRES: ALGUNOS PERFILES SOCIOLOGICOS

VARIABLES SOCIOLOGICAS CLASICAS	TIPOS	
	Viejos (Factor hipotético: tipo de desarrollo)	Nuevos (Factor hipotético: crisis)
Género.	Ambos sexos.	Además: mujeres solteras, jóvenes con niños, ancianas.
Edad.	Todas las edades	Además: ancianos solos, jóvenes solos.
Ocupación / clase / movilidad.	Bajo proletariado. Bajo funcionario. Ocupaciones tradicionales bajas Campesinos sin tierra. Agricultores minifundistas. Servicio doméstico. Pobres voluntarios. Pensionistas y jubilados. Descendencia de familia pobres	Además: ciertas ocupaciones de clase media baja.  Descendencia de familias nuevas pobres. Movilidad descendente intra e intergeneracional.
Empleo.	Lumpen proletariado.	Desempleados continuos (Δ). Jóvenes no empleados aún. Desempleados agrícolas. Sectores de minusválidos.
Familia.	Alta fecundidad.	Desaparición de modelos familiares tradicionales. Familias monoparentales. Baja matrimonialidad-alta fecundidad.
Estudios.	Analfabetos.	Además: marginados políticos. Niveles elementales. Descualificación profesional.
Cultura política.	Marginados políticos.	Además: marginados políticos ¿voto de izquierda?, ¿movilizaciones como movimientos sociales?
Etnia.	Gitanos.	Además: inmigrantes norteafricanos, suramericanos y asiáticos.
Regiones y Comunidades Autónomas.	Todo el territorio español con bolsas seculares de pobreza severa.	Territorio por debajo de la diagonal Asturias-Murcia. Bolsas de pobreza en todo el territorio español.
Continuo rural-urbano.	Rural. Urbano marginal (chabolismo).	Rural (Δ). Urbano marginal (Δ). Urbano suburbial y central (Δ).

Tabla elaborada por Benjamín Oltra.

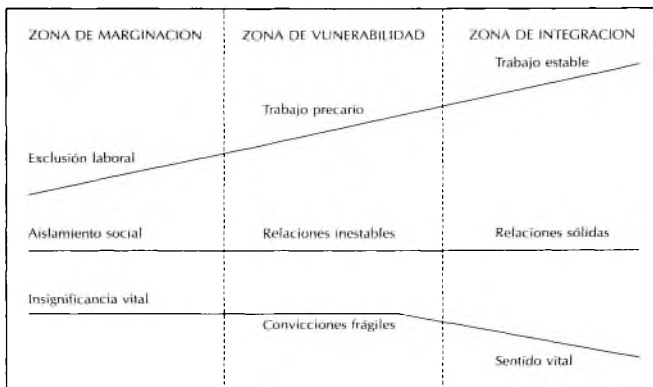
La Tabla 2.9 recoge la propuesta de B. OLTRA de distribución de los grupos de pobres desde la perspectiva de la estructura social, ajustada a la territorialidad de la pobreza (7).

### Dualización, pobreza y exclusión social

En correspondencia con la estructuración social recorrida por los procesos de dualización se podrían distinguir en la vida social tres zonas:

1. *Zona de integración:* Caracterizada por un trabajo estable y por unas relaciones familiares y vecinales sólidas.
2. *Zona de vulnerabilidad:* Zona inestable en lo que se refiere al empleo y a la protección, con las consiguientes repercusiones en los soportes familiares y sociales.
3. *Zona de exclusión:* Se construye desde la inestabilidad en el empleo, la renta y la desprotección, pero conformada como expulsión y no simplemente como precarización o como carencia, y a la vez se combina el aislamiento social.

GRAFICO 2.8



(7) Prólogo de B. Oltra al libro de D. CASADO *Sobre la pobreza en España*, Ed. Ha-cer, Barcelona, 1990, págs. 10-11.

El eje trabajo/no trabajo modula la integración-expulsión social; el eje relaciones/aislamiento modula la pertenecida-desagregación, o sea, la inserción por las relaciones; y el eje sentido/insignificancia modula la relevancia de las significaciones. Estos tres factores se yuxtaponen, se sobreponen y se retroalimentan.

Progresivamente en nuestras sociedades, las poblaciones afectadas por la pobreza están «amenazadas» por la insuficiencia de los recursos, la vulnerabilidad de sus tejidos relacionales, la precariedad de sus dinámismos culturales. Tales amenazas son el fruto de la relación de su biografía con los tres ejes o procesos básicos del modelo que, en su caso, se dan como «rupturas».

## 5. LA POBREZA Y SU DISTRIBUCION TERRITORIAL

### La distribución provincial de la pobreza en España

De acuerdo con los datos de la Encuesta de Presupuestos Familiares de 1990-91, el 19,4 por ciento de las familias españolas —más de dos millones de familias— se encuentran situadas por debajo del nivel de la pobreza. En los Gráficos 2.9 y 2.10 se puede apreciar cómo la parte norte del país incluye la mayoría de provincias con niveles de pobreza inferiores a la media nacional; por el contrario, la zona fronteriza con Portugal es la que posee los mayores indicadores de pobreza no sólo en extensión, sino también en intensidad. Dicho con otras palabras, donde hay más pobreza es, al mismo tiempo, donde la misma es más intensa.

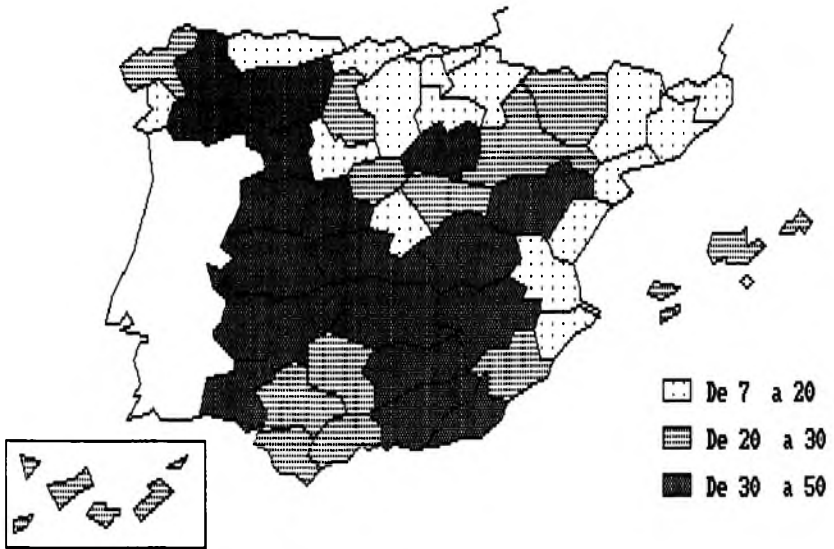
TABLA 2.10  
INDICADORES DE POBREZA 1990-91

	$z = MM$		$z = D_1$	
	<i>H</i>	<i>I</i>	<i>H</i>	<i>I</i>
Alava	6,8	24,2	3,1	20,9
Albacete	30,3	34,7	14,6	22,7
Alicante	20,2	32,4	10,3	25,5

	$z = MM$		$z = D_1$	
	$H$	$I$	$H$	$I$
Almería	27,5	32,4	15,1	27,8
Avila	38,6	35,8	27,0	22,2
Badajoz	39,4	34,2	25,6	23,2
Baleares	16,7	33,1	7,4	27,8
Barcelona	12,7	29,8	6,1	23,9
Burgos	17,0	29,3	7,8	26,1
Cáceres	33,7	32,3	17,4	24,5
Cádiz	25,0	30,9	13,0	30,7
Castellón	23,2	30,3	11,9	23,3
Ciudad Real	30,4	30,5	14,4	19,4
Córdoba	28,4	28,7	14,1	25,9
Coruña, La	19,4	31,9	8,5	33,0
Cuenca	33,6	26,4	17,7	16,9
Gerona	13,7	29,6	6,6	23,9
Granada	30,7	33,5	17,1	26,8
Guadalajara	22,2	31,9	12,0	17,1
Guipúzcoa	14,1	31,9	5,1	25,6
Huelva	24,1	34,2	10,0	31,9
Huesca	18,5	29,3	9,2	27,0
Jaén	31,1	33,4	17,8	26,4
León	16,3	29,0	8,4	22,1
Lérida	17,2	32,1	8,3	24,3
Rioja	13,5	28,8	4,4	22,3
Lugo	21,9	32,0	11,8	22,3
Madrid	9,4	26,4	4,8	28,5
Málaga	23,9	33,9	13,0	22,8
Murcia	24,9	30,8	11,2	26,1
Navarra	10,3	28,7	4,7	20,4
Orense	32,2	35,4	20,1	25,1
Asturias	14,2	27,7	6,9	21,9
Palencia	19,2	31,6	7,6	21,6
Palmas, Las	21,5	34,5	9,3	26,2
Pontevedra	13,8	29,3	5,5	24,2
Salamanca	40,3	35,2	27,5	21,9
Tenerife	27,7	32,2	15,2	25,5
Cantabria	15,2	31,9	6,3	24,3
Segovia	22,6	32,1	10,1	23,1
Sevilla	22,4	30,9	10,4	24,1
Soria	19,9	32,0	8,4	14,3
Tarragona	20,1	35,7	9,8	26,4

GRAFICO 2.9

DISTRIBUCION «BAJO EL UMBRAL» DE LA POBREZA 1980-81  
(*H. z= MM*)

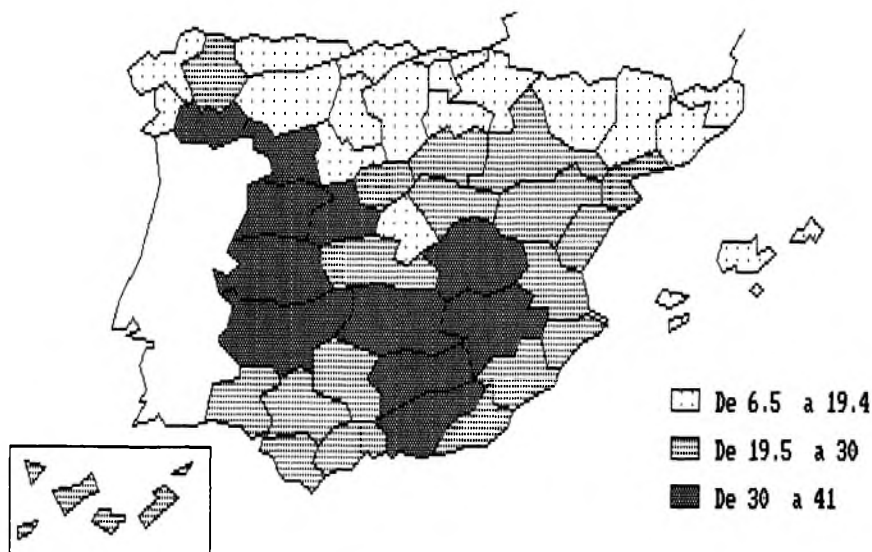


**Clasificación de las Comunidades Autónomas y distribución territorial de la pobreza**

Las diferentes Comunidades Autónomas presentan panoramas muy diferenciados en lo que se refiere a la distribución de la pobreza, pudiendo clasificarlas en seis apartados diferentes, según los niveles de pobreza detectados en sus provincias y el grado de homogeneidad o heterogeneidad provincial interna (Tabla 2.11). Del análisis de los resultados se desprende que las áreas más desfavorables no se reparten por todo el territorio nacional de una manera uniforme; a la vez, se pone de manifiesto que existe una acusada disparidad entre las Comunidades Autónomas e incluso en alguna de ellas las diferencias interprovinciales son muy marcadas.

GRAFICO 2.10

DISTRIBUCION «BAJO EL UMBRAL» DE LA POBREZA 1990-91  
(H. z= MM)



### La evolución experimentada entre 1980-81 y 1990-91

Una rápida mirada a los mapas de pobreza nos llevaría a concluir que la situación en la mayoría de las provincias se ha visto mejorada, aunque determinadas provincias en concreto han podido ver empeorada su situación. Las zonas más favorecidas continúan siendo las mismas, al tiempo que se ha ido consolidando de manera clara la organización del territorio mediante continuos espaciales que contienen a las provincias con niveles análogos de pobreza.

En términos generales, son las provincias más industrializadas las que acusan la peor evolución del indicador básico de pobreza; posiblemente ello sea debido a la situación de crisis sectorial aún no resuelta. Al mismo tiempo han sido las provincias más agrarias las que han experimentado mejoras sustanciales en sus resultados, consecuen

TABLA 2.11  
 CARACTERISTICAS DE LAS CC.AA. (1990-1991)

Regiones definidas según los niveles de pobreza	Comunidades homogéneas	Comunidades con heterogeneidad relativa	Comunidades con una elevada heterogeneidad
Región A (niveles reducidos)	País Vasco, Madrid, Navarra, La Rioja, Asturias, Cantabria, Baleares	Cataluña Aragón	Castilla y León Galicia
Región B (niveles intermedios)	Valencia, Murcia, Canarias		
Región C (niveles bajos)	Extremadura	Andalucía Castilla-La Mancha	

cia de las políticas de subvenciones españolas, comunitarias y autonómicas.

### **Distribución, crecimiento regional y ejes de desarrollo: una reflexión europea**

Es de sobra conocido que el mapa de la Unión Europea encierra importantes desigualdades internas personales, sectoriales y territoriales. La existencia de desigualdades no es, obviamente, un fruto del proceso de integración, sino que hunde sus raíces en la propia historia europea, sobre todo, en la reciente.

Se pueden identificar dos grandes arcos de desarrollo europeo en los que se concentra o tiende a concentrarse la actividad económica: el tradicional, desde el sureste de Inglaterra, pasando por el Benelux, París, el Ruhr... hasta Babiera; y el segundo eje de desarrollo, que se está manifestando recorre la mitad norte de la costa mediterránea italiana, norte de Italia y sur de Francia, proyectándose finalmente por el Levante español (Gráfico 2.11).

Podría afirmarse que la dirección del desarrollo de la UE tiende a reforzar las zonas tradicionalmente ricas, y también las nuevas zonas del desarrollo que han ido apareciendo según los ejes descritos. El porvenir de las regiones periféricas sólo puede mirarse con optimismo en la medida en que se la conecte, mediante redes de transporte y telecomunicaciones con las zonas tradicionalmente fuertes del centro de Europa y con los nuevos ejes de desarrollo que se han ido creando.

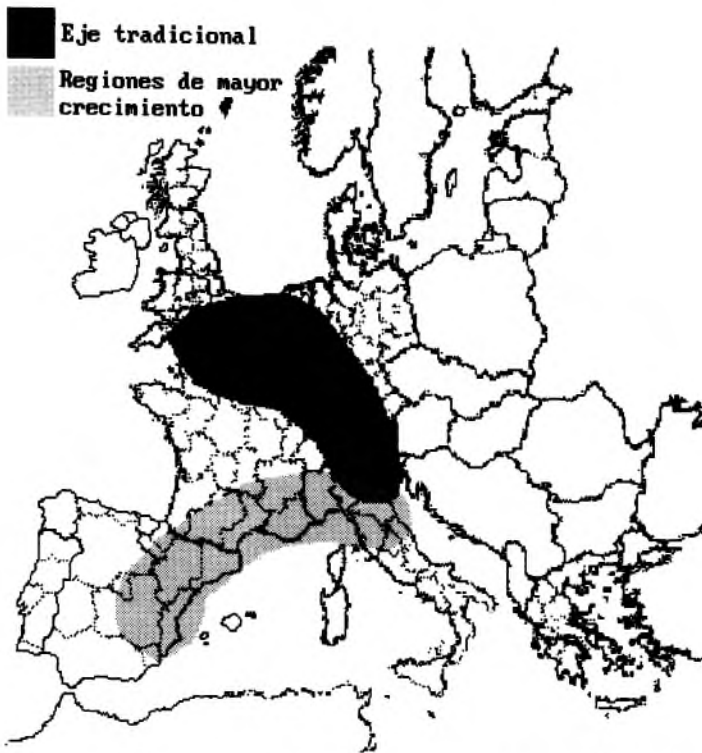
## **6. LA ESTRUCTURA SOCIAL Y LOS AGENTES SOCIALES EN ESPAÑA**

### **Sociedad Española y fragmentación de los sujetos sociales en los ochenta**

Se han producido fuertes transformaciones en el modelo de desarrollo económico de España de los ochenta, que han hecho que una parte de la coherencia y la identidad de sujetos, que se consideraban

GRAFICO 2.11

## LOS EJES DE DESARROLLO DE LA UNION EUROPEA



FUENTE: *Europa 2000. Perspectivas de desarrollo del territorio de la Comunidad*. Dirección General de Políticas Regionales. Comisión de las Comunidades Europeas, 1992, pág. 14.

conceptualmente problemáticos en nuestra vida social, haya empezado a disolverse o confundirse.

La nueva estructura económica de España está generando, a su vez, un tipo de distribución ocupacional bastante característica: la pérdida de empleo industrial y la indudable terciarización de la economía española. Por otra parte, el modelo de rápida financiación de la economía y la vida cotidiana española de la última década y media

ha creado las condiciones para la subordinación de los mercados de trabajo a los mercados de capital. Altos tipos de interés, especulación inmobiliaria y monetaria, operaciones de adquisición y fusión de empresas... han asegurado la rentabilidad creciente de todo tipo de activos financieros y a sus poseedores, mientras que el desempleo no ha dejado de crecer, el trabajo de precarizarse y la política social de convertirse cada vez más en un sistema asistencialista de disimulo de los costes sociales del ajuste.

En los ochenta se produce la consagración histórica de la idea, amparada desde todos los poderes, de que la democracia social en ningún caso debe recortar el nivel de beneficios de la economía privada.

### Dinámica de las relaciones laborales: concertación y conflicto, 1982-92

Dos grandes períodos han marcado el devenir de las relaciones laborales españolas en los últimos doce años. Un primer momento caracterizado por la tendencia a la concertación inestable y un segundo momento presidido por la confrontación entre las organizaciones sindicales, el Gobierno y la patronal. De tal forma, que en estos años se han ido configurando pautas de interacción, en el campo de las relaciones industriales, prácticamente simétricas, según ha ido avanzando y madurando la institucionalización de la joven democracia española.

El año 1976 fue una etapa de movilización casi permanente. Los sindicatos, y especialmente CCOO, eran el elemento central del bloque social opositor, pues servían en todo caso para convertir en conflicto laboral la tensión política del ambiente; cualquier conflicto laboral se politizaba inmediatamente, y, a la vez, la movilización política buscaba siempre repercusiones laborales para aumentar su eficacia.

El resultado sería un período tenso e hiperconflictivo propio de coyunturas en las que coinciden transiciones políticas profundas con crisis económicas internacionales; coincidencia ésta que, por otra parte, ha sido un hecho recurrente en la historia contemporánea española.

Desde finales de 1976 se emprende una política de desmovilización, en la que la institucionalización de los partidos es compensada por una política de pacto por arriba que separa cada vez más la reforma exclusivamente política de cualquier demanda social que suponga alguna transformación profunda, ya sea económica, ya sea social. Se entra así en una primera cultura del consenso, que podíamos calificar de consociacional —esto es, de colaboración con las élites— en la que el objetivo clave de evitar enfrentamientos y eliminar peligros involucionistas pasaba por la subordinación de todo el espacio social a la política institucional, esto es, se apelaba a la democratización institucional del país. A tal filosofía respondían los Pactos de la Moncloa de octubre de 1977.

A partir de estos Pactos, la dinámica del sindicalismo español va a seguir planteamientos cercanos al *corporatismo europeo*. El corporatismo europeo supuso la forma social de distribuir ordenadamente los frutos del crecimiento económico. En España, por las circunstancias históricas que se estaban viviendo, el corporatismo sindical consistió fundamentalmente en la contención del conflicto laboral para que no interfiriera en el proceso de normalización democrática, ni en el reajuste económico, o en el plan de austeridad, ni en el pacto social, ni en la política de rentas con restricciones monetarias. Es decir, en el caso de España, el corporatismo se tradujo en autolimitación sindical. Por tanto, podríamos hablar de un corporatismo de crisis (8). En buena medida, la gran contribución de los sindicatos españoles a la normalización democrática, ha sido ajustar su actuación al difícil corporatismo de crisis.

Este corporatismo de crisis ha ido dando forma a dos fenómenos: por una parte, la bipolarización del sistema sindical español —Comisiones Obreras y UGT— y, por otra, ha abierto un periodo de cerca de diez años que puede ser caracterizado como de auge y caída de los pactos sociales en España. En cuanto al primer fenómeno, es fácil observar la absoluta restricción del espacio sindical español a causa de la normativa electoral pactada entre los Gobiernos de UCD y CC.OO y

---

(8) J. MARTINEZ ALIER y J. ROCA JUSMET: «Economía política del corporatismo del Estado español: del franquismo al post-franquismo», en *Rev. Española de Investigaciones Sociológicas*, 1988, enero-marzo. A. BAYLOS GRAU: «Institucionalización sindical y prácticas neocorporativas. El caso español (1977-87)», en *Rev. del Trabajo*, núm. 91, julio septiembre.

UGT, que decretaba y ligaba la representación sindical a la consecución de un diez por ciento de los sufragios en las elecciones sindicales. Los sindicatos que sobrepasaban este techo del diez por ciento son los que tienen la capacidad para negociar en los convenios. Es por ello que, desde las primeras elecciones sindicales de 1978, y salvo casos muy aislados y conocidos de sindicalismo nacionalista (por ejemplo, ELA/STV), las pequeñas formaciones sindicales han quedado prácticamente fuera del intercambio político corporativista. La hegemonía de CC.OO y UGT hace que estos dos sindicatos se terminen convirtiendo en auténticas agencias estables de representación de intereses.

En cuanto al auge y caída de los pactos sociales en España —lo que conocemos por concertación social— desde 1977 a 1986 se vivió un decenio regulado por una política de sucesivos pactos (9) sociales de representación, confrontación y limitación de intereses.

Lejos de conformar un modelo de corporatismo estable y normalizado, el modelo español es mucho más blando, abierto, pluralista e inestable que el de los países centroeuropeos.

Los efectos de este período de concertación fueron claros: por una parte supusieron la fuerte estabilización de los conflictos laborales y, por otra, se completaba un conjunto de relaciones laborales que se asentaba sobre bases de legalización y normalización del conflicto laboral y de la participación institucional de los sindicatos establecidos desde la misma Constitución, conduciendo rápidamente a una juridificación del espacio sindical español.

La concentración corporatista se realiza a partir de un modelo de clara competencia sindical en la que los sindicatos mayoritarios pugnan —en este período— por aumentar su espacio electoral a partir de estrategias públicas en muchos momentos claramente enfrentadas: UGT trata de aprovechar su relación con el poder político para consolidar su modelo sindical, mientras que CC.OO. trata de quedar en la oposición política para mantener el suyo.

(9) La lista de acuerdos a nivel nacional, además de los citados Pactos de la Moncloa, es: el Acuerdo Básico Interconfederal (ABI) en 1979, cuyas líneas básicas se recogerán en

Desde finales de 1986, Gobierno y empresarios perdieron prácticamente su interés en realizar acuerdos, debido a que la creciente recuperación económica hacía menos crucial la variable salarial que en años anteriores. Como resultado, los sindicatos se encontraron durante los años 1986-88 con escasa capacidad de intervención social, aumentando muy levemente su afiliación, muy dependientes de los canales de financiación estatales y, aunque presentes en las grandes y medianas empresas, disponían de escasa capacidad contractual (10).

La huelga general del 14 de diciembre de 1988, que supuso la paralización prácticamente total llevada a cabo masivamente, y que es juzgada por los sindicatos como una protesta frente al contenido escasamente social de la política económica del Gobierno, introdujo a las relaciones laborales españolas en una nueva etapa marcada por la incertidumbre y donde es difícil hablar de un nuevo modelo, solidificado y estable, de participación sindical en la gestión política general. La época de los grandes acuerdos sociales fue sustituida por un diálogo social tenso en el que los acuerdos —si los hay— se realizan en aspectos, puntos y ramas puntuales, e incluso con actores particulares y concretos, siendo el propio poder estatal no un simple mediador, sino parte integrante del conflicto.

La nueva concertación tiene más un carácter de acuerdo racionalizador y normalizador de la propia figura del sindicato en la vida social, que de subordinación y plena disposición sindical. Se produce, por tanto, la «europeización» del conflicto laboral.

---

el Estatuto de los Trabajadores publicado en el año siguiente; el Acuerdo Marco Interconfederal (AMI) en 1980, cuyo objetivo fundamental es conseguir una mayor racionalización de la negociación colectiva. El Acuerdo Nacional sobre el Empleo (ANE) se cierra en 1981, refrendado por el Gobierno de UCD, las centrales sindicales UGT y CC.OO y la patronal CEOE. En 1983 se firma el Acuerdo Interconfederal (AI) por CC.OO y UGT, de un lado, y CEOE y CEPYME, por otro. Por fin, para los años 1985-86 se consigue pactar el Acuerdo Económico Social (AES), encabezado por el Gobierno del PSOE, UGT y las patronales CEOE y CEPYME.

(10) J. JORDANA: «Del 14-D al sindicalismo de los años noventa. Una aproximación a la política de los sindicatos en España», en *Sociología del Trabajo*, núm. 8, 1989.

## Trayectoria de los nuevos movimientos sociales

Los movimientos sociales tienden a nacer separados de la lucha plenamente política en un momento en que la política de pacto y consenso se dirige a la desmovilización, y en el que la crisis y la reestructuración del Estado del Bienestar tiende a limitar las posibilidades de lograr servicios y derechos sociales de ciudadanía. La acción colectiva se institucionaliza a través de agencias y servicios destinados a dar respuestas a las necesidades concretas que tradicionalmente han expresado los nuevos movimientos sociales; iguales características tienden a tomar los movimientos estudiantiles, muy desarticulados en la primera transición.

El desencanto por lo público, lo colectivo y lo solidario, después de un período en el que la estrategia había dado resultados en el seno del Estado keynesiano del Bienestar, ha supuesto la tendencia a privilegiar las salidas individuales frente a las voces colectivas como forma de conducta mayoritaria y socialmente sancionada.

### Valores sociales y acción colectiva: individuo, tribalidad, fragmentación

La desregulación y flexibilización impuesta por la economía posfordista —fragmentación económica y social— ha generado una sociedad blanda que ha disuelto los vínculos sociales en una grupalidad pasiva —la nueva tribalidad— incapaz de generar identidades que se opongan tanto al individualismo hedonista como a la masificación comunicativa del capitalismo ultraconsumista de fin de siglo. La desmovilización general y la parálisis del fenómeno asociativo en nuestro país muestra así una sociedad desapasionada, y aún demasiado apática y apelmazada como para vertebrarse en relación con los temas colectivos, comunitarios o solidarios.

Sin embargo, frente al estancamiento del asociacionismo convencional, aparece un asociacionismo activo y voluntario, difícilmente descifrable usando la división tradicional entre Estado y sociedad civil. Asociacionismo que se teje como una red de iniciativas ciudada-

nas o iniciativas populares, de carácter activo; son las llamadas organizaciones no gubernamentales (ONGs).

El «tercer sector» es un espacio socializado y de socialización activa y voluntaria que se enfrenta a la pasividad y lejanía que han desarrollado las burocracias públicas modernas.

## Conclusiones y tendencias

Con carácter de resumen podemos distinguir cuatro líneas discursivas, complementarias y mutuamente interrelacionadas, que han configurado la ideología social dominante: un *discurso neotecnocrático*, en el que los problemas y conflictos sociales se han tratado de convertir en discusiones técnicas (son problemas de gestión); el *discurso sobre la nuevas tecnologías*, que promete la gran utopía moderna: la sustitución de la propiedad por el capital humano (la cualificación) como eje fundamental de la estructuración social; un *discurso sobre la crisis*, que ha realizado una labor de disciplinamiento de la clase trabajadora y ha lanzado los grandes mensajes de competitividad, pragmatismo y moderación; y el discurso político de la tolerancia, que supone una especie de secularización total y social de la vida pública española, en el sentido de secularización moral, creciente individualismo y nueva ciudadanía.

Los resultados alcanzados desde el punto de vista social se traducen en una creciente precarización de la fuerza de trabajo, el reforzamiento consiguiente de las estructuras sociales duales y el triunfo de la nueva ideología del darwinismo social.

Dos fenómenos fundamentales hay que considerar de cara a la reconstrucción de los movimientos sociales en las sociedades occidentales actuales: en primer lugar, que la estructura económica y social del capitalismo de los noventa va a crear situaciones e identidades sociales nuevas incapaces de ser analizadas en relación a modelos ya agotados; en segundo lugar, y directamente ligado a lo anterior, que los nuevos movimientos sociales surgirán y deberán ser planteados precisamente en función de un escenario gobernado por estas nuevas situaciones o

identidades, que pretenden defender lo público participativo frente a lo privado desintegrador.

La emergencia de un sector informal configurado por iniciativas de organizaciones no gubernamentales de tipo popular ha sido y está siendo el primer detonante para la superación de la rigidez paralizante del marco institucional de relaciones internacionales. De esta manera, una red de ONGs se convierte en algo así como una especie de vía de salvación de lo social/comunitario.



# Familia (\*)

---

## 1. LA FAMILIA EN LOS PROCESOS DE CAMBIO POLITICO

La familia ha sido considerada siempre una institución esencial para los cambios políticos y sociales, sea para activarlos o detenerlos. Esta situación se acrecentó en un proceso político tan singular como el de la transición española desde 1975. Las consecuencias del cambio social sufrido no fueron menores para la familia que para las instituciones políticas. La familia se convirtió en el espacio estratégico de la nueva realidad política y los cambios familiares se utilizaron como símbolos de la ruptura con el pasado.

La importancia de estos cambios no se centra solamente en su aspecto legal, puesto que muchas de las modificaciones jurídicas emprendidas durante esos años —divorcio, igualdad jurídica entre los sexos y los cónyuges, equiparación entre hijos nacidos dentro y fuera del matrimonio— eran sólidamente aceptadas por la opinión pública desde las postrimerías del franquismo. Dos circunstancias han favorecido el protagonismo de la familia en el proceso de cambio: a) por un lado, la transición quebró la constante histórica de mantener la legislación familiar bajo el control de la Iglesia. b) Por otro lado, la propia estrategia de la reforma de la familia también favoreció la imagen de una quiebra radical en la organización de la familia. No sólo la reforma política se realizó paulatinamente, sino que se adoptó la misma estrategia para la reforma familiar. En lugar de elaborar un código de alcance general, se realizaron sucesivas reformas parciales del derecho de la familia. Esta modificación continuada concedió a la nueva regu-

---

(\*) Es una síntesis del capítulo 3, original del V Informe FOESSA, dirigido por Julio IGLESIAS DE USSEL, págs. 415-547.

lación legal, una relevancia y un eco periodístico superior al contenido de sus innovaciones.

La secuencia del cambio quedaba transformada en un perfecto símbolo de la profundidad de los cambios promovidos por el sistema democrático. Otras circunstancias han favorecido esta imagen rupturista y es que cambios, con efectos más o menos directos sobre el sistema familiar, han aumentado los efectos de los propios cambios familiares. El incremento de la tasa de participación de la mujer en la población activa, las modificaciones en los comportamientos demográficos, la transformación de las costumbres y hábitos de vida cotidiana de los ciudadanos y tantos otros a lo mejor no se han generado en la familia, pero es el lugar en el que más se manifiestan.

Las imágenes sociales de cambios radicales en la familia desde la transición provienen de dos fuentes. Por una parte, nacen de los profundos cambios en las costumbres sociales y estilos de vida de los ciudadanos. Por otra, provienen de decisiones innovadoras en su contenido, pero que afectan a sectores estadísticamente minoritarios, como, por ejemplo, la despenalización de algunos supuestos de aborto, la habilitación de registros municipales para parejas cohabitantes o para uniones homosexuales, etc.

La transición política ha significado la supresión del modelo tradicional de familia único con respaldo legal e impuesto, incluso, con la amenaza de sanciones penales, y su sustitución por el pluralismo de las distintas alternativas familiares. La familia aparece ahora como una situación sin límites, como un magma indefinido en el que cualquier condimento puede tener cabida.

## 2. NATALIDAD E INFANCIA

Desde los años setenta la sociedad española ha sido protagonista de múltiples cambios que han alterado por completo la posición social de la infancia. El primero y más evidente ha sido en su magnitud: la infancia es un segmento cada vez más reducido de la población española. Ese cambio se ha producido de manera muy rápida y con cierta brusquedad. Desde 1956 hasta 1975, el número de nacidos os-

cila anualmente siempre dentro de los seiscientos mil niños. Pues bien, desde este año hasta 1991, cae aceleradamente esta magnitud, cuyo número anual oscila ahora dentro de los trescientos mil. (Ver Tabla 3.1.)

TABLA 3.1  
NUMERO DE NACIDOS Y TASA BRUTA NATALIDAD

AÑOS	Nacimientos (miles)	Tasa Bruta (por 1.000)	Núm. medio hijos por mujer
1955	592,2	20,44	2,57
1960	654,5	21,60	2,80
1965	675,0	21,04	2,91
1970	662,4	19,55	2,84
1975	669,4	18,85	2,78
1980	571,0	15,21	2,20
1985	451,4	11,72	1,61
1990	396,3	10,17	1,32
1991	386,0	9,89	

FUENTE: *Revista Economía y Sociología del Trabajo*, núm. 1-2, 1988, pág. 16; *Anuario Estadístico Andalucía 1991*, pág. 156.

Ese rápido descenso de la natalidad, producido en secuencias temporales más breves que en el resto de los países europeos occidentales, ha colocado la natalidad española en su punto más bajo del siglo xx. La profundidad del cambio evidencia la necesidad de interpretarlo acudiendo a múltiples causas: laborales (el paro juvenil), culturales (las ideologías sobre la infancia), informativas (accesibilidad a controles eficaces de natalidad), sociales (incorporación de la mujer al trabajo extradoméstico), económicas (incrementos en los costes de los hijos), matrimoniales (en las relaciones de pareja), ideológicas (secularización de la sociedad), asistenciales (prestaciones por natalidad), urbanísticas (disponibilidad de servicios y equipamientos para la infancia) e incluso políticas (desaparición con la democracia de la presión natalista y familista del franquismo).

Los cambios no son sólo de magnitud, sino que ocasionan la inserción de los niños en la sociedad de manera muy distinta al pasado inmediato. También aumenta significativamente la edad media de la

mujer al nacimiento del primer hijo: desde 25,3 años en 1975 se pasa a 26,8 años en 1990, lo que evidencia que se está acortando el período reproductivo además de reduciendo y controlando la natalidad.

En cuanto a la natalidad a edades avanzadas, la tendencia es a su reducción. En 1970 las mujeres con intervalos de edad de treinta a cuarenta y nueve años aportaban el 41,6 por ciento de los nacidos, 34,58 en 1980 y 36,34 por ciento en 1985. Sin embargo, es muy posible que esté cambiando sustancialmente el carácter de esta natalidad de grupos de edad más altos: ciertos indicios parecen confirmar que ahora es, con mayor frecuencia que hace unos años, natalidad deseada. El incremento de la natalidad deseada puede proceder, además del retraso de la nupcialidad por la crisis, de las segundas uniones de mujeres con más de treinta años y de primeras uniones —retrasadas deliberadamente— de mujeres que han alcanzado altos niveles ocupacionales.

La mitad de las familias españolas no cuentan con menores de dieciséis años en el hogar. El tipo de familia más extendida en España, al igual que en otros países de la Comunidad Europea, es la familia con un sólo núcleo (1); son el 83,1 por ciento del total. Las familias sin núcleo representan el 13,4 por ciento, y las de dos o más núcleos son el 3,4 por ciento del total.

Una situación cada vez más frecuente es la de los menores que viven en familias monoparentales —definidas aquí como la familia en que la persona principal no tiene cónyuge y tiene hijos menores de dieciocho años a su cargo—. Aunque en España su número es inferior al de otros países europeos, crece con rapidez y, sobre todo, se modifican sus orígenes: disminuyen las procedentes de la viudedad y aumentan las causadas por decisiones personales (separación, divorcio y madres solteras).

El descenso de la natalidad tiene como consecuencia la reducción de la experiencia de las relaciones con hermanos. Este factor y el hecho de que haya cada vez más cierre doméstico frente al exterior, modifican las condiciones de la socialización primaria de la infancia en España. Las guarderías o la enseñanza preescolar pueden estar com-

---

(1) Núcleo formado por madre, padre y uno o dos hijos.

pensando las dificultades para la interacción infantil dentro de las familias. La soledad infantil es una realidad en aumento. En este contexto no debe sorprendernos el papel tan extendido que desempeña la televisión como compañía para los niños. Sin duda, el protagonismo y la valorización de la infancia en la sociedad española guarda relación con su reducción numérica.

Los escenarios de la infancia son hoy fundamentalmente urbanos: solo el 22 por ciento de los menores no residen en hábitat urbano. (Ver Tabla 3.2.)

TABLA 3.2  
POBLACION MENOR DE 16 AÑOS,  
SEGUN HABITAT, 1986  
(En porcentajes)

TIPO HABITAT ZONA	Población sobre total nacional	Menores de 16 años en cada zona	Men. 16 años sobre total menores
Rural (-2.000 hab.)	8,1	17,7	6,0
Intermedia (2.001-10.000)	17,9	22,7	16,8
Urbana			
10.001 a 50.000	22,5	26,3	24,5
50.001 a 100.000	9,3	27,1	10,5
100.001 a 500.000	18,9	21,5	16,8
TOTAL	100,0 (38.473.332)	24,1	100,0 (9.294.270)

FUENTE: Padrón Municipal de Habitantes 1986. MAS: «La Infancia en cifras» 1991, pág. 58.

### El coste de los hijos

En las sociedades preindustriales los hijos eran bienes de producción y cuando se invertía en ellos, era una inversión en el futuro del conjunto de la familia. Ahora, los hijos, desde esta perspectiva, constituyen bienes de consumo ostentatorio, lo que significa que se invierte en el futuro personal de los hijos, sin preocupación por el

futuro familiar. Los padres se preocupan menos por el futuro de los hijos porque lo hacen mucho más por su presente. Los estudios de Presupuestos Familiares nos indican que en los hogares con un hijo hay un incremento del presupuesto en un 20 por ciento por hijo, en relación a la pareja sin hijos, para mantener el nivel de vida constante.

### Las actitudes ante la infancia

No existe ningún indicio de que el creciente coste de los hijos y su repercusión en las economías domésticas produzca rechazos de la infancia. Es más, la prolongación de la convivencia de los jóvenes con los padres no es sólo un hecho sino una actitud cultural muy difundida. Uno de cada cuatro entrevistados consideran que los padres son responsables de los hijos siempre, lo que refuerza la pretensión de persistencia de los lazos dentro de la familia. En la vida familiar de los españoles, sus principales protagonistas son los niños. Los acontecimientos de la vida privada más destacados por los españoles en su biografía son acontecimientos familiares: el matrimonio y, en segundo lugar, el nacimiento de los hijos.

Se está extendiendo entre los varones la actitud favorable a tener y relacionarse con los hijos. En diversos estudios realizados, los varones consideran igual de importante la paternidad que la maternidad, igual que las mujeres. Se trata de un giro importante en las actitudes sociales, puesto que tener descendencia se había considerado siempre esencial para la mujer, pero no tanto para el varón.

### 3. LA NUPCIALIDAD

La nupcialidad es la base del edificio social puesto que constituye la formación de un nuevo hogar y la renovación de las generaciones. La nupcialidad y la institución del matrimonio y su funcionamiento determinan en gran medida la dinámica de la sociedad.



## Actitudes ante la nupcialidad y la homogamia

Llamamos homogamia a la propensión a escoger pareja dentro del mismo estrato social. Aunque en todas las culturas se da una tendencia a la igualdad de origen social entre los dos cónyuges, los enlaces matrimoniales muestran sistemáticamente una cierta descompensación, que se cifra en que, en tanto las uniones en que el marido tiene un estatus superior al de la mujer (hipergamia) resultan favorecidas, en cambio aquéllas en que sucede todo lo contrario (hipogamia) son por lo general repudiadas. Este desequilibrio está asociado a la existencia del patriarcado como institución que hunde sus raíces en los albores de la evolución humana y probablemente se relaciona con el hecho de que el matrimonio supone un intercambio de servicios entre los cónyuges, en el que el varón sale netamente beneficiado.

La Encuesta FOESSA 1993 sobre la percepción del grado de homogamia de la pareja por parte de los entrevistados casados arroja los siguientes resultados (2): el 84 por ciento afirma que la clase social era la misma para los dos cónyuges; un 4,7 por ciento afirma que la clase del marido era más alta que la de la mujer (hipergamia) y un 3,6 por ciento declaran lo contrario (hipogamia). Vemos que la hipergamia está un poco más extendida que la hipogamia, pero las uniones homogámicas son las preferidas. Los más favorables a la hipergamia tienen el siguiente perfil: son los muy buenos católicos, los ateos, los pertenecientes a las clases alta, media alta y pobre, los que viven en las grandes ciudades y los universitarios. La tendencia a la hipergamia se acentúa si consideramos las ocupaciones de los cónyuges. La baja tasa de actividad económica femenina en España hace que en muchas uniones se dé un desequilibrio muy marcado entre los recursos del marido y los de la mujer: en casi la mitad de los matrimonios celebrados en 1987 las mujeres eran económicamente dependientes del marido. En 1990, el 37,5 por ciento dependía económicamente del marido. Cuanto más jóvenes son los cónyuges, más proporción hay de mujeres con empleo al casarse. Otro factor positivamente asociado es

---

(2) La percepción del grado de homogamia de la pareja por parte de los entrevistados casados se midió a raíz de la siguiente pregunta: «Cuando se casaron, ¿la clase social del marido era más alta, más o menos la misma, o más baja que la clase social de la familia de la mujer?»

el de los estudios de los cónyuges, aunque se produce una ligera inflexión a la baja en el caso de la educación universitaria. Entre las generaciones más jóvenes aumenta las uniones hipogámicas porque el nivel de instrucción de las chicas tiende a superar el de los chicos.

### **Forma civil y religiosa de matrimonio**

La evolución de las costumbres y los procesos de secularización que han tenido lugar en la sociedad española han propiciado que, desde finales del franquismo hasta hoy, sean cada vez más numerosas las familias que optan por el matrimonio civil. En 1975 los matrimonios no católicos no alcanzaban el 1 por ciento (0,4 por ciento), pero a partir de 1981 crecen paulatinamente. En 1990 el 20 por ciento de los matrimonios celebrados era civil. Según una encuesta del Centro de Investigaciones Sociológicas de octubre de 1989, un 68 por ciento de los españoles dice estar a favor del matrimonio religioso, un 13 por ciento del civil y un 19 por ciento no sabe o no contesta. Los varones se inclinan mucho más que las mujeres a favor del matrimonio civil. Las personas menores de cuarenta años también están más a favor del matrimonio civil. Los más proclives a casarse por lo civil son los separados, divorciados y solteros. Los que viven en hábitats de más de un millón de habitantes muestran una preferencia doble por el matrimonio civil que el resto de la población. El nivel de estudios también se revela como una variable determinante: los que tienen títulos de bachiller o universitarios muestran una preferencia mucho mayor que el resto de los encuestados a favor del matrimonio civil.

### **Los primeros matrimonios**

Entre 1960 y 1980 se produce un descenso sistemático de la edad del matrimonio tanto para los esposos como para las esposas. A partir de 1980 se invierte la tendencia y vuelve a subir la edad de las primeras nupcias.

El descenso de la nupcialidad en España constituye un fenómeno que hay que encuadrar en el contexto más amplio de los cambios relativos a las pautas de familia y de matrimonio que se han producido



en todos los países de Europa desde finales de los sesenta. Sus características son: el aumento de número de divorcios, disminución del de matrimonios, difusión de las uniones libres, descenso de la fecundidad, incremento de los nacimientos extramatrimoniales y crecimiento de las familias monoparentales. A este conjunto de cambios se le suele llamar la *segunda transición demográfica*. En los países del sur de Europa, de tradición católica, como España, las tasas de divorcio, ilegitimidad y cohabitación son muy pequeñas en relación con los países del centro y del norte de Europa. Por eso en España el descenso de la nupcialidad parece estar más relacionado con otros factores que con esta segunda transición demográfica. Estos factores serían la precarización y la escasez de empleo entre los jóvenes, la carestía de la vida, la prolongación de los estudios, el encarecimiento de la vivienda y la tendencia de los jóvenes a permanecer en el hogar de sus padres hasta edades bastantes avanzadas. Lo que existe en España son los llamados «cohabitantes de fin de semana y de vacaciones»: jóvenes que tienen noviazgos de larga duración pero que mantienen relaciones íntimas aunque sigan viviendo en el domicilio de sus padres.

La preferencia de los jóvenes por el matrimonio en lugar de la cohabitación es porque parece que en España se sigue sin considerar legítima la procreación fuera del matrimonio. Incluso en el caso de los cohabitantes, el embarazo de la mujer suele precipitar el matrimonio. De todos modos esta pauta tiene una tendencia descendente a medida que baja la edad de los entrevistados.

### La nupcialidad de los segundos matrimonios

En países con una mayor tradición divorcista que España han proliferado los estudios sobre las segundas y terceras uniones, lo que ha llevado a los autores a hablar de sucesión conyugal, poligamia secuencial, monogamia en serie, nuevas familias extensas, familias recompuestas, familias biparentales compuestas, *step families*, etc.

En España, desde la entrada en vigor de la Ley del Divorcio en 1981, aumentan los matrimonios de segundas nupcias con respecto a la década anterior. En 1981, en el 98,4 por ciento de los matrimonios ambos contrayentes eran solteros; en 1990, esta proporción ha descendido a un 93,3 por ciento: en tan sólo una década este indicador

registra un descenso de 5 puntos (3). En la Tabla 3.3 podemos observar la evolución de la tasa de segundas nupcias. En 1863 esta tasa era baja si se tiene en cuenta que en la Europa preindustrial llegó a alcanzar cotas que oscilaban entre el 20 y el 30 por ciento, dependiendo de las épocas y los países. A partir de 1863 la tasa no hace nada más que bajar hasta el año 1981 (fecha clave por la aprobación de la Ley del Divorcio). A partir de este año, la tasa empieza a subir y se multiplica por cuatro en diez años, para alcanzar una tasa parecida a la de la Guerra Civil. Naturalmente, en la actualidad, la mayoría de las personas que se casan en segundas nupcias ya no son viuda, sino divorciadas.

Hay una mayor tendencia entre los varones a casarse en segundas nupcias con solteras que a la inversa, pero se vislumbra una cierta tendencia igualitaria entre varones y mujeres en los matrimonios que se celebran de segundas nupcias con divorciados en comparación con los que celebran los viudos. Los hombres también tienen mayor tendencia que las mujeres a contraer nuevos matrimonios, o bien a formar nuevas uniones de hecho. Los padres separados y divorciados tienen cinco veces más tendencia a formar nuevas uniones que las madres. Sabiendo que las segundas nupcias entre hombres y mujeres separados y divorciados no están tan descompensadas en lo que respecta al sexo y al estado civil, hemos de suponer que las segundas uniones de los padres son por lo general con mujeres solteras. La enorme diferencia entre hombres y mujeres divorciados a la hora de volver a casarse en España es una pauta que se repite en Italia, pero no en países de Europa central y del norte, donde las segundas nupcias están mucho más equilibradas entre hombres y mujeres. Según *Barbagli* (4), el hecho de que en los países de Europa meridional el divorcio se produzca a una edad más tardía que en los del norte perjudica más a las mujeres que a los hombres. Además, en las sociedades mediterráneas se divorcian más las clases altas que las bajas, y esto parece favorecer el matrimonio de los hombres en estos estratos, ya que la hipergamia está socialmente aceptada.

---

(3) Elaboración propia de los autores de este capítulo a partir de los datos del Movimiento Natural de la Población, Instituto Nacional de Estadística.

(4) Marzio BARBAGLI: *Provando e riprovando: Matrimonio, famiglia e divorzio in Italia e in altri paesi occidentali*, Bologna, Il Mulino, 1990, pág. 159.

La característica más relevante de las nuevas familias reconstituidas es su falta de institucionalización, es decir, la ausencia de modos socialmente aceptados y compartidos de resolver los problemas con los que se enfrentan a diario sus miembros. Por eso las segundas nupcias son más frágiles que las primeras, siendo su institucionalización incompleta.

TABLA 3.3  
TASA DE SEGUNDAS NUPCIAS  
*España, 1863-1990*

AÑOS	Porcentaje
1863	11,8
1900	9,0
1910	8,0
1920	9,3
1930	4,8
1940	4,9
1950	3,1
1960	1,9
1970	1,5
1975	1,1
1980	1,1
1981	1,0
1982	2,2
1983	3,0
1984	3,3
1985	3,4
1986	3,3
1987	3,4
1988	3,8
1989	3,9
1990	4,1

FUENTE: Elaboración propia a partir de datos del Movimiento Natural de la Población, Instituto Nacional de Estadística. La tasa de segundas nupcias se obtiene a base de calcular la proporción de personas que se casan en segundas nupcias con respecto al total de contrayentes.

#### 4. FORMAS FAMILIARES

Llamamos «formas familiares» a las distintas configuraciones que adoptan las unidades familiares según su composición y evolución a lo largo de su ciclo de desarrollo. El estudio de las formas familiares constituye uno de los mejores indicadores de los cambios experimentados por la institución familiar. Una de las manifestaciones más importantes de las formas familiares es la composición de los hogares: a través de su análisis podemos detectar la evolución de las formas y de los sistemas familiares en general.

Para estudiar la evolución de las formas familiares a través del método de la composición de los hogares tenemos dos fuentes de gran valor: la Encuesta Sociodemográfica 1991 (5) y la Encuesta de Presupuestos Familiares 1990-91 (6), que llamaremos de ahora en adelante la ESD y la EPF, respectivamente.

En los últimos veinte años se ha producido un crecimiento absoluto de casi tres millones de hogares (2.982.660), mientras que la población ha experimentado un aumento de unos cinco millones de habitantes (4.830.737). Esto significa que los hogares han crecido un 33,7 por ciento, frente a un 14,2 por ciento de la población en el mismo período. Esto es porque durante estos años se ha completado el proceso de nuclearización en las zonas rurales con tradición de familia extensa, con el consiguiente aumento de la formación de hogares nucleares. Las unidades familiares también se han simplificado a causa de la práctica cada vez más frecuente de los ancianos viudos a vivir solos en vez de convivir con alguno de sus hijos, y de la mayor tendencia a la cohabitación y al divorcio de las nuevas generaciones. Los nuevos hogares que se están formando son de menor tamaño porque son menos complejos en términos de parentesco y porque las mujeres son menos fecundas.

---

(5) INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA: Encuesta Sociodemográfica 1991, Tomo II. Resultados Nacionales. Volumen I. Hogar y Familia, Madrid, 1993.

(6) INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA: Encuesta de Presupuestos Familiares 1990-91, Madrid, 1993.

TABLA 3.4  
 PROPORCION DE HOGARES SEGUN NUMERO  
 DE MIEMBROS

*España, 1970-1991*

NUMERO DE MIEMBROS	Año 1970	Año 1981	Año 1991
Hogares de 1 miembro	7,5	10,2	13,4
Hogares de 2 miembros	18,0	21,4	22,2
Hogares de 3 miembros	19,2	19,8	20,5
Hogares de 4 miembros	21,8	22,2	23,7
Hogares de 5 miembros	15,4	13,8	12,1
Hogares de 6 y más miembros	18,1	12,6	8,1

FUENTE: Para 1970 y 1981, Censos de Población; para 1991, Encuesta Sociodemográfica.

Los hogares que más han crecido relativamente son los de una persona y los que más han disminuido son de cinco o más miembros. En los hogares de dos, tres y cuatro personas se constata un cierto crecimiento relativo, explicable por algunos de los factores antes apuntados, pero sobre todo por la tendencia de los jóvenes a permanecer en el hogar hasta una edad más avanzada que antes, lo que constituye un indudable freno a la formación de nuevos hogares. A pesar de todo, España es uno de los países de Europa en el que existe menor proporción de hogares unipersonales y una mayor proporción de hogares de cinco o más miembros. El tamaño medio del hogar ha caído drásticamente en los últimos treinta años: es de 3,28 personas por hogar en 1991 frente a las 4,00 personas por hogar en 1960. Entre 1970 y 1981 se produce un importante crecimiento de los hogares unipersonales y un descenso de los uninucleares con otras personas y de los multinucleares. Tienden a crecer ligeramente los hogares sin núcleo, por una parte, y los de un núcleo sin otras personas, por otra. Esta última clase de hogar, formado por las parejas con o sin hijos y por los progenitores solos con hijos solteros, constituye el tipo hegemónico. El tipo de hogar más frecuente en 1991 es el formado por una pareja y dos niños (12,8 por

ciento). Si sumamos los distintos hogares formados por una pareja y sus hijos obtenemos un porcentaje que supera la cuarta parte de los mismos (27,20 por ciento). Las parejas sin niños son las que figuran a continuación en importancia relativa. En 1991, los hogares pluripersonales formados por un grupo familiar constituyen el 85,7 por ciento del total, mientras que los grupos familiares que acogen a personas no emparentadas representan un porcentaje insignificante (0,4 por ciento).

Dado que dos de los fenómenos más relevantes de la evolución de las formas familiares en España en las últimas décadas son, por una parte, *el importante descenso registrado por los hogares complejos* y, por otra, *el notable auge experimentado por los unipersonales*, vamos a centrarnos de forma pormenorizada en esos dos tipos de hogares.

— **Los hogares complejos.** Son hogares complejos aquellos en que conviven bajo el mismo techo más de dos generaciones. Entre ellos cabe distinguir los plurinucleares —cuando se da la presencia en el hogar de al menos dos parejas unidas por vínculos generacionales— y las familias ampliadas o extendidas —que son fruto de la acogida de un progenitor viudo (padre o madre) por parte de un hijo/a casado/a que ha formado una familia nuclear.

Según la Encuesta Sociodemográfica (ESD), la convivencia con familiares es la forma de residencia más difundida en España. El 95,2 por ciento de los entrevistados viven en hogares con familiares. Sin embargo, lo habitual es vivir con el cónyuge o con consanguíneos de primer grado: cónyuge (53,7 por ciento), hijos (46,6), hermanos (31,1), ambos padres (29,9). Un 3,6 por ciento de los entrevistados conviven con sus abuelos y también un 3,6 con sus nietos. Los porcentajes relativos al resto de los parientes carnales son muy bajos. Mucho más baja es la incidencia de la convivencia con parientes políticos: el 0,3 por ciento de los sujetos convive con su suegro, el 1,2 con su suegra y el 0,5 por ciento con ambos. Igualmente, el 3,1 por ciento de los entrevistados conviven con su yerno o nuera. En total, tan sólo un 7,4 por ciento de los sujetos entrevistados conviven con afines. Los hogares complejos de tres o más órdenes generacionales alcanzan en el conjunto de España un porcentaje de tan sólo el 9,1 del

total de los hogares familiares pluripersonales, mientras que el 69,5 son hogares de dos órdenes generacionales inmediatos (padres con hijos) y el 21,1 por ciento hogares de un solo orden generacional (parejas sin hijos).

— **Los hogares unipersonales.** Lo que más llama la atención de la evolución de este fenómeno en los últimos años es su crecimiento espectacular. En 1970 representaban el 1,9 por ciento del total de la población, en 1981 el 2,9 y en 1991 el 4,5 por ciento. Los ancianos de más de sesenta y cinco años representaban en 1981 el 54 por ciento del total del colectivo de solitarios. Comparando con otros países europeos, la población de solitarios española está notablemente envejecida. Debido a la mayor tasa de supervivencia femenina, las personas que viven solas son sobre todo mujeres ancianas. En efecto, en España el 44 por ciento de los solitarios de ambos sexos y de todas las edades eran en 1981 mujeres con más de sesenta y cinco años.

En nuestro país, en 1981 los jóvenes menores de treinta y cinco años no llegaban a alcanzar en 1981 la décima parte del total de los solitarios de ambos sexos. Esta situación contrastaba con la de otras naciones occidentales, en que representaban entre el 20 y el 30 por ciento del colectivo de las personas que vivían solas. En España se observaba en 1981 la misma constante que en otros países de Europa, en el sentido de que en las categorías de edad de menos de treinta y cinco años había una mayor presencia de hombres que de mujeres que vivían solos. Los hogares de personas de sesenta y cinco años o más representaban en 1981 en España una proporción del 54,3 por ciento. Según la ESD, en 1991 representan un 62,8 por ciento, lo cual supone un crecimiento de ocho puntos y medio. Por el contrario, los hogares unipersonales formados por personas menores de veinticinco años supone un insignificante uno por ciento.

TABLA 3.5  
 COMPOSICION DE LA POBLACION DE SOLITARIOS  
 SEGUN SEXO Y ESTADO CIVIL  
 España, 1981 (en porcentaje)

ESTADO CIVIL	Hombres	Mujeres	Total
Solteros/as	54,55	30,31	37,37
Casados/as	7,53	1,96	3,58
Viudos/as	30,81	65,29	55,25
Divorciados/as y separados/as	7,11	2,44	3,80
TOTAL	100,00	100,00	100,00

FUENTE: Elaboración propia a partir de datos del INE

La Tabla 3.5 muestra que, en consonancia con los datos expuestos más arriba, en 1981 más del 55 por ciento del total de solitarios eran viudos, mientras que los solteros apenas superaban el 40 por ciento. Por otra parte, tanto los casados como los divorciados y separados constituyen grupos estadísticamente poco significativos. En el grupo de los viudos solitarios predominan las mujeres, como ya se ha dicho, y en el de los divorciados y separados se encuentran más hombres que mujeres. Ello se debe a que, en caso de separación, el juez suele confiar la custodia de los hijos a la madre, con lo cual las mujeres separadas y divorciadas pasan a encabezar familias monoparentales. En el caso del grupo de los solteros que viven solos también predominan los hombres.

Las mujeres solteras y viudas tienen una mayor propensión a vivir solas que los hombres del mismo estado. Esta mayor propensión no es propia de España sino que constituye una constante de nuestra civilización. El único país que tiene una mayor igualdad de los sexos entre solteros es Estados Unidos. Probablemente esta mayor tendencia de las mujeres a residir solas obedece no tanto sólo a que los valores inculcados en la educación femenina suelen estimar más a menudo la autosuficiencia que en el caso de los hombres, sino probablemente a la mayor facilidad por parte de éstos para encontrar pareja tras un trance de viudedad o separación.

Si comparamos estos datos con los obtenidos para 1991, se observa que crecen los viudos y los separados y divorciados, al tiempo que disminuyen los solteros y los casados. (Ver Tabla 3.6).

Si bien en diversos países europeos la proporción de hogares unipersonales constituye un indicador del grado de modernidad o de cambio social, en el caso de España las cosas son más complejas porque la soledad residencial sigue estando estrechamente asociada con la ruralidad. Por otra parte, estas áreas rurales son las más envejecidas, por lo que los solitarios son en general, además, ancianos.

TABLA 3.6  
SOLITARIOS RESIDENCIALES SEGUN SU ESTADO CIVIL  
*España, 1981 y 1991 (en porcentaje)*

	1981	1991
Solteros	37,4	35,8
Casados	3,6	1,9
Viudos	55,2	57,0
Separados/divorciados	3,8	5,4

FUENTE: Para 1981, Censo de Población; para 1991, Encuesta Sociodemográfica.

Así pues, en un estudio de los hogares unipersonales en España conviene hacer una cuidadosa distinción entre las regiones agrarias y urbanas, donde no solamente la soledad tiene una significación totalmente diversa, sino que remite a realidades sociales y estructuras demográficas completamente dispares.

## 5. EL CAMBIO EN LAS RELACIONES INTERNAS DE LAS FAMILIAS

### Redefinición de los roles en la familia española

Uno de los cambios más importantes que están teniendo lugar en la familia española en la actualidad es el lento tránsito hacia una redefinición de los roles conyugales, con una distribución de las tareas do-

místicas más igualitaria que la caracteriza a la familia nuclear tradicional. Este cambio es, en primer término, particularmente acentuado en el plano de las actitudes y de las opiniones generales, donde no es automática su traducción a comportamientos concretos, aunque sí los erosione. La evolución de la redefinición de los roles familiares está teniendo lugar en España de una forma muy lenta y desigual. Está centrada fundamentalmente en las familias cuyos miembros tienen un mayor nivel educativo, sobre todo cuando no hay presencia de hijos y la mujer trabaja. Los comportamientos efectivos distan bastante de ajustarse a las opiniones igualitaristas manifestadas en las distintas encuestas. Así, por ejemplo, en la Encuesta sobre Desigualdad Familiar y Doméstica II del CIS (1990), casi la mitad de los encuestados (45 por ciento) optaron por un modelo de familia simétrica donde el hombre y la mujer trabajan fuera de casa y se reparten las tareas del hogar, mientras que se inclinaron por un modelo semitradicional y totalmente tradicional el 23 y 27 por ciento, respectivamente. A mayor edad y menor nivel de estudios, tanto más probable es que el modelo familiar ideal sea de tipo tradicional y a la inversa. Así los más jóvenes, con mayor nivel de estudios, solteros y preferentemente estudiantes, se identifican en una proporción de dos de cada tres o más con el modelo simétrico. Ahora bien, el reparto de tareas entre los cónyuges no se entiende necesariamente por todos los encuestados como un reparto igualitario. De hecho, a la pregunta de si el hombre debería compartir las tareas del hogar en igual o menor medida que la mujer, o sólo en caso de necesidad, sólo uno de cada tres (33 por ciento) afirma que en igual medida. Y esta importante matización al reparto de tareas no se debe sólo al conservadurismo de los de mayor edad, sino que cabe encontrarla también entre los colectivos más igualitarios, los jóvenes y los más educados, y tanto entre hombres como entre mujeres. No obstante, la mitad de los jóvenes de dieciocho a veinticinco años y un poco menos (44 por ciento) de los encuestados entre veintiséis y cuarenta años opinan que el reparto debe ser igualitario. La importancia del factor edad induce a pensar que las grandes diferencias existentes entre unas generaciones y otras se debe a la socialización recibida, no tanto en la infancia como, sobre todo, en la adolescencia entre los grupos de pares y en la escuela. Se está registrando una democratización creciente de la vida doméstica, al menos en el plano de las actitudes, vinculada a la difusión entre los jóvenes de valores más igualitarios.

Hay dos variables que son discriminatorias en la expresión de estas actitudes. Se trata del *estado civil* y de la *tenencia o no de hijos*. Se produce un apreciable cambio en las actitudes con el tránsito de la soltería a la vida conyugal, así como por el hecho de no tener descendencia a tenerla. Mientras el modelo de familia simétrica es el ideal familiar de dos de cada tres solteros (63 por ciento), sólo llega a serlo para poco más de uno de cada tres casados (o convivientes) (39 por ciento). Proporciones casi idénticas cabe encontrar entre quienes no tienen hijos (62 por ciento) y quienes sí los tienen (37 por ciento). Por otra parte, el ideal igualitarista en el reparto de las tareas domésticas también reduce su importancia desde la mitad de los solteros y sin hijos a uno de cada cuatro casados y con hijos. Estas diferencias se deben a la edad: Los de mayor edad, esto es, los menos igualitaristas, están mayormente casados y tienen hijos. Pero solamente en parte.

Resulta difícil resistirse a la siguiente hipótesis: una vez que se han constituido las familias y han de negociarse entre los cónyuges el contenido real de los roles, se produce un cambio de actitud entre una parte importante de las familias. La realidad de la distribución de tareas presenta una imagen bien diferente del relativo igualitarismo que hemos encontrado en las actitudes. Aunque se está produciendo, lentamente, una mayor participación del varón en las tareas domésticas —más intensa en las que se consideran «menos femeninas»— sigue ocurriendo en una minoría de los hogares, y en tres de cada cuatro familias las principales tareas domésticas las realiza la mujer. Las familias con miembros más jóvenes, de mayor nivel educativo e ideológicamente situadas a la izquierda, son aquellas donde se afirma un mayor reparto igualitario. La variable tenencia de hijos se evidencia en la encuesta de 1990 como una dimensión clave también en el plano de los comportamientos: las familias en las que no hay hijos son, en una proporción significativamente superior, simétricas a aquellas en las que sí hay presencia de hijos. Creemos que ello no se debe sólo al factor edad sino que hay un cambio en los comportamientos cuando el volumen de trabajo se eleva considerablemente y la gestión del tiempo disponible se complica por la presencia de niños.

En cuanto a la importancia de la tenencia de hijos para la felicidad dentro del matrimonio, podemos decir que los hijos siguen considerándose un importante factor de felicidad conyugal, aunque para la mayor parte de los españoles ya no constituyen ni la razón de ser

del matrimonio, ni un factor de realización personal. Por otro lado, el número ideal de hijos —que como es sabido no es ningún predictor de la evolución de la fecundidad— es, visto desde la perspectiva demográfica actual, muy elevado: para el conjunto de los españoles es de 2,59 (7). A partir de estos indicadores no puede afirmarse, por tanto, que exista entre la población española un rechazo masivo a la tenencia de hijos. Ahora bien, las demandas sociales hacia las madres de hijos pequeños, sus propias convicciones en relación al cuidado de los hijos, el rol de los padres y las aspiraciones de inserción laboral de las mujeres en un mercado de trabajo cada vez más inestable, hacen de la opción en favor de la maternidad una cuestión difícil.

Compatibilizar la maternidad y el trabajo extradoméstico de la mujer hoy en día es uno de los problemas centrales de todas las familias. El tener un trabajo, sobre todo si es gratificante, es considerado muy o bastante importante para las mujeres por parte de la inmensa mayoría de la población —incluidas las mujeres— según diversas encuestas. El modelo de familia tradicional en el que el hombre trabaja fuera de casa y la mujer se ocupa exclusivamente de las tareas del hogar y del cuidado de los hijos ha quedado relegado a las personas más mayores. Pero este cambio de actitud tiene sus limitaciones, entre otras razones por la presencia de niños pequeños en el hogar. Las actitudes hacia el trabajo de la mujer cambian en este caso radicalmente: tres de cada cuatro encuestados considera negativo (55 por ciento) o muy negativo (21 por ciento) para los niños entre cero y un año el que sus madres trabajen fuera de casa; incluso en el caso de que los niños tengan entre dos y cinco años, las opiniones tampoco varían sustancialmente (49 y 13 por ciento, respectivamente) (8). Incluso entre los propios jóvenes existe un amplio rechazo, pues sólo uno de cada veinte jóvenes entrevistados entre dieciocho y veinticuatro años cree que el hecho de que la madre trabaje fuera del hogar no es malo para los hijos. Este rechazo no es exclusivamente español sino que también se da en otros países europeos, como Irlanda, Reino Unido y Países Bajos. Esta actitud de rechazo no es compartida por las madres

---

(7) Centro de Investigaciones Sociológicas, Encuesta número 1.841, 1989.

(8) M.<sup>a</sup> G. JUSTE, A. RAMÍREZ y P. BARBADILLO: «Actitudes y opiniones de los españoles ante la infancia», *Estudios y Encuestas*, 26, Centro de Investigaciones Sociológicas, octubre 1991.

de niños pequeños, quienes en su mayoría no aprueban el modelo de permanencia en el hogar por el alumbramiento de un hijo, pero constituye una realidad social que condiciona fuertemente la opción de la maternidad. Se produce una contradicción entre las normas sociales compartidas por la mayoría de la población y el horizonte de aspiraciones de las madres sobre quienes, a pesar del igualitarismo perceptible, recae la responsabilidad de permanecer en el hogar al cuidado de los hijos.

Las condiciones laborales con las que las madres se incorporan al mercado de trabajo son mayormente en trabajos fijos —salvo las menores de veinticinco años, a tiempo completo y en jornada continua, lo que plantea problemas importantes de organización doméstica a estas familias. Estos problemas son de tipo personal relacionados con la falta de dedicación a sus hijos y la organización de su cuidado. A pesar de la sobrecarga que suponen el trabajo a tiempo completo y el cuidado de los niños y del hogar, estas mujeres presentan un alto grado de satisfacción con el trabajo.

Las estrategias a disposición de las familias para resolver la cuestión del cuidado de los niños son diversas y varían según las circunstancias. En términos generales se puede distinguir cuatro grandes estrategias. La primera se refiere a la elección del tamaño de la familia, manteniéndola reducida. A juzgar por una Encuesta del Instituto de la Mujer de 1990 (9), la maternidad se da con mayor frecuencia en aquellas familias con un solo hijo cuando la madre trabaja. La segunda estrategia hace referencia a la utilización de la solidaridad familiar, generalmente los abuelos, para atender a los niños cuando ninguno de los padres se puede hacer cargo de ellos. La tercera estrategia es la utilización de servicios contratados en el mercado, bien bajo la forma de empleadas del hogar, bien bajo la forma de utilización de servicios escolares (guarderías, escuelas infantiles o preescolar). La cuarta estrategia se refiere a la redefinición de los roles tradicionales. Cuando la mujer trabaja se produce una mayor participación conjunta en la resolución de las tareas domésticas, particularmente en las tareas relacionadas con el cuidado de los niños.

---

(9) INSTITUTO DE LA MUJER: *Expectativas femeninas sobre redes de cuidados de hijos*, Madrid, 1990.

## Los niños y los jóvenes en el hogar

El proceso de socialización de los niños es otro aspecto de la vida familiar que está cambiando en la actualidad. Hay un elevado grado de democratización de las relaciones entre los padres e hijos, al menos en las grandes ciudades españolas. Según una reciente encuesta (10), tres de cada cuatro niños dicen que «cuando expreso una opinión mis padres la respetan» siempre (48 por ciento) o muchas veces (26 por ciento). Ahora bien, la socialización opera a través de otros mecanismos, no sólo del diálogo. Los valores y actitudes también se siguen transmitiendo por medio de la imitación, la repetición, la identificación o el sistema de premios y castigos. De entre los castigos, el más polémico es el castigo físico. En el ámbito escolar, éste no sólo ha perdido legitimidad sino que su aplicación es ilegal. Pero en el ámbito familiar sigue formando parte de los mecanismos disponibles para ajustar el comportamiento de los menores a las expectativas de los padres. Sobre la utilización de castigos en general, un 21 por ciento de los niños entrevistados se mostraba de acuerdo con la frase «los padres castigan mucho a los hijos». En cualquier caso, la gran mayoría (74 por ciento) no consideraba que el castigo fuera sin motivo. Existe un 14 por ciento de casos en que los niños afirman que son castigados con frecuencia, sin motivo y con severidad. No sabemos en qué grupos socioeconómicos se da con mayor frecuencia esta circunstancia. De todas formas la autoridad de los padres no se pone en cuestión, pues prácticamente todos (92,4 por ciento) consideran que es importante hacer lo que dicen los padres.

El período juvenil es actualmente muy prolongado. Las encuestas de juventud, auspiciadas por el Instituto de la Juventud y realizadas entre 1984 y 1988, evidencian una independización muy tardía de los jóvenes españoles: sólo a partir de los veintisiete años (veintiséis en el caso de las mujeres) son mayoría los jóvenes que se han emancipado. En la Tabla 3.7 se recogen cuatro situaciones de dependencia/independencia económica y residencial de una muestra representativa de los jóvenes españoles de quince a veintinueve años.

---

(10) P.M. PEREZ ALONSO-GETA, R. MARIN IBÁÑEZ y G. VAZQUEZ GOMEZ: *Los valores de los niños españoles, 1992*; Fundación Santa María, Madrid, 1993.

Tabla 3.7  
SITUACIONES DE DEPENDENCIA/AUTONOMIA  
DE LA FAMILIA DE LOS JOVENES DE 15-29 AÑOS

	1984/85	1988
I. Dependencia «infantil» (integración en el hogar de origen y dependencia económica)	59	60
II. Situación contradictoria en el hogar familiar con autosuficiencia económica	4	4
III. Situación contradictoria en hogar independiente con dependencia económica	13	17
IV. Autonomía «adulta» (separación en hogar independiente y autosuficiencia económica)	24	19

FUENTE: J. L. ZARRAGA: *Informe de la Juventud, 1988*, Instituto de la Juventud, Madrid, 1989.

Puede verse cómo sólo uno de cada cinco jóvenes menores de treinta años goza de autonomía plena. Esta situación corresponde a los jóvenes casados que han formado su propio hogar y que son totalmente autosuficientes en lo económico. Una situación de dependencia tan prolongada de la familia de origen, particularmente entre los jóvenes más mayores, sólo parece posible actualmente bajo la condición de la existencia de unas relaciones familiares satisfactorias para ambas partes.

## 6. REDES FAMILIARES

Probablemente hoy en día la gente sigue estando tan dispuesta como antes a prestar asistencia a sus familiares, pero las circunstancias en que se forjan estos compromisos están alteradas, con lo que se han creado nuevos problemas que resolver. El espectacular incremento de la esperanza de vida de las últimas décadas, uni-

do a la más reciente caída de la fecundidad general, genera un desequilibrio entre los prestadores y los destinatarios de servicios domésticos. En segundo lugar, la masiva incorporación de la mujer a la educación y al mercado de trabajo hace disminuir drásticamente el colectivo de personas tradicionalmente dispuestas a prestar este tipo de asistencia. Por último, la crisis del Estado de Bienestar y el giro radical experimentado por el discurso público en torno a estas materias colocan sobre las espaldas de la familia una mayor carga de la que cabría esperar.

La familia ha dejado de prestar de forma exclusiva algunas de las funciones que la caracterizaban en las sociedades tradicionales. Sin embargo, en la actualidad, desempeña de forma difusa muchas funciones de capital importancia: las funciones asistenciales, de apoyo en relación a la salud y ante la crisis, de grupo de consumo y de ocio, de ubicación social y de configuración del patrimonio. En general, se afirma que los miembros de las clases altas y medias adoptan estrategias de reproducción social más individualistas frente a las más «colectivistas» de los de las categorías más bajas. Sin embargo, la comparación entre los mecanismos de solidaridad de las familias de distintas clases es problemática porque las pautas de necesidad y oportunidad también son diversas. Las redes de solidaridad de las clases altas se manifiestan menos en coyunturas de crisis y operan a pesar de las distancias. Las redes de las categorías socio-económicas más bajas son más visibles y han sido mejor estudiadas por los investigadores. En nuestro país el proceso de individuación no está tan avanzado como en otras partes y la familia constituye un colchón y un refugio contra la adversidad y la crisis. Aunque es cierto que la familia nuclear se halla firmemente instalada, sin embargo la coresidencia entre miembros adultos de distintas generaciones es muy frecuente (jóvenes adultos que viven con sus padres, padres mayores que viven con sus hijos casados...). Las intensas relaciones forjadas en el seno de la familia nuclear se prolongan en el tiempo y se extienden en el espacio de forma que padres e hijos ya independizados siguen alimentando una interacción frecuente. Los familiares prefieren vivir unos cerca de otros, en el mismo barrio o bien en localidades próximas. Esta pauta se relaciona con la fuerza que mantienen en España las relaciones personales, el amiguismo y el clientelismo.



En el caso de los enfermos, suelen ser las mujeres quienes asumen su cuidado. Se estima que 39 de cada 1.000 amas de casa cuidan durante más de seis meses al año a un pariente gravemente enfermo, además de atender a los minusválidos o incapacitados. De cada 1.000 amas de casa, 162 cuidan por lo menos a un minusválido o enfermo grave durante alguna época del año. De estos datos se desprende el enorme peso que tiene la familia en España en el sistema de atención a la salud.

Es difícil saber si la familia constituye una importante fuente de ocio. Se sabe que los contactos son frecuentes, pero queda la duda de si se trata de un espacio de encuentro ocioso o si constituye un lugar privilegiado de intercambio de servicios domésticos. Sin conocer el móvil que impulsa a los familiares a relacionarse entre sí, resulta difícil extraer conclusiones.

En las sociedades tradicionales, el papel de la familia en la ubicación social de los individuos y en la constitución de su patrimonio era determinante. Actualmente las cosas son más complejas. Si bien son las propias personas quienes labran su porvenir a través de su esfuerzo, sin duda alguna la familia sigue jugando un papel decisivo en este terreno. Los padres siguen contribuyendo a forjar el futuro de sus hijos de varias maneras: en primer lugar, mediante los valores que les transmiten a través de la socialización. En la sociedad moderna el éxito depende de manera capital de las aspiraciones y valores de logro que reciben los jóvenes. Estos valores resultan insuficientes si no van acompañados de una cierta estabilidad emocional. Unos valores adecuados y un buen equilibrio emocional constituyen una buena base, pero no lo son todo en la vida. Los padres pueden además prestar una considerable ayuda material, ya sea mediante donaciones, ayudas u otros auxilios cuando aún están en vida, o tras su muerte a través de la institución de la herencia. Las ayudas para comprar la primera vivienda, encontrar el primer empleo, realizar estudios, casarse, la permanencia en el hogar paterno durante el período de estabilización profesional, son algunos de los mecanismos a través de los cuales los padres echan una mano a los hijos en los inicios de su vida adulta. El resultado final de estas contribuciones sitúa a los individuos en distintas posiciones que les brindan oportunidades vitales diferentes.

## 7. TENSIONES Y RUPTURA FAMILIAR

Desde la Edad Media la familia ha estado en permanente transformación, sin cambios bruscos. Esta permanente situación de mutación ha favorecido la percepción de una crisis continua y la nostalgia de un pasado de la institución familiar siempre mejor. Hoy en día se asocia la existencia de la institución *divorcio* como la prueba de que la familia no funciona bien. El divorcio conlleva quiebras de expectativas, frustraciones, costes psicológicos y problemas de adaptación para la pareja. Pero nadie ha demostrado que sean superiores al mantenimiento de una relación con desavenencias. De las tasas de divorcio no se puede deducir la crisis de la familia ni del matrimonio. Más bien lo contrario: su extraordinaria aceptación y su popularidad. En la mayoría de los casos, los divorciados repiten experiencias matrimoniales.

El divorcio tan sólo constituye una modalidad de una realidad mucho más amplia, compleja y diversa que son los conflictos matrimoniales. Estos han de situarse en la órbita de la desorganización familiar, en la cual el divorcio constituye tan sólo una especie. La desorganización de la familia se puede definir como «el fraccionamiento de la unidad familiar, la disolución o quiebra de una estructura de roles sociales cuando uno o varios miembros no desempeñan adecuadamente las obligaciones propias de su rol» (11).

La *separación de hecho* puede tratarse del primer paso en una ruptura definitiva o tratarse de una crisis provisional. Pero en cualquier caso, implica el cese del desempeño de las obligaciones funcionales entre la pareja. La *separación legal* consiste en la declaración judicial del fin de la convivencia de la pareja, pero sin poner fin al matrimonio, puesto que no permite de forma inmediata nuevas nupcias. La población separada aumenta de forma continua en las últimas décadas. De 1960 a 1981 el incremento ha sido muy elevado, reflejando sin duda los profundos cambios en la sociedad y la familia española de este período. Siempre han sido más frecuentes las separaciones por causa legal que las de mutuo acuerdo. Pero la evolución es clara en el sentido de equilibrar su número e incluso, a corto plazo, cabe esperar

---

(11) W. J. GOODE: «Family desorganization», en Merton y Nisbet (eds.) *Contemporary Social Problems*, Harcourt Brace, NY, 1961, pág. 390.

que sean más numerosas las de mutuo acuerdo. Esto puede significar un aumento de las separaciones acordadas entre la pareja, pero también pueden ser resultado de la más rápida tramitación judicial, por la ausencia de controversia en todos los aspectos materiales que comporta la separación.

La *anulación del matrimonio* significa declarar el matrimonio inexistente, nulo, desde su celebración, aun cuando subsistan determinados efectos civiles para los hijos en el aspecto económico, etc. Al declarar la nulidad al matrimonio se reestablece el estado civil de soltero. La evolución del número de anulaciones celebradas por los tribunales eclesiásticos y por los civiles no sigue una pauta definida. Las sentencias civiles aumentan desde 1988, mientras que las eclesiásticas tienden a disminuir de forma sostenida. Sin embargo, debido a que los tribunales eclesiásticos tienen tendencia a ser cada vez más permisivos, es posible que este tipo de anulaciones vuelvan a aumentar.

El *abandono de familia* es un mecanismo informal de poner fin al matrimonio desde el punto de vista material, al dejar de cumplir con las obligaciones derivadas de la relación. Es un fenómeno más frecuente entre los varones que entre las mujeres y, según algunos estudios, con alto grado de reincidencia. Es más frecuente en la clase baja, pero no es necesariamente un sustitutivo del divorcio. Es significativo el descenso del número de denuncias presentadas. Posiblemente el endurecimiento de la persecución, la movilización de las organizaciones feministas y la mayor sensibilización de la policía ante las denuncias han favorecido este descenso.

El *divorcio* significa la disolución del matrimonio subsistiendo determinados efectos civiles para los hijos y económicos entre los cónyuges. Existen dos tendencias manifiestas en la evolución del número de divorcios. Al principio hay un número elevado, luego descendiendo levemente hasta 1986. Desde entonces la tendencia se invierte y hay un crecimiento sostenido, sin duda debido a la conversión de las separaciones en divorcios. La situación más frecuente es que sea la esposa la que plantee la demanda cuando es una separación y el marido cuando se solicita el divorcio. A medida que aumenta la edad de los cónyuges aumenta el protagonismo del marido. En cualquier caso, el ritmo de crecimiento se ha acelerado tanto en los últimos años que de mantenerse se aproximará a las tasas existentes en otros

países europeos; de 4,69 divorcios por cada 100 matrimonios en 1981 hemos pasado a 12,84 en 1991.

Las *familias vacías* son familias cuyos miembros permanecen viviendo juntos, sin separarse, pero mantienen mínima comunicación, contacto o interacción mutua, faltando el apoyo emocional entre sí. En este tipo de familias no son frecuentes la violencia abierta o las disputas, pues sus miembros coexisten sin compartir su experiencia vital. Aunque la hostilidad sea grande, la honorabilidad aparente queda salvaguardada. Por convencimientos de tipo religioso o social, o por los hijos, el divorcio queda excluido como alternativa. La familia se convierte en este caso es un recipiente helado y vacío; en la pareja hay ausencia de comunicación, abismo espiritual y emocional y ausencia de soporte afectivo: es una soledad compartida. Hasta la transición democrática, este tipo de matrimonios ha debido de ser muy frecuente en España, puesto que no había cauces institucionales —como el divorcio— para dar fin a este tipo de situaciones. Esto, por otra parte, no significa que las familias vacías no sigan subsistiendo.

*Ausencia involuntaria* de uno de los esposos. Son circunstancias externas y no la dinámica deliberada del propio matrimonio las que repercuten sobre la familia. Las causas pueden ser la muerte de uno de los cónyuges, estar en prisión, guerras, catástrofes naturales o depresión económica. Se trata de circunstancias que suelen presentarse inesperadamente, por tanto el papel amortiguador del tiempo no existe. En España la causa de esta situación familiar más frecuente en las últimas décadas ha sido la emigración de uno de los cónyuges, por causas económicas, a otros países.

*Fallos funcionales involuntarios*. Se trata de los efectos de crisis internas sobrevenidas dentro de la familia, por patologías graves de tipo físico, mental o emocional. La pareja no se separa, la presencia física permanece, pero no hay un desempeño adecuado de los roles. La Encuesta sobre discapacidades, deficiencias y minusvalías de 1987, publicada por el Instituto Nacional de Estadística, indica que en España hay alrededor de 200.000 personas menores de quince años con discapacidades, lo que significa un número igual de familias afectadas por una dinámica particular —consecuencias en las relaciones entre hermanos, en las relaciones de pareja, en las relaciones padres e hijos,

costes económicos, actividades de ocio, tiempo de dedicación a los hijos.

*Malos tratos a la mujer.* La transición cultural de relación entre los sexos es una circunstancia propicia para el incremento de las tensiones y por tanto para los malos tratos. El ritmo de adaptación no es paralelo: mientras un miembro de la pareja evoluciona hacia la adopción de los nuevos valores, el otro puede radicalizar su apoyo hacia los que desaparecen. Además la familia se convierte en catalizadora de tensiones generadas fuera de su propio ámbito. La familia nuclear absorbe y desencadena tensiones originadas fuera de ella. Si se produce, por ejemplo, la pérdida del trabajo, ésta se traduce en malos tratos hacia la mujer o hacia los niños. La otra cara de la moneda es que la sociedad española rechaza la violencia y los malos tratos sobre todo cuando se producen en la esfera privada.

*Malos tratos a los niños.* La definición más aceptada de maltrato es «toda acción u omisión no accidental que compromete o impide la seguridad de los niños y la satisfacción de sus necesidades físicas o psicológicas básicas» (12). Según los datos del CIS (Actitudes y opiniones de los españoles ante la Infancia) de 1991, la opinión generalizada es que los malos tratos —abandono, falta de atención adecuada, etc.— a niños son bastantes (44 por ciento) y muchos (25 por ciento). La tipología de los malos tratos es:

TABLA 3.8  
TIPOLOGIA DE LOS MALOS TRATOS

	Activos	Pasivos
Físicos	Abuso físico Abuso sexual	Abandono físico
Psíquicos	Maltrato psíquico	Abandono psíquico o emocional

FUENTE: I. GOMEZ DE TERREROS: *El maltrato infantil en nuestro medio*, 1993, pág. 26

(12) J. JIMENEZ MORAGO y otros: «Incidencia del maltrato infantil», en varios autores, *XI Simposio Español de Pediatría Social*, Granada, 1993, pág. 136. Véase también J. TORO: «Castigo sistemático en la infancia», en varios autores, *Contra la Tortura*, Ed. Fontanella, Barcelona, 1978, págs. 141 y ss.

*Orfandad.* Es uno de los ejemplos de la discrecionalidad con que se resuelven los problemas sociales. La cuestión se enfoca desde la óptica de los adultos, en concreto de la mujer, como prueban las asociaciones de viudas. La familia nuclear aislada incrementa los efectos de la orfandad en los menores. Es muy probable que los efectos de la orfandad estén muy vinculados con la accesibilidad a la red familiar: cuanto más accesible sea el resto de la familia más se amortiguarán. Estos efectos son los de la soledad del huérfano por falta de hermanos y los económicos, en caso de que el fallecido sea el padre y por tanto falte el medio principal de subsistencia.

*Niños con SIDA.* En España están sobrerrepresentados los niños con SIDA. Una situación que es grave porque además de las consecuencias puramente sanitarias que entraña, están las del posible rechazo por parte del resto de la población. El 69 por ciento de los niños con SIDA son recién nacidos de madre infectada. Los menores con SIDA, además de ser consecuencia de comportamientos de sus padres —sobre todo drogadictos—, han de alterar la dinámica de la familia por la escasez de apoyos a los afectados.

¿Cuáles son las actitudes sociales ante la presencia de situaciones familiares conflictivas como las anteriormente descritas? Convertida la familia en el reducto privilegiado de la privacidad, no se aceptan interferencias a su desenvolvimiento interno salvo que, por la gravedad del asunto, puedan lesionar físicamente a algunos de sus miembros. Hay una importante actitud de inhibición y de no intervención ante los problemas familiares, pero la desconfianza no reside tanto en el intervencionismo externo, sino que sea protagonizado por el Estado. Que los separados o divorciados, de hecho y también legales, sean los menos propicios a la intervención, puede proceder de la desconfianza en el acierto del intervencionismo público. La familia nuclear es la menos transparente hacia el exterior, así que es la que ofrece menos alternativas al conocimiento de los hechos y a su amortiguamiento. Las dos soluciones más aceptadas en la sociedad española son la instalación de los niños en una nueva familia y prestar ayuda a los propios parientes para que asuman su crianza. En la práctica, las madres o las familias se resisten a entregar a los hijos en adopción, lo que ocasiona que las demandas sean muy superiores al número de niños disponibles para adopción.



## 8. NUEVAS FORMAS FAMILIARES: LA COHABITACION Y LAS FAMILIAS MONOPARENTALES

*La cohabitación.* Llamamos cohabitantes a aquellas parejas heterosexuales cuyos miembros, sin estar casados, mantienen una relación sexual íntima y comparten una residencia común. Los motivos más citados por los autores para convivir sin casarse son la imposibilidad de casarse, el rechazo ideológico del matrimonio, una posición ventajosa de cara a la negociación conyugal y el deseo de reducir los riesgos de fracaso mediante el ensayo. En España la idea de cohabitación ha ido abriéndose camino en los últimos quince años, aunque hay que destacar que las actitudes van muy por delante de los comportamientos. La edad actual de los cohabitantes se concentra en el tramo de los veinte-veintinueve años y de treinta-treinta y nueve años, lo que prueba que la cohabitación es un fenómeno relativamente reciente y que afecta sobre todo a las jóvenes generaciones. La mitad de los cohabitantes viven con su pareja y sin hijos. El tamaño de su hogar es más reducido que el de los casados. Los cohabitantes se sitúan en las categorías sociales altas y medias. Sus niveles educativos son más altos que los del resto de la población, ya que la mitad de ellos tienen estudios medios y superiores. Tienden a residir en las grandes ciudades, seguramente a causa del anonimato. Las parejas cohabitantes pueden considerarse como una especie de laboratorio social donde se ensayan nuevas formas de convivencia.

*Las familias monoparentales.* La monoparentalidad no es un fenómeno reciente, pero su problemática y sus implicaciones sociales son en algunos aspectos nuevas. Las familias monoparentales están encabezadas por una persona soltera o por un divorciado/a. Además hay familia monoparental cuando con el progenitor único reside en el hogar algún hijo menor. Las familias monoparentales están constituidas en su mayoría por mujeres. Los datos reflejan que va a seguir siendo así por mucho tiempo ya que la tendencia se acentúa. La situación monoparental, especialmente la protagonizada por las mujeres, unifica más que separa la familia. Los progenitores solos a cargo de los hijos se enfrentan a una gran variedad de problemas prácticos. No solamente la precariedad económica que supone depender de un solo sueldo sino que en España no existen servicios y recursos dirigidos a este colectivo. La tasa de monoparentalidad ha aumentado significati-

vamente en España desde los años setenta y seguirá haciéndolo en el futuro, aunque no de forma dramática, ya que el número de madres divorciadas/separadas o solteras va acompañado de una disminución de las viudas. La génesis de la monoparentalidad influye decisivamente en la problemática que plantean las situaciones a que da lugar. La viudedad, el divorcio y las madres solteras originan familias muy heterogéneas en su contenido. Ahora bien, la monoparentalidad no sólo se vive de diferente manera según la forma de llegar a la misma sino también según el sexo y el estatus social del cabeza de familia, según las oportunidades sociales, educativas o económicas que ha tenido y, por último, según el entorno de la familia monoparental. Aunque en la actualidad la monoparentalidad se acepta plenamente en España, no por ello es deseada y practicada. Todavía se considera un mal menor. La paradoja de la contradicción entre actitudes y comportamientos aparece una vez más.

## 9. LA FAMILIA DESDE LA TRANSICION HASTA NUESTROS DIAS. PERSPECTIVAS DE FUTURO

El franquismo atribuyó una gran importancia a la política familiar y estableció un amplio conjunto de prestaciones sociales. Por familia se entendía entonces únicamente la familia tradicional, con la supeditación de todos los miembros de la familia a la autoridad del padre o cabeza de familia. La modernización de la década de los setenta alteró las características de la política familiar y debilitó los rígidos criterios establecidos durante el franquismo. Con la llegada de la transición, se va evaporando la política familiar, lo que significó el abandono de la compensación pública de cargas familiares y un tratamiento fiscal injusto frente a los solteros o las parejas sin hijos. La familia como objeto de protección social y el reconocimiento social de sus funciones no se tomaron en consideración cuando se estableció el impuesto de la renta, un impuesto que aspiraba a ser progresivo y justo. No se hizo política familiar sino fiscal, así que la protección social de la familia se vio muy limitada por el tratamiento fiscal de las rentas. La familia no es percibida como el agente de integración social, de solidaridad interindividual y de protección social de los individuos que es. Además, el compromiso ideológico con la política de lucha contra las desigualdades de la mujer parece impedir el desarrollo de

una nueva concepción de la protección social de la familia de acuerdo con los nuevos valores y nuevas realidades familiares. Desde febrero de 1989 existe libertad para las parejas casadas de tributar de forma individual o conjunta, como unidad familiar. Esta medida deja de penalizar el trabajo extradoméstico de la mujer. De todos modos, la protección fiscal de la familia en España sigue siendo muy escasa en comparación con otros países europeos. Comparando la renta disponible de un soltero con igual nivel de ingresos, el incremento de la renta disponible derivado de la protección a la familia es realmente mínimo y uno de los más bajos de la OCDE: en España, en 1990, la familia obrera disponía sólo de un 5,5 por ciento más de su salario bruto que un obrero soltero, mientras que en Bélgica era un 24,5 y en Francia un 14,4 por ciento más. Por otra parte, también desde 1989, el período de descanso maternal obligatorio es de dieciséis semanas, previéndose incluso que el padre pueda en ciertos casos disfrutar parte del mismo.

Con la Constitución de 1978, al impulsar la descentralización del sistema político, los Ayuntamientos y las Comunidades Autónomas se han convertido en los centros básicos de prestación de servicios y reglamentación administrativa de los sistemas de protección familiar. Lo que preside sus actuaciones son sobre todo las nuevas sensibilidades de las instituciones democráticas, alejadas de las políticas del franquismo. Esto es lo que explica la proliferación de iniciativas sobre menores, o sobre malos tratos a la infancia o a mujeres, o para las madres solteras, o sobre el registro de las parejas homosexuales. La familia se contempla como área de actuación de los Servicios Sociales por razones de necesidad, pero no como un sector necesitado —o adecuado— para la protección. Sin embargo, se perciben atisbos de cambio en las orientaciones ideológicas sobre la política social familiar. En algunas Comunidades Autónomas aparecen Consejerías con la denominación de «familia» o bien se establecen planes integrales de Apoyo a la Familia. Esto se plantea en un contexto de crisis económica y del Estado de Bienestar. El sistema necesita el reforzamiento de las solidaridades naturales, agotada, por el momento, la fórmula de transferencia al sector público de la cobertura de todo tipo de auxilios.

Las ciencias sociales difícilmente consiguen ser predictivas. No cabe, por tanto, formular unas previsiones sobre la evolución de la familia a medio o corto plazo. Sí es posible decir que el futuro de la fa-

milia es percibido por el conjunto de la sociedad como problemático. Lo que parece claro es que en el futuro la familia será diferente a la actual. Una tendencia sobre la que existe mayor grado de consenso es la que apunta a un *aumento de la flexibilidad*. La fase histórica en que existía un modelo hegemónico de la familia se ha acabado. A medida que la familia se centra en su relación privada, las diversidades en las formas de articular su organización se amplían de manera ilimitada. Otra tendencia relevante es la *existencia de un pluralismo público*. Tradicionalmente, las formas familiares distintas del modelo dominante no se exhibían públicamente sino que quedaban relegadas a la marginación. Ahora se reclama la legitimidad pública de cualquier comportamiento familiar, rechazando la clandestinidad. La razón, en parte, procede de que la familia en la sociedad actual está desprovista del respaldo institucional religioso, sin que la sociedad civil haya articulado los nuevos límites sociales de la familia. Existe total permisividad con las formas de vida de los demás. Es importante destacar que las innovaciones en las formas familiares han cambiado de procedencia social. Tradicionalmente, las innovaciones se producían en sectores marginales y servían para consolidar el modelo hegemónico. En la sociedad actual las innovaciones proceden no de la periferia, sino de los sectores privilegiados, con capacidad de articulación de demandas. Se ha suprimido la segmentación de experiencias familiares, la vinculación entre sectores sociales y tipos específicos de comportamiento. La sociedad actual tiende a multiplicar las experiencias familiares, pero dentro de los mismos grupos sociales. Además, ninguna modalidad se presenta como definitiva. Las trayectorias vitales de los ciudadanos se han multiplicado y ha desaparecido la linealidad que durante mucho tiempo ha regulado la vida familiar.

La familia sigue siendo una correa de transmisión de las ideologías de una generación a otra. Es el caldo de cultivo donde proliferan los valores y se regenera el tejido social, por eso la familia constituye el mejor antídoto contra la anomía y la desorganización social. Pero transmite tanto unos determinados valores como su ausencia y, en este caso, la anomía se manifiesta a través de la desorganización familiar. La falta de normas en la infancia puede dejar un vacío que a duras penas se puede colmar con el paso del tiempo.

# El sistema político (\*)

---

El período político que cubre el V Informe FOESSA se inicia con unas elecciones generales, en 1982, en que el PSOE obtiene la mayoría absoluta, y termina con otras elecciones, en 1993, en que el PSOE gana por cuarta vez, pero ya sólo con una mayoría relativa. El PP se transforma en alternativa de poder. Este período registra los siguientes grandes acontecimientos para España: en el terreno económico, el período comprende dos etapas recesivas de la economía española y europea (antes de 1986 y después de 1992) y un ciclo expansivo entre 1986 y 1991. En las relaciones internacionales, se registra el ingreso de España en la Comunidad Europea y en la Alianza Atlántica. En el ámbito del poder mundial, se produce un cataclismo que está cambiando la configuración política y económica del planeta: el derumbe de los sistemas comunistas.

Ahora las sociedades europeas más desarrolladas se han de enfrentar con problemas nuevos de competitividad económica, que afectan a todo el sistema de bienestar social. Por tanto, la sociedad española se encuentra ante una nueva situación sin apenas haber tenido tiempo de acomodarse a las estructuras de la Comunidad Europea. Toda la ingente maquinaria de nuestros actuales sistemas de producción, distribución y gobierno sigue funcionando, pero ha perdido en buena parte su sentido. La diferencia entre nuestra situación y la de los países más fuertes de la Comunidad (Alemania o Francia) radica en que estos cambios a nosotros nos encuentran a medio camino de los que acabamos de emprender a partir de la década de los sesenta.

---

(\*) Es una síntesis del capítulo 4, original del V Informe FOESSA, dirigido por Rafael LOPEZ PINTOR, págs. 549-694.

Vamos a analizar el funcionamiento y los cambios más importantes del sistema político de la democracia española entre 1982 y 1993, centrándonos en la reestructuración de la Administración pública, la dinámica de la opinión pública, el comportamiento electoral, la vida interna de los partidos políticos y la posición de España en la esfera internacional.

## 1. LA REORGANIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

Cuando el Partido Socialista se hizo cargo del Gobierno, en 1982, se encontró una Administración pública que no había sufrido ninguna depuración política durante la Transición. Tal hecho se explica por la manera en que se pasó del franquismo a la democracia, que supuso una reforma de las instituciones políticas pactadas con la oposición. Como consecuencia, todos los que ostentaban la peculiar condición de funcionarios de carrera del Movimiento o de la Organización Sindical pasaron a poseer la de funcionarios del Estado. Esta ausencia de depuración política fue aceptada por la sociedad española como un resultado más de la política de pactos de la Transición. De todas formas no puede entenderse sólo como resultado de ese consenso, sino que en gran medida fue consecuencia de la orientación adoptada por los partidos y centrales sindicales en el seno de la Administración: las reivindicaciones propiamente políticas de los funcionarios fueron pronto reemplazadas por las profesionales o sindicales. La principal razón es que las actitudes políticas de la generalidad de los funcionarios españoles no eran muy diferentes de las del resto de sus conciudadanos. En resumen, la Administración española jugó un papel positivo para la democracia.

Las demandas planteadas por los sindicatos en el seno de la Administración tenían un carácter básicamente laboralista, anticorporativo e igualitarista. Las reclamaciones se fueron logrando en mayor o menor medida, pero se postergaba *sine die* la siempre anunciada y frustrada reforma administrativa. Como consecuencia «las tensiones latentes en la Administración (...) estallaron bruscamente al final, sin contención posible» (1). Estas tensiones tenían que ver con: la insufi-

---

(1) Alejandro NIETO: «La noche oscura de la función pública», en *Cuadernos Económicos de la Información Comercial Española*, núm. 13, 1980, pág. 9.

ciencia de las retribuciones de los funcionarios, la proliferación de interinos y contratados, mecanismos de promoción basados en la libre designación y el exceso de tolerancia de la Administración hacia los funcionarios. En esos años había una convicción ampliamente compartida de que debía abordarse una reforma de la Administración, todos los partidos se ocuparon de la cuestión en sus programas electorales de 1982. A finales de ese año, el Gobierno socialista hereda una Administración reestructurada y acomodada al sistema de Comunidades Autónomas pero con un problema destacable:

La Administración del Estado debiera haberse reducido por el proceso de transferencias y sin embargo no es así; en todo caso, ese proceso de reducción y cambio de la Administración central está siendo demasiado lento.

### Reformas más importantes

¿Hasta qué punto la Administración española reclamaba una gran reforma en el contexto de la transición del franquismo a la democracia o en los años posteriores? En 1982, los distintos partidos políticos y los mismos funcionarios parecían pensar que la Administración pública española necesitaba urgentemente esa reforma.

La experiencia de muchos países apunta a que las grandes y ambiciosas reformas tienden a ser decepcionantes en sus resultados, en cambio los programas parciales y más modestos terminan por ser más eficaces. Podemos decir que la necesidad de una gran reforma de la Administración española ha sido en buena medida sobrevalorada, pues la creencia de que el estado de la Administración española era poco menos que catastrófico —por lo que resultaba urgente reformarla a fondo— es muy discutible (2). Lo que puede decirse hoy,

---

(2) «La Administración española no era notoriamente peor en su funcionamiento cotidiano que las de otros países continentales comparables, ni estaba en modo alguno hipertrofiada (antes al contrario, su tamaño relativo estaba y está entre los más pequeños de la CEE), ni arrastraba en mayor proporción que el resto de la sociedad española las marcas negativas del régimen anterior». Cf. BELTRAN VILLALBA, M.: «La Administración Pública y los funcionarios», en S. Giner, ed., *España. Sociedad y Política*, Espasa-Calpe, 1990, pág. 349.

con una cierta perspectiva, es que el Estado ha logrado ir absorbiendo sin derrumbarse los explosivos crecimientos de algunas magnitudes (3). En resumen, quizá pueda concluirse que se han dramatizado demasiado las indudables limitaciones de una Administración que, necesitada como estaba de reformas, no parece que constituyera el talón de Aquiles de la sociedad española ni la «asignatura pendiente» de la transición democrática.

El Gobierno socialista, como se indica en el Programa 2000, de 1988, se inclinó también por la línea de las reformas parciales, optando más por un largo proceso de cambio y por una reforma gradual que por un cambio radical (4). Algunas de las modificaciones más importantes de estos diez años han sido:

— El nuevo Gobierno socialista publicó un Real Decreto-Ley, el 7 de diciembre de 1982, sobre «medidas urgentes de reforma administrativa», cuyo contenido resultaba decepcionante ya que, aunque recordaba que la reforma administrativa era uno de los principales objetivos del gobierno, no introducía más que pequeños cambios. Además, en la práctica y en contra de lo escrito en el Decreto-Ley, las Direcciones Generales se incluyeron en el ámbito de los puestos de designación política, con lo que se produjo una amputación de las expectativas de carrera administrativa, con su correspondiente pérdida de atractivo para los gestores profesionales, que se fueron a la empresa privada.

— La Ley 30/1984, de medidas para la reforma de la función pública, en su intento de combatir el corporativismo de los Cuerpos de funcionarios, lo que consigue en realidad es la degradación del principio estructural básico de la Administración porque confunde corporativismo con los Cuerpos. También borra los límites entre las distintas Administraciones públicas, de forma que los puestos de trabajo del Estado y de las Autonomías pueden ser cubiertos por funcionarios de cualquiera de esas Administraciones. Cuando una Adminis-

---

(3) Magnitudes como el aumento de estudiantes en todos los tramos del sistema educativo, el de la cobertura sanitaria, el de pensionistas y jubilados, el de contribuyentes y el correlativo volumen de recaudación y gasto, etc.

(4) «El Gobierno socialista [...] ha renunciado de antemano a una reforma total optando por un planteamiento de reformas escalonadas» en *Programa 2000: Aspectos y problemas de la vida política española*, Siglo XXI, Madrid, 1988, págs. 39 y 41.

tración selecciona a alguien como funcionario lo ha hecho para el desempeño de unas tareas específicas en un ámbito público concreto.

— La práctica de la libre designación con convocatoria pública (para darle apariencia de concurso) para muchos puestos de trabajo ha producido un «*spoils system* entre funcionarios» en virtud del cual se habrían favorecido sistemáticamente a los funcionarios afines al Partido Socialista a pesar de tratarse de puestos estrictamente burocráticos y no de cargos políticos. Esta politización es sumamente regresiva para la eficacia de la acción pública. Incluso se diría que la Ley 30/84 ha permitido al Gobierno someter a la Administración a un intenso control político.

— Por último, la Ley 30/84 supone una discutible aplicación integral del llamado Presupuesto por Programas en un momento en que tal instrumento estaba siendo cuestionado. Esta medida, de haberse llevado a la práctica, hubiera supuesto un llamativo distanciamiento del resto de las Administraciones europeas, muchas de las cuales han sabido dotarse de la necesaria flexibilidad.

— El perfil de las convocatorias ya no exige la pertenencia a un cuerpo en razón del contenido técnico de las tareas a desempeñar y eso trae como consecuencia una desprofesionalización.

— Una importante reforma contenida en la ley 22/1993 pretende facilitar la movilidad funcional y geográfica de los empleados públicos. Esta medida introduce un fuerte componente de inseguridad profesional.

— El Gobierno socialista sigue actuando en la línea de la reforma parcial con el Plan de Modernización de la Administración del Estado del 3 de abril de 1992: se limita a la Administración del Estado e incluye prioritariamente mejoras en los servicios públicos que están en contacto más directo con los ciudadanos.

— Las leyes que establecen el régimen jurídico de la Administración y el procedimiento administrativo son las más importantes leyes administrativas. La Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, destaca, entre muchas otras medidas adoptadas a lo largo de estos años, porque es una «Ley capital en la construcción del sistema jurí-

dico nacional entero» (5). Posiblemente, por esta misma razón, porque es una norma esencial que afecta a la totalidad del orden constitucional español, la promulgación de esta Ley ha estado rodeada de cierta polémica. Algunos autores y expertos están preocupados no ya desde un punto de vista doctrinal o escolástico sino porque, al ser ésta una pieza esencial en el ordenamiento jurídico, temen que no presente la solidez o la consistencia necesarias para el desenvolvimiento de la vida de todos los españoles. GARCIA DE ENTERRIA llega a dudar de que «los principios y valores constitucionales hayan encontrado cabal realización en el nuevo texto» (6). Este autor llega a referirse a «enigmas», «trampas», y «descubrimientos inesperados», lo que es preocupante en un texto de esta importancia.

— La configuración y funcionamiento de las Administraciones autonómicas constituye una reforma radical de la Administración española. La Constitución diseñó un sistema de acceso a la autonomía plena que implicó una llamada «vía rápida» para el País Vasco, Cataluña y Galicia, a las que se sumaron Andalucía, Navarra, Canarias y Valencia. Las demás regiones españolas se constituyeron como Comunidades de «vía lenta». En febrero de 1992 se firmaron unos nuevos Pactos Autonómicos, que implicaban a la totalidad de las Comunidades afectadas y ofrecían una solución uniformista al problema de la desigualdad de competencias. La cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas, se articula mediante una Comisión sectorial *ad hoc* establecida en el Ministerio para las Administraciones Públicas. Esta fórmula es insuficiente respecto de las exigencias de la Unión Europea, que prevé la creación de un «Comité de Regiones» de carácter consultivo.

Queda aún sin resolver el papel del Senado en el funcionamiento del sistema autonómico.

Respecto de la financiación de las Comunidades Autónomas, el Gobierno socialista promovió para 1984 y 1985 unos criterios de fi-

---

(5) Cf. Eduardo GARCIA DE ENTERRIA: «Introducción. Un punto de vista sobre la nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común de 1992», en J. LEGUINA VILLA y M. SANCHEZ MORON, eds.: *La nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, Tecnos, Madrid, 1993, pág. 11.

(6) GARCIA DE ENTERRIA: *op. cit.*, pág. 12.

jación del porcentaje de participación en los ingresos estatales que implicó el deterioro de la corresponsabilidad fiscal, ya que los menores ingresos obtenidos se compensarían automáticamente con un incremento del porcentaje de participación del año siguiente. Se corrigió en parte gracias a un acuerdo de política Fiscal y Financiera de 1985.

A partir de 1984 dos de cada tres españoles apoyan la configuración actual del Estado autonómico, esto significa que es cada vez más aceptado por la sociedad española.

Concluimos este apartado con una serie de datos sobre la función pública española: todas las personas que trabajan para el sector público totalizan casi dos millones y cuarto de asalariados (funcionarios o no) (7). Estos datos oficiales ponen de manifiesto que, aunque los efectivos del sector público han crecido en algo más de medio millón desde 1982, su tamaño continúa siendo moderado: alrededor del 15 por ciento de la población activa, en tanto que la media de los países de la Unión Europea está algo por encima del 17 por ciento. El sector público viene a totalizar un 45 por ciento del PIB.

## La Administración de Justicia

Mención especial merece la Administración de Justicia española. Durante el período 1982-1993 ha experimentado los cambios más importantes del último siglo (fundamentalmente en el orden orgánico-estructural, pero también, aunque sólo haya sido por el momento de forma incipiente, en el funcional o procesal) y ha mejorado su dotación de medios y de personal. Pese a las mejoras mencionadas, su

---

(7) El desglose de esta cifra, para 1 de enero de 1993, es el siguiente:

a) Administración Central del Estado (incluidas las Fuerzas Armadas, las de Seguridad, la Administración de Justicia, la Sanidad, las empresas públicas, el personal laboral, etc.) .....	1.284.286
b) Administraciones de las Comunidades Autónomas .....	593.453
c) Personal de Ayuntamientos y Diputaciones .....	366.391
TOTAL.....	2.244.130

Fuente: Ministerio para las Administraciones Públicas, *Boletín Estadístico del Registro Central de Personal* (Versión reducida), MAP, 1993.

funcionamiento sigue siendo criticado por los ciudadanos. Este podría ser el balance —telegráfico y recapitulativo— de la situación de nuestra Justicia a lo largo de los últimos diez años.

Consideremos algunos de los hechos y cambios que sustentan las aseveraciones anteriores.

A) *Cambios estructurales*. La Ley Orgánica del Poder Judicial de 1985 abre la reorganización de la Administración de Justicia e introduce dos innovaciones de especial trascendencia: 1) por un lado, consolida al Consejo General del Poder Judicial como órgano de autogobierno de la Judicatura, y 2) establece los Tribunales Superiores de Justicia, uno para cada Comunidad Autónoma.

B) *Cambios en la legislación procesal*. Los juristas españoles atribuyen, en buena parte, el inadecuado funcionamiento de la Justicia a la obsolescencia de la legislación procesal vigente. Nuestros actuales Códigos Civil y Criminal tienen más de un siglo de vida y han quedado completamente desfasados. Ha habido no obstante un esfuerzo de reorganización que ha quedado concretado en lo siguiente:

Elaboración de un Libro Blanco sobre la Reforma Procesal, que ha sido publicado en 1991. Contiene un estudio detallado de la actual situación procesal, propuestas para su modificación y un anteproyecto de reforma. Dicho anteproyecto plantea llevar hasta sus últimas consecuencias el principio de oralidad y redefine el papel de jueces y fiscales. Tanto jueces como fiscales, abogados, secretarios de tribunales y procuradores se sienten insatisfechos acerca de las leyes procesales de nuestro país. Por otro lado tanto los miembros más jóvenes de esos cinco grupos como los más veteranos coinciden en esta valoración.

Al mismo tiempo que se estudia y prepara una amplia y ambiciosa reforma procesal, se han ido realizando una serie de reformas urgentes para cubrir algunas de las deficiencias en el funcionamiento de la Justicia. Algunas de estas leyes se han promulgado para aliviar acuciantes problemas de funcionamiento y son: la Ley Orgánica 7/1988, que establece

los Juzgados de lo penal, de ámbito provincial y para delitos de hasta seis años de privación de libertad y con un funcionamiento particularmente ágil; y la Ley de 30 de abril de 1992, sobre Medidas Urgentes de Reforma Procesal.

Respecto al tema del juicio con jurado —restablecido por el artículo 125 de la Constitución y que sigue pendiente de regulación específica— el estado de opinión es favorable al mismo, tanto entre la población general como entre juristas (jueces incluidos).

Respecto al funcionamiento de la Justicia en España, vamos a considerar tres áreas: la evolución de la litigación, los medios materiales y el personal judicial.

C) *La evolución de la litigación.* A lo largo de los últimos diez años, el grado de litigiosidad ha aumentado notablemente: creciendo un promedio del 5 por ciento anual. La tasa de asuntos ingresados por cada mil habitantes se eleva de 73 en 1983 a 103 en 1991: un incremento del 41 por ciento. La jurisdicción penal es la que absorbe la mayor parte de la litigiosidad entre 1983 y 1990: en asuntos ingresados representa el 75 por ciento del total de los mismos y, en sentencias, el 45 por ciento de éstos. Su evolución ha sido considerable: en 1983 se ingresaron 1.964.652 asuntos penales y en 1990 fueron 2.963.365. Parece que mejora la productividad judicial, pero a pesar de todo la judicatura sigue desbordada por los asuntos ya que sólo logra emitir decisiones en torno a la mitad o un tercio de los asuntos ingresados.

D) *Los medios materiales.* A lo largo de la década de los años ochenta se ha hecho un importante esfuerzo para resolver las tradicionales carencias materiales de nuestra Justicia. En la Tabla 4.1 podemos comprobar la magnitud de ese esfuerzo, en dotación presupuestaria para los Tribunales de Justicia. En 1990 casi 700 oficinas de Justicia se habían informatizado para potenciar su rendimiento.

E) *El personal judicial.* En 1992 había 3.322 jueces y magistrados frente a los 1.839 de 1970. También ha habido una ampliación del restante personal al servicio de la Justicia: fiscales, forenses, oficiales, auxiliares y agentes. En diez años su número se ha más que duplicado. Pese a ello España sigue siendo uno de los países de Europa con menos jueces por habitantes: de una proporción de 6 jueces por cada

TABLA 4.1  
 DOTACIONES PRESUPUESTARIAS  
 PARA EL PROGRAMA TRIBUNALES DE JUSTICIA  
 DESDE 1982

	(1) Tribunales Millones	(2) 1 Pras. 82	(3) 1/PGE (%)	(4) 1/PIB (%)
1982	30.485	30.485	0,86	0,16
1983	39.556	34.698	0,88	0,18
1984	42.661	33.355	0,79	0,17
1985	53.390	39.577	0,87	0,19
1986	52.037	34.484	0,73	0,16
1987	58.262	35.656	0,71	0,16
1988	74.046	43.327	0,83	0,19
1989	87.974	48.658	0,83	0,20
1990	108.584	56.174	0,86	0,23
1991	122.108	59.333	0,91	0,26

NOTA: Se han sumado los créditos de la Jurisdicción Laboral hasta 1984. En 1987 se transfieren a otro programa los Registros vinculados a la Fe Pública, antes perteneciente a este programa. En 1989 se produce la transferencia de competencias a la CA del País Vasco de unos 1.146 millones. En 1991 se transfieren las competencias a CA de Cataluña (2.815 millones).

FUENTE: S. Pastor (1993).

100.000 habitantes en 1984, hemos pasado a otra de 8 en 1992, mientras que en Austria y Bélgica es de 20, en Alemania, de 28, y en Francia, de 10. La ampliación de nuestro número de jueces ha supuesto su feminización (la sexta parte de la plantilla judicial está compuesta de mujeres) y su rejuvenecimiento (más de la mitad de nuestros jueces tiene menos de 40 años). También ha supuesto que en los últimos años el tiempo de formación pasado en el Centro de Estudios Judiciales por los nuevos jueces queda reducido a un mínimo simbólico y la tarea juzgadora es cada vez más difícil, lo que puede redundar en la calidad de la Justicia. La cultura política de los jueces actuales es muy parecida a la del conjunto de la sociedad española en general: el 86 por ciento opina que la democracia es el mejor sistema político, y en una escala izquierda/derecha de 10 puntos los jueces arrojan una puntuación de 4,86, mientras que para el conjunto de la población es de 4,63.

## La imagen de la Justicia

La imagen de la Justicia española puede apreciarse desde distintas perspectivas: la imagen de su funcionamiento, la imagen de los jueces, la imagen del «juicio con jurado» y la imagen interna. Veamos lo que opinan los ciudadanos españoles de estos cuatro aspectos (8).

A) *Imagen del funcionamiento.* En los años inmediatamente posteriores a la Transición, y muy especialmente tras la promulgación de la Constitución, los tribunales de Justicia gozaban de una imagen positiva. En la década de los 80 el clima de opinión empezó a cambiar y ahora es mayoritariamente negativo, y así parece estar estabilizado desde hace al menos cinco años. En la actualidad, cuatro de cada diez españoles piensan que nuestros tribunales funcionan mal, mientras que son dos veces menos numerosos los que opinan en cambio que funcionan bien.

B) *La imagen de los jueces.* Hace diez años el 48 por ciento de los españoles indicaban que la figura del juez les inspiraba mucha o bastante confianza y sólo el 13 por ciento decían que les inspiraba poca o muy poca. Actualmente casi se han invertido las proporciones: ahora sólo el 21 por ciento dice sentir mucha o bastante confianza ante un juez y el 41 por ciento dice sentir poca o muy poca. (Ver tabla 4.2.) Parece que existe la creencia de un desigual trato penal a los individuos según de quien se trate.

C) *El juicio con jurado.* En 1980 la valoración positiva de la introducción del jurado estaba muy asociada a un posicionamiento ideológico de izquierda, mientras que en la actualidad ya no existe esa correlación. Aparecen nuevos argumentos: el 56 por ciento de los entrevistados cree que el jurado contribuirá a fomentar la conciencia cívica entre la gente, el 61 que se dará con mayor probabilidad el mismo trato a todo el mundo y el 54 por ciento que se adoptarán decisiones más justas.

D) *La imagen interna.* En la actualidad son dos veces más numerosos los jueces que consideran mala o muy mala la situación de la

---

(8) Los datos manejados para este apartado proceden de J.J. TOHARIA: *¡Pleitos tengas! Introducción a la cultura legal española*, Madrid, CIS/Siglo XXI, 1987; y de los Barómetros de Opinión del CGPJ realizados por OYCOS, S.A., así como del Estudio 2.015 del CIS.

— TABLA 4.2  
GRADO DE CONFIANZA EN LOS JUECES

¿Cree usted que el juez inspira a la gente mucha, bastante, poca o ninguna confianza o sensación de protección?

	Mar. 82	Oct. 87	Jun. 90	Jun. 92
Inspira mucha	14	7	5	3
Inspira bastante	34	32	33	18
Inspira regular	26	16	18	26
Inspira poca	8	23	24	29
Inspira muy poca	5	10	7	12
NS	13	11	11	12
NC	—	1	2	—
TOTAL	100	100	100	100
(N)	4.985	2.499	2.492	2.498
Núm. de Estudio	1.305	1.708	1.876	2.015

FUENTE: CIS, Estudio 2.015.

Justicia que quienes la definen como buena o muy buena. Pero hay que tener en cuenta que esta proporción era de quince a uno hace cinco años. El 50 por ciento de los jueces considera que siguen haciendo falta reformas urgentes y muy profundas y un 41 por ciento opina que hacen falta aún reformas importantes en determinados aspectos. El 88 por ciento de los jueces entrevistados opina que existe en la judicatura un cierto clima de desánimo en alguna, bastante o gran medida. Para uno de cada tres jueces este desánimo tiene su origen en la impresión de ser criticados injustamente por el conjunto de la sociedad. Dos de cada tres piensa que también tiene su origen en la sensación de no ser comprendidos por los poderes legislativo y ejecutivo.

## 2. TENDENCIAS EN LA EVOLUCION DE LA OPINION PUBLICA Y EL DESARROLLO DE UNA CULTURA POLITICA DEMOCRATICA

Vamos a tratar aquellos movimientos de opinión relacionados con algunos problemas importantes que han preocupado a nuestra

sociedad en los últimos años (9). En los últimos lustros de la vida política española, la institución de la opinión pública no ha dejado de fortalecerse. En primer lugar, al consolidarse las instituciones democráticas se han disipado los miedos a un futuro político amenazante e inestable. Esta es una condición necesaria, aunque no suficiente, para que los ciudadanos piensen y expresen sin temor sus preferencias. En segundo lugar, un sistema político liberado de amenazas de fuerza y tan pluralista como el español favorece el incremento del nivel de información ciudadana. Finalmente, una opinión pública que se siente libre y acumula información de manera sostenida tiende a manifestarse y a apoyar comportamientos responsables.

Nuestra hipótesis de trabajo es que en los años que median entre 1982 y 1993 la opinión pública española ha crecido como institución democrática.

### **El desarrollo de una cultura política democrática**

Las terceras elecciones generales en octubre de 1982 tuvieron lugar en un clima de inestabilidad de la democracia e incertidumbre política. Un año antes se había producido un intento de golpe de Estado (23-F). Sólo unos días antes de la elección acababa de descubrirse un nuevo complot militar. Por otra parte, los comicios se celebraban en medio de un extraordinario vacío de poder, dado que la mayoría parlamentaria que sustentaba al gobierno de D. Leopoldo Calvo Sotelo se había hecho añicos. Puede decirse que las elecciones de 1982 abren un período de consolidación democrática. Los estados de opinión pública al inicio de la década de los ochenta son de gran preocupación e incluso angustia por el futuro político del país. Esta visión negativa tiene como trasfondo la constante preocupación con la crisis económica, el paro y el terrorismo, así como el disgusto con las disputas de la recién estrenada clase política (dentro de la UCD o entre el PSOE y el gobierno

---

(9) Hay que tener presente que, al hablar de opinión pública, se está tratando de un fenómeno colectivo y no de una suma de opiniones individuales. Los fenómenos de opinión pueden ser observados e incluso medidos. La opinión pública, aunque menos visible que el Parlamento o el Gobierno, constituye también una institución fundamental del sistema democrático de gobierno. Es una instancia interviniente en las grandes decisiones públicas.

Suárez). Este estado crítico de opinión pública se mantendrá hasta las elecciones de 1982, pero sin que ello implique un rechazo a la vía democrática.

La gran estabilidad de las actitudes democráticas de la mayoría de los españoles puede rastrearse a través de un indicador estadístico sobre actitudes autoritarias. La proporción de españoles que manifiestan que es preferible que una persona destacada decida por nosotros a que todos participemos en la vida pública eligiendo a los gobernantes se mantiene fija en torno al 10 por ciento. El sector de opinión autoritaria alcanzaría su cota más elevada en el momento inmediatamente posterior a la muerte de Franco: en enero de 1976 aparece con un 24 por ciento. De todos modos, en mayo de ese año la opinión pública ya se había decantado por la democracia: un 8 por ciento era favorable a la alternativa autoritaria y un 78 por ciento a la democrática. En medio de la tensión política que precede a las elecciones generales de 1993, la opinión favorable al protagonismo del «hombre destacado que decide por nosotros» asciende al 22 por ciento. No desciende significativamente el sector de opinión más democrática, sino que desaparece prácticamente el de quienes no manifiestan su opinión al respecto (2 por ciento). (Ver Tabla 4.3.)

TABLA 4.3  
EVOLUCION DE LAS ACTITUDES SOBRE  
LOS PRINCIPIOS DEMOCRATICOS Y AUTORITARIOS  
DEL GOBIERNO, 1974-1993  
(Porcentaje)

ACTITUD	1993	1982	1979	1974
Es mejor que un hombre destacado decida por nosotros	22	7	9	18
Es mejor que todos y cada uno nos intereseamos por la política y nos consideremos responsables de la misma	76	81	76	60
NS/NC	2	12	15	22
TOTAL	100	100	100	100

FUENTE: Banco de datos del CIS hasta 1982. Los datos de 1993 son de la encuesta nacional para el V Informe FOESSA.

Parece que este indicador empieza a medir un autoritarismo diferente. El referente empírico deja de ser el régimen de Franco, remitiendo sólo a un tipo de liderazgo muy personalizado.

Tras el intento de golpe de Estado del mes de febrero de 1981, una encuesta del CIS realizada los días 24 y 25 de febrero muestra un rechazo masivo a los golpistas. La gran mayoría interpretaba el intento como una operación de mayor alcance, en que la gente que se había comprometido se retiró a última hora (tal era la opinión del 64 por ciento). Sin embargo, la mayoría de los ciudadanos opinaba que el intento de golpe iba a servir para que la democracia se hiciera más fuerte. Actualmente los militares son percibidos por la opinión pública española como un cuerpo de servidores del Estado más que como gente armada que en un momento dado puede atentar contra el régimen democrático.

Todos esos datos reflejan una democracia bastante consolidada, donde cada vez que hay una crisis los ciudadanos se movilizan para defender el sistema. Prueba de ello es que los más altos índices de participación electoral han tenido lugar en 1977, 1982 y 1993, cuando las dificultades políticas y económicas eran mayores.

Esta nueva cultura democrática ha calado por igual en el electorado de izquierda y en el de derecha. A diferencia de la ideología, la clase social y la edad siguen estando relacionadas con las actitudes democráticas: las personas de los estratos sociales más bajos muestran una actitud menos democrática y, por razón de la edad, los más jóvenes participan menos políticamente. Se confirma la desaparición de diferencias de actitud entre hombres y mujeres.

## Los grandes movimientos de la opinión pública española

Los estados de opinión entre 1982 y 1993 se caracterizan por dos rasgos fundamentales: en primer lugar, una tónica de moderación y de huida de soluciones extremas. En segundo lugar, la presencia de cambios bruscos de opinión ante determinadas situaciones.

A mediados de los años ochenta las actitudes políticas de la mayoría reflejan una atmósfera de resignación e insatisfacción debido sin duda a la prolongada recesión económica. Unos años más tarde, y re-

validada la mayoría absoluta del Partido Socialista, se empieza a producir un cambio drástico de las condiciones económicas y de la opinión pública sobre la coyuntura. Sin embargo, eso no se tradujo en un beneficio político para el PSOE, que siguió perdiendo votos en las elecciones generales de 1989 y en las autonómicas de 1991.

El Gobierno también hubo de soportar la huelga general de diciembre de 1988, que tuvo un gran éxito. Sabemos que el triunfo de la convocatoria no se debe a que existiese un acuerdo social masivo con el planteamiento de los sindicatos: uno de cada tres españoles adultos estaba de acuerdo con los sindicatos, el resto de la gente no fue a trabajar por miedo a eventuales desórdenes, dificultades de transporte o simplemente por oponerse al Gobierno (10).

La segunda huelga general, convocada el 28 de mayo de 1992, también tuvo un fuerte impacto, aunque menor que la anterior. En los primeros meses de 1992 el estado de la opinión pública española era particularmente depresivo. Estaba cristalizando una atmósfera general de descontento a partir de frustraciones con el funcionamiento de los servicios públicos, el coste de la vida, la presión fiscal y los escándalos financieros.

En cuanto al voto, se registran cambios significativos en las simpatías preelectorales: deterioro de la posición del PSOE en beneficio del PP, de Izquierda Unida y de Convergencia. Se extendió la crítica a la gestión pública, y en relación a los casos de corrupción, el 77 por ciento opina que se trata de un problema real y no de una exageración construida a partir de unos pocos casos (11). La clase política es juzgada por el público con ambivalencia: se la critica, pero se la necesita.

En relación con ETA, la opinión pública se ha ido endureciendo a lo largo de los últimos 20 años, a medida que se intensificaba la actividad terrorista y se consolidaba el sistema democrático.

En esta revisión de la opinión pública, es interesante también analizar la cuestión de la libertad de enseñanza y las subvenciones públicas a

---

(10) R. LOPEZ PINTOR: «Los cambios en el sistema político», en la obra colectiva *España: Balance 1988-1989*, Madrid, Unión Editorial, 1989, págs. 41, 44.

(11) Datos de Demoscopia.

los centros privados. La peculiaridad del conflicto sobre libertad de enseñanza radica en que no se produjeron cambios de opinión significativos pese a la enorme presión que sobre la opinión pública ejercieron las partes en conflicto. La mayoría de los ciudadanos pudieron intuir correctamente que la polémica interpretativa de la libertad de enseñanza enmascaraba un conflicto más profundo. Tenía un claro componente económico (las subvenciones), político (control del Gobierno sobre los centros privados) e ideológico (la tensión entre la izquierda y la Iglesia). En estos casos el deseo del público suele ser que por el bien de todas las partes en conflicto negocien y se pongan de acuerdo.

Por otra parte, la cuestión de la OTAN constituyó uno de los puntos «calientes» en las actitudes de los ciudadanos. Funcionó como catalizador para la aceptación colectiva de una identidad internacional comprometida con los valores e intereses de Occidente. España ingresa en la OTAN bajo el Gobierno de Calvo Sotelo en 1982. Las encuestas de opinión arrojaban una mayoría contraria al ingreso en la OTAN desde hacía varios años, sobre todo como consecuencia de las fuertes campañas de la izquierda. La opinión pública sufrió evoluciones en distintas direcciones entre 1977 y 1986. En los meses anteriores a la celebración de la consulta la tónica general fue de incertidumbre. A partir de la segunda decena de febrero casi todos los sondeos coincidían en señalar el triunfo del NO. Los datos del CIS, en cambio, presentaban un perfil muy diferenciado: se hacía patente la existencia de dos actitudes contrapuestas en el electorado. De un lado, una orientación afectiva hacia la OTAN claramente negativa contrarrestada parcialmente por una orientación racional más favorable a la permanencia de España en la OTAN. Por otra parte, el posicionamiento de las distintas formaciones políticas respecto del problema sumió al electorado en una profunda confusión. Si se exceptúa al electorado del PCE, todos los demás se encontraron en una situación contradictoria. Esta confusión fue disolviéndose gradualmente a lo largo de la campaña y sólo se resolvió definitivamente a última hora. En el mes de febrero de 1986 se hace pública la convocatoria del referéndum para el 12 de marzo. Las encuestas del CIS realizadas en los primeros días de marzo indicaban un ligero predominio del SI sobre el NO. Muchos votantes estuvieron cambiando de opinión hasta el último momento: la inmensa mayoría de los que finalmente se pronunciaron por el NO tenía su voto decidi-

do antes de la convocatoria. Quienes votaron el SI siguieron una pauta inversa: sólo el 42 por ciento estaba resuelto a hacerlo a comienzos de febrero; el resto perfiló su posición a lo largo de la campaña o en el último momento.

### 3. LAS ELECCIONES EN UN SISTEMA MULTIPARTIDISTA Y PLURIRREGIONAL

Entre 1982 y 1993 tuvieron lugar, además de cuatro elecciones generales, tres municipales, tres autonómicas y dos convocatorias para el Parlamento Europeo. Estos diez años han estado presididos electoralmente por una hegemonía del PSOE en el Parlamento y en el Gobierno nacionales. Con las elecciones generales del 6 de junio de 1993 el PSOE pierde la mayoría absoluta y el PP se constituye por primera vez en alternativa de gobierno. El resultado de estas elecciones plantea las siguientes cuestiones: ¿Es el sistema de partidos y representación política de 1993 diferente al de 1982? ¿Qué factores originaron la hegemonía del PSOE en 1982 y qué factores la han quebrado en 1993?

El sistema de partidos, en una serie de elementos, permanece estable: es todavía un sistema de multipartidismo extremo, pues once partidos tienen representación parlamentaria. La distancia ideológica entre los extremos del espectro sigue siendo enorme. El sistema de partidos continúa teniendo dos niveles: un sistema nacional y un par de sistemas regionales (País Vasco y Cataluña). Por último, la pluralidad izquierda-derecha se sigue distribuyendo prácticamente al cincuenta por ciento en el conjunto del sistema.

Las diferencias del sistema de partidos actual con el de 1982 serían las siguientes: la vuelta al equilibrio entre la izquierda y la derecha nacionales. El partido de la derecha nacional —el PP— crece como opción viable para una mayoría alternativa. A las elecciones de 1993 se llega en medio de un clima cargado de tensión desde 1992 a causa de la recesión económica y los problemas de corrupción que erosionan fuertemente los apoyos sociales del PSOE. Después de los comicios se relaja la tensión política, pero sólo uno de cada cuatro ciudadanos declara considerar buena la situación política.

La siguiente cuestión es qué factores originaron la hegemonía del PSOE en 1982 y cuáles la quiebran en 1993. Las causas de un resultado tan desfavorable para el PSOE y alentador para el PP hay que buscarlas en la economía y en la gestión pública. Los estratos urbanos medios y la población activa ocupada de 25 a 40 años de edad dejaron de apoyar al PSOE. Esta masa de contribuyentes es más reducida en términos relativos que la de la mayor parte de los países de la CE y sin embargo tienen sobre sus hombros el peso de un sector público y las exigencias de una cobertura social cada vez mayores. El apoyo principal del PSOE lo recibe éste de los sectores más favorecidos por el creciente acceso a los servicios públicos (el PER y las pensiones). El PP ha conseguido vencer el bloqueo electoral que sufría gracias al liderazgo de José M.<sup>a</sup> Aznar. El voto se distribuye entre los sectores más activos, mesocráticos y urbanos del país. Izquierda Unida ocupa el tercer puesto en el Parlamento, con 18 escaños. El resto de las formaciones políticas suman 32 escaños, que se reparten entre diversos partidos regionalistas y nacionalistas. Se puede decir que entre ellos predominan las opciones más moderadas.

### Las elecciones locales y autonómicas

En España se han celebrado tres rondas de elecciones municipales y autonómicas en los últimos diez años. Debemos distinguir entre las Comunidades Autónomas denominadas de «derecho común» y las llamadas históricas (País Vasco, Cataluña, Galicia y Andalucía).

*Elecciones municipales y autonómicas de «derecho común».* Lo más destacable es que en este tipo de elecciones quedaban prefigurados los resultados de las elecciones generales que se celebraban posteriormente, con la excepción de los comicios de 1983, que revalidaban el triunfo del PSOE de 1982.

En 1991 ya se prefigura el desapego de las clases medias del PSOE y el ascenso del PP como alternativa de gobierno. El nivel de participación en estas elecciones ha sido más bajo que en anteriores elecciones locales debido en parte por cierta irritación política que hasta ahora no se había dado entre nosotros. En las elecciones autonómicas de 1983 hay una pequeña pérdida del apoyo electoral de los socialistas y un incremento de Coalición Popular. En estas elecciones

aparecieron y reaparecieron pequeños partidos regionalistas del centro-derecha y se recuperó el PCE. En las elecciones autonómicas que se celebraron simultáneamente hay que destacar además el éxito, poco esperado, de los candidatos independientes. Se trataba generalmente de ex alcaldes de la extinta UCD. Finalmente, puede decirse que la participación electoral en las autonómicas y municipales es más baja que en las elecciones generales.

*Elecciones en las Comunidades Autónomas históricas.* Las peculiaridades actuales de algunas Comunidades Autónomas deben interpretarse a la luz de la historia de nuestro Estado-nación: «España es uno de los más antiguos Estados de Europa. Sus fronteras actuales han permanecido prácticamente iguales desde 1505, pero en algunos aspectos no es totalmente una nación Estado (...). Hay unos españoles que se identifican con la nacionalidad periférica sin rechazar la identidad nacional española. (...). Hay finalmente una pequeña minoría, especialmente en el País Vasco, que rechaza la identidad nacional española a favor de otra lealtad nacional. (...) durante el siglo XIX los fallos de la Administración Central, la importancia demográfica y económica de la periferia y la política de asimilación cultural obligada especialmente bajo el régimen de Franco, han despertado una considerable hostilidad y asociado la lucha por la democracia con aspiraciones nacionales y regionales de autogobierno» (12). Al producirse la reinstauración de la democracia en nuestro país, afloró abiertamente el conflicto de los nacionalismos históricos, especialmente en Cataluña y el País Vasco.

En Cataluña, desde la primera elección autonómica de 1980, ha resultado ganadora la coalición nacionalista CiU. No ha cambiado nada ni en la distribución de poder entre la mayoría y las minorías ni en la correlación de fuerzas entre nacional-nacionalista o izquierda-derecha. En el País Vasco, desde las elecciones de 1980 hubo mayoría absoluta de escaños para el PNV, con un 37,5 por ciento de los votos; PSE-PSOE, con un 14 por ciento, y un voto nacionalista radical muy significativo (Herri Batasuna), con un 16 por ciento de los votos. Los partidos nacionalistas de izquierda son los menos votados por los

---

(12) Juan José LINZ y otros autores: *Informe Sociológico sobre el Cambio Político en España 1975-1981* (Madrid, Euroamérica, 1981), págs. 509-510.

electores autóctonos y la población inmigrante se abstiene en mayores proporciones que la autóctona en los comicios autonómicos (13). Tanto en el País Vasco como en Cataluña cristaliza un sistema de partidos propio que se consolida en las posteriores elecciones autonómicas.

En Galicia gobernó primero la UCD y luego AP.

En Andalucía, el hecho diferenciador con respecto al resto de España fue desde las primeras elecciones la abrumadora mayoría del voto de izquierda, con hegemonía del PSOE. El partido regionalista PA se ha mantenido siempre en el Parlamento andaluz, pero con fluctuaciones significativas en votos y escaños.

Nuestra democracia enfrenta dos retos: debe hacer frente a la crisis de identidad de los partidos políticos de izquierda y derecha. En el caso de los partidos de izquierda hay tres hechos fundamentales: el derrumbe del modelo socialista de planificación central, el descrédito del modelo socialista de nacionalizaciones y la quiebra del Estado de Bienestar. Contra la identidad de la derecha estaría la contradicción entre las ideas de mercado libre por una parte y la gran empresa (monopolio, oligopolio o grande sin más) por la otra. Defender ambas cosas resta fuerza a los proyectos políticos de libertad y respeto al individuo. Finalmente nuestra democracia tiene que superar una dificultad para la formación de gobiernos de mayoría de centro-derecha: los principales partidos nacionales, sobre todo de derecha, pueden necesitar el apoyo de los partidos nacionalistas vascos y catalanes, sin embargo éstos no parecen dispuestos a participar en el Gobierno de Madrid.

#### 4. LA VIDA INTERNA DE LOS PARTIDOS POLITICOS

En este apartado se hace el análisis de las transformaciones del sistema de partidos, que ha sufrido cambios considerables en este úl-

---

(13) Un análisis empírico de la situación en las primeras elecciones en R. LOPEZ PINTOR: *La opinión pública española del franquismo a la democracia*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1982, págs. 130 y ss.

timo decenio. A lo largo del proceso democrático han estado vigentes tres sistemas de partidos. El primero es el llamado sistema de la Transición, y discurre desde el año 1977 a 1982. Sus polos centrales fueron UCD y PSOE. El segundo discurre desde las elecciones de 1982 a las de 1993. El tercero nace en junio de 1993. En 1982 se produce una sacudida al sistema de bipartidismo imperfecto que había imperado hasta entonces: el PSOE pasa de la oposición a ocupar una posición de poder con una hegemonía insólita, AP pasa a ser la segunda fuerza política nacional, mientras que el partido-eje de la Transición, la UCD, inicia el camino hacia su desaparición definitiva en 1983. La distancia electoral del PSOE con el segundo partido nacional AP es tal que dará lugar a un estilo de gobierno desconocido hasta entonces.

### **El PSOE en el poder: el partido del Gobierno en el decenio del cambio**

La historia política de estos últimos diez años es en buena medida la historia del PSOE en el Gobierno. Por esta razón ha predominado el Gobierno sobre el partido. Durante este tiempo el PSOE ha celebrado tres congresos ordinarios (30, 31 y 32) y sin embargo, organizativamente, ha cambiado muy poco.

El PSOE responde al modelo organizativo clásico de los partidos socialdemócratas: 1) una dirección reducida y homogénea, elegida por criterio mayoritario estricto, y 2) la distribución del poder y la vida partidaria se hacen con arreglo a un criterio territorial. Tras la victoria electoral de 1982, se plantea la necesidad de separar las áreas respectivas de partido y Gobierno. Para ello se decidió imponer a las figuras que estaban por debajo de Alfonso Guerra y Felipe González —vicepresidente y presidente del Gobierno, respectivamente— unas incompatibilidades estrictas de tal forma que personas relevantes del Gobierno no tenían ningún peso en el partido y viceversa. Esto explica en parte la carencia de debate político en la vida partidaria y el que solamente cuando Alfonso Guerra deja la vicepresidencia comienza a plantearse una relación más conflictiva entre partido y Gobierno. Los Congresos celebrados durante la etapa del poder lo que atestiguan son esfuerzos de eliminación de «lastres ideológicos» del partido por

parte del Gobierno, como la oposición a la OTAN o la definición de marxista del propio partido.

En el plano organizativo el órgano que más cambios ha sufrido es la *ejecutiva federal*: en el 30 Congreso pasa de 25 a 17 miembros, lo que supone prácticamente la cesión de la cúpula del partido a los hombres de Alfonso Guerra. Como contrapeso se decide reservar el 25 por ciento de los puestos a las minorías. En el 31 Congreso la situación cambia y se amplía el número de miembros de la ejecutiva a 23, dando entrada a las mujeres y a algunos dirigentes regionales. En el 32 Congreso el número de miembros de la ejecutiva pasa a 32 y aumenta la presencia de dirigentes regionales.

En el plano ideológico lo más destacable es lo que viene sucediendo desde 1990 con el enfrentamiento de dos grandes corrientes: por una parte los *renovadores*, que se reclaman del realismo político y de la socialdemocracia de fin de siglo, frente a los llamados *guerristas* definidos por su lealtad a Alfonso Guerra y por una confusa identidad izquierdista que rechaza la etiqueta de socialdemocracia adoptando la de socialismo estricto. Desde el punto de vista de la militancia el PSOE respondería al modelo de partido de masas, ahora bien, debido a la poca cultura participativa de los españoles, el *ratio* entre militantes y votantes es muy bajo.

El perfil de la militancia socialista se caracteriza por la *continuidad intergeneracional*: en 1986 el 20 por ciento de los militantes tenía algún progenitor afiliado al PSOE. La presencia femenina va creciendo a lo largo del decenio, desde un 10 por ciento en 1983 hasta un 23 por ciento en 1993. La edad media en 1986 era de 45,3 años. Puede hablarse de una dualidad acusada del perfil del militante: hay un núcleo de personas de más de 55 años que constituyen la base obrera tradicional y hay un núcleo nuevo de profesionales y clase media emergente que ocupan las posiciones de élite.

El Partido Socialista tiene pendiente una cuestión importante, y es el cambio de modelo de partido hacia una desburocratización y una democratización de los mecanismos de elección y de toma de decisiones. El criterio territorial de organización reduce el interés por la participación de amplios sectores de las clases profesionales emergentes, que no encuentran atractivo el debate en las Agrupaciones con gente con la que a lo mejor tienen poco que compartir. Las conse-

cuencias inevitables son un empobrecimiento del trabajo político y una selección negativa de las élites.

### **Alianza Popular, Coalición Popular, Partido Popular: El largo y tortuoso camino de la alternancia**

El triunfo relativo de AP en los comicios de 1982 lo convierte en el partido de la oposición, pero también contribuirá a alimentar errores estratégicos que explican la incapacidad de esta formación para convertirse en una auténtica alternativa hasta el año 1993. A lo largo del período que va de 1982 a 1986, AP estaba más preocupada por interiorizar el rol de oposición que por ejercerlo realmente. Los dirigentes concentraban sus esfuerzos en luchar contra enemigos menores como UCD, PRD y CDS, en lugar de ocuparse de las realidades políticas. Una de las consecuencias más destacables fue la postura adoptada por la Coalición Popular (CP) con motivo del referéndum de la OTAN, que constituyó un error estratégico notable. Se encontraron atrapados en una contradicción de la que les resultó difícil salir: por un lado su planteamiento ideológico les empujaba a recomendar el SI. Por otro lado, el tipo de estrategia opositora que habían adoptado les empujaba hacia el boicoteo de la consulta. El resultado fue que CP recomendó la abstención, con lo que el triunfo del SI acrecentó más todavía el prestigio de Felipe González y arrojó dudas sobre la viabilidad electoral de CP. Ese resultado aparejó el abandono de Fraga.

Durante el Congreso extraordinario celebrado en 1987, salió elegido presidente de AP nacional Hernández Mancha, cuya política de populismo inconsistente abrió un período de gran inestabilidad para la coalición. Las consecuencias electorales se manifestaron en las elecciones municipales, europeas y autonómicas del mes de junio de ese mismo año. En enero de 1989 se celebra otro Congreso extraordinario, en el que se constituye el Partido Popular (PP), con un ideario más centrista y definido como próximo a la Democracia Cristiana. En verano de 1989 José M.<sup>a</sup> Aznar asume el liderazgo del partido. Desde entonces hasta las elecciones de 1993, el PP ha mejorado considerablemente sus resultados en todos los procesos electorales.

Desde el punto de vista de la organización el PP es un partido con un acusado carácter presidencialista. Tiene un órgano ejecuti-

vo, el *Comité ejecutivo nacional*, bastante amplio, y otro deliberativo, llamado la *Junta directiva nacional*. A diferencia de lo que ocurre en el PSOE, en el PP se practica el voto personal secreto en sus Congresos. Aunque la distribución del poder también sigue un criterio territorial, lo cierto es que dentro del partido tienen cierta importancia las *comisiones de estudios*, que son organismos informales de tipo deliberativo agrupados por criterio de afinidad profesional.

El perfil de los militantes del PP es el siguiente: con una edad media de 47,3 años al principio de 1993, que registra una juvenilización en los últimos doce meses muy acusada. La presencia de mujeres es más intensa que en el PSOE. Hay una alta proporción de empleados y cuadros del sector servicios (22 por ciento), directivos y empresarios de PYME's (13 por ciento), agricultores y asalariados del sector primario (13 por ciento). Hay también un peso relativamente elevado de profesionales liberales. El PP todavía tiene que ganarse al electorado más centrista de la sociedad española. La sociedad española percibe al PP todavía bastante alejado del centro político, con una puntuación de 7,90 en junio de 1993. (Ver Tabla 4.4).

TABLA 4.4  
UBICACION IDEOLOGICA DE LOS PARTIDOS  
POLITICOS  
(Escala 1= extrema izquierda / 10= extrema derecha)

	N	CDS	PCE	PSOE	PP
Julio 1986	3.384	5,37	1,95	3,74	8,45
Junio 1993	5.001	5,40	2,50	4,50	7,90

### Otros partidos: CDS y PCE-IU entre 1982 y 1993

El CDS ha recorrido un camino con notables quiebros desde su presentación en junio de 1982 hasta su fracaso electoral en junio de 1993. En 1986 tiene un éxito electoral cuando obtiene 19 escaños y casi el 10 por ciento de los votos para el Congreso de los diputados. Sin embargo, en lugar de consolidarse como fuerza política, se fue de-

bilitando progresivamente debido a su inconsistencia política y a su vacilación estratégica.

Para PCE-IU también se trata de años de convulsión política. Desde el descalabro sufrido en las elecciones de 1982 se abre una crisis que arrastra al aparato que había conducido al PCE a su instalación en el orden democrático. En el 11 Congreso del PCE sale elegido Gerardo Iglesias, lo que finalmente supondrá la salida de Santiago Carrillo del PCE debido a los enfrentamientos continuos. Con el tiempo y bajo las siglas de IU, se agrupan el PCE, pequeños partidos de izquierda y una serie de personalidades independientes. En 1987 Julio Anguita asume la dirección de IU, sustituyendo a un Gerardo Iglesias que no parece reunir las condiciones necesarias para presidir la formación política. A partir de 1989 la posición electoral de IU se ha fortalecido considerablemente, aunque siempre un poco por debajo de los resultados que se le auguran. IU debería rearticularse en torno a reclamos ideológicos más conectados modernos que el excipiente comunista como el ecologismo, el feminismo y el pacifismo. En caso contrario seguirá actuando de receptáculo del descontento electoral de la izquierda, sin un poder de convocatoria real.

### **La opinión frente a los partidos: cultura política y síndrome antipartidos**

En España, como en la mayoría de las democracias, tenemos un sistema de partidos. Los partidos asumen una serie de roles, como los de movilizar políticamente a la población, seleccionar candidatos, seleccionar demandas sociales y establecer objetivos políticos. Tras dieciocho años de democracia da la impresión de que los partidos no tienen el aprecio social que merecería la importancia de sus funciones. En las siguientes tablas se puede ver cómo sistemáticamente los partidos son la institución que despiertan menos simpatías. Estas percepciones están muy negativamente afectadas por la visión que tienen los ciudadanos de la financiación de los partidos y la corrupción en la vida pública. Creen que la financiación irregular es una práctica habitual de los partidos políticos y que contribuye a la corrupción existente. También opinan que el tema de la corrupción es grave, generalizado, en fase de agravamiento y evitable. (Ver Tablas 4.5, 4.6 y 4.7.)

TABLA 4.5  
 OPINION SOBRE EL GRADO DE CORRUPCION  
 EN LA VIDA PUBLICA ESPAÑOLA  
 (Porcentaje)

Mucha	39
Bastante	46
Poca	9
Muy poca	1
NS/NC	5

TABLA 4.6  
 ¿OPINA QUE HAY AHORA MAS CORRUPCION  
 QUE HACE DIEZ AÑOS?  
 (Porcentaje)

Más	47
Igual	34
Menos	8
NS/NC	11

TABLA 4.7  
OPINION SOBRE EL GRADO DE INFLUENCIA DE CIERTAS CAUSAS EN LA CORRUPCION  
(Porcentaje)

	Mucha	Bastante	Regular	Poca	Muy poca	NS/NC
La forma en que se financian los partidos políticos	25	31	10	9	4	21
La inexistencia de leyes que castiguen adecuadamente	36	35	8	6	2	13
La pérdida de valores morales en nuestra sociedad	33	32	10	7	5	13
La falta de interés por parte de los políticos en acabar con ella	38	32	10	4	3	13
La pérdida de valores morales en quienes se dedican a la política	37	30	10	5	3	15

FUENTE: Barómetro de *El País* elaborado por Demoscopia. N: 1.200 individuos, *El País*, 5 de abril de 1992.

## 5. ESPAÑA EN LA ESCENA INTERNACIONAL: UNA VISION DE FUTURO

En los últimos años ha cambiado sustancialmente tanto la política exterior de España como su posición en la escena mundial. En la década de los 80 se consuma la ruptura de las dos principales constantes negativas en la posición internacional de nuestro país: el aislacionismo y la decadencia como potencia política y económica.

### Fin del aislacionismo

Los españoles habíamos deseado mayoritariamente formar parte de la Comunidad Europea desde hacía muchos años. Las negociaciones fueron largas y estuvieron erizadas de dificultades, que enseñaron a la ciudadanía que se trataba de una cuestión política y técnicamente compleja. Año y medio después del Tratado de Adhesión, la valoración que merece a los españoles la integración es positiva, aunque el hecho no parece haber despertado excesivo entusiasmo según los analistas del CIS: en el balance sobre los beneficios que se derivan para España frente a los que recibieron otros países el saldo de opiniones es negativo para nuestro país. Cuando la referencia se concreta a sectores como la agricultura, el empleo, la pesca, la ganadería o la industria hay más opiniones negativas que positivas. Sin embargo, en cuanto a las repercusiones generales de la integración se refiere, la opinión mayoritaria es positiva. Si observamos la evolución de la opinión a largo plazo, vemos que a lo largo de la década de los ochenta no dejan de aumentar los que consideran que la pertenencia de España a la Comunidad Europea ha sido positiva. Parece existir una conciencia generalizada de que para lograr la unidad europea habrá que hacer grandes sacrificios. La opinión es casi unánime a favor del pasaporte europeo único y la moneda conjunta; otras cuestiones, como el Gobierno comunitario, el Ejército europeo, partidos europeos y la existencia de un Presidente de Europa, entre otras, dividen a la opinión. En 1992 los sobresaltos de la economía europea llevan a la opinión pública española a percibir que la Unión Europea corre peligro.

Por otra parte, no podemos olvidarnos de la experiencia americana, que en la conciencia colectiva e histórica de la sociedad española

es muy profunda: somos un país euroamericano, al igual que somos un país mediterráneo. De cara al futuro, España debe perfilar aún más su política iberoamericana y mediterránea. Hay que destacar que paralelamente a nuestra integración en Europa se ha intensificado la acción de España en Iberoamérica.

### **España, mediana potencia: la competitividad económica y la presencia militar**

Después del derrumbe de la Unión Soviética, entre 1989 y 1992, España a pasado a ocupar uno de los diez primeros puestos en la economía mundial. Todos los expertos insisten que la principal debilidad de la economía española es su falta de competitividad. Hay que destacar que en los años ochenta y primeros noventa se han registrado cambios significativos en la marcha de nuestra economía: la situación actual, a pesar de la severa recesión que padecemos, es bastante más clara que al principio de los ochenta. Aún así no dejan de ser necesarias una serie de reformas: la de nuestro sistema educativo en sus niveles superiores para mejorar la calidad técnica de nuestra mano de obra, por ejemplo. La reducción de los costes de producción implican una negociación colectiva y diseños de transformación progresiva del sistema ocupacional y de la ejecución y gestión de la política social. Se necesita un marco que favorezca la reducción del excesivo déficit comercial (6,1 por ciento del PIB), que es un lastre para la economía española. Las condiciones del Tratado de Maastricht en cuanto a contención del alza de precios, del déficit público y de los tipos de interés puede ser el arma adecuada.

En cuanto a su papel militar, España dejó de ser una primera potencia en el siglo XVIII y resulta bastante improbable que volvamos a ser una primera potencia en este campo. Nuestro problema de identidad es, por tanto, aceptar y adecuarnos al rol de mediana potencia.

España ha participado, por primera vez en siglos, junto a los aliados occidentales, en una acción militar de extraordinaria significación estratégica con motivo de la guerra del Golfo. También participa activamente en las operaciones de mantenimiento de paz de las Naciones Unidas. Con motivo de la guerra del Golfo, se abrió una vieja polémica en los medios de comunicación sobre occidentalismo-ter-

cermundismo, antiamericanismo-atlantismo, que se articulaba fundamentalmente, aunque no solamente, en el eje ideológico izquierda/derecha. El Parlamento español apoyó mayoritariamente la iniciativa del Gobierno y la mayoría de la ciudadanía se alineó con su posición. La participación de España en misiones de mantenimiento de paz de las Naciones Unidas es un fenómeno muy reciente, que se inició en 1989 con la participación de nuestras Fuerzas Armadas en un contingente que había de supervisar el referéndum de independencia de Namibia en Suráfrica. Hay que destacar la experiencia de El Salvador, donde además han participado fuerzas de seguridad: 101 militares junto a 66 guardias civiles y 59 policías nacionales.

### **La opinión pública española ante las cuestiones de política internacional**

Los españoles se interesan en primer lugar por los asuntos de Europa Occidental. En segundo lugar, y a gran distancia, está el interés por los Estados Unidos e Iberoamérica. Todas las demás áreas del mundo interesan muchísimo menos. (Ver Tabla 4.8.) Los españoles se interesan más por la política nacional, situándose inmediatamente después las políticas locales y ocupando en último lugar la política internacional. (Ver Tabla 4.9.) Los habitantes de las metrópolis, lo más jóvenes, los más instruidos, los votantes de izquierda (sobre todo IU) y los que se ubican en la izquierda de la escala ideológica son los que más se interesan por la política internacional. La fuente de información dominante es la de TV. La prensa ocupa un segundo lugar, aunque existe una tendencia por parte de los segmentos más interesados a informarse sobre todo por la lectura. La mayoría de los españoles apoyan la decisión de firmar el Tratado de no Proliferación de Armas Nucleares y piensan que España debe cumplir una labor de mediación entre Europa e Iberoamérica. Las actitudes ante los vecinos Portugal y Francia difieren mucho entre sí: Portugal tiende a ocupar una posición superior en cuanto a simpatía que Francia, aunque se considera que las relaciones con este último país han mejorado en los últimos años. Hay una franja relevante de españoles que creen que Marruecos es una amenaza para la seguridad de España. Es evidente que el contencioso de Ceuta y Melilla tiene mucho que ver con ese estado de opinión. Ante una agudización de este conflicto la mayoría de los

españoles apuestan por respuestas enérgicas, pero no bélicas. La negociación para la reintegración de Gibraltar se ve más bien con desánimo: se cree mayoritariamente que la negociación está estancada y se es escéptico sobre el futuro de la soberanía española sobre la Roca.

TABLA 4.8  
EL INTERES DE LOS ESPAÑOLES POR LOS ASUNTOS  
INTERNACIONALES  
(Interés por los asuntos referidos a distintas  
partes del mundo)

	Tiene interés en primer lugar por...	Tiene interés en segundo lugar por...	Total de menciones
Los asuntos referidos a Europa Occidental	57	8	65
Los asuntos referidos a EE.UU.	9	23	32
Los asuntos referidos a Iberoamérica	7	22	29
Los asuntos referidos a la URSS	2	9	11
Los asuntos referidos a los países árabes	3	5	8

FUENTE: CIS, *Estudios y Encuestas*, 17.

TABLA 4.9  
SERIE TEMPORAL SOBRE INTERES POR LA POLITICA LOCAL,  
REGIONAL, NACIONAL E INTERNACIONAL

	Oct. 1983	Dic. 1983	Nov. 1986	Abr. 1987
Local	16	23	17	20
Regional	10	15	12	10
Nacional	37	38	36	37
Internacional	7	6	8	6
NS/NC	30	18	27	27
TOTAL	100	100	100	100
(N)	2.491	2.492	2.493	2.482

FUENTE: CIS, *Estudios y Encuestas*, 7.

# Religión (\*)

---

En la década de los noventa se detectan dos tendencias en la sociedad española que podrían parecer contradictorias y excluyentes. Son dos procesos complejos y, en parte, desconcertantes. Ambas tendencias, que ya han sido puestas de manifiesto, desde distintas perspectivas, en la mayoría de las últimas investigaciones sobre religión y sociedad en España, son las siguientes:

1. Por una parte, la secularización creciente de la sociedad española, y
2. por otra, la persistencia o el retorno de lo sagrado (dentro de esa misma sociedad en constante secularización).

## 1. SECULARIZACION CRECIENTE

La secularización en la sociedad española se puede analizar desde tres dimensiones: la diferenciación, la racionalización y la mundanización (1).

### La diferenciación y sus consecuencias

«Diferenciación» significa que las distintas estructuras y subestructuras de la sociedad se van definiendo a sí mismas y así se van

---

(\*) Es una síntesis del capítulo 5, original del V Informe FOESSA, dirigido por Pedro GONZALEZ BLASCO, págs. 695-821.

(1) Para una aproximación teórica del proceso de secularización, ver V Informe FOESSA, págs. 743-745.

«diferenciando» unas de otras. Las principales consecuencias de este proceso son:

A) *La autonomía de las instituciones.* La Religión deja de ser la guía y de ejercer el control sobre los distintos sistemas sociales.

B) *El declive de la afiliación religiosa.* El hombre se repliega sobre sí mismo y tiende a separarse de la Religión como institución, ahora individualiza y privatiza la Religión.

C) Paralelamente a todo lo anterior, se genera una *proliferación de religiones* y, por tanto, un *pluralismo* de lo religioso.

Revisemos, brevemente, estas tres consecuencias.

A) En España, dos ejemplos bastante significativos de cómo las instituciones o los sistemas sociales se van «emancipando» de lo religioso son el *ámbito familiar* y el *ámbito educativo*.

En el primer caso, el papel de guía y control que ejercía la Iglesia en el terreno de la institución del matrimonio ha venido siendo cada vez menos predominante. Aunque los españoles se siguen inclinando mayoritariamente por el matrimonio religioso, determinadas actitudes han cambiado notablemente. El *divorcio*, el *aborto*, el *adulterio* y, desde luego, las *relaciones sexuales premaritales*, son justificadas «siempre o algunas veces» por un porcentaje relativamente alto de españoles, incluidos jóvenes de quince a veinticinco años. Incluso un porcentaje importante de católicos practicantes justifican «siempre o algunas veces» el divorcio (ver Tabla 5.1). Estas actitudes explican el grado de desacuerdo de la población española con la *postura del Papa* en relación con algunos de estos temas (ver Tabla 5.2).

Además, estos datos reflejan también algunos rasgos que configuran hechos a veces problemáticos: se está produciendo un «deslizamiento» de los católicos hacia posturas y actitudes más secularizadas; en otros casos, se detecta un cierto «desvanecimiento» de la identidad católica, es como si algunos segmentos de católicos estuvieran viviendo su fe un tanto desconectados de la jerarquía eclesiástica, alejados de la Iglesia oficial.

En el *ámbito educativo*, la secularización ha sido un proceso particularmente favorecido e impulsado por diversos poderes sociales y

TABLA 5.1  
 PORCENTAJE QUE JUSTIFICAN (SIEMPRE O ALGUNAS  
 VECES) COMPORTAMIENTOS DETERMINADOS

	Total	Católicos practicantes	Jóvenes 15-25 años
Divorcio	70	50	83
Aborto	49	23	64
Relaciones sexuales premaritales	28	11	62
Aventuras extraconyugales	31	14	45

FUENTE: *Religión y Sociedad en la España de los 90*, pág. 118.

TABLA 5.2  
 PORCENTAJE QUE ESTAN EN DESACUERDO  
 CON LA POSTURA DEL PAPA  
 SOBRE CIERTAS CUESTIONES

Su rechazo del divorcio	64
Su condena de métodos anticonceptivos	71
Su condena del aborto en cualquier caso	53

FUENTE: CIRES, *La realidad social en España 1991-92*, págs. 228-229.

políticos. La LODE introdujo un progresivo laicismo en las escuelas y la LOGSE, años más tarde, convirtió en opcional la asignatura de Religión. Estos impulsos secularizadores, no exentos de tensiones sociales, no se han traducido de momento en una *reducción notable* de los centros católicos de enseñanza y del número de sus alumnos. Una vez más, los españoles dicen sí a la secularización sin desprenderse de lo religioso en la esfera educativa.

La secularización avanza igualmente en otros espacios. En el *ámbito político cultural* el proceso ha sido muy rápido y ha minimizado los vestigios que pudieran quedar del Nacionalcatolicismo. Además,

por la introducción de las nuevas tecnologías y por el acelerado cambio social que se ha producido desde la Transición hasta ahora, España se ha convertido en una sociedad multicultural, muy activa pero, tal vez, poco innovadora. La multiculturalidad ha dado paso a una «cultura laicista» que, a su vez, ha configurado una nueva escala de valores culturales.

El sector de los *servicios sociales*, menos destacado en la mayoría de los estudios sobre la evolución de la Iglesia católica en España, es también un espacio de secularización innegable (2). La secularización en algunos sectores del clero y la crisis de ciertos segmentos militantes católicos son otras manifestaciones de este mismo proceso.

Pero, en definitiva, todos estos rasgos no son más que respuestas que están dando los creyentes a la evolución de lo social y de lo religioso. La Religión ya no es el principal elemento integrador de cosmovisiones, ya no es para muchas personas el eje de engranajes existenciales. Esto ha dejado un enorme vacío, que se ha tratado de llenar con otros sucedáneos, tales como «el progreso de la sociedad» que, en muchas ocasiones, se traduce en una huida hacia adelante, en una secularización más indiscriminada y superficial.

Parece como si la Religión hubiera perdido buena parte de sus funciones y de ahí se genera un mayor distanciamiento entre religión y sociedad. El hombre del mundo del progreso se ha desarrollado no en contra de Dios, sino sin contar con Dios y sin contar con el eje que el espíritu del cristianismo significó para Europa.

Como veremos más adelante, en esta «era del vacío», sin embargo, hay segmentos de la sociedad que están buscando «puntos de anclaje», que buscan valores éticos, que creen en una moral y una ética, que abogan por el «retorno a lo sagrado».

B) Por otra parte, el declive de la afiliación religiosa que hoy se detecta responde, en buena parte, a esa pérdida de funciones que ha experimentado la Religión católica en España. En algunos surge el in-

---

(2) A partir de la década de los 80 hay un rápido crecimiento de nuevos servicios públicos. Estos centros cívicos muy pronto superan a los viejos centros sociales de la Iglesia. Un paso importante en el proceso de secularización de los servicios sociales es la creación del Ministerio de Asuntos Sociales en 1988. Por otra parte, grandes organizaciones como la Cruz Roja o la ONCE carecen de un perfil religioso especial.

terrogante: ¿por qué pertenecer (estar afiliado a) y, sobre todo, practicar una religión que se experimenta cada vez más alejada de lo social y del individuo? Sin embargo, el declive de lo religioso no es definitivo. Volvemos a encontrarnos con una sociedad que se aparta de lo religioso sin querer cerrar del todo las puertas del Cielo. Esto se detecta, por ejemplo, analizando la autoidentificación religiosa.

La afiliación religiosa se estudia generalmente a través de la auto-calificación religiosa que hacen de sí mismos los españoles. En distintas encuestas a lo largo de estos últimos años, la evolución de la religiosidad en la sociedad española presenta tres rasgos fundamentales (ver Tabla 5.3):

TABLA 5.3  
EVOLUCION DE LA RELIGIOSIDAD DECLARADA

	1970a	1975b	1979c	1983d	1989e	1991f	1993g
Católicos practicantes <sup>1</sup>	87	84	62	53	53	49	52
Católicos nominales <sup>2</sup>	9	8	23	25	19	26	32
Arreligiosos <sup>3</sup>	2	5	14	20	26	23	15

<sup>1</sup> Son los que se declaran «muy buenos católicos», «católicos practicantes» y «católicos poco practicantes». <sup>2</sup> Son los católicos que no van a misa. <sup>3</sup> Son los indiferentes y ateos. Desde 1991 se añade la categoría de «agnósticos».

FUENTES: a) Informe FOESSA 1970, pág. 443. b) Informe FOESSA 1975, pág. 543. c) ANDRES ORIZO, F.: *España entre la apatía y el cambio social*, Mapfre, Madrid, 1983, pág. 177. d) *Ibidem*. e) *Religión y sociedad en la España de los 90...*, págs. 24-25. f) DE MIGUEL, A.: *La sociedad española 1992-93...*, págs. 424-426. g) Datos de la encuesta del Informe FOESSA 5, 1994.

— descenso global de los que se autocalifican como católicos practicantes, tanto regulares como ocasionales;

— emergencia y posterior consolidación del grupo de personas arreligiosas: indiferentes, agnósticos y ateos;

— ausencia continuada de los pertenecientes a otras religiones.

Pueden señalarse varios «tiempos» críticos en la evolución de la religiosidad declarada por los españoles: entre 1975 y 1979 hubo un período de cuatro años más «caliente» por la transición democrática. Entonces se hizo más visible la ruptura del mapa religioso y afloró la falta de unanimidad religiosa. El conjunto de católicos nominales (los no practicantes) y las personas arreligiosas creció casi en un 300 por ciento. Fue una época de «explosión de sinceridad», donde aparecieron cantidades hasta entonces poco conocidas de «agnósticos y ateos». El segundo «tiempo» crítico fue el de los cuatro años posteriores, de 1979 a 1983, y coincide con otra transición, la de los Gobiernos de UCD al primer Gobierno del PSOE. Aquí se «perdieron» católicos practicantes en un 10 por ciento que, probablemente, fueron a engrasar el creciente porcentaje de los arreligiosos.

El «tiempo» actual se identifica por las siguientes pautas: el porcentaje de católicos practicantes se mantiene en niveles similares a los de los diez años anteriores, lo que tiene su interés; aumenta también el número de católicos nominales y baja el porcentaje de arreligiosos hasta casi los mismos niveles que se daban en el año 1979.

De nuevo, los datos empíricos hacen que se formule inmediatamente una pregunta: si no ha descendido el número de católicos practicantes y ha aumentado el número de católicos nominales, y además está bajando el porcentaje de arreligiosos, ¿es posible que lo católico haya recobrado un cierto atractivo social en los últimos años? Afirmar esto sería muy prematuro porque recordemos que el porcentaje de católicos practicantes tampoco ha aumentado desde 1983. Tal vez sí puede hablarse de un «revival» religioso, que se contempla mejor en la proliferación de Nuevos Movimientos Religiosos (NMR). Nos volvemos a encontrar con la persistencia (o el retorno) de lo sagrado en la sociedad española.

C) Además, hay que considerar la pluralización religiosa como otra consecuencia de la secularización, que surge cuando la Religión que ha sido dominante pierde su monopolio, sus privilegios y su papel de exclusividad y se queda sin el apoyo del poder político. Entonces, en la esfera de lo sagrado y lo religioso empiezan a producirse otro tipo de movimientos. En España puede hablarse de pluralismo religioso en dos sentidos: en primer lugar, de *pluralidad teológica*, y, en segundo lugar, de *pluralidad espiritual*.

En el primer caso, nos encontramos ante el notable esfuerzo y la dinamización que ha habido en España tras los 25 años de terminado el Concilio Vaticano II. El Concilio favoreció una pluralidad ideológica que también se ha reflejado en el plano de la teología. Ha habido un incremento de estudios y una multiplicación de Facultades e Institutos teológicos. Hoy en día no solamente estudian teología los seminaristas, sino también un número cada vez más grande de seglares, tanto hombres como mujeres.

Una de las consecuencias de esta actividad docente es la *pluralidad de los métodos y tipos de teología*, y además la *pluralidad de ideologías de los centros*. Por otra parte, todo este movimiento teológico ha favorecido una elevación del nivel de formación del nuevo clero español. Esto va a tener importantes repercusiones en los próximos decenios. Tal vez sea un clero demasiado escaso, pero va a estar mejor preparado que nunca, mejor integrado cultural y socialmente hablando.

Este pluralismo teológico refleja también que el pensamiento católico en España no está ni mucho menos unificado, ni goza de convergencia total. Al contrario, es muy plural no sólo en métodos, sino en mentalidades.

La pluralidad espiritual, por otra parte, pone de manifiesto que el hombre actual está buscando una religión más a su medida. Es lo que algunos autores han llamado «catolicismo sincrético». Estaríamos ante un catolicismo «pret-à-porter» cuya característica fundamental es el sentido individual de cada una de las cosmovisiones religiosas. Cada católico, cada creyente, cada persona va elaborando y configurando su propia religión, su propio mundo de creencias.

Esta tendencia se ve reforzada por lo que ofrece el «mercado de lo espiritual» o el «zoco del espíritu». No es de extrañar entonces que en una misma persona puedan encontrarse creencias católicas mezcladas con posturas protestantes y aún con elementos de filosofías orientales. Nos encontramos a veces frente a una mezcla formada por lo profano, lo sacro, lo mágico y lo supersticioso. Siguiendo a Pedro Miguel Lamet, cada persona va escogiendo en el supermercado los ingredientes para cocinar su propio «pisto espiritual» a la medida de sus necesidades.

Lo que sucede en lo religioso sucede también en el mundo cultural. En este «zoco cultural posmoderno» hay infinidad de alternativas culturales: hay múltiples movimientos neo-humanistas orientados hacia el cultivo prioritario de la salud, la ecología, la intimidad y el ocultismo o lo misterioso. Una definición de lo que está pasando ahora podría ser la de «eclecticismo generalizado»: es decir, hay de todo un poco y todo bien mezclado e indiferenciado.

### La racionalización

«Racionalización» significa que las instituciones, una vez diferenciadas, operan, funcionan y se desenvuelven según sus propios criterios internos. Este hecho es claro hoy en la sociedad española. Una primera consecuencia de este fenómeno es la *cientificación* o predominio de la interpretación científica del mundo. También lo social se libera así de la influencia de lo religioso y ahora los problemas se resuelven mediante la intervención de científicos y expertos, marginando cualquier interpretación ético-cristiana.

Otra consecuencia de lo anterior es también un cierto *colapso de la cosmovisión religiosa*. Ya se ha aludido al hecho de que la Religión católica en España ha dejado de ser el eje que sustentaba muchas creencias y experiencias existenciales. Dentro de esta racionalización creciente, temas tan fundamentales como la vida, la muerte y el sufrimiento se han ido vaciando para muchos de su contenido religioso. El mal tampoco nace ya del pecado original o del alejamiento de Dios, sino de las estructuras sociales injustas. La creación divina del mundo también es una creencia que se va debilitando, a medida que se difumina la identidad religiosa de las personas.

Pero, sin duda, la consecuencia más evidente de la racionalización es la *increencia*. Esta afecta directamente al individuo. Ahora la ardua e ingente tarea de darle sentido al orden y al desorden, al «más allá», es encomendada a la persona. Pero muchas personas rechazan el «encargo», por impotencia, por desinterés o por ambas cosas. Así un vacío hondo, pero no sentido, o una frivolidad más querida, se instalan también, de hecho, en muchas existencias personales.

En los años 90, como ya se ha visto, el porcentaje combinado de los que se declaran indiferentes, agnósticos y ateos oscila entre el 15 y

el 25 por ciento, lo que significa una minoría significativa y bastante consolidada hoy en la sociedad española.

## La mundanización

«Mundanización» implica adaptación progresiva de la esfera religiosa, sobre todo en su dimensión institucional, a las necesidades psicológicas de los creyentes, con la consiguiente pérdida de algunas de las notas específicas de dicha esfera religiosa. El estudio *Religión y Sociedad en la España de los 90* (3) abordó el tema de la adaptación de la Iglesia al mundo actual con un hallazgo central: la gran mayoría de los entrevistados, el 78 por ciento, suscribió la tesis propuesta de que la Iglesia tiene que ir con nuestro tiempo y que sólo puede servir al hombre de hoy si se adapta al mundo moderno.

Pero junto a ello, algunos rasgos están emergiendo también en la nueva fisonomía del catolicismo español, rasgos que configuran un contexto esperanzador. Entre ellos se pueden señalar:

— La pluralidad religiosa, que es admitida en la España actual y reconocida en la Ley Orgánica sobre Libertad Religiosa, del 24 de julio de 1980. En la actualidad son varias las religiones inscritas en el Registro de Entidades Religiosas del Ministerio de Justicia. Unas son religiones tradicionales, como la judía, musulmana, protestante o anglicana. Otras son reconocidas como sectas. La de mayor tradición e implantación en España sigue siendo la religión católica. Le sigue en importancia numérica la musulmana, con unos 250.000 miembros.

— Una mayor independencia de la Iglesia católica con respecto a los poderes políticos o de otro tipo. Parece que la Iglesia está ganando su propio espacio de libertad para expresar su opinión sobre cualquier asunto, coincida o no con el resto de los grupos sociales.

Además, la Iglesia católica en España, aún con sus problemas y dificultades de diversa índole, es una de las instituciones —tanto en su dimensión humano-temporal como en la espiritual-religiosa—

---

(3) GONZALEZ BLASCO, P., y GONZALEZ ANLEO, J.: *Religión y Sociedad en la España de los 90*, Fundación Santa María-Ediciones SM, Madrid, 1992.

más extensas, operativas y presentes en el entramado de esta sociedad (4). Es una de las instituciones que más confianza inspira en los españoles (creyentes y no creyentes).

— Se detecta también la adquisición, por parte de la Iglesia católica, en cuanto institución, de un prestigio social, incluso entre agnósticos y ateos. Parece que va ganando en credibilidad social, aunque no todos los españoles comparten todas las posturas que mantiene la Iglesia católica hoy en diferentes ámbitos.

— Se constata, además, un avance lento, pero seguro, de la postura de la Iglesia católica por asumir su misión propia, es decir, de evangelizar. La Iglesia va encontrando su papel en una sociedad democrática y con un nivel relativamente alto de pluralismo y de desarrollo económico-social. Está aprendiendo a jugar su propio papel dentro de una sociedad que es plural religiosa, cultural y políticamente hablando, de una sociedad a la que cada cual debe aportar su visión desde su propia identidad.

## Reacciones ante el mundo secular

Ante lo que está pasando hoy, nos encontramos, entre otras, con las siguientes posturas religioso-sociales:

A) *Evasión*. Es la actitud del que no cuestiona las cosas. Tal vez realice alguna crítica verbal, pero esto no se traduce en ningún tipo de acción concreta. Intenta gozar lo más posible porque se ha situado en un cínico pragmatismo inoperante, que es lo que gratifica y justifica esa «evasión del mundo circundante».

B) *Refugiarse*. Otras personas se refugian y se recrean en algo o en alguien: en micromundos familiares, religiosos, ideativos, relacionales, etc.

La finalidad es obtener un confort psico-social, religioso, político e incluso económico, es sentirse cuidado, protegido, seguro, es vivir

---

(4) Para comprender la importancia del entramado actual de la Iglesia católica en España, ver V Informe FOESSA, donde se hace un exhaustivo estudio descriptivo y sociológico sobre su situación institucional (págs. 709-739).

dentro de una «campana de cristal» y vivir de manera emocionalmente inaccesible con respecto a lo de «fuera».

C) *Acotar campos*. Delimitar claramente las zonas de actuación individual, actuando sólo en alguna y abandonando otras.

Centrándonos ahora en otras posturas de los creyentes, de los católicos, ante el mundo actual, podemos enumerar algunas otras líneas actitudinales:

A) *Concordismo*. Es la actitud del que piensa que lo que se da —y se dará— en el mundo exterior coincide —y coincidirá— con los postulados y exigencias de su catolicismo. Esto significa que acepta —y aceptará— todo los cambios dentro del mundo católico. Se «quiere tener la confianza» de que lo que el mundo plantea no difiere de lo que el catolicismo propugna.

B) *Paralelismo*. Otro segmento de católicos viven el mundo secular y el mundo religioso de manera separada, pero paralela. Los valores de cada mundo, las concepciones vitales, los principios morales y éticos son diferentes. Cada mundo avanza por un sendero y no hay por qué agredirse. El católico vive cada mundo por separado, lo que plantea una dicotomía de conducta, lo que implica una vivencia neurotizante y de un alto coste personal.

C) *Mimetismo-absorción*. Algunos católicos piensan —quieren creer— que un mundo irá absorbiendo a otro. La actitud aquí es la de esperar que el mundo secular y el mundo religioso se vayan mimetizando para terminar con las contradicciones.

D) *Sobreimposición*. Ciertos creyentes se sitúan fuera y «por encima» del mundo. Tratan de «iluminar» el quehacer del mundo secular desde su confortable nube, sobrevolando la tierra en la que «no viven» y «no están» porque, de hecho, estos creyentes no están implicados en el mundo y tampoco conocen la realidad. Este tipo de creyente no es un místico ni un ángel, es alguien que se ha refugiado en su propia superioridad ficticia.

E) *Enfrentamiento*. Otros católicos optan por la discrepancia y el juicio negativo. La actitud es la de vivir en un mundo hostil donde todos son enemigos (incluso otros católicos) a los que hay que «combatir».

F) *Colaboración desde la propia identidad.* Esta postura supone que existen problemas (hambre, pobreza, racismo, desigualdades de distinto tipo, discriminaciones, violencia, etc.) que afectan a la Humanidad. Nadie tiene soluciones totales y definitivas. La Iglesia católica —fieles y jerarquías— está en este mundo al que debe aportar su mensaje, y también el mundo, tiene muchos valores positivos que le viene bien asimilar al católico. La postura (cultura) que hay que establecer es la de un verdadero diálogo con todos, es la de entender previamente los hechos que acaecen en el mundo con honradez. Cada uno, ya sea creyente o no, debe aportar su reflexión, desde sus propias convicciones, y respetar las ajenas.

Todas estas maneras o perfiles de vivir los cambios reflejan que los creyentes españoles no están teniendo una fácil acomodación a la cultura liberal y laica de la España de hoy. Por esta razón, no es extraño que a veces sigan apareciendo actitudes involucionistas o excesivas reservas doctrinales ante la secularización e, incluso, ante el mismo espíritu democrático. Es el fruto de las tensiones entre Religión y Modernidad. Estas tensiones han dado lugar a una cultura no homogénea de inspiración cristiana porque se están cambiando muchos patrones culturales, porque el creyente quiere expresar y vivir su fe de otras maneras.

La Iglesia sigue teniendo ante sí muchos desafíos culturales: ¿Puede hoy llevarse a cabo una síntesis mínimamente convincente entre creencias cristianas y una cultura tan cambiante, tan llena de formas, ideas y contenidos, tan indefinida? ¿Cómo podrá desarrollarse la fe cristiana de manera suficientemente sana en una tan intensa atmósfera de pensamiento secular? ¿Dónde y cómo establecer plataformas de auténtico diálogo entre la fe y la nueva cultura, muy especialmente con la cultura científica?

## 2. ¿PERSISTENCIA O RETORNO DE LO SAGRADO?

Dentro de la España secularizada puede percibirse, como un hecho también real, la permanencia en amplios sectores de la sociedad de un fondo de religiosidad, de creencias profundas, de actitudes vitales serias en relación con lo trascendente, con un sentido religioso de la existencia.



La Encuesta del V Informe FOESSA revela, en primer lugar, que 90 de cada 100 españoles dice ser católico. Si tenemos en cuenta sólo los bautizados, el número es ligeramente superior. Si incorporamos a la pregunta la práctica religiosa y de ésta obtenemos la proporción de católicos, excluyendo a los que se dicen indiferentes en materia religiosa, el 83,7 por ciento de los españoles se considera católico, sea practicante o no (5). Estos datos empíricos, como ya se ha indicado, podrían estar apuntando a un *posible «resurgir» de lo católico*. Sin embargo, esto no significa que lo católico se viva y se experimente de la misma manera por todos los que dicen serlo. La religiosidad va desde la pertenencia y la fidelidad integral hasta la marginalidad y el distanciamiento, pasando por formas intermedias (6).

Dentro de este resurgimiento, podríamos hablar del *catolicismo militante*. Durante estos años se han ido formando nuevos o reformando diversos «movimientos seculares católicos»: un conjunto de grupos, asociaciones e instituciones muy diversas y heterogéneas, con diferentes orígenes y diferentes estructuras organizativas. Las características comunes a todos ellos son: se trata de católicos que quieren vivir seriamente su fe, pero también comprometerse en las tareas del mundo actual. Esto lo tratan de hacer no sólo como individuos, sino también como grupo de católicos que expresan públicamente su militancia activa. Representan una movilización lenta, pero significativa, de grupos católicos que traducen su fe en actuaciones concretas dentro de las estructuras temporales. Podría decirse que estos «movimientos seculares católicos» son el exponente de un neocatolicismo consciente de su tiempo y suponen una savia nueva dentro del catolicismo actual.

(5) Los porcentajes que especificamos a continuación, ya aparecen agrupados en la Tabla 5.3.:

	<i>Por ciento</i>
Muy buenos católicos .....	4,7
Católicos practicantes .....	25,3
Católicos no muy practicantes .....	21,8
Católicos no practicantes .....	31,9
Indiferentes .....	7,8
Agnósticos .....	3,5
Ateos .....	3,4
Otra religión .....	1,2
Ns/Nc .....	0,4

(6) El pluralismo que refleja hoy el catolicismo español puede verse en el perfil de las tipologías que aparecen en el V Informe FOESSA, págs. 697-702.

Tampoco puede olvidarse la aparición con cierta fuerza de determinadas «comunidades cristianas» que actúan como espacios de unión e intermediación entre el católico-persona y la Iglesia-institución. Estas estructuras intermedias entre individuo e Iglesia juegan ya un importante papel para la renovación católica.

La persistencia de lo sagrado se observa también en las diversas formas de la religión popular. La revitalización de determinadas prácticas religiosas ya se ha puesto de manifiesto en el estudio *Religión y Sociedad en la España de los 90*. El 62 por ciento de los católicos declaran participar con frecuencia (mucho o alguna) en procesiones y romerías, el 60 en fiestas patronales y el 54 por ciento en celebraciones en santuarios. La mayoría de los católicos, un 64 por ciento, reconoce que estas prácticas religiosas son «actos de valor religioso auténtico, aunque también tengan formas y contenidos no auténticamente religiosos» (7). Los no creyentes también participan de este aspecto de lo sagrado por la importancia que tiene para su propio mundo y esto refuerza la persistencia, a través de todos los cambios, de una serie de tradiciones religiosas populares que no pueden reducirse a puro folklore, rutina, tradición o «atraso» cultural, como son las procesiones, las cofradías y las peregrinaciones que siguen perdurando en la España de hoy.

El V Informe FOESSA también analiza la presencia de lo sagrado en la sociedad española desde otros puntos de vista: la creencia en lo sagrado, la experiencia de lo sagrado junto al sentido de la existencia y la eclosión de otro tipo de credulidades.

A) *La creencia de lo sagrado en el hombre.* Esto no despierta unanimidad en la sociedad española: algo más de la mitad de la población reconoce que hay «algo de sagrado en el hombre», sin diferencias significativas entre hombres y mujeres, jóvenes y mayores, instruidos y poco instruidos.

B) *Las experiencias o sentimientos personales de la presencia de lo sagrado* en la existencia y en la vida humana se sitúan a un nivel más profundo que las creencias, aunque sea difícil reconocerlas como ge-

---

(7) GONZALEZ BLASCO, P., y GONZALEZ ANLEO, J: *Religión y sociedad...*, obra citada, págs. 82-85.

nuinas. En la Tabla 5.4 podemos ver algunos de los sentimientos por los que se les preguntó a los españoles en la Encuesta del V Informe FOESSA: «presencia de un ser misterioso o inefable»; «necesidad de algo o alguien que dé sentido pleno a mi vida»; «mi dependencia total de una realidad que me supera totalmente» y «el misterio de mi mente y mi destino más allá de esta vida».

El sentimiento personal más nombrado por los españoles ha sido la «necesidad de algo o alguien que dé sentido pleno a mi vida». Las restantes son más infrecuentes. La Tabla 5.4 parece estar confirmando una hipótesis ya sugerida por hallazgos anteriores: que la religión existencial parece depender en gran medida de la misma religión institucional. Es decir, que la experiencia de lo sagrado parece que se vive más por aquellas personas que están más conectadas a la religión/institución (a unas prácticas, a unos ritos, a unas normas).

TABLA 5.4  
PORCENTAJE QUE HAN EXPERIMENTADO DIVERSOS  
SENTIMIENTOS CON MUCHA O BASTANTE  
FRECUENCIA

	Presencia de un ser misterioso e inefable	Necesidad de algo o alguien que dé sentido pleno a mi vida	Mi dependencia total de una realidad que me supera totalmente	El misterio de mi mente y mi destino más allá de esta vida
TOTAL	19	37	19	27
<i>Sexo</i>				
Hombre	19	34	18	25
Mujer	25	40	19	30
<i>Posición religiosa</i>				
Muy buen católico	39	51	30	39
Católico practicante	32	44	23	34
Católico poco practicante	32	39	19	26
Católico no practicante	17	33	17	25
Indiferente	8	27	13	21
Agnóstico	8	31	12	23
Ateo	7	21	9	13
Otra religión	41	54	30	43

C) *La eclosión de otro tipo de credulidades de religiosidad* de que se habla hoy, con frecuencia, se ha desplegado en múltiples direcciones religiosas y profanas, desde la proliferación Nuevos Movimientos Religiosos (NMR) hasta la ola de credulidades profanas (creencia en el destino, horóscopo, tarot, numerología, distintas prácticas esotéricas, etc.).

Al margen de estas formas de credulidades religiosas o profanas, una valoración del presente y una previsión de futuro no puede olvidar la presencia de dos estamentos religiosos en la sociedad española actual:

— En primer lugar, el grupo de *creyentes no practicantes*. Son los «cristianos sin misa». Son creyentes «sui generis» que abandonaron la práctica religiosa quizá por el peso de su cotidianidad, por las absorbentes obligaciones familiares y profesionales, por el atractivo de otras actividades. Hay otros creyentes no practicantes porque no están de acuerdo con determinadas exigencias eclesíásticas en el campo de la moral. Estos creyentes pueden tener un corazón donde *late lo religioso*, aunque en la sociedad secularizada en la que viven lo religioso no tiene un lugar fijo y determinado. Lo religioso parece haber salido de su esfera. La emancipación, la racionalización, la autonomía han hecho que lo religioso salga de esferas que le eran propias y ahora está «flotando» o se fija en realidades más profanas. Así la búsqueda y la expectativa de lo religioso puede estar presente bajo formas no religiosas: la pasión por la propia profesión, la defensa de los derechos humanos, etc.

— En segundo lugar, hay una presencia en la sociedad española actual de otro estamento formado por una *subcultura católica*, enraizada en una minoría significativa de católicos. Estos católicos son fieles —críticos de su Iglesia y además fieles— críticos de su sociedad. En las últimas investigaciones socio-religiosas sobre problemas de la juventud española o sobre el cambio de valores se ha podido comprobar que el *factor religioso* es de una importancia creciente a la hora de explicar muchas diferencias en el mundo de las actitudes, comportamientos y valoraciones de los españoles, desde la postura ante la defensa de la vida hasta la pertenencia a grupos y asociaciones. Así puede hablarse de una subcultura formada por los católicos más vitales, más integrados, más dinámicos, más felices, más satisfechos consigo

mismos y más identificados con su familia, su trabajo y los distintos grupos a los que pertenecen. Parece que estos católicos son más «funcionales» para la sociedad, aunque aún faltan datos empíricos suficientes sobre esto.

Dentro de esta subcultura católica, no puede dejar de hacerse referencia a la actual *juventud española católica practicante*. En la España de hoy se pueden diferenciar dos juventudes: la de los católicos practicantes y la de los jóvenes ateos. Son dos juventudes muy distintas que se diferencian muy bien por su actitud ante determinados comportamientos —drogas, abuso del alcohol, aborto, adulterio, etc.— Parece tratarse de «dos cosmovisiones distintas, dos órdenes de valores, dos estilos de vida, dos formas de estar en la sociedad», siendo el *factor religioso* el criterio diferenciador. Entre ambos tipos de jóvenes, hay una gran masa juvenil intermedia, nominalmente creyente, pero prácticamente dubitativa (8).

### 3. RELACIONES ENTRE EL PODER RELIGIOSO Y EL PODER POLÍTICO

Durante el último siglo, en España, han predominado dos maneras distintas de pensar, sentir y vivir la relación entre el poder religioso y el poder político. Por un lado, y desde una postura laica, se percibía esta relación como separación hostil, como tensión entre la esfera religiosa y la secular-política. La otra postura preconizaba un sistema confesional donde hay una unión casi total entre política y religión: el Estado en España tenía que ser católico; las relaciones entre Iglesia y Estado tenían que coordinarse tanto interna como externamente en todos los ámbitos de la vida.

La dialéctica entre estas dos distintas maneras de ver la relación poder religioso-poder temporal ha alumbrado una síntesis o sistema de «separación amistosa» presidido por el principio de libertad religiosa. En esta tercera postura o manera de entender la relación política-religión, las tensiones entre la esfera religiosa y secular discurren

---

(8) ELZO, J. «Actitud de los jóvenes españoles frente al tema religioso», en *Jóvenes españoles 89*, Fundación Santa María-Ediciones SM, 1989, págs. 317 y 333.

por unos cauces constitucionales que «acompañan» más la realidad social de nuestro presente, secular y pluralista. El Estado español es aconfesional, pero respetuoso con todas las creencias religiosas.

El texto constitucional de 1978 refleja el esfuerzo por buscar el consenso de las dos tendencias contrapuestas descritas más arriba. El amplio abanico de posibilidades de encauzamiento de esas relaciones y de las soluciones a sus problemas, no depende de las condiciones objetivas de la realidad social, sino de la interpretación que de ella hagan quienes en cada momento ocupen la cúspide del poder político y de la jerarquía eclesiástica. Además, con la Constitución en la mano y sin apartarse de ella, se pueden dar hoy muy distintas soluciones prácticas a las demandas de un mundo sometido a un ritmo vertiginoso de cambio y transformación.

Dentro del contexto general que hemos descrito, vamos a analizar las relaciones entre el poder religioso y el poder político desde el franquismo tardío hasta las etapas socialistas.

### **Relaciones Iglesia y Estado desde el franquismo tardío hasta el socialismo**

En las postrimerías del franquismo las relaciones entre la Iglesia y el Estado fueron meramente formales. Esta «formalidad» nacía, por una parte, de la inanición del Régimen y, por otra, de la voluntad de un Vaticano que, a través de la Nunciatura de Madrid, concentró sus energías en que la futura transición se operase por la vía de la reforma.

Al llegar la Transición española, el establecimiento de la Democracia y los Gobiernos de UCD, el trepidante curso de los acontecimientos políticos casi no permite discutir lo religioso. El acelerado cambio que supone el paso del autoritarismo a la democracia plantea muchas cuestiones en la relación política-religión en España. Ambos poderes intentan ser neutrales. La jerarquía eclesiástica, con el cardenal Enrique y Tarancón a la cabeza, se declaró abiertamente neutral y se negó a arropar ningún partido confesional. Por otra parte, los mentores de UCD en ningún momento se inclinaron por formar un

partido confesional (9). Sin embargo, ¿permanece completamente ajena la jerarquía de la Iglesia en el delicado y decisivo proceso de transición que vive la sociedad española? ¿Los partidos y distintas facciones políticas se mantienen verdaderamente «a distancia» de la jerarquía católica?

La respuesta podemos encontrarla en el artículo 16 de la Constitución de 1978: «Ninguna confesión tendrá carácter estatal. Los poderes públicos tendrán en cuenta las creencias religiosas de la sociedad española y mantendrán las consiguientes relaciones de cooperación con la Iglesia católica y demás confesiones». El artículo era fruto del consenso de muy variadas fuerzas políticas (incluidas las de inspiración marxista), que habían abogado unánimemente por la superación de la confesionalidad del Estado. El principio general es que el Estado es una organización o una agencia de la sociedad, que permite y favorece las creencias del pueblo que organiza. No es el Estado quien profesa una religión, sino que son los hombres que viven en ese Estado quienes tienen esas creencias. Por esta razón, el Estado tiene que ayudar, hasta donde sea necesario, a profesar y practicar una religión.

Desde el nuevo marco de referencia creado para encauzar las relaciones Estado-Iglesia, ambos poderes se enfrentan en cuestiones concretas en los años que van de 1978 a 1982.

a) En primer lugar, hay un enconado debate en lo referente a la dotación económica a la Iglesia. Finalmente, se establece un porcentaje, 0,5 por ciento del impuesto obligatorio a la Hacienda, para atender a las necesidades de la Iglesia católica o, en su caso, a «otras necesidades sociales». Esto entra en vigor en la Declaración de la Renta de las personas Físicas (IRPF) de 1980-81.

---

(9) «Lo que preocupa (a Tarancón) es sacar a la Iglesia española de las turbias aguas de la politización. Me dice que no habrá más etiquetas «cristianas» en el ámbito electoral o partidista. Ni, por supuesto, oficialismo religioso en el Estado». AREILZA, J.M.: *Cuadernos de la Transición*, Barcelona, 1983, 51.

«No haber hecho de UCD, receptáculo de votos de la mayoría de la «España profunda», un partido confesional, marginando así el factor religioso de la contienda política, fue un paso adelante en la modernización cultural del país; uno de los hechos más trascendentes de la historia del campo político cuya importancia ha sobrevivido, por el momento al menos, a la propia UCD». YSART, F.: *Quién hizo el cambio*, Barcelona, 1984, págs. 143-144.

b) Otro tema polémico fue el de la *enseñanza*, en especial en lo referente a la financiación pública de los centros privados y la regulación de la asignatura de Religión en los planes de estudio. La crisis de UCD, tras su propia victoria electoral —1 de marzo de 1979— determinó otra vez la congelación de las negociaciones entre la Iglesia y el poder civil precisamente para solventar los puntos más conflictivos en lo educativo.

c) Durante esta etapa se publicó en el BOE la *Ley Orgánica sobre la Libertad Religiosa* —24 de julio de 1980—, norma marco que pretendía desarrollar el artículo 16 de la Constitución.

d) Los momentos de mayor tensión entre Iglesia y Estado se dieron, probablemente, con Leopoldo Calvo Sotelo al frente del Gobierno centrista, a causa de la polémica suscitada por la *Ley del Divorcio*. Aunque el intento golpista del 23 de febrero sirvió para que los obispos redactaran un comunicado en clara defensa del orden constitucional y de la democracia, en la primavera de ese mismo año, el tema del divorcio produjo todo tipo de reacciones encontradas, no sólo entre el poder político y religioso, sino entre los mismos integrantes de la UCD y el resto de la Cámara de los Diputados.

## Relaciones entre el poder religioso y el Gobierno socialista

En los tres primeros Gobiernos del PSOE en España lo habitual fue una aparente normalidad dentro de la «separación amistosa» que señalamos anteriormente. El Estado y la Iglesia tienen sus propios campos de actuación, sus respectivas esferas, aunque ambos poderes trabajan con y para los mismos hombres y mujeres. Sin embargo, siguió habiendo zonas conflictivas que resurgen cuando, de hecho, en la praxis cotidiana, se plantean diferencias.

— En la *primera etapa* del Gobierno del PSOE en el poder, amplios segmentos del mundo religioso declararon su franca opción por el comienzo de una nueva era en España. Hubo un corto período de buenas relaciones entre los dos poderes y se estableció un diálogo positivo y esperanzador (10). Pronto, sin embargo, vuelven a salir a la luz zonas

---

(10) «Sin embargo, a medida que pasaba el tiempo e iban apareciendo los verdaderos problemas de fondo, unos y otros fueron tomando conciencia de que crecían las dificultades

de desencuentro, que pertenecen especialmente al campo de la moral y la cultura y son concretamente el aborto y la enseñanza (LODE).

— En 1986, con la *segunda etapa* recién iniciada del Gobierno socialista, la cuestión docente, junto a todo lo concerniente al patrimonio de la Iglesia, se convierten en los dos ejes del diálogo entre la Iglesia católica y el Estado. La tonalidad de conjunto sigue siendo la del entendimiento básico entre el poder ejecutivo y los obispos españoles. De hecho, en un tema tan sangrante como el de la droga entre la juventud, hay una colaboración que constituye un ejemplo a seguir en muchos otros campos. Esto no evita que en ciertos asuntos, como el aborto siga habiendo una brecha abierta entre los dos poderes.

— En la *tercera etapa* del Gobierno socialista, las relaciones Iglesia-Estado se caracterizan por la escasa tensión. Parece que continúa la fase de hibernación que ha comenzado en años anteriores. A finales del tercer mandato socialista, el diálogo entre Iglesia y Estado se encontraba casi paralizado: no había entendimiento entre Moncloa y la jerarquía eclesiástica. Puede hablarse incluso de un desplazamiento de los contactos al máximo nivel al marco de las Comunidades Autónomas.

#### 4. LA IGLESIA ESPAÑOLA COMO INSTITUCION

La Iglesia española está respondiendo al cambio también desde un punto de vista organizativo e institucional. Al acomodarse a los tiempos y dar solución a nuevos problemas, la institución religiosa lo hace mediante reestructuraciones funcionales de carácter burocrático. En este apartado vamos a revisar sucintamente algunas de estas adaptaciones.

En estos últimos años, y desde el punto de vista organizativo, hay que destacar varios hechos acaecidos en la Iglesia:

a) *La publicación del nuevo Código de Derecho Canónico*, promulgado el 25 de enero de 1983. Este es un instrumento valioso de

---

y de que el entendimiento era mucho más arduo de lo previsto. El Gobierno y la Iglesia se dieron cuenta un día de que no se entendían. Los obispos carecían de una verdadera estrategia en sus relaciones con el poder civil por falta de información adecuada sobre el nuevo campo político de juego y el Gobierno socialista adolecía del mismo defecto en relación con la Iglesia y aparecía dividido entre la voluntad de entendimiento y la tradición laicista del partido». HERNANDEZ, A.: *Crónica de la Cruz y de la Rosa*, Barcelona, 1984, págs. 201-202.

organización formal que ha cambiado la vida real de la propia Iglesia. No todos sus miembros y fieles lo conocen, otros ni siquiera se plantean su cumplimiento y, finalmente, algunas personas han llegado a contestarlo. Así, surgen tensiones para armonizar la unidad y la pluralidad, la integración y la universalidad, la jerarquía y los fieles.

b) *Catecismo de la Iglesia Católica*, presentado oficialmente el 11 de octubre de 1992. Este documento es uno de los medios para transmitir de modo completo los contenidos esenciales y fundamentales del mensaje cristiano. Los más de 700.000 ejemplares editados en España y vendidos en un año lo avalan como instrumento importante en la organización de la Iglesia.

c) *Organización de la acción mediante Planes Pastorales*. Se trata de un procedimiento, cada vez más extendido y consolidado en la Iglesia española, de organizar la acción —análisis de la realidad, selección de objetivos, planificación, propuesta de medidas, etc.—. Destacan los *Planes Pastorales de la Conferencia Episcopal Española*. El 40 por ciento de las diócesis españolas tienen *planes pastorales diocesanos* preparados para dos o tres años.

Las instituciones principales de la Iglesia en España, hoy, son las siguientes:

— Las *diócesis*, que son el elemento básico de organización. En España son territoriales y hay 67.

— Las *provincias eclesiásticas*, que son agrupaciones de diócesis. Al formarse en España las 17 Autonomías, a raíz de la Constitución democrática de 1978, estamos asistiendo a una tensión de adaptación que empuja a una doble tendencia. Por un lado, están apareciendo organismos nuevos que se relacionan oficialmente con los gobiernos autonómicos. Por otro lado, hay complicaciones en aquellas provincias eclesiásticas que no responden básicamente a la demarcación civil (11).

— *La Conferencia Episcopal*. Es una institución permanente integrada por los obispos de España, en comunión con el Romano Pontífice y bajo su autoridad, para el ejercicio conjunto de algunas funcio-

---

(11) En las provincias que no coinciden con las Comunidades Autónomas —como es el caso de Extremadura, País Vasco y Castilla y León—, se buscan cauces distintos de la estructura establecida. Esto parece exigir la revisión de algunas provincias eclesiásticas. Son los «puntos calientes» en la geografía eclesiástica.



nes pastorales del Episcopado español (12). Tiene personalidad jurídica pública, eclesiástica y civil —ésta última en virtud del Acuerdo sobre Asuntos Jurídicos, del 3 de enero de 1979, entre la Santa Sede y el Estado español—. La Conferencia Episcopal es un organismo reciente, de inspiración conciliar y con futuro. Su importancia en la vida de la Iglesia española está resultando decisiva. Las posturas comunes de los obispos ante los diversos acontecimientos, los múltiples documentos emanados de este organismo, los temas que se han tratado, la relación con el Gobierno Central, su integración en Europa (13), etc., son suficientes para avalar su existencia y su futuro. (Ver Gráfico 5.1.)

— *Las parroquias*. Todas las diócesis deben dividirse en parroquias. Después de una tendencia de crecimiento del número de parroquias que duró varios años, concretamente de 1980 a 1987, se ha pasado a la tendencia contraria. Esta disminución se ha debido a la supresión de algunas, en poblaciones muy reducidas, y al menor crecimiento de las barriadas suburbanas. Otra tendencia que podemos destacar es la disminución del clero diocesano en las parroquias, que se ve compensada, en parte, por el aumento de sacerdotes religiosos afianzados más en la labor parroquial.

— *Vicarías y Arciprestazgos*. Varias parroquias cercanas pueden unirse en Arciprestazgos. En España hay 1.191, con una media de 19 parroquias cada uno. Dos tercios de las diócesis españolas se estructuran en Vicarías o Delegaciones territoriales, al frente de las cuales figura un Vicario o un Delegado Episcopal de la zona. Cada Vicaría comprende varios arciprestazgos. Suman en total 249, con una media de 6 por diócesis.

— *Otros recursos institucionales* son los *Institutos de vida consagrada y sociedades de vida apostólica*. Los institutos seculares y las sociedades de vida apostólica —sean de derecho pontificio o diocesano, con-

(12) Estatutos de la Conferencia Episcopal Española, artículo 1-1.

(13) En *Guía de la Iglesia católica*. Nomenclator 1991, pág. 39, y *Nomenclator 1993*, pág. 46, aparece la relación de documentos de cada uno de los organismos de la Conferencia. La relación de temas tratados aparece en *Estadísticas de la Iglesia católica, 1992*, EDICE, Madrid. En cuanto a la integración europea, ha nacido el «Consejo de las Conferencias Episcopales de Europa» (CCÉE), aprobado el 19 de diciembre de 1981, cuya Secretaría General radica en Suiza, y la «Comisión de los Obispos de la Comunidad Económica Europea» (COMECE), con su Secretaría General en Bruselas.

templativos o activos, clericales o laicales, monjes o mendicantes—, constituyen un rico mundo y un activo humano —en España ronda las cien mil personas— e institucional muy variado y significativo en la estructura de la Iglesia católica. No podemos olvidarnos además de: las *Asociaciones de fieles clericales o laicales*, de los organismos dedicados a la enseñanza, entre los que destacan la Comisión Episcopal de Enseñanza, el Consejo General de Educación Católica, la Federación de Religiosos de la Enseñanza (FERE), la Confederación Católica Nacional de Padres de Familia y Padres de Alumnos (CONCAPA), las Universidades, escuelas y centros de enseñanza de la Iglesia católica.

En esta década ha aumentado la presencia de la Iglesia en los medios de comunicación. Cabe reseñar, en la prensa escrita, las 976 publicaciones periódicas de la Iglesia, de las que el 18 por ciento son boletines, el 40 son revistas de información científica y el 31 por ciento hojas diocesanas o de distintas entidades. En radio destacamos la existencia de la COPE, con 105 emisoras que cubren el territorio nacional. Además, en el conjunto de las emisoras estatales y privadas, se han podido escuchar 276 programas religiosos. En televisión, la Iglesia cuenta con algunos programas en TVE, ETB, RTVA, RTG, TVG y en TV3. Hay algunas realidades en vídeo, cine y audiovisuales, aunque el esfuerzo más destacado se centra en las 76 editoriales. No obstante, el de los medios de comunicación es un capítulo pendiente de coordinación y relanzamiento.

## 5. RETOS Y PERSPECTIVAS DE FUTURO

Los católicos españoles, como en parte le ocurre a cualquier ciudadano, creyente o no, afronta en esta época una serie de retos, debido a lo que hoy plantea una sociedad como la nuestra, en transformación profunda y con cierta crisis de identidad y cambio de valores, pero, al mismo tiempo, con grandes avances y potencialidades.

Algunas de las respuestas de los creyentes quizá deberán centrarse en las siguientes áreas:

A) *Construcción religiosa de la realidad.* Uno de los retos más significativos es el de ir creando no una respuesta expresada en docu-

mentos, sino una respuesta vital, existencial, vivida en el día a día cotidiano. Se trata de ir viendo no tanto cómo se desarrolla el ámbito doctrinal, sino en qué medida los católicos se comprometen, prácticamente, en la construcción de nuestra sociedad.

La sociedad española, por su historia, constituye en buena parte una especie de mosaico, un cruce de culturas, un entramado de pueblos, una convergencia de religiones, donde el catolicismo hegemónico marcó el propio ser de dicha sociedad. En España se va tomando cada vez más conciencia de esta realidad y parece que ahora hay que ir revisando tesela por tesela del mosaico para ayudar a vertebrar una sociedad plural y compleja.

Los católicos y los creyentes españoles se encuentran frente al reto de buscar el significado real de unos acontecimientos y hechos que no dejan de sucederse de manera vertiginosa, que están como despiezados, que son observados desde todos los ángulos, pero que no poseen totalidad a la que referirse y en la cual obtener sentido. Esta capacidad de ir conformando la realidad y además de asignarle un sentido es un reto que interpela también a los católicos españoles como tales.

B) *Dotar de mayor sentido a la ciencia-técnica.* Un segundo reto al que debe enfrentarse hoy cualquier persona lo constituye el poder de la razón que han desarrollado las Ciencias empíricas. La «razón positiva» que han dado lugar a las Ciencias empíricas, tan útiles por otra parte al ser humano, nos han llevado también a una situación preocupante, como ha sido la de instalar el principio de que nada es verdad si no es comprobable, si no es experimentable.

No se trata aquí de negar el valor de lo científico, se trata de humanizar la razón positiva, a la luz de las creencias religiosas.

C) *Ubicarse en una sociedad de futuro.* Relacionado con los dos puntos anteriores, hay que considerar también el reto de construir una «sociedad para el futuro». El catolicismo, poco a poco, al ir avanzando los distintos tipos de sociedad (primitiva, agraria, industrial, posindustrial, metaindustrial) se ha ido «descolocando». Cuando la sociedad industrial empezó a avanzar más decididamente, la Religión católica empezó a no encajar con esas sociedades. Fue entonces cuando el secularismo construyó el modelo social y las pautas de comportamiento de los individuos al margen de lo religioso. Hoy somos so-

ciudades preponderantemente «de servicios». Esto plantea a los católicos su papel en la colaboración más decidida para la construcción de una sociedad futura más humana, respetando todo lo positivo que hay en la actualidad: se trata de aceptar más íntegramente el «tiempo» que se está viviendo, de tener sentido de él y de amarlo.

D) *Aportación al pensamiento creativo común.* Este desafío implica el de ser más activos en la construcción de las ideas y en la elaboración de pensamiento de cualquier tipo. Hay una demanda real de potenciar la construcción de la «historia pensante» de España, que necesita gente creativa y dialogante en la tarea de elaborar pensamiento.

E) *Construir Democracia.* Esta es la siguiente apuesta: dejar de pensar en una democracia formal para ir creándola día a día. La democracia no es un fin. Es un método, un sistema político muy válido, pero que exige una mentalidad abierta y una participación. Y los católicos españoles, como en general todos los ciudadanos, hasta el momento, se comprometen y participan poco. El creyente no puede dejar de participar por miedo a complicarse la existencia, no puede seguir evitando el comprometerse, pues la democracia supone y exige una convivencia más ética, espacios sociales más amplios y más libres. Para ello todos los ciudadanos —también los católicos— tienen que familiarizarse mejor con los mecanismos de participación activa.

F) *Responder al pragmatismo-hedonismo.* El individuo de hoy parece muy obsesionado con la idea de «vivir lo mejor posible»: se desea aquí y ahora el mayor placer posible. La sociedad parece como si quisiera desquitarse de siglos de penuria, de obligada austeridad material y de vivir «cara a la muerte», debatiéndose en cierta pobreza. Por ello, se lanza hacia todo lo que considera vida, y vida placentera.

La tendencia pragmático-hedonista, prevalente en parte de la sociedad, afecta también al cambio de valores en los católicos. Así, Dios se relega como «constructor inútil», «alguien poco eficaz» funcionalmente. Así, lo religioso es una opción personal, no negada, sino más bien devaluada en el sentido de que es poco eficaz para las «realidades» en que se juega el prestigio y el poder social y el placer y el disfrute individual.

Esta tendencia posibilita también que se caiga en diversas trampas: la del «presentismo», el vivir el «aquí y ahora», sin considerar el

pasado, ni tener visión de construir para el futuro. Otra trampa es la de «olvidarse de hacer preguntas». El pragmatismo-hedonismo lleva a un «pasotismo» religioso: uno no se pregunta o no se plantea temas como el paso del tiempo, la vejez, la finitud propia, las necesidades de los demás, el tema de Dios, el más allá o la muerte.

El católico español tiene que apostar por posicionarse seriamente ante estos temas, por investigar consciente y responsablemente sobre la existencia de Dios, por potenciar un sentido católico del gozo, del éxito y de los beneficios, por encontrar fórmulas para ayudar al «otro» (parados, madres solteras, drogadictos, hijos de parejas rotas, alcohólicos, enfermos de SIDA, emigrantes,...).

H) *Comunidad versus individualismo*. Otro reto importante es el del exceso individualismo o egotismo, directamente relacionado con la tendencia de pragmático-hedonista. El creyente tendrá que volver a reconocer que la persona humana es un lugar «de encuentro», es decir, que sólo «encontrándose» en verdad con la Naturaleza, con el arte y sobre todo con los demás, la persona se realiza. A veces los individuos, incluidos los católicos, ceden al instinto inconsciente de destruir al otro/a y luego, tras hacerlos caricatura, lo buscan para «realizarlo» y realizarse ellos mismos.

Estas tendencias plantean, también a los católicos, la conveniencia de autoconocerse más y autoposeerse, pero no para autoprotegerse de la sociedad, sino para poder autoentregarse al servicio de los otros, sean éstos quienes sean.

I) *Coherencia entre el Ser y el «Decir Serlo»*. Por último, creyentes y no creyentes tienen por delante el reto de lo que podría llamarse la «consistencia de identidad». Lo que se «es» no puede continuar diluyéndose para poder ser más aceptado socialmente. Uno no puede seguir dudando de lo propio y seguir moviéndose en la ambigüedad. Se está produciendo una desidentificación, lo que afecta también a los católicos como tales. Esta desidentificación se une a una especie de atonía o anomía en ciertos sectores católicos.

La sociedad secular plantea al catolicismo mayores exigencias de coherencia interna entre lo que es y lo que dice ser.

# El sector sanitario (\*)

---

Jordi Cais (University of California UCSD)  
Emilio J. Castilla (Stanford University) (1)

*Para Esteban Pinilla de las Heras  
In Memoriam  
por su lucha por la vida*

El sector sanitario es una muestra de las transformaciones sociales que se producen en España en los últimos años (2). En tres décadas España pasa de ser uno de los países con mayor mortalidad de Europa, a ser uno de los que mantiene unos niveles de salud más altos. Al inicio de la década de los noventa la esperanza de vida de la mujer española supera ya los 80 años, logrando poco después una de las tasas más altas del mundo. Estas transformaciones se producen por causas poco analizadas.

---

(\*) Es una síntesis del capítulo 6, original del V Informe FOESSA, dirigido por Jesús M. DE MIGUEL, con el título «Salud y Sanidad», págs. 823-1106. La Síntesis ha sido elaborada por el mismo director, Jordi Cais y Emilio J. Castilla.

(1) El Informe original contó además con la inestimable colaboración de Josep A. RODRIGUEZ (Universitat de Barcelona), Albert J. JOVELL (Harvard University), Ana COLLADO (Universitat de Barcelona) y Pedro GALLO DE PUELLES (London School of Economics). El presente análisis sobre el sector sanitario español incluye únicamente la investigación realizada por los tres autores.

(2) Los autores agradecen muchísimo la colaboración inicial de Ruth V. AGUILERA (de Harvard University) en el análisis de las morbilidades, y de Mauro F. GUILLEN (del MIT) en la estructura del sector sanitario. También se aprecian las críticas y sugerencias de María DOLORES NAVARRO (Harvard University), así como de Oscar GUASH (Universitat de Barcelona) y de Omar G. PONCE DE LEON (México). Se agradecen las opiniones e información de las personas entrevistadas a principios de 1994, muy especialmente a Leopoldo ARRANZ, María-Teresa BAZO, Carmen DOMINGUEZ ALCON, José M. FREIRE, Albert J. JOVELL, Jacint REVENTOS, Josep A. RODRIGUEZ, Andreu SEGURA, Miguel PORTA, Joan RAMON VILLALBI, Javier YUSTE y Victoria ZUNZUNEGUI. Sentimos mucho la muerte de Leopoldo ARRANZ, que colaboró entusiastamente en la presente investigación. Una ayuda excepcional provino de la posibilidad de utilización de la encuesta de Salud y Cultura Sanitaria (de 1990) realizada por el CIRES (Centro de Investigación de la Realidad Social); por ello agradecemos la posibilidad de utilizar esos datos a Juan DIEZ NICOLAS, así como la colaboración y ayuda recibida de su parte. También agradecemos al Instituto Nacional de Estadística la accesibilidad a ciertos datos provisionales, y la información proporcionada por el Centro de Investigaciones Sociológicas (gracias a la amabilidad de Joaquín ARANGO y de Angeles VALERO), entre otras instituciones y personas. Los autores agradecemos además la ayuda técnica de Mon GARITONANDIA y de Carolina SALVA.

## 1. EL MISTERIO DE LA SALUD DE LAS ESPAÑOLAS

En el contexto de los países avanzados del mundo España es un caso insólito que socializa la *sanidad* antes que la *educación*. En los años del inicio del desarrollo —en la década de los sesenta— existe un sistema de seguro sanitario para la población que es bastante avanzado en comparación con otros países. Pero los indicadores de salud de la población no son tan buenos. El progreso es importante, y no debido únicamente al desarrollo económico. En cierta forma parece que el desarrollo sanitario antecede al desarrollo económico. Eso lleva a un cierto misterio sobre la buena *salud* de los españoles y sobre todo de las españolas.

La esperanza de vida al nacer (para mujeres) es uno de los mejores indicadores positivos de salud que existen. A principios de siglo en España era de 36 años. En las dos primeras décadas se eleva hasta los 42 años aproximadamente. Da un salto importante hacia 1930, alcanzando ya los 52 años. La Guerra Civil produce que ese progreso se estanque casi completamente (en el caso de los varones incluso retrocede un poco). En 1950 se nota otro estirón, hasta los 64 años, y en 1960 alcanza ya los 72 años, siendo una esperanza de vida bastante alta para la época. Se entiende que el desarrollo económico esperado tiene ya poco recorrido por mejorar: el objetivo es pasar de 72 a 80 años de esperanza de vida (en la mujer, al nacer), cosa que se consigue hacia 1990. Ahora se trata de que el varón —español— llegue a niveles similares, pues en la misma fecha sólo alcanza los 73 años.

La reducción es espectacular en la tasa de mortalidad infantil (TMI). Pero igualmente esa reducción precede al desarrollo, aunque todavía hay posibilidades de progreso. A principios de siglo moría en España uno de cada cinco niños/as antes de su primer cumpleaños. En 1930 y en 1940 esa proporción se reduce a la mitad. En 1950 vuelve a reducirse a otra mitad: un 6 por ciento. En 1960 la TMI infantil es todavía un 3,5 por ciento. La expectativa es que el desarrollo económico (y social) reduzca esa tasa a menos del 1 por ciento. Esto es difícil en los años sesenta, pues la natalidad es todavía alta. Se observa cómo el cambio familiar va por detrás del desarrollo general de la sociedad.

El sistema de seguridad social está en clara expansión a pesar —o a causa— de la crisis económica. En 1975 supone el 9 por ciento del PIB, mientras que en 1982 crece hasta el 12 por ciento. En cuanto a financiación el sistema es mixto, pues combina las cotizaciones a la Seguridad Social (de patronos y trabajadores) y las transferencias de los presupuestos generales del Estado. En estos años el modelo amplía progresivamente esta segunda partida, pasando del 4 por ciento en 1975 al 17 en 1981. La mayor parte de la Seguridad Social está pagada por las empresas (el 85 por ciento directamente por los/as empresarios), lo que según ellos/as daña la competitividad y desincentiva la creación de empleo. Se entiende que la aportación del Estado a los ingresos de la Seguridad Social va a ser creciente cada año. En cuanto a los gastos las prestaciones económicas suponen los dos tercios, y las prestaciones sanitarias casi un tercio. Las prestaciones económicas están en expansión (incluyen pensiones, incapacidad laboral transitoria, invalidez, protección a la familia, etc.), y dentro de estos tipos las pensiones es la categoría cada vez mayor: pasa del 67 por ciento de las prestaciones económicas al 85 por ciento. Entre 1975 y 1982 pasan del 60 por ciento de los gastos al 68 por ciento; mientras que sanidad (prestaciones sanitarias) disminuye relativamente algo, del 34 al 29 por ciento.

En cuanto al gasto la sanidad es un tercio de la Seguridad Social, pero que basa su importancia no tanto en el coste total —aunque es importante— como en que supone recursos y equipamiento propio y no sólo prestaciones económicas. El sistema sanitario público es un logro del franquismo, y curiosamente es con la democracia cuando empieza a recibir las críticas mayores. Sin embargo, en los primeros años tras la Constitución (de 1978) no se producen grandes cambios en los modelos de sanidad del sector publico, salvo una cierta reorganización interna o coordinación de competencias dispersas. En 1974 se crea una Comisión Interministerial para la Reforma Sanitaria (CIRS), que eleva las recomendaciones al Gobierno poco antes de la muerte de Franco, pero carece luego de efectividad.

En 1977 se crea el Ministerio de Sanidad y Seguridad Social, que en 1981 cambia a ser Ministerio de Trabajo, Sanidad y Seguridad Social, para unos meses después pasar a ser el Ministerio de Sanidad y Consumo (MSC). Los primeros años después de la muerte de Franco se consumen en organizaciones y reorganizaciones, sin gran impacto

en la sanidad española. El logro más importante de coordinación general es la creación en 1978 del Insalud (Instituto Nacional de la Salud). El problema más grave es la epidemia del *síndrome tóxico español*, STE (epidemia por supuesto envenenamiento de aceite de colza adulterado), que se desarrolla en 1981, y que a su vez enmascara la segunda epidemia importante —la de *sida*— que en ese año no ha hecho más que empezar.

Pero el cambio más importante de los años setenta en sanidad es el nivel de salud de la población. Es precisamente en esos años que España da el salto de ser uno de los países peores de Europa, a ser uno de los países con mejores indicadores. Dado el nivel de desorganización y fragmentación del sistema sanitario público, y de las desigualdades regionales y sociales, eso representa una sorpresa considerable. En 1970, por primera vez la esperanza de vida de los españoles (y sobre todo de las españolas) es superior a la media europea. En apenas tres décadas la tasa de mortalidad infantil se reduce consecutivamente a la mitad: es un 4 por ciento en 1960, un 3 en 1970 y un 1 por ciento en 1980. Los sociólogos/as no justifican ese progreso. La explicación que se da es la del esfuerzo realizado por la sanidad española (se entiende que pública). Sin embargo, esta no puede ser la explicación total.

## 2. ACTITUDES DE LA POBLACION

La población española se siente fundamentalmente sana. Más de dos tercios son personas que afirman estar totalmente sanas o más bien sanas. Hay sólo un 15 por ciento de personas que están o se sienten enfermas. (Véase la Tabla 6.1). Las mujeres se consideran un poco más enfermas que los varones, confirmando pautas que ya se conocen de otros estudios. La mujer acepta mejor la etiqueta de «enferma» y las pautas de pasividad y dependencia, sin que esté necesariamente más enferma que el varón. Además la estructura de edades es más aviejada en el caso de las mujeres (la esperanza de vida es siete años superior a la de los varones en España), por lo que la probabilidad de estar enferma es también mayor.

La variable explicativa central en la auto-percepción de la salud es la edad: en el grupo de 18 a 21 años apenas hay un 2 por ciento de

TABLA 6.1  
 NIVEL DE SALUD POR GENERO Y EDAD  
 (En porcentajes)

NIVEL DE SALUD	TOTAL	GENERO		GRUPOS DE EDAD (EN AÑOS)					
		Mujer	Varón	18-21	22-25	26-35	36-45	46-60	Más de 60
Totalmente sano	34	33	35	56	54	46	41	23	11
Más bien sano	34	33	35	32	35	39	38	36	25
Ni sano ni enfermo	16	18	15	8,9	8,8	11	15	21	24
Un poco enfermo	11	13	9,8	1,7	1,5	2,7	5,1	15	2
Enfermo	4,2	3,9	4,4	0,5	0,6	0,7	1,5	5,2	12
NS/NC	0,2	0,2	0,2	0,3	0,1	0,2	—	0,1	0,5
TOTAL	100								
	(8.500)	(4.388)	(4.112)	(816)	(764)	(1.696)	(1.522)	(1.841)	(1.860)

Pregunta 55: «Hablando ahora de temas de salud: en general, ¿se considera usted una persona...?»

FUENTE: Encuesta FOESSA 5 (junio 1993), 8.500 casos, muestra nacional.

enfermos/as, mientras que en las personas mayores de 60 años la proporción se eleva al 41 por ciento. En las personas jóvenes más de la mitad (el 56 por ciento) se consideran totalmente sanos/as, mientras que ese porcentaje va descendiendo según la edad hasta el 11 por ciento en las personas mayores de 60 años. Las diferencias son graduales —lo cual es esperable—, pero es en el grupo de edad más elevado donde las diferencias se elevan más. La edad es el factor que transforma todo en salud, es la gran variable biológica que condiciona la realidad, y por tanto también la percepción de la realidad.

La clase social no está asociada demasiado con la edad (existe una relación doble en ambas direcciones). Hay una asociación clara entre clase social subjetiva y estado de salud autopercebido. En ambos casos nos movemos en el mundo de lo subjetivo, de la autoidentificación; sin embargo, las relaciones aparecen claras. En la llamada «clase alta» (que en la encuesta incluye clase alta y media alta) hay sólo un 6 por ciento de personas enfermas; porcentaje que va creciendo según desciende la clase social subjetiva hasta un 54 por ciento en la llamada «clase pobre». El salto entre clase «obrero» y «pobre» es grande: del 20 por ciento de enfermos/as al 54 por ciento. Se debe a que la denominación de pobreza o de clase pobre tiene una connotación de penuria, de enfermedad, edad avanzada y dependencia. Es, pues, una clasificación relativamente tautológica. La mitad de la muestra se autoclifica como clase media («media-media»), y en esa clase hay un 10 por ciento de personas enfermas, *versus* un 76 por ciento de personas sanas. Las diferencias, pues, no están en los dos extremos, sino sólo en uno: la clase *pobre* es también clase *enferma*; todo ello dentro de un marco de autopercepción. La distribución de la salud es progresiva y lineal, mientras que la de enfermedad se eleva abruptamente en el caso de los estratos más pobres. Las personas que se consideran «ni sana ni enferma» se distribuyen homogéneamente en todos los grupos sociales en una banda que oscila entre el 13 y el 19 por ciento.

Las diferencias máximas se observan al analizar los niveles de educación formal. La población que se siente enferma varía entonces desde el 2 por ciento si tiene estudios universitarios a un 54 por ciento si son analfabetos/as. Existe una relación entre edad y clase social. Las personas con menos estudios son mayores, y de clase social más baja. Al acumular esos factores a través de la variable educación se producen las diferencias más extremas. De nuevo la relación es lineal

(y gradual), pero se extrema en los grupos más desventajados, en este caso claramente en el grupo de analfabetos/as y de población sin estudios primarios. La educación se puede, pues, considerar como una variable central en el tema de percepción de salud en España, algo que ya se sabía por otros estudios previos.

En la Tabla 6.2 se presentan los datos de la población que padece una serie de deficiencias y síntomas comunes. Se agrupan por un lado situaciones «normales» como utilización de gafas, o personas que no oyen bien (*que dicen* que no oyen bien), con dientes cariados, o que utilizan dentadura postiza. Se les pregunta también por una serie de síntomas poco definidos, como dolor de espalda o de huesos frecuente, si sufre dolores de cabeza casi todos los días, si tiene dificultades para dormir la mayoría de las noches (y como complemento informativo si suele dormir la siesta), y si toma algún medicamento diariamente. Finalmente se les pregunta si fuma tabaco y si bebe alcohol todos los días. Las contestaciones no representan estrictamente la realidad, sino la autopercepción de lo que ocurre en la población total.

Apenas hay diferencias de deficiencias por género, salvo una utilización mayor de gafas entre mujeres. Sin embargo, sí que hay diferencias respecto a los síntomas. Las mujeres presentan bastantes más casos de dolores de espalda (hasta ser el 41 por ciento), más del doble de dolores de cabeza diarios, problemas para dormir, duermen mucho menos la siesta, y toman más medicamentos. En contraprestación los varones fuman 1,8 veces más que las mujeres y beben (alcohol, diariamente) 5,3 veces más. La mujer aparece, pues, con más molestias y dolores difusos, pero objetivamente no se diferencian mucho de los varones, salvo que admitan que son menos drogodependientes (de tabaco y alcohol).

Las mayores diferencias se observan por edad, sobre todo en el uso de dentadura postiza (va desde el 2 por ciento en jóvenes al 61 por ciento en viejos/as), utilización de medicamentos (del 6 al 61 por ciento), o en dolores de espalda (del 11 al 56 por ciento). La pauta de fumar se concentra en la población de 22 a 35 años, en donde fuma tabaco la mitad de la población. La conducta de beber diariamente (que es subestimada) aparece más errática aunque es mayor en ese mismo grupo de 22 a 35 años de edad. El no ver adecuadamente, no oír bien, y utilizar dentadura postiza depende de la edad y del dete-

TABLA 6.2  
POBLACION CON DEFICIENCIAS Y SINTOMAS, POR GENERO Y EDAD  
(En porcentajes)

DEFICIENCIAS Y SINTOMAS	TOTAL	GENERO		GRUPOS DE EDAD (en años)					
		Mujer	Varón	18-21	22-25	26-35	36-45	46-60	Más de 60
Utiliza gafas	50	53	46	33	35	32	35	63	76
No oye bien	20	20	20	12	11	13	16	21	36
Tiene dientes cariados	47	47	48	45	42	50	47	52	43
Usa dentadura postiza	23	24	22	2,5	3,3	4,9	12	30	61
Sufre dolor de espalda	34	41	27	11	15	25	27	45	56
Sufre dolores de cabeza	13	18	8,0	5,5	6,1	9,2	12	19	19
Tiene dificultades para dormir	18	21	14	5,9	7,9	10	14	22	32
Suele dormir la siesta	20	15	27	14	14	14	16	21	33
Toma medicamento diariamente	26	30	23	6,4	7,5	11	13	32	61
Fuma diariamente	38	27,0	50	41	50	53	45	29	20
Bebe (alcohol) diariamente	13	4,3	23	10	15	15	14	15	10
N	(8.500)	(4.388)	(4.112)	(816)	(764)	(1.696)	(1.522)	(1.841)	(1.860)

Pregunta 57: «¿Cuál de las siguientes cosas le ocurren a usted actualmente? (Leer y señalar cada una).—Utiliza gafas o lentillas (diariamente).—Tiene muelas o dientes cariados (picados).—Tiene dentadura postiza (o piezas dentales que se puedan quitar y poner).—Toma algún medicamento diariamente.—Tiene dolor de cabeza casi todos los días.—Tiene dificultades para dormir (la mayoría de las noches).—Suele dormir la siesta.—Tiene frecuentemente dolor de espalda o huesos.—No oye bien.—Fuma tabaco todos los días.—Bebe alcohol todos los días.

FUENTE: Encuesta FOESSA 5 (junio 1993), 8.500 casos, muestra nacional.

rioro biológico. Pero no son tan esperables las diferencias por edad en el caso de los dolores de espalda y dificultades para dormir (y al mismo tiempo dormir la siesta). Hay, pues, diferencias explicables por edad, pero otras dependen de la estructura familiar y social.

La distribución de deficiencias, síntomas y adicciones depende de la edad. Sin embargo, la combinación de ser mayor y vivir solo es negativa (salvo para los dolores de cabeza o para el hábito de fumar tabaco). El ser joven y vivir solo es también un sistema menos sano de vida, pues concentra más casos de fumar (nada menos que el 62 por ciento) y de beber alcohol diariamente (el 22 por ciento), es decir, prácticamente el doble de proporción que la población general. La asociación es estrecha con clase social (aunque aquí se emplea sólo la *clase social subjetiva*) (3) en el sentido de que cuanto más baja es la clase social más abundantes son las deficiencias, síntomas y adicciones. Se refuerza así la teoría de la *underclass* (infraclase o subclase). La clase pobre (autoidentificada) tiene más de todo, sobre todo mucha mayor utilización de dentadura postiza, sordera relativa, dolores de todo tipo, dificultades para dormir, medicamentos, y beber alcohol. Sin embargo, las adicciones parecen correlacionar más con clase social que con edad, y son los obreros/as (las personas que se identifican con «clase obrera») los que más fuman (40 por ciento). Clase social y salud están relacionadas en ambas direcciones, es decir, una persona de clase baja termina sufriendo más problemas; pero también una persona con problemas de salud tiende a descender de clase social. El tema es, pues, más complicado, y no se puede analizar únicamente con datos de encuesta.

Más de la mitad de la población (el 52 por ciento) no utiliza ningún sistema de control de natalidad, básicamente porque es muy joven, muy viejo/a o simplemente no tiene relaciones sexuales (los datos aparecen en la Tabla 6.3). A nivel nacional las pautas han cambiado recientemente. La píldora, que hace unos años era muy extendida ahora es utilizada únicamente por el 9 por ciento de la población to-

---

(3) La encuesta del FOESSA 5 no incluyó la variable de *clase social objetiva* según la profesión u ocupación principal del cabeza de familia (persona principal, o como prefiera llamarse). Eso imposibilita un estudio de las desigualdades por clase social (objetiva) de las diferencias sanitarias. La clase social subjetiva (autopercibida) es un sustituto incompleto, que no permite conclusiones importantes en el tema de desigualdad, aunque sí se pueden establecer relaciones e hipótesis.

TABLA 6.3  
 SISTEMA DE CONTROL DE NATALIDAD MAS UTILIZADO SEGUN EL GENERO Y LA EDAD  
 (En porcentajes)

SISTEMA DE CONTROL DE NATALIDAD	GENERO			GRUPOS DE EDAD (EN AÑOS)					
	TOTAL	Mujer	Varón	18-21	22-25	26-35	36-45	46-60	Más de 60
Interrupción	3,0	3,1	2,8	2,0	2,1	3,6	4,8	4,2	0,6
Ogino	1,0	1,2	0,8	0,3	0,8	1,4	2,0	0,9	0,4
Diafragma	0,9	1,1	0,7	0,3	1,0	1,7	1,7	0,8	—
Preservativo	20	13	29	34	42	34	24	9,7	0,9
Píldora	9,1	12	6,0	5,0	13	21	13	3,7	0,3
DIU	2,9	3,9	1,9	—	0,8	6,1	7,2	1,5	—
Esterilización	3,0	3,4	2,5	—	0,3	3,5	7,7	3,8	0,2
Otro	0,1	0,1	0,1	0,2	—	0,1	0,2	0,2	—
Ninguno (a)	52	55	50	52	23	23	32	66	90
NS/NC	7,3	7,7	6,9	5,7	5,9	6,6	7,5	8,9	7,3
TOTAL (%)	100								
	(8.500)	(4.388)	(4.112)	(816)	(764)	(1.696)	(1.522)	(1.841)	(1.860)

Pregunta 56: «¿Qué sistema de control de natalidad utiliza usted más a menudo?» Señalar sólo uno, el más frecuentemente utilizado en la actualidad.)

Nota: (a) Ninguno, no utiliza, no los necesita.

FUENTE: Encuesta FOESSA 5 (junio 1993), 8.500 casos, muestra nacional.

tal, mientras que el preservativo —quizá debido al sida y a la propaganda a favor— se ha cuatuplicado: ha pasado del 5 al 20 por ciento, situándose en el sistema más popular y empleado. Aunque los métodos son utilizados por parejas (varón-mujer) en casi todos los casos se observan diferencias según el género. Sólo un 13 por ciento de mujeres reconocen usar el preservativo, mientras que son el 29 por ciento de los varones. Al revés, un 12 por ciento de mujeres señalan que el sistema de control de natalidad más utilizado es la píldora, la mitad en el caso de los varones. Por grupos de edad, son las personas de 22 a 35 años quien más emplean algún sistema (sólo un 23 por ciento no utilizan ninguno), mientras que son el 90 por ciento en el caso de las personas mayores de 60 años. A partir de los 36 años la población utiliza métodos más tradicionales (entre 36 y 45 años es la máxima de interrupción, ogino y diafragma) o permanentes (máxima de DIU y de esterilización). En cambio, las personas entre 22 y 25 años de edad utilizan mayoritariamente el preservativo (un 42 por ciento), y la píldora es máxima entre los 26 y los 35 años de edad (21 por ciento). Las relaciones parecen mantenerse, pero los sistemas han variado: disminuye la píldora y aumenta mucho el preservativo. Nada menos que un 52 por ciento de la población de 18 a 21 años de edad en España afirman que no utilizan ningún sistema de control de natalidad.

Cada vez más el estado civil hace variar menos las pautas de control de natalidad. Apenas existen diferencias entre solteros y casados, varones y mujeres conjuntamente. Los solteros/as son más activos (el 56 por ciento utiliza algún sistema de control) que los casados/as (el 48 por ciento). La diferencia es considerable en la utilización del preservativo: son el 38 por ciento de los solteros/as y el 14 de los casados/as. Las personas casadas utilizan un poco más todos los métodos de control de natalidad, pero usan tres veces menos el preservativo. No hay prácticamente diferencias entre el control que realizan las personas que viven con sus padres que las personas casadas (y tienen hijos/as). La diferencia está en la sobreutilización del preservativo entre las personas más jóvenes que viven con sus padres. Paradójicamente las personas más activas sexualmente parecen ser las que viven solas, ya que el 72 por ciento de ellas utilizan algún sistema de control de natalidad. En las personas mayores (que viven con sus hijos/as, con otros parientes, o viven solos/as) se observan los porcen-

tajes mayores de no utilización de sistemas de control de natalidad (entre el 70 y el 85 por ciento) y también de no constestación a la pregunta (7 al 10 por ciento).

La variable religiosidad —que está asociada a la edad— produce diferencias esperables en el tema de control de natalidad. Las personas ateas son seguramente las más activas (un 66 por ciento controla la natalidad), y las que se identifican como «muy buen católico/a» son sólo el 22 por ciento. En cualquier caso entre las personas que se identifican como *muy buen católico/a* hay un 2 por ciento que utilizan la interrupción, un 7 el preservativo, un 3 la píldora e incluso hay un 1 por ciento de esterilizaciones. El practicar o no la religiosidad está asociado con la utilización de todos los métodos conocidos de control de natalidad, sobre todo de preservativo (que varía del 7 al 24 por ciento desde los muy buenos católicos/as a los católicos/as no practicantes), píldora (del 3 al 13 por ciento), DIU, y esterilizaciones (del 1 al 4 por ciento).

El sida es un caso específico de actitudes sanitarias, que adquiere enorme popularidad en los años noventa debido al desarrollo espectacular de la enfermedad en España (se convierte en el país de Europa con más casos). En la Tabla 6.4 se presentan los últimos datos que se conocen sobre las creencias de los españoles/as respecto de los medios de transmisión usual del sida. No hay apenas diferencias por género (varón/mujer). Los varones parecen creer algo más en los medios menos probables, pero se muestran parecidos en el resto. Las personas mayores de edad son las más intransigentes: se muestran más sospechosos de los medios imposibles, y de los improbables, pero curiosamente no son recelosos de los medios que sí es posible que transmitan el sida. Las personas de 18 a 21 años son dudosos/as de los medios poco probables; los más informados son las personas de 22 a 25 años de edad. Es decir, en el caso del sida, se observan dos pautas: una de intransigencia, que tiende a dar demasiada importancia a medios que no son de transmisión, y de medios improbables. La segunda pauta es de información: tienden a no ser recelosos, ni intransigentes, sino simplemente mejor informados de los medios que sí comunican el sida.

España concentra el 15 por ciento de todos los casos europeos de sida. Pero como el registro es lento es posible que ese porcentaje —cuando se verifiquen finalmente los diagnósticos en trámite— se

TABLA 6.4  
 CREENCIAS RESPECTO DE LOS MEDIOS DE TRANSMISION DEL SIDA  
 SEGUN EL GENERO Y EDAD DEL ENTREVISTADO/A  
 (En porcentajes)

POSIBLE TRANSMISION DEL SIDA	TOTAL	GENERO		GRUPOS DE EDAD (en años)					
		Mujer	Varón	18-21	22-25	26-35	36-45	46-60	Más de 60
Por el aire que respiramos	1,3	1,2	1,4	0,3	0,1	0,3	0,7	1,6	3,4
Estrechar la mano de una persona con sida	1,8	1,8	1,9	0,4	0,7	0,7	0,9	2,6	3,9
Estudiar junto a una persona que tiene sida	2,1	1,9	2,2	0,4	0,2	1,2	1,1	3,0	4,5
Trabajar con una persona que tiene sida	4,3	4,2	4,3	0,6	1,3	2,6	3,3	5,6	8,1
Utilizar el mismo peine	11	10	11	4,0	4,9	6,8	9,3	14	18
Convivir	13	13	13	7,1	6,2	7,7	12	16	20
Beber del mismo vaso	16	16	16	8,7	6,5	9,5	14	20	27
Besar (en la boca) a una persona con sida	38	38	37	28	25	28	36	43	52
Utilizar su maquinilla de afeitarse	71	70	72	75	79	75	72	70	65
Mantener relaciones sexuales con alguien seropositivo	90	90	89	91	93	91	91	90	85
Mantener relaciones sexuales con alguien enfermo de sida	94	94	94	97	97	96	96	94	90
N	(8.500)	(4.388)	(4.112)	(816)	(764)	(1.696)	(1.522)	(1.841)	(1.860)

Pregunta 60: «Respecto del sida, ¿usted cree que se puede contagiar por...?» (Leer y señalar en cada caso).  
 FUENTE: Encuesta FOESSA 5 (junio 1993), 8.500 casos, muestra nacional.

incremente hasta el 17 o el 18 por ciento. La progresión de casos ha sido rápida: un caso en 1981, 4 en 1982, 14 en 1983... hasta 4.131 casos nuevos en 1992, ya confirmados. La primera década (1981-1990) se cierra con 10.350 casos confirmados de sida en España, con casi un 3 por ciento de casos pediátricos. En total el 82 por ciento son varones (86 por ciento en Europa). Las estimaciones son que el 15 por ciento corresponden a personas homosexuales o bisexuales (frente al 44 por ciento en Europa). El 64 por ciento son consumidores/as de drogas (UDVP, o usuarios/as de drogas por vía parenteral, actualmente denominados/as UDI o usuarios/as de drogas inyectables). Esos 7.489 casos incluyen 2.723 que ya han muerto en la década, es decir, una letalidad del 36,4 por ciento (en Europa es del 45,5 por ciento). Letalidad media que se eleva al 46 por ciento en el caso de homosexuales/bisexuales. El 2 de abril de 1991 se llega a 8.199 casos de sida en España y 2.640 defunciones. La letalidad sube ligeramente hasta el 39 por ciento. La cuarta parte de los casos se concentran en Cataluña, y el 21 por ciento en Madrid. Al finalizar 1993 hay ya 22.655 casos de sida en España, observándose un aumento en la edad media de las personas afectadas. El sida es el problema sanitario más importante de la última década (4).

### 3. RECURSOS DEL SECTOR SANITARIO

El sistema sanitario español (que se caracteriza por ser desequilibrado, desorganizado, sin una adecuada planificación global y confuso en sus objetivos) no impide que la salud de la población sea buena, si bien parecen subsistir todavía numerosos problemas de salud pública: enfermedades infecciosas, salubridad, envenenamientos, epidemias, accidentes. Un análisis objetivo de los problemas del sistema sanitario español conduce a la investigación hacia otras variables distintas a las relacionadas con los recursos sanitarios para explicar la buena

---

(4) El análisis del sida en España aparece con detalle en el Informe original, en un extenso subcapítulo, 6.9, «La epidemia del sida», págs. 1007-1045. Se estudia el desarrollo de la enfermedad, las medidas sanitarias, el impacto en la población, los efectos queridos y no queridos. Se definen diez hipótesis sobre el desarrollo del sida en España, y en especial las políticas sanitarias y sociales desarrolladas en la última década (págs. 1034-1038). La bibliografía de ese capítulo en el Informe original (págs. 1087-1106) recoge las contribuciones más importantes.

salud de la población. Parece que a partir de un cierto desarrollo los niveles de salud dependen más de variables estructurales no necesariamente sanitarias. Nuestra hipótesis es que el nivel de salud de la población *no* depende de manera directa de los recursos sanitarios existentes ni de su utilización, al menos a partir de cierto grado de desarrollo económico y sanitario. Las altas desigualdades socio-sanitarias son, sin embargo, el contrapunto a esa situación sorprendente del caso español. El sistema público sanitario juega todavía un papel central en la consecución de una sociedad con menos diferencias sociales y sanitarias.

Durante el presente siglo el sistema sanitario español pasa por diversas formas y modelos, que culminan en 1944 con la creación del Seguro Obligatorio de Enfermedad (SOE), y que crece transformándose en el sistema de Asistencia Sanitaria de la Seguridad Social (SS) en 1967. Posteriormente se reorganiza como el Instituto Nacional de la Salud (más conocido como INSALUD) a partir de 1978, y en 1985 se convierte en el Sistema Nacional de Salud (SNS) (5). La historia del sistema sanitario español, con sus características esenciales, aparece resumida esquemáticamente en la Tabla 6.5.

En números globales, el sistema sanitario español actual no dispone de muchos recursos, ni produce tampoco un gasto demasiado alto. La creencia popular es considerar que el sector público sanitario es extenso, o incluso excesivo (en parte por la expansión urbana de los grandes hospitales del Insalud), pero la verdad es que los recursos institucionales son escasos, desorganizados, fraccionados e insuficientes. En números globales, España gasta en torno al 6 por ciento de su renta nacional en sanidad. Esto significa que el sistema sanitario español es relativamente barato, con un gasto respecto de la renta nacional que en 1987 era todavía el 82 por ciento de la media de los países de la OCDE. Sin embargo, se va acercando cada vez más a la pauta de los países desarrollados, que en las últimas décadas duplican el gasto y al mismo tiempo aumentan progresivamente la proporción del gasto con cargo al sector público.

---

(5) Una explicación detallada de la evolución del sistema sanitario español aparece en el Informe original (págs. 837-842) en el primer volumen, como parte del capítulo sobre Salud y Sanidad (págs. 823-1106).

TABLA 6.5  
EVOLUCION DEL SECTOR SANITARIO ESPAÑOL

PERIODO (en años)	ESTRUCTURA GENERAL	FINANCIACION	LEGITIMACION	BENEFICIARIOS/AS REALES	MODELO AL QUE SE TIENDE
1908-35	El Instituto Nacional de Previsión coordina seguros sociales inconexos.	Estado y cotizaciones.	Catolicismo reformista contrarrevolucionario.	Algunos/as trabajadores manuales.	Sistema integral de seguros sociales.
1936-43	Asistencia sanitaria en la Guerra Civil. Se siguen creando seguros.	Ley de Seguridad Social.	Los dos bandos contendientes.	Los soldados en el frente y los/as civiles en la retaguardia.	Hacia una coordinación del sector público bajo el Ministerio de Trabajo.
1944-66	Seguro Obligatorio de Enfermedad, en el marco de la Ley de Bases de la Sanidad Nacional.	Obra Sindical de Previsión Social cotizaciones y mutualidades laborales.	Falangistas, y a partir de 1964 los políticos del Plan de Desarrollo.	Ministerio de Trabajo, líderes del movimiento y «productores económicamente»	Un sistema para obreiros industriales.
1967-75	Asistencia Sanitaria de la Seguridad Social, organizada en la Ley de Bases de la Seguridad Social.	Trabajadores y empresarios fundamentalmente.	El Movimiento Nacional y la Comisaría del Plan de Desarrollo.	Grupos profesionales, hospitales y su equipamiento, industria farmacéutica, sector privado concertado.	Sistema para toda la población activa, empezando por jornaleros y continuando por clases media urbanas.
1976-81	Comisión interministerial para la Reforma, Sanitaria, que en 1978 crea el Insalud.	Creciente por parte de las empresas.	Ministerio de Sanidad (desde 1977) y la Constitución de 1978.	Industria farmacéutica y sector privado concertado.	Se compite entre dos modelos: privatización, la UCD; Servicio Nacional de Salud, la izquierda.

1982-85	Insalud, pero diseñándose el Servicio Nacional de Salud (público y con control del sector privado).	Creciente por parte del Estado.	Primer Gobierno socialista (1982-86) y autores de los borradores de la Ley de Sanidad.	Disminuye algo la corrupción y se para la privatización.	Unificación del sector público, con control de gasto, y reforzando la APS.
1986-90	Desarrollo de la Ley General de Sanidad (aprobada en abril de 1986) y del Sistema Nacional de Salud.	Hacia los Presupuestos Generales del Estado (a largo plazo).	Segundo Gobierno socialistas (1986-90).	La población en general y el sistema sanitario.	Universalización del sistema (toda la población), descentralización del sector público (en CC.AA.)
1991-93	Consolidación del SNS y transferencias a las Comunidades Autónomas.	Hacia los Presupuestos Generales del Estado (a largo plazo).	Tercer Gobierno socialista (1990-93).	Población total. Atención a enfermos/as del sida.	Concentración de recursos públicos en el SNS; coexistiendo con un sector privado competitivo.
1994	SNS con planificación interterritorial.	Recortes de presupuestos e inicio de tiquets moderadores.	Cuarto Gobierno socialista, sin mayoría parlamentaria (1993-).	Universalización de la población. Creciente beneficio del personal del sector sanitario.	Público/privado. Atención nueva a ancianos/as y pacientes crónicos.

España mantiene también un nivel relativamente bajo de gasto público en sanidad, siendo en 1987 el 72 por ciento, frente al 77 que es la media de la OCDE. Es la proporción más baja (con Portugal el 61 por ciento y Estados Unidos el 41) de los países de la OCDE. Aunque existen excepciones, la tendencia apunta a que los países más desarrollados gasten cada vez más recursos en salud, y sobre todo más recursos públicos. España mantiene un nivel por debajo de lo esperable, aunque se acerca de prisa a la media. La *ley del 70/30*, con aproximadamente un 70 por ciento de recursos públicos (en varios órdenes incluyendo, por ejemplo, hospitales) y un 30 por ciento de sector privado, apenas si ha cambiado en muchas décadas, a pesar de los cambios socio-políticos y reformas sanitarias que sí se han producido. La población cubierta por el sistema del Insalud llega a ser el 86 por ciento en 1983 y del 95 por ciento en 1987, pero la proporción del total de camas hospitalarias del Insalud es apenas del 46 por ciento en 1990. Lo peculiar del sistema sanitario español es que el sector público es más moderno, eficiente y desarrollado que la mayor parte del sector privado.

Los recursos sanitarios españoles siguen el modelo siguiente: *sobran médicos y faltan camas*. Esta pauta general requiere varias matizaciones, pero resume bien los problemas estructurales del sector sanitario español. Con un SNS relativamente similar al NHS británico, España tiene más del doble (2,5 veces) de médicos/as que Gran Bretaña (en relación con la población respectiva; como puede verse en la Tabla 6.6), e incluso el triple que otro país europeo meridional culturalmente próximo como es Italia. Pero España tiene pocas camas, con un 61 por ciento más población por cama que en Italia. España es uno de los países desarrollados peor dotados de camas hospitalarias y uno de los que contratan a un mayor número de médicos/as. El personal por cama es mayor que en Italia, Bélgica, Alemania y Francia. Las camas existentes no cubren bien las necesidades de la población, pues una elevada proporción son para urgencias, enfermos/as agudos o para mentales crónicos. El cambio en la estructura de edades está provocando un desajuste adicional. El problema no radica en la dotación de personal (1,6 personas por cada cama de hospital), sino en la escasez de camas y en las largas estancias medias de los/as pacientes (13 días), lo que conduce a que tan sólo el 9 por ciento de la población sea hospitalizada cada año (15 por ciento en Italia, 21 por ciento

TABLA 6.6  
RECURSOS SANITARIOS EN 1987

PAISES (a)	Habitantes por médico	POR CAMA DE HOSPITAL		Porcentaje de población hospitalizada al año	Días de estancia media en el hospital	Días de hospital por habitante al año
		Habitantes	Personal			
Grecia	300	194	1,17	12,1	11,0	1,4
España	295 <sup>(b)</sup>	209	1,58 <sup>(d)</sup>	9,0 <sup>(b)</sup>	13,0 <sup>(b)</sup>	1,2 <sup>(b)</sup>
Gran Bretaña	729	146	2,60	15,8	15,0	2,1 <sup>(b)</sup>
Portugal	390	211	1,70	9,3	12,4	1,1
Japón	638	66	0,77	7,5	52,9	3,9 <sup>(b)</sup>
Italia	897	130	1,37	15,0	11,0	1,6
Australia	488 <sup>(b)</sup>	98	3,75 <sup>(b)</sup>	21,6	6,1	3,2 <sup>(b)</sup>
Bélgica	311	119	1,25	14,6 <sup>(b)</sup>	16,3 <sup>(b)</sup>	2,8 <sup>(b)</sup>
Alemania	356	91	1,25	21,1	17,1	3,5
Holanda	424	36	1,96 <sup>(g)</sup>	11,0	34,8	3,8
Canadá	464	62	2,13 <sup>(f)</sup>	14,5	13,2	2,0 <sup>(c)</sup>
Francia	401	94	1,37 <sup>(e)</sup>	21,2	12,5	3,3 <sup>(b)</sup>
Suecia	374	79	1,85 <sup>(c)</sup>	20,0	19,7	4,2
Estados Unidos	428	189	2,75 <sup>(c)</sup>	14,7	9,6	1,7 <sup>(f)</sup>

FUENTE: OCDE, *Health Care Systems in Transition: The Search for Efficiency* (París: OCDE, 1990), págs. 148, 149, 150, 155, 172 y 196.

Notas: (a) Ordenados de menor a mayor porcentaje de gasto sanitario sobre la renta nacional en 1987.

(b) Corresponden a 1986.

(c) Corresponde a 1985.

(d) Corresponde a 1984.

(e) Corresponde a 1983.

(f) Corresponden a 1981.

(g) Corresponde a 1975.

en Francia o Alemania) y correspondan 1,2 días de hospital por cada habitante al año, la cantidad más baja de los países de la OCDE después de Portugal (1,1 días).

Las reformas sucesivas del sistema sanitario pretenden impulsar la red de asistencia sanitaria, pero el impacto de la tecnología y la institucionalización es tan grande que el resultado es el reforzamiento del sector hospitalario, sobre todo del público (dependiente del Insalud). Esa red hospitalaria, que en un 70 por ciento trabaja para el sector público, representa el corazón de la asistencia sanitaria. Una razón es que el punto de partida es bajo; la carencia de camas hospitalarias es notoria en el caso de España, lo que supone dedicar esfuerzos especiales a mejorar y expandir esa red. Eso no se logra a pesar del alto aumento del gasto hospitalario. Otra razón es que los hospitales pasan a dedicarse a verdaderas labores de atención primaria de salud (APS), con un crecimiento continuo del número de consultas externas e ingresos de urgencia. El resultado final es casi el peor: no se logra expandir el sector hospitalario público; sigue igual de mal repartido geográficamente; se detraen todos los recursos de la red de APS, y además se incluyen las mejores consultas primarias en los hospitales (las llamadas «consultas externas»).

En la Tabla 6.7 puede verse cómo a pesar de la creación de un sistema sanitario público universal desde los años cuarenta hasta los noventa (del SOE al SNS) la tasa de camas hospitalarias apenas varía: son 4,4 camas en 1949 por cada 1.000 habitantes y sólo 4,3 en 1990. En la actualidad hay menos camas que en 1949 y casi la misma proporción de sector público (baja un poquito). Pero se ha cuatriplicado el personal por cama, y hay nueve veces más personal de enfermería titulado, mejorándose sólo levemente la ocupación de los hospitales. Desaparecen muchos hospitalillos privados y tradicionales (el 51 por ciento en cuatro décadas). Este equilibrio es sorprendente, pues la necesidad de camas es clara y la concentración de recursos alta. A pesar de la falta de camas (públicas) se mantiene el sistema a bajo rendimiento, con estancias largas, aunque se han reducido últimamente (de 15 a 12 días de estancia media en una sola década 1980-1990), y tasas de ocupación relativamente bajas (76 por ciento), que mejoran lentamente en el tiempo.

¿Se produce realmente una privatización del sistema sanitario español? La pregunta no tiene una contestación fácil. Si nos atenemos

TABLA 6.7  
EVOLUCION DE LOS HOSPITALES EN ESPAÑA

CARACTERISTICAS DE LOS HOSPITALES	AÑOS					Indice 1990 1949 = 100
	1949	1963	1972	1980	1990	
Número de hospitales	1.622	1.648	1.287	1.084	820	51
Número de camas (a)	127.343	156.819	177.385	201.035	168.771	132
Promedio de camas nuevas anuales	...	2.105	2.285	2.956	-3.226	-153 <sup>(c)</sup>
Tamaño medio de los hospitales (camas/hospital)	78	95	138	186	206	264
Camas por 10.000 habitantes	44,5	49,3	51,6	53,8	42,6	96
Porcentaje de camas en el sector público	69,9	66,8	69,7	68,0	68,9	98
Consultas externas por cada cama	...	...	75	101	163	217 <sup>(d)</sup>
Personal por cama	0,34	0,48	0,77	1,35	1,44	424
Personal de enfermería titulado por cama	0,06	0,11	0,14	0,32	0,55	917
Porcentaje de ocupación de los hospitales	68	...	70	70	76	112
Porcentaje de habitantes ingresados anualmente	...	...	...	9,3	9,7 <sup>(b)</sup>	104 <sup>(c)</sup>
Promedio de estancias por paciente ingresado (en días)	...	...	...	14,8	12,2	82 <sup>(e)</sup>
Necropsias por 100 fallecidos/as	...	...	...	9,7	6,8	70 <sup>(e)</sup>

Notas: (a) A partir de 1972 se incluyen incubadoras.  
(b) Enfermos/as dados de alta por cada 100 habitantes.  
(c) 1963=100.  
(d) 1972=100.  
(e) 1980=100.

FUENTES: INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA, *Censo de establecimientos sanitarios y benéficos: Año 1949* (Madrid, INE, 1953), pág. 7.  
INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA, *Censo de establecimientos sanitarios: Año 1963* (Madrid, INE, 1966), pág. 1.  
INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA, *Estadística de establecimientos sanitarios con régimen de internado: Año 1972* (Madrid, INE, 1975), págs. 15 y 17.  
INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA, *Estadística de establecimientos sanitarios con régimen de internado: Año 1980* (Madrid, INE, 1984), págs. 19, 23, 49 y 74.  
INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA *Estadística de establecimientos sanitarios con régimen de internado: Año 1990* (Madrid, INE, 1993), págs. 48, 55 y 99.

al gasto en sanidad, el gasto del sector privado pasa de ser el 36,4 por ciento en 1980 al 34,6 en 1991; es decir, que desciende ligeramente. En valores absolutos el sector privado aumenta un poco, pero el aumento mayor corresponde al sector público. En porcentajes del PIB el sector sanitario (privado y público) pasa del 7,2 por ciento en 1980 a 7,8 en 1991 (6). Existe, pues, un extenso sector público (alrededor de las dos terceras partes) y un sector privado (una tercera parte) que apenas cambian en décadas, a pesar de que en el entretanto se crea el SOE, la SS, el Insalud y finalmente el SNS. Tampoco parece existir una tensión especial entre los sectores privado y público; a menudo no se distinguen. La realidad es que del sector público se benefician sobre todo los sectores privados sanitario, farmacéutico y de equipamiento, y que el sector privado sanitario se dedica sobre todo a los/as pacientes públicos. El grado de solapamiento e incluso de dependencia (o parasitismo) de ambos sectores es elevado. Se produce, pues, un doble fenómeno: a) el sector público copia miméticamente la organización, estructura y objetivos del sector privado, y b) el sector privado utiliza los/as pacientes y los recursos del sector público para sus propios intereses. Este doble proceso se solapa con los tres procesos descritos anteriormente: c) deterioro del sector público; d) un lento proceso de privatización institucional, y e) un proceso acelerado de multinacionalización del sistema sanitario. Esta multinacionalización se advierte también en el proceso de crecimiento de los seguros privados, que abarcan ya a más de 5 millones de personas.

En cuatro décadas el sector público hospitalario mantiene su proporción de camas (que pasa de ser el 69,9 por ciento en 1949 al 68,9 en 1990; o sea, de 31 a 32 camas públicas por cada 10.000 habitantes). No puede, pues, hablarse de un proceso de privatización hospitalaria, al menos en la propiedad de las camas (pasa de 13 a 14 camas privadas por 10.000 habitantes). Sólo en dos momentos —los años sesenta y los ochenta— se da un tímido desarrollo del sector privado, mientras que el final de la década de los setenta representa el auge del sector público. Es cierto que se crea mientras tanto un moderno SNS, pero es a costa —cama por cama— del deterioro y desaparición de las camas correspondientes a la Administración Local y Central (excepto del Ministerio de Educación y Ciencia, que tiene los hospitales

---

(6) Conviene consultar las páginas 1457 a 1480 del Informe original

clínicos universitarios). Se produce, pues —contrario a lo que a veces se piensa—, un proceso de centralización hospitalaria. Cuando crece el sector privado no son los sectores supuestamente de Beneficencia ni los de la Iglesia católica (ambos descendentes), sino fundamentalmente de los hospitales particulares, hacia 1980, y en menor medida la Cruz Roja (que algunos son reconvertidos en hospitales públicos). El sistema hospitalario español cambia para no cambiar (estructuralmente), y como el progreso global (del número de camas total) es mínimo. La conclusión fundamental es que la *estructura es relativamente independiente de la reforma*.

El sistema sanitario español es confuso. El sector público tiene muchos/as pacientes privados, y el sector privado se mantiene fundamentalmente por el sector público. Sólo el 6 por ciento de los/as pacientes ingresados en un hospital en España pagan la cuenta (toda o parte). En los hospitales de la Administración Local ese porcentaje se eleva ligeramente al 7 por ciento de los/as pacientes. Además de los hospitales particulares (realmente privados) los hospitales privados más privatizados son los de la Iglesia católica, que tienen imagen de ser benéficos. En 1990 el 84 por ciento de los pacientes que ingresan en hospitales privados son pagados por otra institución, fundamentalmente por la Seguridad Social (el 38 por ciento), o por los llamados seguros libres voluntarios (el 42 por ciento). En pocos años la Seguridad Social cada vez paga menos y los seguros libres más. Es decir, que el SNS tiene sólo un 46 por ciento de las camas del país, pero hospitaliza al 58 por ciento de los/as pacientes y paga el 73 por ciento de las cuentas.

La Seguridad Social (Insalud en 1982 y posteriormente SNS) paga en 1990 el 73 por ciento de las cuentas hospitalarias; un 5 por ciento adicional es pagado por el resto del sector público un 15 por los seguros libres y el 6 por ciento restante directamente por el/la paciente o su familia. Dentro del sector público el Insalud/SNS es un sistema radicalmente diferente, con un mecanismo de financiación propio y sólo un 2 por ciento de pacientes privados. Pero el resto del sector público (12 por ciento de pacientes) se parece algo al llamado sector de beneficencia privada (11 por ciento de pacientes) —que incluye a la Beneficencia particular, la Iglesia católica y la Cruz Roja— e incluso a los hospitales particulares. En esos tres casos (exceptuando el Insalud) los pacientes privados oscilan entre el 11 y el 19 por cien-

to, y la Seguridad Social paga del 25 al 61 por ciento de las cuentas. La única diferencia es que los hospitales particulares viven algo más de los seguros libres (el 51 por ciento de los/as pacientes) que la media (que es sólo el 15 por ciento).

En los últimos años el sector público contrata una proporción menor de médicos/as, bajando del 85 al 60 por ciento en pocos años, y el porcentaje sigue bajando. Con la crisis económica (1973 en adelante) el sector privado no puede dar trabajo a más médicos/as, y en consecuencia el paro y subempleo aumentan considerablemente. El sector público permitió la expansión, y contrató a la mayoría de médicos/as españoles, hasta que en los años setenta alcanzó el 85 por ciento del total. A partir de 1976 se empiezan a contratar enfermeras y posteriormente se da trabajo a otro tipo de personal. La situación hasta esa fecha es peculiar: habían más médicos que enfermeras, y más estudiantes de Medicina que médicos. Además España tenía la proporción de médicas más baja del mundo. A finales de la década de los setenta empiezan a haber en España, por primera vez, más enfermeras que médicos (1,5 en 1980, pero desciende a 1,1 en 1990). En los años ochenta hay un aumento considerable de mujeres, tanto de enfermeras (el 76 por ciento son mujeres) como de mujeres-médicas (son un 30 por ciento mujeres, versus un 4 por ciento dos décadas antes). En 1990 las médicas son ya casi la tercera parte, y hay carreras superiores en que ya son mayoría las mujeres, como en Farmacia (61 por ciento). En 1984, exactamente la mitad del personal sanitario son mujeres, y alcanzan el 62 por ciento del personal total que trabaja en el sistema sanitario —sean o no técnicos sanitarios (véase la Tabla 6.8). En 1990 ya el 64 por ciento del personal sanitario son mujeres.

El nivel de planificación y evaluación es bajo o inexistente. La única medida importante es establecer un *numerus clausus* en el inicio de la carrera de Medicina a partir de 1979. El número de estudiantes de Medicina se reduce drásticamente: de casi 80.000 en 1980 a algo menos de 40.000 una década después, es decir, a la mitad, aunque el fracaso académico a los/as estudiantes también disminuye. Pero el número de estudiantes de Farmacia y sobre todo de Veterinaria aumenta considerablemente: entre 1970 y 1990 el número absoluto de estudiantes/as crece un 27 por ciento en Medicina, 309 en Farmacia y 764 por ciento en Veterinaria. En la Tabla 6.9 se pueden ver las

TABLA 6.8  
PERSONAL (SANITARIO) DEL SECTOR SANITARIO

PERSONAL SANITARIO	AÑO 1960				AÑO 1970				AÑO 1980				AÑO 1990			
	TOTAL	Por 10.000 habitantes	% en capitales de provincia	% de mujeres	TOTAL	Por 10.000 habitantes	% en capitales de provincia	% de mujeres	TOTAL	Por 10.000 habitantes	% en capitales de provincia	% de mujeres	TOTAL	Por 10.000 habitantes	% en capitales de provincia	% de mujeres
Médicos/as	35.228	11	43	1	45.335	13	48	4	86.253	23	68	17	148.717	38	65	30
Odonólogos/as	2.783	1	63	4	3.361	1	66	4	3.946	1	70	6	10.347	2,6	60	24
Farmacéuticos/as	10.254	3	50	28	15.963	5	49	34	23.299	6	54	47	36.590	9,3	51	61
Veterinarios/as	7.128	2	17	0,2	7.661	2	21	0,2	8.178	2	39	2	12.584	3,2	29	22
Enfermeras/os	...	...	...	...	...	...	...	...	125.313	33	68	73	158.497	40	60	76
Fisioterapeutas	...	...	...	...	...	...	...	...	2.149	0,6	77	50	2.905	0,7	70	53
Practicantes	21.228	7	49	17	22.634	7	56	20	...	...	...	...	...	...	...	...
Matronas	5.117	2	46	100	4.123	1	52	100	4.192	1	56	100	6.321	1,6	59	100
Total de personal sanitario (a)	82.442	26	44	15	90.077	29	48	16	253.600	67	66	48	375.961	96	60	64
Total de personal en el sector sanitario (b)	...	...	...	...	...	...	...	...	298.000	79	...	61	498.800	127 (c)	...	...

Notas: (a) Según datos de los respectivos Colegios Profesionales recogidos por el INE (al 3 de diciembre de cada año).

(b) Estimación de la Encuesta de Población Activa en la categoría de «Sanidad y servicios veterinarios».

(c) Ratios por 10.000 habitantes, calculadas sobre la población de hecho de 1991.

FUENTE: INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, *Anuario Estadístico de España: 1961* (Madrid, INE, 1962), págs. 723-729.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, *Anuario Estadístico de España: 1971* (Madrid, INE, 1972), págs. 615-619.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, *Anuario Estadístico de España: 1981* (Madrid, INE, 1982), págs. 635-642.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, *Anuario Estadístico de España: 1991* (Madrid, INE, 1992), págs. 596-603.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, *Encuesta de la población activa: Octubre-noviembre-diciembre de 1980* (Madrid, INE, 1983), pág. 63.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, *Encuesta de la población activa: Octubre-noviembre-diciembre de 1990* (Madrid, INE, 1991), pág. 48.

tendencias de esas carreras sanitarias en las últimas décadas, observándose cómo Veterinaria crece 8,6 veces en dos décadas (entre 1970 y 1990). El poder de la profesión médica va a descender: (a) porque su número va a ser cada vez menor y va a entrar en competición con otras carreras superiores, y (b) debido al acelerado proceso de feminización de todas las carreras médico-sanitarias. El proceso de feminización continúa, incluso a un ritmo bastante más alto que el de los/as profesionales sanitarios; lo que significa que la tendencia a la feminización del personal sanitario en España va a continuar. En 1990, el porcentaje de estudiantes (mujeres) de Medicina es ya del 57 por ciento, y 69 en Farmacia. En Veterinaria, que había sido siempre una carrera masculina, alcanza el 45 por ciento de mujeres estudiantes e incluso un 34 de profesores (son el 48 por ciento en Farmacia y sólo un 20 en Medicina).

Las carreras sanitarias están en un proceso doble: (a) de fuerte retroceso respecto del total de carreras superiores (sobre todo en Medicina), aunque existe un trasvase relativamente equilibrador en Veterinaria, y (b) de acelerado proceso de feminización en todos los niveles y carreras. Pero el sistema se autodefiende: el número de estudiantes de Medicina se reduce drásticamente, pero no así el de los/as que terminan la carrera. En 1950 no llegan a mil los/as que terminan la carrera de Medicina (898); pero son nueve veces más tres décadas después (es decir, 7.752 en 1980), y siguen aumentando hasta los 8.114 nuevos médicos/as en 1990. El *numerus clausus* lo que ha conseguido es una fuerte reducción del número de alumnos/as por cada profesor/a (15 en 1980, 6 en 1990), elevándose así los recursos diferenciales de los/as aspirantes a médicos/as, pero no mucho más. En Farmacia apenas descienden (de 18 a 17 alumnos/as por profesor/a) y es estable en Veterinaria (de 13 a 13). Los cambios en el sistema sanitario no logran producir transformaciones en la estructura básica.

Se observa que, en España la clase baja utiliza fundamentalmente el sector sanitario público, mientras que cuanto más elevada es la clase social más se utilizan seguros privados, y sobre todo la combinación de seguros privado y público al mismo tiempo. Las diferencias de cobertura por clase social son mayores respecto de los ambulatorios (4,6 veces de diferencia por clase social en las proporciones de pacientes atendidos por el Insalud en sus ambulatorios) que de los hospitales (2,6 veces en el uso de hospitales del Insalud por cla-

TABLA 6.9  
CARRERAS SANITARIAS

FACULTADES	AÑOS (a)				
	1950	1960	1970	1980	1990
<b>MEDICINA</b>					
Total de estudiantes/as	12.628	15.986	31.011	79.165	39.309
Porcentaje de mujeres	2,8	8,0	21	41	57
Porcentaje en primer curso	16	5,6	35	14	14
Porcentaje sobre el total de Facultades y ETS (b)	24	20	16	17	5,6
Se gradúan en ese año	898	1.495	2.528	7.752	8.114
Total de profesores/as	587	1.468	3.254 <sup>(c)</sup>	5.194	7.074
Porcentaje de profesoras	2,0	1,3	...	14	20
Número de estudiantes/as por profesor/a	22	11	14(c)	15	5,6
<b>FARMACIA</b>					
Total de estudiantes/as	3.938	6.512	5.816	20.977	23.802
Porcentaje de mujeres	81	53	58	66	69
Porcentaje en primer curso	18	35	22	18	19
Porcentaje sobre el total de Facultades y ETS (b)	7,3	8,1	3,0	4,5	3,4
Se gradúan en ese año	413	483	660	2.280	6.312
Total de profesores/as	135	280	608 <sup>(c)</sup>	1.181	1.381
Porcentaje de profesoras	8	20	...	36	48
Número de estudiantes/as por profesor/a	29	23	16 <sup>(c)</sup>	18	17
<b>VETERINARIA</b>					
Total de estudiantes/as	3.710	874	1.429	5.659	12.354
Porcentaje de mujeres	0,7	1,3	14	27	45
Porcentaje en primer curso	20	5,7	43	31	15
Porcentaje sobre el total de Facultades y ETS (b)	6,9	1,1	0,7	1,2	1,8
Se gradúan en ese año	323	233	85	459	942
Total de profesores/as	98	216	394 <sup>(c)</sup>	423	963
Porcentaje de profesoras	1,0	1,4	22	22	34
Número de estudiantes/as por profesor/a	38	4,0	6,9 <sup>(c)</sup>	13	13

NOTAS: (a) Corresponden a los cursos académicos que terminan en esos años (por ejemplo, 1949-50).

(b) Escuelas Técnicas Superiores.

(c) En 1973.

FUENTE: INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, *Estadística de la Enseñanza Superior en España: Curso 1949-50* (Madrid, INE, 1953), págs. 154-159, 166 y 174-175.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, *Estadística de la Enseñanza en España: Curso 1959-60* (Madrid, INE, 1963), págs. 21 y 24-27.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, *Estadística de la Enseñanza en España: Curso 1969-70* (Madrid, INE, 1973), págs. 64 y 66-67.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, *Estadística de la Enseñanza en España: Curso 1972-73* (Madrid, INE, 1974), pág. 227.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, *Estadística de la Enseñanza en España: Curso 1979-80* (Madrid, INE, 1982), págs. 331-332, 335, 358, 360-361 y 369-370.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, *Estadística de la Enseñanza universitaria en España: Curso 1989-90* (Madrid, INE, 1992), págs. 128, 146-147.

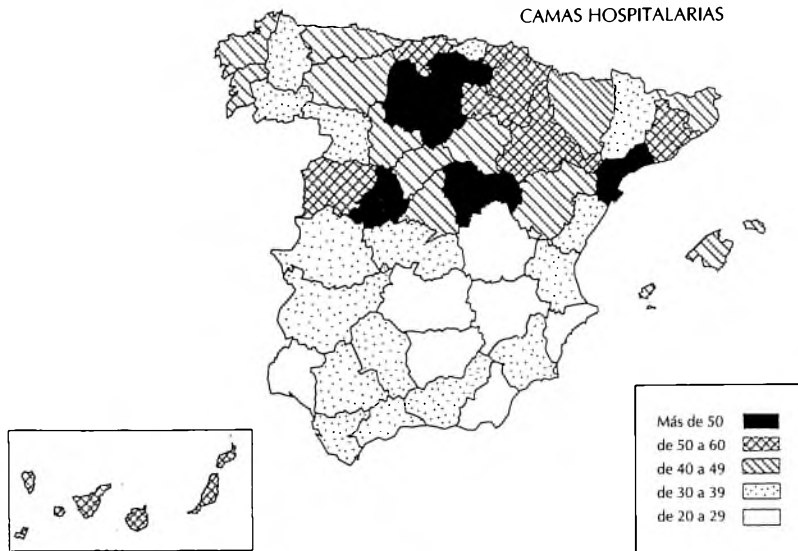
se). Eso refleja que el nivel discriminador del sistema sanitario español reside fundamentalmente en la consulta ambulatoria privada/pública, y no tanto en el acceso y utilización de los hospitales privados/públicos. Consistentemente casi todos los datos demuestran que *las desigualdades sanitarias observadas son estructurales* (dependen de la clase social de la población y de otros factores de desigualdad como el género), *pero no dependen de la utilización de recursos sanitarios*: visitas al médico/a u hospitalización. Los datos respaldan, pues, nuestra hipótesis inicial.

Esas relaciones se mantienen incluso cuando se incluye una tercera variable (que en el caso de España es particularmente importante): las desigualdades regionales. La distribución provincial de *camas hospitalarias* y de *médicos/as* en España se parecen cada vez más. La mitad norte de España mantiene tasas altas, coincidiendo las máximas con provincias que se especializan en grandes hospitales psiquiátricos (como Palencia, Tarragona o la periferia de Madrid). En el Mapa 6.1 se observa que la propiedad privada es un factor incluso más importante que el desarrollo económico para explicar la distribución desigual de camas. Está claro que la planificación de hospitales, incluso en el sector público, es inadecuada, y que se construyen hospitales allí donde no son necesarios. La tendencia secular a que la mitad sur (Andalucía interior, La Mancha y Extremadura) mantenga una tasa baja de camas hospitalarias no cambia. Lo más sorprendente es que las desigualdades regionales de hospitales son incluso mayores que las de médicos/as. La profesión médica se concentraba antiguamente en la mitad norte de la península ibérica siguiendo la pauta de propiedad privada, que estaba mejor distribuida entre la población en esa mitad norte. Pero gracias a su movilidad en los últimos años una proporción creciente de médicos/as se concentran en la periferia (sobre todo mediterránea), y en particular en las provincias con Facultad de Medicina (Barcelona, Valencia, Granada y Sevilla, además de Salamanca, Zaragoza y Navarra). Se solapan, pues, ambas tendencias en forma dinámica. En cualquier caso, la distribución de recursos (incluso públicos) no tiene que ver con las necesidades: la España más pobre es también la que posee menos recursos sanitarios. El paso de los años no parece resolver este problema secular.

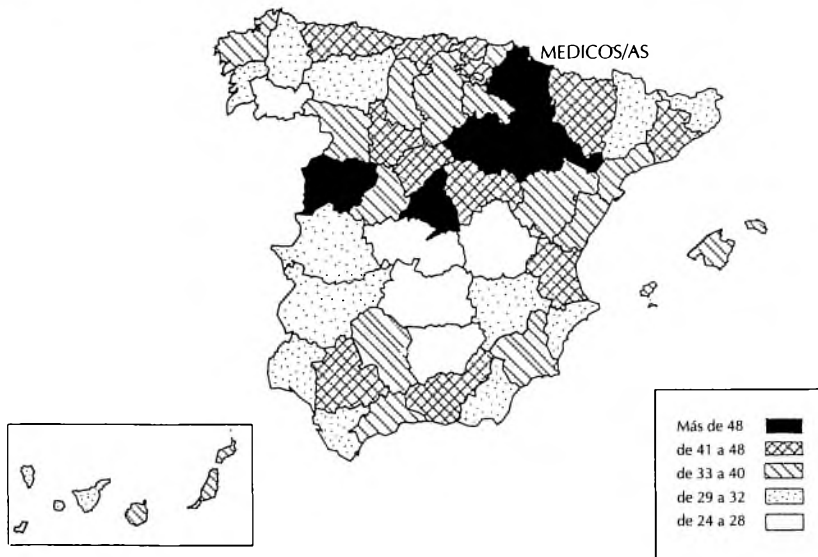
### MAPA 6.1

## RECURSOS SANITARIOS POR PROVINCIAS EN 1990 (Tasas por 10.000 Habitantes)

### CAMAS HOSPITALARIAS



### MEDICOS/AS



FUENTE: INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA, Estadística de establecimientos sanitarios con régimen de internado: Año 1990 (Madrid, INE, 1993), págs. 154-157.

La distribución regional de la tasa de mortalidad infantil (TMI) es relativamente inexplicable, sin relación clara con los recursos humanos y de equipamiento, salvo una asociación más estrecha con subdesarrollo que con los recursos sanitarios. La periferia mantiene TMI más altas que el interior, a pesar de una mejor situación de médicos/as. Hay otros factores estructurales que, combinados, explican esas desigualdades: procesos de urbanización, catolicismo, trabajo de la mujer, pautas de alimentación, tasas de natalidad, migraciones, periferia, desarrollo económico, población escolarizada, propiedad privada, distribución de la tierra (latifundismo/minifundismo), etc. Las explicaciones estructurales —aunque más complicadas— ofrecen una validez mayor que las de los recursos sanitarios y su utilización. El Gobierno español ignora cómo el sistema sanitario puede conseguir un nivel mejor de salud de la población, o cómo reducir las desigualdades sanitarias de las personas. Sin embargo, las soluciones a la crisis se configuran como reformas en la organización y no como cambios estructurales de la realidad social.

#### 4. DE MORBILIDAD A MORTALIDAD

*La máxima desigualdad social consiste en morir.* Las variaciones en las tasas de mortalidad según grupos humanos son seguramente el indicador más crudo de diferenciación social. La Sociología analiza las desigualdades por mortalidad, pero poco las conexiones entre morbilidad y mortalidad. Esas relaciones son imprecisas, porque una buena parte de la morbilidad es inmedible y apenas hay datos fiables. En España los datos mejores son los de la morbilidad hospitalaria, recogidos en la *Encuesta de morbilidad hospitalaria*, que anualmente publica el Instituto Nacional de Estadística (INE). Actualmente alrededor del 35 por ciento de las personas que mueren en España lo hacen en un hospital. Un porcentaje mayor —aunque difícil de estimar exactamente— de las personas que mueren son hospitalizadas alguna vez por esa causa principal de muerte. Aproximadamente una décima parte de la población española se hospitaliza cada año, y de media está 13 días en un hospital. Estas cifras parecen ser altas, pero son comparativamente bajas; representan un caso anómalo importante de analizar en el contexto europeo y de los países avanzados.

Los datos de la Tabla 6.10 muestran que el desarrollo está fuertemente asociado a mortalidad y morbilidad, pero no con tanta nitidez a la esperanza de vida de la población. Los datos incluyen los doce países de la Unión Europea, ordenados de mayor a menor riqueza según el indicador del producto interior bruto (PIB) para el último año disponible en el *Health Data File* (en este caso es 1987). Se incluyen también —como punto de comparación— tres países emblemáticos de la OCDE: Estados Unidos de América, Japón y Australia (también en orden de riqueza). Se observa que el porcentaje de población hospitalizada al año correlaciona bastante con el orden de desarrollo. Los países más ricos hospitalizan anualmente al 20 por ciento de la población aproximadamente; el siguiente bloque de países alrededor del 15 por ciento, y los cuatro países menos ricos (entre los que se encuentra España, a la cabeza) tienen unas tasas de hospitalización variables, a menudo por debajo del 10 por ciento. Los tres países de referencia no presentan una pauta clara, pues Australia presenta la máxima tasa de hospitalización de todos los países y Japón la mínima.

En la Tabla 6.11 se observa la evolución de los/as pacientes hospitalizados en España según diagnóstico durante la década de los ochenta. En este caso se usa la Encuesta de Morbilidad Hospitalaria (EMH) que se refiere al año 1989, y se compara con su homóloga de 1980. La EMH ofrece datos sobre hospitalización distribuidos en 105 diagnósticos clasificados en 45 grupos. Se realiza una agregación de los diagnósticos en nueve grupos distintos, que se distribuyen en dos grandes categorías. La primera está formada por las enfermedades más *biológicas*, e incluye: infecciosas, dolencias del aparato respiratorio, del digestivo, diferentes tipos de cáncer, enfermedades de tipo osteomuscular y del aparato circulatorio. Aparecen ordenadas según la media de edad de los/as pacientes hospitalizados por cada una de ellas, de jóvenes a ancianos/as. La media de edad de los/as pacientes hospitalizados por enfermedades infecciosas es menor que la de pacientes hospitalizados por problemas en el aparato respiratorio, y así sucesivamente en los otros grupos. Pueden verse los datos referentes a 1989.

En los años ochenta se produce un incremento ligero de la tasa de pacientes hospitalizados, que pasan en la década de 88 a 95 por cada mil habitantes. El total de pacientes hospitalizados en valores absolutos es de 3,3 millones en 1980, que se convierten en 3,7 millones en 1989. La importancia del número de mujeres dando a luz

TABLA 6.10  
MORBILIDAD Y MORTALIDAD SEGUN DESARROLLO EN 1987

PAISES (a)	Producto interior bruto (PIB) <i>per cápita</i> (en dólares USA)	% de la población hospitalizada	Tasa bruta de mortalidad (por 1.000 habitantes)	Esperanza de vida al nacer (mujeres) en años
Luxemburgo	14.705	19,0 <sup>(b)</sup>	10,8	77,9 <sup>(b)</sup>
Dinamarca	13.329	20,5	11,3	77,6
Alemania	13.323	21,1	11,2	78,4 <sup>(b)</sup>
Francia	12.803	21,2	9,5	80,3
Gran Bretaña	12.340	15,8	11,3	77,6
Italia	12.254	15,0	9,3	78,1 <sup>(c)</sup>
Holanda	12.252	11,0	8,3	80,1
Bélgica	11.802	14,6 <sup>(b)</sup>	11,4	76,8 <sup>(d)</sup>
España	8.681	9,0 <sup>(b)</sup>	7,9 <sup>(b)</sup>	80,0 <sup>(e)</sup>
Irlanda	7.541	16,9	8,8	75,6 <sup>(d)</sup>
Grecia	6.363	12,1	9,5	76,6 <sup>(f)</sup>
Portugal	6.297	9,3	9,3	76,9
Estados Unidos	18.338	14,7	8,7	78,3
Japón	13.182	7,5	6,2	81,4
Australia	12.612	21,6	7,2	79,5

Notas:

- (a) Los doce países de la Comunidad Europea aparecen ordenados por su PIB (en 1987). También los otros tres países de la OCDE.  
 (b) Corresponde a 1986.  
 (c) Corresponde a 1984.  
 (d) Corresponde a 1982.  
 (e) Corresponde a 1985.  
 (f) Corresponde a 1980.

FUENTE: OECDE: *Health Care Systems in Transition* (París: OECDE, 1990), págs. 12, 149, 195 y 185.

TABLA 6.11

## EVOLUCION DE PACIENTES HOSPITALIZADOS/AS SEGUN DIAGNOSTICO EN ESPAÑA

DIAGNOSTICO DEFINITIVO (a)	PACIENTES HOSPITALIZADOS (Por 10.000 habitantes)		PACIENTES HOSPITALIZADOS (Tasa por 1.000)		FALLECIMIENTOS (Tasas por 1.000 hospitalizados/as de cada diagnóstico)	
	1980	1989	1980	1989	1980	1989
Infecciosas	23	22	26	23	21	18
Respiratorio	63	72	72	76	22	32
Digestivo	100	101	114	106	19	21
Cáncer	36	56	42	59	79	90
Osteomuscular	27	37	31	39	2,1	6,8
Circulatorio	54	76	62	80	99	92
Mental	20	24	22	25	23	20
Causas externas	80	77	91	82	16	14
Natalidad	175	132	200	139	0,5	0,2
Otras	141	168	161	176	14	14
Sin información	157	186	179	195	63	31
Total días de cama (b)	876	950	1.000	1.000	29,2	29,7
N	(3.275.386)	(3.694.445)	(3.275.386)	(3.694.445)	(95.670)	(109.820)
Población	(37.386.082)	(38.888.252)				

## Notas:

- (a) Infecciosas incluye: Enfermedades infecciosas intestinales, tuberculosis, otras enfermedades por virus, equinococosis y otras enfermedades infecciosas.  
Respiratorio incluye: Enfermedades del aparato respiratorio.  
Digestivo incluye: Enfermedades de la cavidad bucal, de las glándulas salivares y de los maxilares y enfermedades de otras partes del aparato digestivo.  
Cáncer incluye: Tumores malignos, carcinoma *in situ* y tumores no especificados.  
Osteomuscular incluye: Enfermedades del sistema osteomuscular, de los músculos y del sistema conjuntivo.  
Circulatorio incluye: Enfermedades del aparato circulatorio.  
Mental incluye: Trastornos mentales.  
Causas externas incluye: Fracturas, luxaciones, esguinces y desgarros, traumatismos internos intracraniales, intratorácicos e intrabdominales (incluso de los nervios), heridas y traumatismos de los vasos sanguíneos, quemaduras, envenenamiento y efectos tóxicos y otros traumatismos y envenenamientos.  
Natalidad incluye: Aborto, causas obstétricas directas e indirectas y parto normal.  
Otras incluye: Tumores benignos, enfermedades de las glándulas endocrinas, del metabolismo y alteraciones inmunitarias, deficiencias de la nutrición, enfermedades de la sangre y de los órganos hematopoyéticos, enfermedades del sistema nervioso, enfermedades del ojo y sus anexos, enfermedades del oído y de la apófisis mastoide, enfermedades del aparato urinario, enfermedades de los órganos genitales del varón y de la mujer, afecciones de la mama, anomalías congénitas, ciertas afecciones originadas en el período perinatal y enfermedades de la piel y del tejido celular subcutáneo.  
Sin información incluye: Síntomas, signos y estados morbosos mal definidos y altas de ingresos por otras causas.
- (b) Tal y como se define en la encuesta de morbilidad hospitalaria se considera enfermo/a a toda persona que haya ingresado en el centro para ser atendida, diagnosticada u observada en régimen de internado. No se incluyen, por tanto, ni los recién nacidos sanos ni los acompañantes del enfermo/a.
- FUENTES: INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA: *Encuesta de morbilidad hospitalaria: Año 1980* (Madrid: INE, 1983), págs. 57-58, 71-72. INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA: *Encuesta de morbilidad hospitalaria: Año 1989* (Madrid: INE, 1992), págs. 57-58, 71-72. Se utiliza una fotocopia oficial de los datos de 1989 dado que el volumen todavía no estaba publicado.

respecto del total de hospitalizaciones experimenta una disminución considerable en esa misma década, descendiendo del 20 al 14 por ciento. El número de las hospitalizaciones totales descontando las referentes a natalidad crece bastante más. La gente acude cada vez más a los centros hospitalarios, se incrementa la cobertura de la población por parte de la Seguridad Social, se mejoran los diagnósticos, y la estructura de las edades de la población es cada vez más madura.

El avance más importante de hospitalizados/as se produce en cáncer, que en la década de los ochenta se incrementa en un 56 por ciento. Esto representa un crecimiento neto de 20 personas hospitalizadas por cada 10.000 habitantes, casi un 2 por ciento respecto del total de hospitalizaciones. También hay un incremento importante (41 por ciento) de hospitalizados/as por problemas del aparato circulatorio. En los problemas de tipo osteomuscular, que son más frecuentes entre las personas ancianas, las hospitalizaciones se incrementan en esa década un 37 por ciento. Supone una mayor atención médica a la tercera edad, e incluso es causa directa del envejecimiento de la estructura de edades. Las pacientes hospitalizadas por causas relacionadas con la natalidad descienden en un 25 por ciento. España está experimentando un proceso de envejecimiento poblacional debido a una disminución drástica de la natalidad. En tan sólo una década la pirámide de población cambia de forma; pasa de piramidal (característica de una sociedad joven) a forma de diamante (típica de una sociedad en transición o envejecida). La disminución de la natalidad es un proceso tanto cultural como derivado de la evolución económico-social.

Es importante medir también el número de fallecimientos por 1.000 pacientes hospitalizados de cada diagnóstico. Los datos permiten observar un leve incremento (tan sólo de un 2 por ciento) en la mortalidad hospitalaria durante la década que se estudia. En 1980 fallecen 95.670 personas hospitalizadas, mientras que en 1989 son 109.820. Esto representa un incremento bruto del 15 por ciento. En 1980 fallecen en España un total de 289.344 personas, y esta cantidad, incrementa en un 12 por ciento en diez años; en 1989 son ya 324.771 fallecidos/as. La tasa de fallecidos/as por 1.000 habitantes es de 7,7 en 1980, y se incrementa hasta un 8,4 en 1989 debido al envejecimiento de la población española. La proporción de fallecidos/as

dentro de hospitales respecto al total de fallecidos en España no supone un incremento durante la década, lo cual es sorprendente. Pasa de un 33 por ciento en 1980 a sólo un 34 en 1989. En la década que se estudia no se observan cambios en los datos globales de mortalidad hospitalaria, pero sí los hay desagregando por cada diagnóstico.

Existen dos diagnósticos con un índice de peligrosidad alto: aparato circulatorio y cáncer. En la Tabla 6.12 se compara la *morbilidad* medida por la tasa de pacientes hospitalizados por cada diagnóstico con la *mortalidad*, es decir, los fallecimientos globales y los fallecimientos dentro de hospitales. Todo ello aparece en datos relativos (en tasas por 10.000 habitantes) para 1989, que es el último año con datos completos de morbilidad y mortalidad por causas. En España mueren alrededor de ocho personas por cada mil habitantes; de ellas 3,4 mueren por problemas en el aparato circulatorio (es decir, el 41 por ciento), que es la primera causa de mortalidad en el país, y 2,1 por cáncer (el 25 por ciento). Estos dos diagnósticos suponen las dos terceras partes de todos los fallecimientos. Son los únicos diagnósticos que presentan un índice de peligrosidad alto, muy por encima de la tercera causa de muerte, que es la respiratoria (ocho fallecidos por cada diez mil habitantes), o de digestivo y causas externas de lesión (las dos cinco). En el resto de diagnósticos la mortalidad es más baja. La mortalidad por causas de infección, importante históricamente, disminuye muchísimo. Las mejoras alimentarias y de higiene, junto con la aplicación universal de vacunas, reducen la mortalidad debida a infecciones a valores bajos comparados con el resto de enfermedades.

Aproximadamente una tercera parte de todas las personas que mueren cada año en España lo hacen dentro de un hospital (el 34 por ciento). El porcentaje de fallecidos dentro de un hospital respecto del total de fallecidos en el país, según diagnósticos definitivos o la causa de muerte (en 1989) es: infecciosas 42 por ciento; respiratorio 30; digestivo 44; cáncer 24; osteomuscular 37; circulatorio 20; mental 41; y causas externas 21 por ciento. El índice de fallecidos/as dentro de un hospital del total de fallecidos en el país, o el índice de mortalidad hospitalaria, son medidas adecuadas de las relaciones entre morbilidad y mortalidad. Se observan desigualdades por diagnóstico, que no se deben a la importancia de la enfermedad, ni al peso numérico de la mortalidad, sino a estrategias de curación o a la rapidez en la

TABLA 6.12  
RELACIONES ENTRE MORBILIDAD Y MORTALIDAD EN 1989

DIAGNOSTICO DEFINITIVO	Tasas por 10.000 habitantes				Datos absolutos		% de la población que se muere fuera del hospital en 1989
	MORBILIDAD		MORTALIDAD		MORTALIDAD		
	Pacientes/as hospitalizados en 1989	General de la población en 1989	Dentro de los hospitales en 1989	General de la población en 1989	Dentro de los hospitales en 1989	Población que se muere fuera del hospital en 1989	
Infecciosas	22	0,9	0,4	3.742	1.580	2.162	57,8
Respiratorio	72	7,5	2,3	29.353	8.927	20.426	69,6
Digestivo	101	4,8	2,1	18.652	8.147	10.505	56,3
Cáncer	56	20,6	5,0	80.099	19.582	60.517	75,6
Osteomuscular	37	0,7	0,3	2.665	995	1.670	62,7
Circulatorio	76	34,5	7,0	134.109	27.094	107.015	79,8
Mental	24	1,1	0,5	4.404	1.808	2.596	58,9
Causas externas	77	5,0	1,1	19.333	4.060	15.273	79,0
Natalidad	132	0,003	0,0026	12	97	... (a)	... (a)
TOTAL	950	83,5	28,2	324.796	109.820	214.976	66,2
N	(3.694.445)	(324.796)	(109.820)				
Población	(38.888.252)						

Nota: (a) El número total de mujeres que mueren en España por procesos de natalidad (12) no sólo no coincide con las que mueren dentro de los hospitales (97), sino que es menor. La causa del error debe ser que el registro general es censal y el de hospitales es de encuesta. Las estimaciones de la encuesta deben, pues, ser erróneas.

FUENTES: INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA: *Encuesta de morbilidad hospitalaria: Año 1989* (Madrid, INE, 1992), págs. 40, 57-58, 71-72. INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA: *Defunciones según causa de muerte: Año 1989* (Madrid, INE, 1993), págs. 74-88.

atención sanitaria. Cáncer y aparato circulatorio acaparan las dos terceras partes de toda la mortalidad, pero tienen un peso mucho menor en los hospitales; quizá porque no se están utilizando los recursos de forma igual o adecuada. Es paradójico que el hospital —que es el gasto intensivo más fuerte dentro del sistema sanitario— aparece más como una organización para cuidar casos leves que casos graves. Pero las desigualdades no son sólo por diagnósticos y tipos de morbilidad, sino también por tipos de pacientes (según su edad, género y clase social).

*Mortalidad y morbilidad* están asociadas con desarrollo (económico y social). A pesar de la crisis, los países más ricos duplican prácticamente sus tasas de población hospitalizada en dos décadas entre 1965 y 1987. Pero en los datos sobre morbilidad hospitalaria de los diferentes países avanzados se aprecian variaciones de tipo cultural. La estructura familiar individualista y nuclear, típica de los países anglosajones, produce una proporción mayor de personas en hospitales porque la familia cumple menos con la función de cuidar a los/as ancianos y familiares enfermos. Sin embargo, esas desigualdades no se reflejan en las tasas de mortalidad, ni negativa ni positivamente. A determinados niveles de desarrollo la esperanza de vida de la población correlaciona poco con el crecimiento económico, e incluso con el gasto sanitario. Las diferencias en las esperanzas de vida de los países avanzados y las desigualdades sociosanitarias parecen algo erráticas.

Las desigualdades dependen más de los recursos sanitarios que no de las pautas de morbilidad. La gente no enferma más o menos dependiendo de la región en que reside; pero sí que se hospitaliza de forma variable dependiendo de la oferta de servicios hospitalarios de su región de residencia. La demanda se adecua así a la oferta hospitalaria. Se produce una pauta centrífuga en que la periferia destaca por una alta proporción de personas hospitalizadas. Existen seis dasicoras que atraen flujos de pacientes del resto de España para que sean hospitalizados. Esas dasicoras son: Barcelona, Valencia, Sevilla-Granada, La Coruña, Vizcaya-Guipúzcoa y Madrid. En el centro Madrid tiene una tasa destacable, pero a su alrededor la hospitalización es baja. Las pautas de desigualdad regional por hospitalización calcan exactamente las pautas de desigualdad socioeconómica. La estructura de hospitalizaciones reproduce así el mapa de desarrollo regional en España.

Las relaciones entre *morbilidad* y *mortalidad* son menos automáticas y directas de lo que parecen. Las desigualdades por edad, género, regiones e incluso diagnósticos no son separables, sino que forman una estructura difícil de romper. A su vez las desigualdades sanitarias (de morbilidad y mortalidad) reflejan las desigualdades sociales ya conocidas en el país. Las desigualdades sanitarias no son sólo consecuencia de otras desigualdades sociales previas, sino además generadoras de todo tipo de desequilibrios. En ese sentido *no hay mayor desigualdad social que morir*. Si se vive, el máximo de desigualdad viene asociado a dependencia, calidad de vida mínima, adicción, pobreza, vejez, discapacidad y sobre todo morbilidad crónica y deteriorante. España en su conjunto mantiene un nivel excelente de salud, pero con una baja calidad de vida, desigualdades cristalizadas de atención sanitaria (hospitalización al menos) y algunos procesos de desigualdad que no parecen mejorar en estos últimos años.

## 5. PROBLEMAS FUTUROS

La salud para todas las personas en el año 2000 (*Health For All By the Year 2000*) es la estrategia global de la Organización Mundial de la Salud. Su aplicación al caso español tiene una importancia considerable. Se considera que la sanidad no es la menor de las preocupaciones en un país de democracia moderna, más bien el Gobierno socialista considera que «la sanidad es una de las funciones más complejas que atiende el Estado». Mirando hacia el futuro el tema que más preocupa es el control del crecimiento del gasto. La propuesta del cuarto Gobierno socialista es que ese coste debe afrontarse *desde la solidaridad y corresponsablemente*. «Es necesario ordenar mejor el sistema nacional de salud, definir sus objetivos y corresponsabilizar a todos en la correcta utilización de los recursos sanitarios, sean éstos una cama, una consulta o una receta». Lo que no se dice es que el coste sanitario es limitado (alrededor del 6 por ciento del PIB) y que —contrario a lo que insistentemente se cree y se declara— la proporción de gasto público es también baja. El sector público en sanidad es débil y gasta poco dinero. Junto con Portugal, España es el país avanzado con mayores carencias de camas hospitalarias; el sector público sólo es propietario del 69 por ciento de esas camas hospitalarias, y cada vez tiene menos. A pesar de esa situación carencial y comparati-

vamente deficitaria, desde la Guerra Civil la tasa de camas hospitalarias en España no sólo no ha crecido sino que incluso ha disminuido. De todos los países avanzados, España es el que hospitaliza a menos población. Hay bastantes personas que requerirían ayuda (hospitalaria) y por alguna razón no la obtienen. No puede, pues, afirmarse que en el futuro hay que contener el gasto como sea. Más bien parece —según algunos expertos/as en el tema— que hay que aumentar el gasto en sanidad, el gasto *público* en sanidad, los hospitales (sobre todo los *públicos*), y utilizarlos más eficazmente.

En el análisis del sector sanitario español futuro —referido tanto a los recursos de la sanidad como a las necesidades sanitarias de la población— hay una serie de cuestiones claves que conviene resolver. Las proyecciones no se pueden realizar fácilmente con estadísticas, pues los datos del futuro no existen. Como señala uno de los expertos entrevistados: «Lamentablemente el gravísimo problema de nuestro país es que no tenemos información, no tenemos datos, no se hace investigación». Esto puede llevar al espejismo de que no existen problemas. Por un lado es complicado predecir lo que va a ocurrir, el futuro. Por otro lado, aunque se supiese, las soluciones son difíciles. Los quince problemas principales son los siguientes (7):

1. Es importante evaluar el sector sanitario español actual, de forma global, y elaborar una interpretación holística del sistema sanitario de cara al futuro.

2. Hay dudas de que se esté creando un Sistema Nacional de Salud público, de buena calidad, y para toda la población española. Es importante entender lo que falta realizar en el futuro para lograrlo o perfeccionarlo.

3. En España nunca se ha generado un sistema extenso de sanidad privada. A pesar del supuesto deterioro reciente del sector sanitario público no parece aumentar el sector privado, ni siquiera en seguros. No queda claro lo que puede ocurrir en el futuro.

---

(7) En el Informe original se analizan estos quince temas mediante un *Delphi* realizado a expertos/as del sector sanitario español (Apartado 6.10, «Salud para todos en el año 2000», págs. 1047-1086).

4. Se ha avanzado mucho en el proceso de transferencias de la sanidad a las Comunidades Autónomas. Existe una polémica sobre si en el futuro esta descentralización generará más o menos desigualdades en la población, y sobre todo los tipos de desigualdades que pueden incrementarse.

5. Algunos estudios afirman que la mejora de la salud de la población no depende tanto de los recursos sanitarios como de la estructura social y del desarrollo económico global de la sociedad. Conviene saber lo que se podría cambiar en la estructura social para mejorar el nivel de salud de la población. Lo difícil es pensar cómo se puede realizar eso en el futuro.

6. No queda claro por qué actualmente el nivel de salud de la población de nuestro país parece ser tan alto. Es inexplicable la buena salud de los españoles (sobre todo de las españolas). La esperanza de vida de las mujeres en nuestro país ha superado recientemente los 80 años; es una de las esperanzas de vida más altas del mundo. No sabemos muy bien cómo se explica ese excelente nivel de salud de la población española. Tampoco se sabe si esa buena posición internacional cambiará en el futuro. Conviene definir mejor las causas que pueden producir un cambio de esa posición en el futuro.

7. Hay diversidad de opiniones sobre si las desigualdades sanitarias de la población son grandes en nuestro país. Tampoco queda claro si en el futuro van a aumentar o disminuir y por qué. Preocupan aquí todo tipo de desigualdades: por clase social, ingresos familiares, género, geográficas, campo/ciudad, etc.

8. Uno de los factores más importantes de cambio social en España es el proceso de envejecimiento de la población. Es importante analizar cómo va a influir ese proceso en el sector sanitario en los próximos años. La dificultad mayor está en prever los cambios a largo plazo.

9. España es actualmente el país de Europa con más casos de sida (en tasas respecto de la población total). Existe actualmente un debate sobre las políticas que podrían adoptarse. Es importante dar una visión ajustada del futuro de esa epidemia en nuestro país.

10. El proceso de envejecimiento de la población y el cambio de las estructuras de morbilidad llevan a que uno de los problemas sa-

nitarios básicos sea el de las enfermedades crónicas. El sector sanitario español parece estar mal preparado para ese cambio. Es importante conocer los tipos de recursos que los expertos/as creen que se necesitarían para cuidar adecuadamente de todos los casos crónicos en nuestro país.

11. Durante las últimas dos décadas ha habido una producción excesiva de médicos/as. A pesar del «*numerus clausus*» existe todavía mucho paro (y subempleo) en la profesión médica española. La situación se agrava debido a algunos problemas en la organización del sistema MIR. Conviene dar ideas de cómo se podría arreglar ese problema. Es importante predecir el futuro de la profesión médica española.

12. El sistema sanitario español es bastante barato (España gasta sólo el 6 por ciento del PIB en sanidad). Sin embargo, recientemente se están produciendo algunos recortes en el gasto sanitario (por ejemplo, en farmacia). Es posible que se produzcan más cambios moderadores. Hasta ahora estos recortes han sido pequeños y bastante racionales. Es importante entender cómo puede ser la situación presupuestaria del sector sanitario español en el futuro y qué soluciones se podrían tomar.

13. Interesa predecir el futuro del sector sanitario español antes de que se desarrollen problemas difíciles de resolver. Es importante saber si se producirá un deterioro del sector público. Hay que preguntar a los expertos/as sobre las consecuencias de la crisis económica sobre el sector sanitario. Interesa conocer los nuevos problemas sanitarios que puedan crearse como consecuencia de la crisis.

14. Puede darse un futurible de que el próximo Gobierno de la nación ya no sea socialista (del PSOE) sino conservador (del PP). Es importante predecir cómo incidiría eso sobre el sector sanitario. También conviene saber los efectos que tendría el cambio de Gobierno en el Sistema Nacional de Salud, e incluso en el nivel de salud de los españoles/as.

15. A los expertos/as se les plantea que expliquen lo que cambiarían actualmente en el sector sanitario español. Es una forma indirecta de evaluar algunas polémicas sanitarias que se van a generar en el futuro, así como una oportunidad para definir algunas soluciones innovadoras.

Los expertos/as suelen ser más pesimistas que los propios datos de la realidad. No terminan de creerse que el nivel de salud de los españoles/as sea alto: «No es verdad que la salud de los españoles sea tan buena. Lo que pasa es que seguimos utilizando indicadores de salud que quizá no sean los adecuados. Lo importante no es que la esperanza de vida de los españoles llegue a ser tan alta, lo importante es cómo son los últimos años de vida de los españoles. Seguimos teniendo un grupo muy grande de población que entre los 50 y 70 años viven bastante con la enfermedad crónica (sobre todo tumores). La impresión es que la calidad de vida de los españoles no es tan buena como nos creemos en cuanto al nivel de estado de salud». Se tiende a decir que la esperanza de vida no es un buen indicador de salud de un país (o grupo social). Técnicamente: «Medir el nivel de salud de la población con un indicador tan grosero [sic] como la *esperanza de vida* no es adecuado. La esperanza de vida es un indicador sensible y adecuado en aquellas situaciones en que hay grandes diferencias de salud en la población. En los ámbitos en los que se produce unas esperanzas por encima de los 65 o 70 años, la esperanza de vida mide demasiado groseramente las diferencias. No creo que tenga demasiada importancia el hecho de estar un año arriba o un año abajo en la esperanza de vida».

La esperanza de vida como indicador puede ser rechazado con una explicación diferente: «Los indicadores sanitarios que se utilizan actualmente (esperanza de vida, mortalidad por enfermedades cardiovasculares, etc.) son indicadores que proceden del paradigma médico. Esa es una razón por la cual yo no estoy trabajando demasiado en temas de salud últimamente. Todavía no he sido capaz de construir una visión alternativa y propia para liberarme del dominio médico-sanitario cuando hablamos de temas de salud. Como sociólogo hay que romper con ese tipo de indicadores, romper con ese tipo de análisis [...] Estamos haciendo una Sociología de la Medicina o de la Salud para ellos —con sus indicadores, sus paradigmas, sus formas de explicar las cosas— frente a una sociología de la salud propia, nuestra. Pero eso es más difícil de hacer, cuesta más. Hay intentos de hacer una Sociología de la Salud propia. Sin embargo, la parte financiada a nivel internacional de la Sociología de la Salud es la parte que se dedica a mejorar el sistema sanitario. Pero no es un problema de mejorar el sistema sanitario, sino de mejorar la salud de la población. Y mejorarla o

asegurarla pasa por otras cosas además de la sanidad. El tema es encontrar indicadores nuevos, formas de verlo nuevas, discursos nuevos».

Una forma de analizar ese indicador es medir no sólo la supervivencia, sino la calidad de vida de los últimos años: «La esperanza de vida global no da cuenta de los problemas de salud de la población superviviente. Cada vez se expresan más en patologías que no son letales, o que tienen una letalidad baja. Un aumento de la esperanza de vida sin mayores complicaciones puede ser completamente compatible con problemas de salud graves en la población. Lo que se intenta es calcular indicadores un poco más refinados, como la esperanza de vida libre de incapacidad o en buena salud [...] La esperanza de vida de las mujeres, que es mucho más alta que la de los hombres, se reduce drásticamente al considerarla en buena salud, libre de incapacidad. De manera que a partir de los 65 años los datos españoles señalan que la esperanza de vida *libre de incapacidad* es menor en las mujeres que en los hombres». Se trata primero de añadir *años a la vida*, y luego de añadir *vida (y salud) a esos años*.

En cualquier caso es un misterio la razón de la buena salud de la población en España. Hay explicaciones variopintas. La razón más esgrimida es la supuesta cultura y dieta mediterránea. «Tiene que ver mucho más con las condiciones de vida de los ciudadanos de nuestro país y con su estilo de vida. La forma mediterránea de aproximarse a la vida, la dieta mediterránea, el estilo de vida mucho más alegre y que disfruta de la vida, pienso que tienen mucha influencia en la buena salud de los ciudadanos españoles. Pero claro, como ahora queremos ser europeos, pues cada vez somos más sosos, aburridos, preocupados, con más estrés, disfrutamos menos de la vida. Eso va a implicar, a la larga, bajadas en los niveles de salud.» Dicho de otra forma, pero más optimísticamente: «España tiene una de las mejores calidades de vida del mundo. Dentro de la calidad de vida está el clima, se come más saludablemente que en Estados Unidos (menos mantequillas y menos colesterol). Hasta ahora se vive con un poco más de calma que en esos países protestantes que viven más deprisa. Además hay un sistema sanitario que no está mal; quizá mata menos que mataba antes [sic]. Yo creo que si el país sigue progresando, España en su conjunto no tiene por qué disminuir el nivel de salud». Es un misterio que depende seguramente de varias variables: «Es un enigma, porque hemos sido un país bastante pobre. A pesar de eso, tenemos unos

niveles de salud muy superiores a los de países con nuestro mismo desarrollo económico, incluso países más desarrollados que el nuestro [...] El secreto es la calidad de vida. Más concretamente podríamos hablar de nuestra red social, de nuestra red de apoyo social, y de factores bastante psico-sociales, como son las relaciones entre las distintas personas, la estructura familiar, las relaciones en la falta de competitividad, la seguridad en muchos aspectos de la vida, tanto afectivos como económicos. Otro aspecto importante de nuestra calidad de vida es nuestra nutrición. También está demostrado que la nutrición del área del Mediterráneo es muy sana, con muchas verduras, frutas y pescado, que son todos ellos componentes de una dieta sana, y con un consumo relativamente bajo de grasas animales».

Parte de la posible explicación es el cambio social acelerado en unas pocas generaciones: «Los que están viviendo ahora mucho, esta generación de personas mayores, es la primera generación que está viviendo tanto. Es gente que apenas iba al médico, qué sistemas de trabajo han vivido, ¡y la Guerra! Sin embargo, han llegado hasta aquí más que todas las generaciones anteriores. Porque en el fondo han habido unas condiciones generales que han cambiado: de higiene (en las casas empezó a haber agua corriente), las mujeres empezaron a tener menos hijos. Han habido unas condiciones generales». Puede ser una combinación de país todavía poco desarrollado en unas cosas y con los beneficios del desarrollo en otras cosas: «Ahora estamos disfrutando de formas de organización social y de formas de vida de los años cincuenta y sesenta, que es cuando esta población que ahora vive tanto era joven y llevaba un tipo de vida determinado. En algunos sentidos uno estaría tentado de pensar que llevaban un tipo de vida más sano, y de especular incluso que más feliz del que llevamos ahora. Los años sesenta permiten pasar ya de las penurias y empezar a disfrutar de un cierto nivel de vida sin perder ciertas formas de vida, no diré austeras, pero sí más sanas o más saludables». La mejor explicación de la elevada esperanza de vida en España (sobre todo en las mujeres nacidas a partir de 1990) es la propia estructura familiar. La familia española es muy cuidadora: «La mujer española ha cuidado de la casa, de los hijos, de los ancianos, y esto ha repercutido (sin estar institucionalizado, sin estar contabilizado como recurso) en la mejora del nivel de vida. Lo cierto es que los niveles de vida de la población (medidos con indicadores sanitarios) no se corresponden al nivel de

salud que nos correspondería como nivel de desarrollo. Ahí hay algo que no está explicado [...] Si esto es así, estamos vaticinando que dentro de 15 años el nivel de salud va a bajar porque la mujer se incorpora al trabajo y va a dejar de hacer estas funciones. O bien van a ser tenidas que tomar institucionalmente por parte de unos servicios especializados».

La crítica más importante se centra en el *paradigma medico-sanitario* que conviene cambiar: «Sanidad no es igual a salud, y salud no es igual a sanidad. Salud es una parte de la sanidad. Lo que pasa es que es la parte más barata. Tener un sistema sanitario es lo más barato para hacer frente al tema de salud. Es también lo más injusto para los ciudadanos, aunque tampoco les preocupa esto demasiado a los políticos. Es lo que más satisface los intereses de la industria farmacéutica, de los médicos, etc. Es un gran complejo industrial que asegura miles y miles de puestos de trabajo. Eso se perpetúa, se legitima en la sociedad. Se argumenta que un sistema sanitario es necesario frente a hacer casas mejores, tener más parques; es decir, otras muchas políticas que son costosas para el Estado, y no muy beneficiosas para ningún grupo en concreto, pero beneficiosas para la población en general. Yo cambiaría todo el sistema sanitario [...] Una buena salud se asegura con unas buenas condiciones de vida. El sistema sanitario tendría que estar orientado a la salud [...] Esto no se está haciendo en ningún otro país porque la concepción dominante —cuando hablamos de salud— es la concepción sanitaria, la intervencionista sobre el cuerpo, la que “corta y pega”. Es la concepción de los profesionales de la Medicina, de la industria médica-farmacéutica; frente a la concepción más de salud pública, más social que implica redistribución de la renta. Es que son conceptos diferentes».

Un cambio de modelo en sanidad requiere el desarrollo de *políticas sociales* no-sanitarias, pero que tienen un impacto considerable en el nivel de salud de la población. El consejo es claro: «En primer lugar *no* construiría un sistema sanitario. No convertiría al sistema sanitario en la pieza central de la salud de los españoles porque no lo es. Le daría su peso concreto. Que sea eficaz contra ciertos problemas. Pero la salud de los españoles requiere otro sistema, de otra estructura, otra política que no es exclusivamente sanitaria. Son políticas sociales que van orientadas a una mejor redistribución de la renta, a evitar las bolsas de pobreza, aumentar la calidad de vida de la población,

reducir el estrés, mejorar las condiciones de vida en las ciudades, aumentar el tamaño de las casas de cuarenta metros cuadrados (en la que viven gran parte de los trabajadores de nuestro país) y a mejorar las condiciones de trabajo». El nivel de salud de la población puede ser la variable dependiente fundamental del sector sanitario del futuro: «El sector sanitario español debería trabajar con la meta de la salud como referencia, con la conciencia de que muchos otros factores influyen más determinadamente sobre la salud que el sector sanitario. Pero que si alguna justificación tiene el sector sanitario que lo legitime delante del resto de la sociedad es poder contribuir a mejorar la salud de la población, sea de una forma global, o sea a partir de mejorar la vivencia, la calidad de vida que los enfermos tienen de su enfermedad. Eso no es un problema técnico sino de adecuación de los recursos».

El sistema sanitario español actual —como casi todo lo que hemos heredado del franquismo— es un sistema «otorgado». Quizá el cambio más importante de la sanidad en España, con vistas al tercer milenio, es precisamente la reconquista de la salud (y del sector sanitario) por la población. Como señala uno de los expertos: «Sería bueno que nuestro sistema sanitario fuera un sistema sanitario que surgiera de la sociedad y del cual la sociedad se sintiera orgullosa. Eso es importante. Parte de todo es la Universidad española y el sistema educativo, que funcionan muy mal en nuestro país. No estamos formando gente para reflexionar, estamos formando gente para decir amén. Y ese es el gran problema». El logro fundamental sería que la salud de la población dependiese cada vez menos del sistema sanitario. Así lo expresa contundentemente otro de los expertos: «Espero y sigo esperando que la salud de los españoles no dependa demasiado del sistema sanitario. A mí me gustaría que la salud de los españoles no dependiese para nada del sistema sanitario». Quizá sólo así podría lograrse la meta de la salud para todos/as antes del ya cercano año 2000.

# Educación (\*)

---

## INTRODUCCION

En la década de los ochenta han tenido lugar varios importantes sucesos sociales y políticos en la historia española. Estos hechos han traído consigo para la educación no pocos desafíos y horizontes nuevos que han aportado a la realidad socioeducativa española un conjunto de necesidades y problemas, que obligan a ver esta realidad de una forma diferente y a buscar otros planteamientos para resolver esos problemas y afrontar esas necesidades.

El panorama educativo comprende la *educación primera o inicial* —sistema educativo de la infancia y de la juventud— y la *educación permanente de adultos* —un sector de población que aumenta con rapidez como consecuencia del descenso de la natalidad y del aumento de la esperanza de vida y cada vez más necesitado de educación en los órdenes laboral, social y cultural.

Una realidad educativa compleja, a la que podemos aproximarnos a través de cuatro cuestiones y con la ayuda de algunos principios fundamentales de ética y política social de la educación. Las cuestiones son las siguientes:

- 1) ¿Una educación para todos en el sentido de que ningún grupo o persona quede excluido de ella?
- 2) ¿Una educación para todos en el sentido de que cada persona tiene la ayuda educativa que precisa?

---

(\*) Es una síntesis del capítulo 7, original del V Informe FOESSA, dirigido por Juan Manuel COBO SUERO, págs. 1107-1276.

3) ¿Una educación para el futuro en el sentido de que aporta los conocimientos, aptitudes y destrezas necesarias?

4) ¿Una educación para el futuro en el sentido de que prepara para ser ciudadano de Europa y del mundo?

En cuanto a los principios de ética y política social de la educación dos son los más importantes. Uno, que *la educación es un derecho humano social* (es decir, un derecho humano que interpela a la sociedad para su satisfacción) *durante toda la vida de la persona*.

Y el segundo, el de la *necesidad de concertación* de los recursos del Estado y de todos los demás que es capaz de generar la sociedad civil para la atención a las necesidades educativas dada la magnitud y pluralidad de las mismas.

## 1. LA REALIDAD SOCIOEDUCATIVA EN ESPAÑA (1982-1993)

### Datos estadísticos del sistema educativo

De los datos reflejados en la Tabla 7.1 se desprende un incremento ininterrumpido del número de centros públicos en los niveles superiores del sistema (BUP, COU y Universidades), mientras que en los niveles inferiores (Preescolar y EGB) la evolución es muy irregular, apareciendo una ligera disminución en Preescolar como consecuencia del descenso de la natalidad.

En relación con los centros privados se observa una fuerte disminución en el período considerado en Preescolar (892 centros desaparecen) y en EGB (690), un descenso llamativo en FP (256) y menos acusado en BUP y COU, mientras que se da un ligero crecimiento del número de centros universitarios.

La diversidad del tamaño de los centros es muy notable en todos los niveles de enseñanza, por lo que la información anterior necesita ser complementada con la correspondiente al número de alumnos (Tabla 7.2). Estos han ido creciendo progresivamente hasta el curso 1987-88, en el que se encontraban matriculados 9.593.115 alumnos en los distintos niveles educativos. Entre 1979 y 1987 el número de alumnos ha aumentado en más de un millón a consecuencia de la expansión demográfica de los setenta, de la escolarización de alumnos entre cinco y quince años, y del aumento considerable del número de

TABLA 7.1  
EVOLUCION DEL NUMERO DE CENTROS POR NIVEL EDUCATIVO Y TITULARIDAD

CURSO	PREESCOLAR		EGB		BUP Y COU		FP		UNIVERSIDAD	
	Públicos	Privados	Públicos	Privados	Públicos	Privados	Públicos	Privados	Públicos	Privados
1979-80	—	—	—	—	956	1.469	722	1.315	—	—
1980-81	—	—	—	—	1.004	1.441	864	1.278	—	—
1981-82	—	—	—	—	1.032	1.456	936	1.387	568	33
1982-83	1.178	1.930	14.779	5.218	1.033	1.462	994	1.372	579	33
1983-84	1.292	1.884	14.026	5.196	1.073	1.474	978	1.419	605	37
1984-85	1.386	1.865	14.785	5.162	1.110	1.485	1.043	1.291	614	37
1985-86	1.382	1.720	14.613	4.863	1.246	1.389	1.030	1.218	640	36
1986-87	1.291	1.465	14.577	4.716	1.302	1.357	1.073	1.121	662	35
1987-88	1.252	1.458	14.468	4.565	1.420	1.363	1.081	1.149	681	36
1988-89	1.036	1.051	15.003	4.774	1.526	1.133	1.157	1.096	672	41
1989-90	1.028	1.038	14.540	4.528	1.606	1.400	1.142	1.116	617	126

FUENTES: INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA (INE) (1982-85): *Estadística de la enseñanza en España. Varios cursos*. MINISTERIO DE EDUCACION Y CIENCIA (MEC) (1986-93): *Estadística de la enseñanza en España. Niveles de Preescolar, Enseñanza General Básica y EE. Medias (varios cursos)*. CONSEJO DE UNIVERSIDADES (1992): *Anuario de Estadística Universitaria 1991*.

TABLA 7.2  
EVOLUCION DEL NUMERO DE ALUMNOS SEGUN NIVEL EDUCATIVO

CURSO	Preescolar	EGB	BUP y COU	FP	Universidad	Total
1979-80	1.159.854	5.606.850	1.037.788	515.119	639.288	8.958.899
1980-81	1.182.425	5.606.452	1.091.197	558.271	649.098	9.087.443
1981-82	1.197.897	5.629.874	1.119.095	628.368	669.848	9.245.082
1982-83	1.187.617	5.633.518	1.117.600	650.770	692.152	9.281.657
1983-84	1.171.062	5.633.009	1.142.308	695.480	744.115	9.385.974
1984-85	1.145.968	5.640.938	1.182.154	726.000	785.880	9.480.840
1985-86 (*)	1.127.348	5.594.285	1.238.874	738.340	854.189	9.553.036
1986-87	1.084.752	5.575.719	1.278.269	751.995	902.380	9.593.115
1987-88	1.054.241	5.398.095	1.355.278	759.796	969.508	9.536.918
1989-90	1.010.765	5.263.518	1.425.777	781.748	1.027.018	9.508.826
1990-91	986.984	4.881.699	1.589.921	850.456	1.137.228	9.446.268

(\*) A partir del curso 1985-86, en que se inicia el Plan Experimental de las Enseñanzas Medias, en los alumnos de BUP y COU se incluyen también los alumnos del Plan Experimental. Dicho Plan supone la experimentación de un Primer Ciclo de Enseñanza Secundaria, común a todos los alumnos, que abarca hasta los dieciséis años.

FUENTES: INE (1982-85): *Estadística de la Enseñanza en España. Varios Cursos*. MEC (1986-93): *Estadística de la Enseñanza en España. Niveles de Preescolar, General Básica y EE. Medias. Varios cursos*. CONSEJO DE UNIVERSIDADES (1992): *Anuario de Estadística Universitaria 1991*.

personas que cursan estudios secundarios y universitarios. Igualmente, se ha incrementado el número de alumnos matriculados en 2.º grado no integrados en el sistema educativo, pasando de 329.913 estudiantes en el año 1980 a 646.614 en el curso 1989-90.

Podemos sintetizar los cambios experimentados en las tasas de escolarización a lo largo de los últimos diez años en los siguientes: suben las tasas de escolarización en alumnos de Preescolar (niños de dos a cuatro años), se mantienen en el 100 por ciento en niños comprendidos entre cinco y catorce años y disminuyen progresivamente a partir de esa edad —aproximadamente dos tercios con 16 años, un tercio con 18 años y en torno al 18 por ciento en alumnos con 19 años.

En el período considerado aumenta progresivamente el número de profesores, a excepción del profesorado de Preescolar y EGB, que en los últimos años ha disminuido. Formación Profesional (FP) es el nivel educativo que presenta un mayor crecimiento —el incremento de los profesores ha sido más alto que el de alumnos—, debido probablemente a la variedad de formaciones y titulaciones existente. Por el contrario, en el nivel universitario mientras que los alumnos han aumentado en un 60,6 por ciento los profesores sólo lo han hecho en un 39,1 por ciento. Pero, en general,

existe bastante paralelismo entre la evolución del número de profesores y la del número de alumnos.

Si desglosamos los *datos por niveles educativos* se observan las siguientes características:

A) *Educación Infantil*: El sector público acoge mayoritariamente a alumnos de preescolar (cinco o seis años de edad), mientras que las edades anteriores son atendidas fundamentalmente por el sector privado. Su profesorado es mayoritariamente femenino, aunque se asiste a un notable incremento del profesorado masculino en los últimos años.

B) *Enseñanza General Básica*: La enseñanza privada continúa la disminución iniciada en la década anterior, de forma que, en 1993, el 34,8 por ciento de los alumnos de EGB asisten a centros privados, siendo especialmente significativos en el caso de las niñas (51,42 por ciento). El 67,5 por ciento de los profesores de EGB ejercen su activi-

dad en la enseñanza pública y su presencia es mayoritariamente femenina (62,4 por ciento).

C) *BUP y COU*: Durante estos años se aprecia un crecimiento ininterrumpido del número de alumnos de BUP y COU en la enseñanza pública (más de 300.000), lo que supone una participación del 71,2 por ciento en 1990, y un ligero e irregular aumento en la enseñanza privada (algo más de 40.000) —el 28,8 por ciento—. El número de mujeres supera en más de cuatro puntos al de los hombres en los centros públicos, algo que puede estar en relación con sus menores índices de fracaso escolar. En relación al profesorado, éste crece constantemente en los centros públicos —en los diez años considerados ha aumentado un profesor por cada 13,5 alumnos—, y desciende progresivamente en el sector privado, con una recuperación en los dos últimos años contemplados.

D) *Formación Profesional*: La evolución de la matrícula muestra un aumento progresivo del número de alumnos de FP en los centros públicos —casi se duplica su participación— y un descenso constante en los centros privados desde 1984-85. Existe una mayor participación de varones en la Formación Profesional, aunque se observa un aumento de la participación de las mujeres en determinadas ramas profesionales —Administrativa, Sanitaria, Peluquería y Estética— y en centros privados —especializados en las enseñanzas anteriores—. Aunque la mayor parte del profesorado son varones se observa un aumento de la participación femenina en los últimos años. Por tanto, en Formación Profesional el sexo está condicionado tanto en alumnos como en profesores por la rama de enseñanza impartida.

Al igual que ocurre en otros países de nuestro entorno, las mujeres prefieren la enseñanza secundaria académica a la profesional.

E) *Universidad*: Existen en la actualidad en nuestro país 36 Universidades públicas —cuatro son de reciente creación— y cinco privadas. El 97 por ciento de los alumnos realiza sus estudios en las Universidades públicas, destacando la Universidad Complutense de Madrid y la Universidad Central de Barcelona, que absorben el 21 por ciento del total de alumnos matriculados en territorio nacional.

Se ha producido un incremento constante de alumnos universitarios desde 1979 —en torno al 5 por ciento de crecimiento medio interanual—, al que no es ajeno la progresiva incorporación de la mujer, con preferencias hacia la elección de carreras de dos ciclos (licenciatura) frente a las carreras cortas (diplomatura). Las mujeres siguen optando mayoritariamente por estudiar en Facultades (55,1 por ciento del total de alumnos en 1989-90) y Escuelas Universitarias no Técnicas (62,0 por ciento), mientras que su presencia no llega a un tercio en Escuelas Técnicas Superiores (19,0 por ciento) y en Escuelas Universitarias Técnicas (15,9 por ciento).

Igualmente ha habido un crecimiento constante en el profesorado —del 28 por ciento en el conjunto de los diez últimos años—, más acusado en el caso de las mujeres, si bien la incorporación de la mujer al campo de la docencia universitaria sigue siendo minoritaria (29,2 por ciento del profesorado total).

La distribución del profesorado universitario sigue a la del alumnado: el número de profesores en las Facultades es cinco veces superior al de las Escuelas Superiores y casi doble al de las Escuelas Universitarias no Técnicas.

F) *Educación Especial*: Por educación especial se entiende el conjunto de recursos materiales y personales necesarios para que los alumnos con necesidades educativas especiales —en particular con alguna deficiencia o minusvalía física o psíquica— puedan alcanzar dentro del mismo sistema los objetivos establecidos con carácter general para todos los alumnos. Estos alumnos pueden estar matriculados en centros específicos o en centros ordinarios y tanto en aulas especiales como ordinarias (Programa de Integración).

Se aprecia un significativo aumento del número de alumnos atendidos en centros ordinarios (sobre todo públicos) y una disminución de los atendidos en centros específicos. En estos últimos el sector privado es más numeroso en alumnos y en número de centros, teniendo por consiguiente una mejor relación entre número de alumnos y profesionales. Por especialidad, la distribución de profesionales en centros ordinarios es, por orden de importancia, pedagogos terapeutas (64 por ciento), profesores de audición y lenguaje (6,3 por ciento) y profesores de apoyo e integración (29,7 por ciento)—. El Gráfi-

co 7.1. muestra la tipología de deficiencias de los alumnos acogidos a enseñanza especial en el año 1987; en él destaca la importancia de las deficiencias psíquicas (porcentaje):

GRAFICO 7.1

DEFICIENCIAS	Centros Especificos	Centros Ordinarios
Psíquicas	70,5	47,1
Sensoriales	18,8	7,3
Motrices	8,1	4,9
Alteraciones personalidad	5,4	10,8
Autistas	2,6	0,6
Otras	2,6	29,5

### Fracaso escolar en el sistema educativo

Por fracaso escolar se entiende la situación que viven los alumnos que, teniendo capacidad para alcanzar los objetivos de un curso o nivel de estudios, o bien no obtienen los resultados esperados, o bien abandonan los estudios sin causa que lo justifique a lo largo del curso o en el paso entre dos niveles. Es un concepto que hay que aplicar con prudencia, ya que hay casos de alumnos que suspenden y que no deben ser valorados como fracaso escolar.

Como los objetivos de un curso o nivel son muy complejos, cabe hablar de fracaso escolar (mayor, menor, o parcial) cuando se dan carencias en todos o algunos de los siguientes órdenes de aprendizaje: herramientas propias del nivel de estudios, conocimientos teóricos y prácticos y sus técnicas de aprendizaje, esquemas mentales para la comprensión de la sociedad, y desarrollo y afirmación de la propia identidad y de las actitudes básicas de socialización. Ahora bien, en la práctica se mide, por lo común, estableciendo unos mínimos de rendimiento en el curso que se consideran exigibles por razones académicas —conocimientos, destrezas o formación humana— o por razones profesionales —para el ejercicio profesional.

Las causas del fracaso escolar pueden ser de diversos tipos: problemas de desarrollo personal o de salud, dificultades de aprendizaje

en sí o por relación a los métodos de enseñanza, problemas familiares, medio en que se vive...

Desde hace treinta años, tanto en Estados Unidos como en Europa, cobran importancia como causa de fracaso escolar los medios vitales económicos y socioculturales desfavorecidos.

Veamos en qué medida afecta el fracaso escolar a los distintos niveles de enseñanza:

A) *Enseñanza General Básica*. Para medir el fracaso de la enseñanza en este nivel se utilizan dos indicadores: la repetición y la evaluación final, que se traducen en la no obtención del certificado de Escolaridad. Los resultados son alarmantes, pero esperanzadores; alarmantes, porque a finales de la década de los ochenta el fracaso escolar afectaba a la quinta parte de los alumnos matriculados; esperanzadores ya que en los últimos diez años la tasa de fracaso escolar se redujo a la mitad.

B) *BUP y COU*. En este nivel se utilizan como indicadores la tasa de abandono de los estudios y la promoción a curso superior (BUP a COU, COU a Universidad). En 1988 el 7 por ciento de los alumnos matriculados en Bachillerato y COU interrumpieron sus estudios, dándose las mayores tasas de abandono en Tercero de BUP (11,4 por ciento) y en COU (8 por ciento).

Las estadísticas parecen confirmar la existencia de un proceso de selección a lo largo del BUP y del COU que se traduce en una disminución del fracaso escolar a medida que se avanza de curso.

En todos los cursos es significativamente superior el porcentaje de alumnos que promociona en los centros privados; por su parte, las tasas de repetición son superiores en los varones para todos los cursos, con independencia del tipo de centro.

C) *Formación Profesional*. La tasa de abandono en el conjunto de la formación profesional asciende al 20,4 por ciento, con mayor incidencia en el Primer curso del Primer Grado (24,0 por ciento) y en los centros privados (25 por ciento). Los resultados que obtienen los alumnos mejoran a medida que se superan los cursos y los alum-

nos que promocionan son más numerosos en los centros privados que en los públicos, con independencia del curso.

D) *Universidad*. Es difícil obtener un índice sobre el fracaso escolar en la Universidad porque el concepto de «repetición de curso» no es homogéneo ni universalizable en ella. De todas formas, no deja de ser significativo el bajo porcentaje de alumnos que terminan los estudios en el número de años previsto: el 42,7 por ciento en Facultades y Colegios Universitarios, el 21,2 en Escuelas Técnicas Superiores, el 19,8 en Escuelas Universitarias Técnicas y el 47,4 por ciento en Escuelas Universitarias No Técnicas.

Los datos de fracaso escolar son francamente alarmantes: a finales de la década de los ochenta el fracaso escolar afectó a casi la mitad de los alumnos matriculados en la Universidad, a más del 20 por ciento del alumnado de EGB y FP, y en torno al 7 por ciento del de BUP-COU.

### Niños y jóvenes en desventaja ante la educación

Por *desventaja en la educación* se entiende la condición o circunstancia desfavorable, o el conjunto de ellas, que sufren algunos niños o jóvenes para el acceso normal a los estudios o para continuarlos, conforme a la expectativa media de éxito entre los alumnos del nivel correspondiente.

Atendiendo a su origen, las desventajas de los niños o jóvenes pueden agruparse en cuatro capítulos, que no son en modo alguno excluyentes, sino que lo más frecuente es que una misma persona sufra varias de las desventajas:

A) *Desventajas con origen en problemas personales*: diferencias psíquicas o físicas, enfermedades, divorcio o muerte de los padres.

B) *Desventajas con origen en la pertenencia a un medio económico y/o sociocultural desfavorecido en sentido relativo*: hábitat, clase social.

C) *Desventajas por vivir o hallarse en una situación traumática o de riesgo humano*: niños maltratados, familias monoparentales problemáticas, degradación personal y social.

D) *Desventajas con origen en la pertenencia a un medio económico y sociocultural desfavorecido en sentido absoluto*, esto es, por sí mismo y no en comparación con otros medios o situaciones.

Los dos últimos capítulos agrupan las desventajas más duras, siendo además muy frecuentes que unas y otras sean vividas por unas mismas personas, de tal forma que las desventajas por hallarse en una situación traumática o alto riesgo ven acrecentada su dureza en muchos casos por la pertenencia a un medio desfavorecido en sentido absoluto. Por medio económico y sociocultural desfavorecido se entiende aquel *medio familiar, comunitario y de hábitat* en el que las personas o bien no tienen la posibilidad de llevar una vida mínimamente digna, o bien no gozan de las posibilidades de progreso económico, cultural y social que están al alcance de la mayoría de la población.

Los medios desfavorecidos inciden en la educación y se manifiestan excluyendo de ella a la persona y/o influyendo negativamente en su educación, de tal forma que la persona no saque de ella el fruto debido o se vea abocada al fracaso escolar. Esta influencia negativa tiene lugar desde cada uno de los componentes del medio desfavorecido por separado (familiar, comunitario y ambiental) y, también, desde el conjunto de todos ellos.

Las desventajas en educación desembocan en desigualdades ante ella si la sociedad no las compensa de alguna forma. Estas desigualdades pueden ser de dos tipos: desigualdades ante la educación —para acceder al sistema o para elegir la especialidad—, o desigualdades en la educación —profesorado, programas de apoyo...—. Los objetivos igualitarios tanto «ante» como «en» la educación convergen bajo el lema *«una educación de calidad para todos»*, que aspira a la justicia en educación con la igualdad de oportunidades.

Las desventajas del sistema educativo según la *clase social y el hábitat* (Tabla 7.3) reflejan que la escolarización es menor en los grupos de niños pertenecientes a clases medias patrimoniales y obreros para los niveles de preescolar y primeros cursos de BUP. A partir de los dieciséis años hay un descenso de escolarización en todos los grupos, aunque en el grupo de obreros el descenso es más fuerte y rápido.

TABLA 7.3

## TASAS DE ESCOLARIZACION POR EDAD Y CLASE SOCIAL (1981)

EDAD	Total	Capitalistas	CMP	CMFa	CMFb	Obreros
4	67,9	73,9	62,4	83,3	75,4	63,0
5	89,5	91,8	85,7	95,7	93,2	87,9
6	97,6	98,2	96,7	99,1	98,5	97,2
7	99,0	99,3	98,7	99,6	99,4	98,9
8	99,2	99,4	99,0	99,6	99,5	99,0
9	99,3	99,6	99,1	99,7	99,5	99,2
10	99,3	99,4	99,0	99,7	99,4	99,2
11	99,3	99,4	99,1	99,7	99,5	99,1
12	99,0	99,6	98,8	99,7	99,5	99,8
13	98,4	99,2	98,2	99,6	99,4	97,9
14	86,7	93,7	83,4	98,0	95,7	82,5
15	74,6	88,0	69,6	96,5	91,2	66,2
16	60,8	78,2	55,0	93,5	82,6	49,0
17	52,6	72,7	47,9	90,7	75,7	38,9
18	44,4	64,9	39,7	85,1	65,2	30,9
19	37,5	60,0	33,0	80,3	56,6	23,9
20	30,8	50,9	26,2	72,9	47,3	18,2
21	26,4	44,9	21,9	67,6	41,2	14,0
22	22,4	40,4	18,2	59,1	34,7	11,6
23	18,7	32,7	14,2	47,0	28,6	10,2
24	15,3	29,5	11,5	37,1	23,1	8,1
TOTAL	71,3	78,2	63,5	87,9	80,2	67,5

FUENTES: Censo de 1981, CIDE (1992): *Las desigualdades en educación en España*.

CMP= Clases Medias Patrimoniales (empresarios sin asalariados, cooperativistas).

CMFa= Clases Medias Funcionales Supraordinadas (profesionales y técnicos, directivos...).

CMFb= Clases Medias Funcionales Subordinadas (personal administrativo y comercial, capataces...).

Los jóvenes pertenecientes al grupo social de obreros se ven abocados a estudios cortos y los pertenecientes a clases medias patrimoniales a estudios medios; en ambos casos se encuentran en desventaja para la enseñanza universitaria.

Las tasas de escolarización dan lugar a un perfil más bien burgués del Bachillerato y claramente obrero de la Formación Profesional. Sólo uno de cada tres adolescentes que estudian Bachillerato es hijo de un obrero, mientras que en Formación Profesional los hijos de obreros representan el 61,5 por ciento del total de alumnos.

En la Universidad destacan los hijos del grupo de clases medias funcionales supraordinadas —profesionales, directivos y funcionarios—, notablemente superiores a los de la clase capitalista.

Asimismo, las desventajas a la hora de acceder a determinados trabajos condiciona la elección de la carrera; quizá esto explique en parte los fuertes porcentajes de mujeres en carreras en las que gran parte de la oferta laboral es pública y en las que la empresa privada se muestra más receptiva a emplear mujeres (Enseñanza, Medicina, Farmacia...).

En cuanto a las desventajas según hábitat, los datos muestran inequívocamente que las tasas de escolarización bajan en todos los grupos a medida que se pasa de zona urbana a zona intermedia y zona rural.

Las desventajas comparativas para la educación en situaciones de *riesgo por desescolarización o desocupación* exponen a los sujetos que las viven a peligros y riesgos sociales, como la pérdida de autoestima, depresiones, robo... Esta situación comienza a presentarse al final de la educación obligatoria (14 años), con el contingente inicial de quienes habiendo dejado los estudios a esa edad no pueden acceder al trabajo hasta los 16 años —unos 324.684 en el curso 1987-88, según estadísticas del Ministerio de Educación y Ciencia—. Por otra parte, a la situación de *desescolarización* se añade en muchos casos la *desocupación* y la pérdida progresiva de horizontes.

El concepto y la realidad de la escolarización y desescolarización se complican notablemente en edades posteriores a la enseñanza media, cuya identificación social requiere conjugar la perspectiva educativa con la perspectiva laboral.

Durante el período de 16 a 29 años se pueden distinguir cinco grupos de jóvenes utilizando los criterios de *formación y empleo* que demandan políticas distintas: jóvenes que se dedican exclusivamente a su formación académica (formación reglada), jóvenes que trabajan exclusivamente y jóvenes que trabajan y estudian (formación continua), jóvenes en desempleo que reciben cualificación (formación ocupacional) y jóvenes en desempleo sin actividad (atención ocupacional especial).

*Las situaciones de alto riesgo social* corresponden por lo general a personas en *situaciones marginales* en el sistema económico-social que viven en *medios fuertemente desfavorecidos*; en concreto en situaciones de pobreza, delincuencia y prostitución de niños y jóvenes. Si a esta situación le añadimos el factor *pobreza*, la *intensidad*, la *exclusión social* y la *pérdida de esperanza configuran un círculo cerrado de carencias* del que difícilmente se puede escapar.

Si bien no es posible deducir los porcentajes del consumo de drogas que corresponden a menores, los datos inducen a pensar que entre un 15 y un 20 por ciento del total de la población mayor de 12 años consume alguna droga al menos de forma ocasional. Asimismo, es significativo el número de detenidos de corta edad: 1.406 menores de 18 años en el segundo trimestre de 1993, de los cuales el 94 por ciento eran varones.

La delincuencia de menores y la juvenil aparece muy vinculada con el fracaso escolar: la mitad de los detenidos tenían únicamente estudios primarios, pasando después de los catorce años a la desescolarización. En cuanto a la prostitución más marginal, son personas que carecen de las necesidades básicas de aprendizaje humano y de una formación ocupacional que facilite su inserción laboral.

Hay en España colectivos en una situación muy especial respecto a su educación.

En 1990 el 70 por ciento del colectivo gitano tenía edades inferiores a 25 años y sólo un 2 por ciento superaba los 65 años; si a ello añadimos su nivel de estudios —27 por ciento tiene estudios primarios, el 1 por ciento secundarios, y al menos el 30 por ciento son

analfabetos absolutos— y el uso de su propia lengua —el calé— se dibuja la importancia de los problemas educativos peculiares que presenta este colectivo.

Tres de cada cinco niños gitanos, de cuatro a catorce años, está escolarizado. Geográficamente existe una relación entre la evolución de la población escolar y el índice de aceptación de niños gitanos en las diferentes Comunidades Autónomas. Así, las tres Autonomías con mayor índice de aceptación han experimentado un fuerte crecimiento de alumnos gitanos (Castilla y León, Madrid y Aragón) y las tres con menor índice de aceptación un descenso no menos fuerte (Cantabria, Murcia y La Rioja).

Los principales problemas educativos que presentan los niños y los jóvenes gitanos son su escolarización con retraso (uno o dos cursos), la asistencia durante el curso (faltan a un tercio de las clases), el abandono temprano de las aulas (sólo la mitad de la población escolarizada de 12 o más años) y el bajo rendimiento escolar (sólo un 2 por ciento obtiene el Graduado Escolar). Estos problemas están muy relacionados con el medio familiar y comunitario y no pueden ser resueltos sólo desde la educación.

Los hijos de familias inmigrantes se han escolarizado en la mayor parte de las ocasiones en centros públicos, próximos a sus domicilios. Estos centros optan por combinar estrategias de enseñanza lingüística con otras de integración educativa; por su parte, las Comunidades Autónomas con competencias plenas en educación que son bilingües aplican sus programas de «inmersión» en la lengua propia a los alumnos extranjeros sin desarrollar programas específicos. Una pequeña parte de los niños extranjeros se escolarizan en centros cuya gestión educativa depende del país de origen; en el curso 1991-92 había en España 101 centros de este tipo, de los cuales 69 son de carácter mixto (aceptan alumnos extranjeros y españoles).

La atención educativa al fracaso escolar y a los niños y jóvenes en desventaja se articuló desde 1983 hasta 1990 a través del *Programa de Educación Compensatoria*, que va dirigido a las zonas o grupos de población que por sus características particulares requieren una atención educativa preferente, y que incluía cinco áreas: Atención al área rural,

Proyectos en centros, Jóvenes desescolarizados, Minorías culturales y Población itinerante. Posteriormente la LOGSE crea los *Programas de Garantía Social* que constituyen una nueva oportunidad de reinserción académica o inserción profesional para todos aquellos jóvenes (entre 16 y 20 años) que no están en posesión de una titulación académica y/o profesional que les permita proseguir sus estudios o insertarse laboralmente.

### Realidad socioeducativa y necesidades en educación de los adultos

Se da una clara relación entre Nivel Educativo y Situación Laboral. En las Tablas 7.4 y 7.5 puede verse cómo las mayores tasas de paro se dan entre las personas analfabetas y sin estudios, seguidas por las personas que tiene estudios primarios y por las que tienen estudios secundarios. Se comprueba, por tanto, la necesidad de mejorar la formación profesional de todos estos colectivos.

Estas necesidades educativas se ven incrementadas en el caso de las personas analfabetas o sin estudios, ya que no tienen satisfechas tampoco las *necesidades básicas del aprendizaje* (el 21,8 por ciento de

TABLA 7.4  
PARADOS POR ESTUDIOS TERMINADOS Y SEXO.  
VALORES ABSOLUTOS Y PORCENTAJES POR CADA SEXO

NIVEL DE ESTUDIOS TERMINADOS	VARONES		MUJERES		TOTAL	
	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%
Analfabetos	29.100	2,5	14.300	1,1	43.500	1,8
Sin estudios	138.800	12,0	73.300	5,8	212.100	8,7
Primarios	415.400	35,9	345.600	27,3	761.100	31,4
Secundarios	404.400	34,9	554.100	43,7	958.400	39,5
FP	98.700	8,5	143.000	11,2	240.700	9,9
Univ. Medio	42.700	2,6	74.500	5,9	103.800	4,3
Univ. Superior	29.300	3,6	62.900	5,0	104.700	4,3
TOTAL	1.157.000	100,0	1.266.700	100,0	2.424.300	100,0

FUENTE: EPA 1990 (cuarto trimestre).

TABLA 7.5

TASAS DE PARO SEGUN EL NIVEL DE ESTUDIOS TERMINADOS,  
POR GRUPOS DE EDAD

NIVEL DE ESTUDIOS TERMINADOS	GRUPOS DE EDAD					
	16-19	20-24	25-29	30-44	45-54	55 y más
Analfabetos y sin estudios	46,65	35,51	32,92	10,60	14,65	10,82
Primarios	36,62	31,14	25,78	13,17	7,89	6,66
Secundarios	34,33	28,63	19,50	11,78	5,71	5,88
Univ. Medio	42,93	43,28	17,82	6,14	2,41	3,91
Univ. Superior	—	47,69	24,56	6,83	0,25	0,71
TOTAL	35,09	30,32	21,28	12,08	8,37	7,50

FUENTE: EPA 1990 (cuarto trimestre).

la población en 1990). Se trata de un colectivo circunscrito por los parámetros del *analfabetismo y la carencia de estudios, el paro y la pobreza*, que se relacionan y refuerzan entre sí y que conforman la peor situación para salir de zonas de marginación por medio del trabajo.

Dos tercios de la población activa española tiene solamente una formación generalista (no profesional), y de ellos cerca de la mitad posee estudios primarios. La tasa de paro disminuye a medida que aumenta el nivel de estudios y la edad, sobre todo en las titulaciones superiores.

Entre los colectivos de adultos que requieren necesidades educativas específicas sobresalen los gitanos, los inmigrantes extranjeros, personas en situaciones marginales —prostitución y drogodependencia—, así como la población reclusa.

La comunidad gitana se caracteriza por su juventud y su dispersión en todo el territorio nacional, siendo preciso concebir y proponer desde la propia cultura gitana los medios educativos que faciliten su integración social.

Las necesidades educativas de los inmigrantes se pueden centrar en necesidades básicas de aprendizaje y formación ocupacional para la

inserción laboral de aquellos que poseen estudios primarios. Además, la mayoría de los inmigrantes adultos africanos, asiáticos y de Oceanía precisan aprender con urgencia el castellano y los idiomas autóctonos, en el marco de una educación intercultural.

Un colectivo merecedor de la máxima atención, no sólo por sus carencias educativas sino también por la influencia que ejercen sobre la educación de sus hijos, son las mujeres desfavorecidas que se encuentran en diversas situaciones: malos tratos, prostitución y delincuencia. Situaciones que con frecuencia van unidas a la drogadicción, que requieren acciones educativas de prevención —organizadas por cauces informales y campañas institucionales— y acciones educativas dentro de la terapia y la reinserción social —insertadas en programas específicos de rehabilitación.

El nivel educativo de la población reclusa es muy bajo: el 9,4 por ciento eran analfabetos, un 46,9 tenía estudios primarios incompletos y un 29,9 por ciento estudios primarios terminados. Además, el 50,4 por ciento se encontraba en paro y un 6,9 buscaba su primer empleo. Son personas, por tanto, que precisarán ayuda educativa para la satisfacción de las necesidades básicas del aprendizaje, y personas que tienen como necesidad educativa específica y urgente una educación para la salud.

Las necesidades educativas de la población educativa en general podemos ubicarlas en los siguientes tipos de formación permanente: satisfacción de las necesidades básicas del aprendizaje —ámbito educativo estrictamente—, formación ocupacional —orientada a necesidades de cualificación inicial, recualificación o reconversión profesional—, formación continua —dirigida a personas activas que trabajan con continuidad—, formación en temas sociales y de urbanidad —educación sanitaria, medioambiental, cultural, familiar...— y formación para la jubilación o la tercera edad —de gran importancia por el trauma que supone la inactividad y por la duración temporal de la misma.

### La educación de adultos, 1982-1993

El Programa de Educación de Adultos se encuentra ya descentralizado en cada una de las 27 provincias que configuran el terri-

torio del Ministerio de Educación y Ciencia (MEC) desde 1989 y en el mismo participan instituciones públicas y privadas sin fines de lucro, con las que se establecen convenios de colaboración o a las que se conceden subvenciones con el fin de ampliar y mejorar la oferta educativa dirigida a la población adulta. Los objetivos perseguidos delimitan tres áreas temáticas en la oferta de la educación de adultos: *área académica* —dirigida básicamente por el MEC—, *área laboral* —dependiente del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social— y *área social y cultural* —orientada por las Administraciones Locales.

La oferta en educación de adultos es muy amplia y variada, tanto si se contemplan los contenidos, como si se consideran los organismos e instituciones que la ofrecen. Se consideran destinatarios potenciales de la Educación Básica de Adultos los analfabetos absolutos (1.600.200 personas en 1990) y los analfabetos funcionales y personas sin estudios (4.990.900 individuos). De todos ellos, sólo entre un 3 y un 5 por ciento participan en la oferta administrada por el Ministerio de Educación y Ciencia.

Al margen del MEC existen otras instituciones públicas que participan en la formación de adultos; entre ellas destacan los Ministerios de Trabajo y Seguridad Social, Asuntos Sociales, Justicia, Defensa, Cultura y Agricultura, Pesca y Alimentación; igualmente, desarrollan programas en esta materia las distintas Comunidades Autónomas, unas veces en colaboración con el MEC y otras independientemente. A fin de llenar el vacío existente en el campo de la educación permanente y animación sociocultural, las Administraciones Locales han creado las *Universidades Populares* y los *Centros Culturales o Cívicos*, cuya formación predominante es no reglada.

Por su parte, la sociedad civil organiza acciones educativas de varios tipos, llevadas a cabo por grupos organizados, movimientos sociales e instituciones de carácter económico, social, cultural o religioso, no mediados o apenas mediados por partidos e instituciones políticas. Entre ellas destacan las organizadas por Radio ECCA, Cáritas,

las fundaciones (más de 6.000 en España y algunas de gran entidad, como la Fundación ONCE), Asociaciones (19.025 tienen áreas de actividad educativa) y otras ONG (Cruz Roja, de ayuda al Tercer Mundo...).

Las *necesidades de formación laboral* de la población adulta son cubiertas por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, por las empresas y por otras organizaciones —sindicatos, Cámaras de Comercio, Asociaciones...

El INEM (Instituto Nacional del Empleo) canaliza la oferta de formación ocupacional en los distintos sectores a través del Plan de Formación e Inserción Profesional (Plan FIP), y desde 1987 las acciones formativas son cofinanciadas por el Fondo Social Europeo. La *Formación Profesional Ocupacional* se estructura en cursos, eminentemente prácticos, que no se sujetan al calendario escolar habitual y que dan lugar, en caso de evaluación positiva, a una *certificación de profesionalidad* que habilita para el desempeño de la actividad laboral correspondiente.

La ejecución del Plan FIP la realiza el INEM a través de sus centros propios, de centros colaboradores (más de 7.000 en 1990) y de los convenios y conciertos firmados con distintas Administraciones, instituciones y empresas. Cataluña es la única Comunidad Autónoma que tiene transferidas las competencias para la ejecución del Plan FIP desde 1991.

Entre 1987 y 1991 el INEM impartió 113.565 cursos, en los que participaron un total de 1.614.375 alumnos, localizados en las Comunidades Autónomas de Andalucía (20.320 cursos), Cataluña (17.657) y Madrid (14.090).

Por otra parte, el INEM creó en 1987 el *Observatorio Permanente de las Ocupaciones*, a fin de detectar la movilidad y transformación del mercado de trabajo y evaluar mejor las necesidades futuras de cualificación profesional que demandará la economía.

En lo que respecta a la sociedad civil, realizan acciones de formación de adultos en el área laboral las organizaciones empresariales, Cámaras Oficiales de Comercio e Industria, Sindicatos, Universidades y otras instituciones que imparten programas master o de especia-

lización, academias, escuelas y empresas. En el año 1992 estas últimas dedicaron a la formación el 3,5 por ciento de la masa salarial, lo que representa un incremento del 108 por ciento respecto de 1989 —año en que se dedicó el 1,2 por ciento—. Esta cantidad equivale a 3.600 pesetas/año y una media de 82,5 horas por empleado; su distribución según tamaños de empresa y tipo de formación queda reflejada en la Tabla 7.6. Ahora bien, ese incremento no es suficiente para aproximar la inversión educativa de la empresa española a lo que dedican otros países europeos (Italia el 5,26 por ciento, Francia el 6,6, Reino Unido el 6,8, Alemania el 9,1 por ciento), cuyo ritmo de crecimiento es, por otra parte, superior al español.

TABLA 7.6

PORCENTAJE DE EMPRESAS DE UNA MUESTRA DE 586  
(HARPER & LINCH) QUE HAN REALIZADO ACTIVIDADES  
FORMATIVAS EN 1992, SEGUN TAMAÑO DE LA EMPRESA  
(NUMERO DE TRABAJADORES Y FACTURACION)  
Y TIPO DE FORMACION

NUMERO DE TRABAJADORES	Sí	No	No contesta	Formación sistemática	Formación esporádica
Menos de 50	39,84	44,51	15,65	19,43	52,18
De 51 a 200	74,79	15,75	9,49	53,37	28,94
De 201 a 500	81,23	6,24	12,63	64,22	21,74
De 501 a 2.000	83,55	2,12	14,33	75,72	15,33
Más de 2.000	86,95	1,18	11,87	81,03	10,12
FACTURACION (en millones)				Formación sistemática	Formación esporádica
Menos de 500				17,56	54,22
De 501 a 2.000				57,39	27,32
De 2.001 a 6.000				68,97	19,04
De 6.000 a 30.000				80,41	12,45

FUENTE: HARPER & LINCH: *La formación en la empresa española 1993*. Elaboración propia.

Al reconocimiento de la importancia de la formación continua han contribuido algunos hechos: el avance de la cultura empresarial sobre el tema, la constatación de que los sindicatos y asociaciones de empresarios cuentan con una red formativa propia y con experiencia acumulada, y la toma de conciencia de que sólo se destina un 50 por ciento de las cotizaciones sociales a la formación.

No obstante, queda todavía una *asignatura pendiente* para el MEC, centrales sindicales y organizaciones empresariales: la *formación para la jubilación*, algo que millones de personas precisan ya o van a precisar.

### Formación continua del profesorado no universitario

Si cualquier colectivo profesional necesita una formación continua, esta necesidad adquiere una importancia especial en el caso de los *profesionales de la educación*, ya que a la *necesidad de la actualización continua* de sus conocimientos teóricos, tecnológicos y prácticos, se unen la *dimensión cuantitativa* de ese colectivo —en torno a medio millón sólo en los segmentos ordinarios del sistema educativo— y la *importancia social* de la educación. Hechos a los que, en la coyuntura educativa española actual, se añade además el reto de una *reforma educativa* que requiere un esfuerzo de actualización y adaptación suplementario.

El profesorado español no universitario responde a la siguiente tipología (1): media de edad de treinta y ocho años, casado (63,8 por ciento), con una media de hijos de 1,72 por matrimonio (superior a la de la población en su conjunto) y lleva 17 años, como media, en la profesión. Como puede apreciarse el grupo presenta rasgos de *juventud, madurez y estabilidad*, lo cual parece muy positivo en un momento en el que se ha iniciado la reforma educativa.

En este sentido, el 70 por ciento de los profesores no universitarios se declaran satisfechos con su trabajo. Los factores más negativos

---

(1) La información procede del libro de P. GONZALEZ BLASCO y J. GONZALEZ ANLEO: *El profesorado español no universitario*, Ed. SM, Madrid, 1993.

que resaltan son: la remuneración y la colaboración de los padres de los alumnos. A pesar de ello, el 83 por ciento continuaría en su profesión si tuviera la posibilidad de elegir de nuevo su trabajo, lo que muestra los rasgos altruistas y vocacionales de esta profesión.

De hecho, el 60 por ciento piensa que la cualidad más importante para el ejercicio de la profesión es la *preparación profesional*, seguida de la *motivación* y el *entusiasmo* por la enseñanza (59 por ciento).

En coherencia con ello, la *formación permanente* y la *actualización de conocimientos* son los cambios citados como más deseados en tercer y cuarto lugar.

## 2. LEGISLACION EDUCATIVA Y FINANCIACION DE LA EDUCACION (1982-1993)

### Introducción histórica

El artículo 27 de la Constitución que señala en el apartado 1 que «*todos tienen derecho a la educación. Se reconoce la libertad de enseñanza*», completado con el derecho a la libertad de cátedra y con los artículos o cláusulas referentes a la libertad de conciencia y otros derechos que puedan afectar a la educación, constituye el marco consensuado de principios que los diferentes Gobiernos han de respetar.

Ahora bien, todos los sectores implicados en el proceso educativo han admitido la necesidad de la reforma de los niveles de enseñanza no universitarios y han compartido el diagnóstico de los problemas de la realidad educativa española en esos niveles, aceptando como válidas las líneas maestras de la estructura del nuevo sistema educativo. Y todo ello precisó obviamente tiempo.

La *primera fase* se inicia con el gobierno del PSOE en 1982, planteándose mejoras en todos los niveles del sistema educativo. En lo que concierne a preescolar y enseñanzas medias, las acciones se inician con programas experimentales promovidos tanto por el MEC como por aquellas Comunidades Autónomas con competencias educativas, que darán paso a partir de 1986 a una *segunda etapa* que durará hasta 1988 y que, sin dejar de ser experimental, presenta ya caracteres más afirmativos y definitivos.

En 1988 el Ministerio de Educación y Ciencia publicó el documento titulado *Proyecto para la reforma de la educación técnico-profesional*, poniendo en marcha un extenso programa de consultas en diversas zonas; al mismo tiempo se solicitaron opiniones y comentarios a todos los consejos escolares y claustros de profesores, organizaciones patronales y sindicales, colectivos y entidades profesionales, expertos reconocidos, fuerzas políticas e instituciones religiosas.

Sin embargo, dos hechos importantes acaecidos durante los años 1987 —*el movimiento estudiantil*— y 1988 —*movimiento de protesta del profesorado*— supusieron que, de los cuatro agentes que intervienen de manera significativa en el sistema educativo (alumnos, profesores, Administración y otros agentes sociales), dos elementos se revelasen como altamente problemáticos.

Una vez terminado el debate comienza la *tercera fase*; en enero de 1989 el MEC convoca la Conferencia de Consejeros de Educación de las Comunidades Autónomas y poco después, en el mismo año, publica el Libro Blanco para la Reforma del Sistema Educativo. En 1990 se da a conocer el Anteproyecto de Ley que introduce como novedades más relevantes la *educación de adultos y la compensación de las desigualdades en la educación*. El Proyecto de Ley es aprobado por el Congreso de los Diputados el 28 de junio de 1990, con el voto favorable de todos los partidos políticos menos el Partido Popular, que votó en contra porque sus reivindicaciones —la ética como asignatura alternativa a la religión y la gratuidad de la educación infantil para centros privados concertados— no fueron aceptadas por el PSOE; el 6 de septiembre es aprobada por el Senado y sancionada por ambas Cámaras y el Jefe del Estado, entra en vigor la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE).

### **Ley Orgánica Reguladora del Derecho a la Educación (LODE)**

La Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, Reguladora del Derecho a la Educación, desarrolla legislativamente el artículo 27 de la Constitución Española. Entre los principales logros de la LODE destacan el establecimiento de unos *finés educativos* que responde a una educación para todos y a necesidades concretas reales y actuales de la

sociedad española; instrumenta y regula una *red mixta de centros educativos* —públicos y privados—; extiende la *responsabilidad democrática* a todos los niveles de la educación y *armoniza las competencias* del Estado y de las Comunidades Autónomas en materia de educación. La limitación más importante de la LODE es que se *basa y desarrolla una concepción parcial del «derecho a la educación»* en una sociedad actual; en realidad, la LODE debería denominarse «ley orgánica del derecho a la educación durante las etapas de escolarización obligatoria».

El tiempo transcurrido desde la entrada en vigor de la LODE en 1985-86 ha permitido descubrir algunas dificultades y desaciertos en la aplicación de la misma.

En relación a la participación en la enseñanza destacan dos de ellas: en lo concerniente a la dirección, el principal problema es la falta de candidatos para la función directiva debido al procedimiento de selección, carencias de una formación específica, el poco atractivo profesional del puesto y la falta de estabilidad en el mismo; en cuanto a los Consejos Escolares, destacan la imprecisión en la asignación de las funciones y las confrontaciones entre padres y profesores.

Son los sectores del profesorado y del personal de administración y servicios los que participan más activamente en las elecciones a Consejos Escolares. Los porcentajes de participación de alumnos se pueden considerar como aceptables en el nivel de EGB (94,9 por ciento en 1990), experimentando una fuerte disminución para el resto de niveles superiores (84,6 en BUP-COU y 88,2 en FP). Sin embargo, en el sector de padres de alumnos no sólo los porcentajes son inferiores, sino que han descendido hasta niveles que hacen pensar en un fracaso de la experiencia (23,9 por ciento en EGB, 9,5 en BUP-COU y 6,4 por ciento en FP en 1990).

Las dificultades experimentadas por los centros concertados han provocado la desaparición de algunos de ellos y deja a otros muchos en situación económica muy precaria. Con la cuantía presupuestada por módulos concertados no se pueden —o difícilmente se pueden— garantizar la calidad y la gratuidad de la enseñanza, al igual que de la formación continua del profesorado.

Estos gastos tienen que ser cubiertos por los centros con otras fuentes, limitadas y agotadas en muchos casos, además de verse abocados la casi totalidad de los centros (más del 95 por ciento de los mismos) hacia la descapitalización a un ritmo más o menos rápido, como muestra la encuesta reflejada en la Tabla 7.7.

TABLA 7.7  
ENCUESTA SOBRE EL REGIMEN ECONOMICO  
DE LOS CENTROS CONCERTADOS

*Muestra: 1.156 directores. Respuestas porcentuales*

		Por ciento
La cuantía de los módulos presupuestados, ¿es suficiente para asegurar la calidad de la enseñanza?	Sí.	8
	Sí y No.	46
	No.	47
La cuantía de los módulos presupuestados, ¿es suficiente para asegurar la gratuidad?	Sí.	15
	Sólo parcialmente.	55
	Lo hace imposible.	30
La partida de otros gastos, ¿cubre los gastos reales?	Sí.	1
	No, pero se sale adelante.	24
	No, y cada vez es más difícil.	40
	No, así no se puede seguir.	35
¿Qué proporción cubre de los gastos reales?	El 50%.	14
	Entre el 50 y el 60.	18
	Entre el 60 y el 69.	24
	Entre el 70 y el 79.	28
	Entre el 80 y el 89.	14
	Entre el 90 y el 100.	3
¿De qué fuentes obtiene el Centro medios económicos para cubrir el déficit en gastos reales?	Congregación religiosa titular del centro.	93
	Fundación, Patronato o equivalente.	10
	Otras fuentes no especificadas.	34

TABLA 7.7 (Continuación)

	Por ciento	
¿Camina el centro hacia la descapitalización?	Mucho.	26
	Bastante.	47
	Algo.	23
	Nada.	5
¿Podrán mantener el «preescolar» (la educación infantil) sin concierto? (el 88% de los centros tienen preescolar en el momento de la encuesta, sólo el 9% subvencionado)	Sí.	11
	No.	68
¿Cómo financian la formación continua del profesorado? Es subvencionada totalmente ¿Subvenciona o da alguna ayuda la Administración o recae sobre los recursos del centro?	Es subvencionada totalmente.	2
	Es subvencionada en parte.	10
	Recibe alguna ayuda	19
	Recae sobre el centro	61
	Recae y no lo ha podido asumir.	9
¿Cree que es necesaria la reforma del régimen de conciertos?	Sí.	73
	Duda.	26
	No.	1

FUENTE: FERRE: Encuesta a directores de Centros Concertados (1992) (elaboración propia).

## Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE)

La Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación general del Sistema Educativo, regula desde esta fecha la estructura y organización de los niveles no universitarios del sistema educativo en España. Está claro que uno de los principales objetivos de la LOGSE lo constituye la *reforma del sistema educativo* en los niveles no universitarios, en prosecución de unos nuevos niveles y ciclos de enseñanza más acordes con el desarrollo de los alumnos, más similares a los existentes en otros países, que dan como resultado la siguiente *estructura del sistema educativo*:

1) *Educación Infantil*: consta de un Primer Ciclo de cero a dos años y de un Segundo Ciclo de tres a cinco. No es obligatoria, pero la Administración se ha comprometido a proveer plazas gratuitas en el Segundo Ciclo para todos los niños cuyos padres o responsables lo soliciten.

2) *Educación Primaria*: desde los seis hasta los doce años, obligatoria y dividida en tres Ciclos de dos años cada uno de ellos.

3) *Educación Secundaria Obligatoria (ESO)*: de los doce a los dieciséis años, integra formación profesional de base (área tecnológica y en los espacios de opcionalidad). Al término de esta etapa, quienes hayan alcanzado todos los objetivos recibirán el título de *Graduado en Educación Secundaria*, que faculta para acceder al Bachillerato o a la Formación Profesional de Grado Medio.

4) *Educación Secundaria posobligatoria*: de dieciséis a dieciocho años, con una doble vía:

4.1. *Bachillerato*, de dos cursos académicos, puede cursarse en una de las cuatro modalidades establecidas: Artes, Ciencias de la Naturaleza y de la Salud, Humanidades y Ciencias Sociales y Tecnológicas.

4.2. *Formación Profesional específica de Grado Medio*, Módulos 2.

5) *Enseñanzas de régimen especial*: engloba las Enseñanzas Artísticas y la Enseñanza de Idiomas.

La LOGSE ha tenido una gestación bastante correcta desde el punto de vista de una teoría de las reformas educativas. Ello ha hecho del sistema educativo diseñado una realidad con un perfil rico y complejo, en el que se pueden distinguir unos objetivos finales y unos objetivos instrumentales o mediatos con el fin de alcanzar los anteriores.

Los *objetivos finales* pueden agruparse en los epígrafes siguientes:

A) *Aumento de la igualdad de oportunidades y equilibrio de las desigualdades sociales*. A este fin la Ley establece la *educación infantil gratuita* para niños de tres a seis años y la creación de una *etapa de enseñanza secundaria común* para todos los alumnos entre doce y dieciséis años.

Asimismo, el Título V de la LOGSE está dedicado específicamente a las *compensaciones de las desigualdades en la educación*, con pautas de actuación destinadas a hacer realidad en lo posible el *principio de igualdad de oportunidades*.

B) *Atención prioritaria al pleno desarrollo personal de cada alumno*. Una atención que, junto con las realizaciones correspondientes a

los objetivos instrumentales de la Ley, constituye el marco de la *prevención del fracaso escolar*.

C) *Acercamiento y adecuación del sistema educativo al entorno y a la vida reales*. A este respecto, «el sistema educativo tendrá como principio básico la formación permanente..., la relación con el entorno social, económico y cultural... y la formación en el respeto y defensa del medio ambiente». Asimismo, se concreta un planteamiento del sistema educativo que «facilitará a las personas adultas su incorporación a las distintas enseñanzas».

En relación con los *objetivos instrumentales* o mediatos para alcanzar los finales, pueden distinguirse tres epígrafes:

A) *La reforma de la estructura del sistema*, creando nuevas formas de participación y nuevos niveles y ciclos de enseñanza más acordes con el desarrollo de los alumnos y más similares a los existentes en otros países europeos.

B) *La renovación de los currícula de todos los niveles de enseñanza* (instauración de enseñanzas transversales del sistema), actualizando tanto objetivos como contenidos, métodos pedagógicos y de evaluación.

C) *El refuerzo de la calidad del sistema* mediante la atención prioritaria al conjunto de factores que favorecen esa calidad y mejora de la enseñanza.

## Otros temas de especial relevancia y de actualidad

La *formación del profesorado* es, indudablemente, un factor que incide en la calidad del sistema, y algo que tanto la Administración como los centros educativos y los propios interesados consideran hoy necesario reformar y mejorar, toda vez que se han de afrontar los desafíos que supone la LOGSE.

La *investigación educativa* es un elemento fundamental para el desarrollo de los sistemas educativos y para el incremento de la calidad de la enseñanza. Introduce en el ámbito educativo nuevas metodologías y conceptos, evalúa los efectos de las reformas y promueve, en general, una actitud de reflexión racional sobre el papel y funcionamiento de la

enseñanza en nuestra sociedad. En los últimos años la investigación educativa ha ido cobrando mayor importancia en España, de tal forma que en 1989 se presentó el Plan de Investigación Educativa.

La *orientación educativa y profesional*, junto con la atención psicopedagógica, apuntan al objetivo de optimizar el rendimiento de la enseñanza mediante el adecuado asesoramiento al alumno a lo largo de su avance en el sistema y con respecto a su incorporación a la vida laboral. Por ello, la orientación educativa es para el sistema escolar un elemento esencial, que contribuye a la calidad y a la eficacia de la enseñanza.

El nuevo modelo de orientación y atención pedagógica propuesto por el MEC se organiza en tres niveles: profesores tutores, Departamento de Orientación y Equipos Interdisciplinarios de Sector.

En lo que respecta a la enseñanza universitaria se han llevado a cabo diversas experiencias para poner en práctica el derecho de los alumnos universitarios a la orientación, mereciendo especial mención los Centros de Orientación e Información de Empleo (COIE) de las Universidades, que son centros colaboradores con el INEM y cuya misión fundamental es ayudar y aconsejar a los recién titulados a conseguir su primer empleo.

A fin de garantizar el derecho constitucional a la educación se crea la *inspección educativa*, con una doble finalidad: el asesoramiento y apoyo a la labor educativa y el control y evaluación del Sistema Educativo para conseguir que los objetivos del mismo sean alcanzados adecuadamente.

Con objeto de lograr mayor funcionalidad y adaptación a la realidad escolar, la organización de la Inspección Técnica trata de adecuarse a las condiciones territoriales y de especialización curricular de los diferentes ciclos y niveles de enseñanza. Por ello, en cada Comunidad Autónoma adquiere una organización propia.

La *evaluación de la actividad educativa* constituye hoy un componente que no puede faltar en una concepción actualizada de la educación. Aunque hasta el momento no se ha realizado ninguna evaluación global del sistema educativo, en estos últimos años se han ido desarrollando evaluaciones de diferentes componentes del mismo, especialmente en temas relacionados con la reforma. Entre ellos destacan la Evaluación externa de la Reforma Experimental de las Enseñanzas Me-

días, la Evaluación externa de la Reforma Experimental del Ciclo Superior de la EGB y la Evaluación de los Módulos Profesionales, además del Plan de Evaluación de Centros que ha llevado a cabo el Centro de Investigación y Documentación Educativa (CIDE), junto con el Servicio de Inspección Técnica de Educación. Todas estas evaluaciones están en proceso de institucionalización y potenciación con la creación del Instituto Nacional de Calidad y Evaluación (INCE).

En lo referente a evaluación de profesorado, no se ha definido aún ningún procedimiento para la evaluación de los docentes en los niveles de Educación Infantil, Primaria o Secundaria. Únicamente se han llevado a cabo algunos proyectos de evaluación de profesorado en determinadas Universidades.

La *aconfesionalidad* del Estado plasmada en la Constitución Española de 1978 abrió camino a la *disociación* entre la enseñanza de la religión y la educación moral en el sistema educativo. La enseñanza de la religión constituyó pronto uno de los Acuerdos ente la Santa Sede y el Gobierno Español (BOE, 15 de octubre de 1979), en la que se reconocía como obligatoria para los centros religiosos y libre para los alumnos, pero quedaba abierta la cuestión de la educación moral como oferta alternativa a la religión. El nuevo planteamiento introducido por la LOGSE representará un giro copérmico: la educación ética es tan importante que merece figurar entre los contenidos del objetivo primero y fundamental de la educación.

En estos momentos la enseñanza de la religión es obligatoria para todos los centros —voluntaria para los alumnos—, no cuenta en el currículo escolar y su alternativa son «actividades de estudio asistido, orientadas por un profesor». Es decir, es una asignatura prácticamente extracurricular, penalizada en todos los horarios y sin el estímulo de la calificación. Esta situación hace que la enseñanza de la religión siga constituyendo un contencioso abierto entre el Gobierno y la Jerarquía de la Iglesia católica.

El concepto de *necesidades educativas especiales* parte de la idea de la *diversidad* de los alumnos. La atención a necesidades educativas especiales se dirige a aquellos alumnos que, además y de forma complementaria, pueden precisar otro tipo de ayudas menos usuales. Como el resto de los alumnos, la escolarización es obligatoria y gratuita en los centros financiados con fondos públicos y los centros de integración

son preferenciales en cuanto a la puesta en marcha de programas de orientación, introducción de nuevas tecnologías y formación permanente del profesorado.

En relación con los programas de nuevas *tecnologías de la información y la comunicación*, en la actualidad existen en España dos proyectos encargados de la incorporación de equipos informáticos y audiovisuales a la escuela: el Proyecto Atenea (1985) y el Proyecto Mercurio (1987). Para el desarrollo y éxito de estos programas es clave la formación del profesorado.

Las acciones destinadas a atender la *educación ambiental* son relativamente recientes en España. Se han empleado básicamente dos procedimientos de introducción de este tipo de educación: a través de cambios en la ordenación académica y a través de programas específicos.

En la LOGSE, la *educación ambiental* constituye un tema transversal del currículo escolar en todos los niveles obligatorios de la enseñanza; estas acciones educativas formales se complementan con el desarrollo de distintos programas de apoyo a la educación medioambiental.

Desde que España ingresó en la Comunidad Europea ha venido realizando serios esfuerzos para completar la *dimensión europea* en su sistema educativo con la inclusión de temas transversales que afectan a problemas comunes y que preocupan a todos, como son la educación para la salud, el medio ambiente y la paz. Mención especial merecen las medidas relativas al estudio del idioma moderno.

Asimismo, España participa en una serie de programas educativos de la Unión Europea: Lingua, Comett, Erasmus, Airon, Tempus, Petra y de Intercambio de Profesores de Enseñanza Secundaria.

### **La Educación en las Comunidades Autónomas: Aspectos más significativos en la Comunidad Autónoma de Euskadi**

La Comunidad Autónoma del País Vasco tiene competencias plenas en materia educativa desde 1979. Una de sus características más significativas es la existencia de *lengua propia*, pudiéndose señalar tres elementos específicos en el ordenamiento educativo vasco: la *euskaldización*, la *integración* y la *innovación*.

Todo alumno tendrá derecho a efectuar sus estudios en cualquiera de los niveles educativos en euskera o en castellano, debiendo garantizar el Gobierno a todos ellos la posibilidad real de poseer un *conocimiento suficiente de ambas lenguas oficiales al finalizar los estudios de enseñanza obligatoria*.

La escolarización en el modelo «A» (castellano) ha ido disminuyendo progresivamente hasta representar en el año 1990-91 la mitad del total de alumnos. La otra mitad se reparte prácticamente a partes iguales entre el modelo «B» (mixto), que crece fuertemente adelantando al modelo «D» (euskera), que también aumenta, aunque en menor proporción.

Los datos muestran un importante avance del bilingüismo: la cuarta parte de los niños y adolescentes vascos de seis a catorce años siguen un sistema de enseñanza bilingüe.

Como característica propia de la Comunidad Autónoma del País Vasco respecto a centros educativos, hay que destacar la existencia de unos terceros centros: las Ikastolas, centros que no son de titularidad pública (los titulares suelen ser cooperativas de padres) y con diferencias con los centros privados (por ejemplo, su financiación es superior). Ahora bien, a partir de la Ley de la Escuela Pública Vasca de 1993 estos centros han debido optar entre ser considerados como Centros Públicos o Centros Privados.

Otro aspecto característico del sistema educativo vasco es la atención prioritaria concedida a la *normalización de la escolarización de todos los niños* y muy particularmente de los niños con minusvalías (*integración*). El peso de la integración recae principalmente en los centros públicos y en el modelo «A». En lo que respecta a la educación compensatoria de desigualdades se articula mediante dos programas: ayudas especiales a centros docentes en zonas deprimidas y ayudas a la financiación de actividades extraescolares.

### La Ley de Reforma Universitaria (LRU)

La Universidad española presentaba en la década de los años ochenta múltiples problemas, alguno de ellos muy graves: una Uni-

versidad desbordada por el continuo incremento de la demanda, masificada y con altas tasas de fracaso y abandono escolar, con ausencia de planificación en la creación de centros, con estructura universitaria elitista y titulaciones poco acordes con el mercado, con falta de recursos legales para solucionar los problemas.

**En suma, se constataba el divorcio entre una sociedad en rápido proceso de modernización y democratización y una Universidad que no sólo no había sido institución generadora de innovación, sino que ni siquiera había evolucionado al mismo ritmo que otras estructuras e instituciones sociales.**

La Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria, dota a las Universidades de *autonomía académica y de autonomía de funcionamiento y de gestión*, al mismo tiempo que prevé el traspaso de competencias a las respectivas Comunidades Autónomas. ¿Cuál es la situación actual de la Universidad española una vez transcurridos diez años de la entrada en vigor de la LRU?

Hay hechos cuya positividad global es incuestionable: la mejora en el sistema de becas, la igualación de la mujer con el hombre en términos globales, el impulso dado a la investigación y la aprobación de las nuevas titulaciones.

Ahora bien, junto a estos aspectos positivos, hay que reconocer también que hay problemas que continúan sin resolverse e incluso se han incrementado; también, durante estos diez años, han aparecido problemas nuevos, algunos de ellos originados por la puesta en marcha de la LRU. Entre ellos destacan la masificación en muchas carreras que conduce a desvíos de un gran número de estudiantes hacia carreras escogidas en segunda o tercera opción.

**El aumento del número de alumnos ha sido proporcionalmente mayor al aumento del número de profesores, de forma que la relación alumno/profesor ha pasado de ser de 16,63 alumnos por profesor para el conjunto global de la Universidad en 1979-80 a ser de 20,45 alumnos por profesor en 1989-90.**

Estos factores ponen de relieve que algo importante ha fallado en la política universitaria en los últimos diez años. Algo que no se refiere tanto a la LRU, cuanto a la falta del análisis, la programación y la planificación educativa que precisaba el país —especialmente con la oferta de una *Formación Profesional* atractiva y alternativa de la Universidad—, para prevenir y evitar los graves problemas reconocidos en la situación actual.

### Financiación de la enseñanza

Los presupuestos destinados a la educación han ido incrementándose, tanto en cifras relativas como en absolutas, hasta alcanzar el 5,14 por ciento del producto interior bruto en 1988. Mientras que en España el gasto público es notablemente inferior a la media comunitaria (5,11 por ciento del PIB en 1987), el gasto privado es superior (el 0,96 frente al 0,35 por ciento de media comunitaria).

El incremento del gasto público total en educación ha sido muy grande, multiplicándose por 2,45 entre 1985 y 1990 (Tabla 7.8). Su distribución por actividades educativas (Tabla 7.9) no se corresponde con la distribución en ellas del número de alumnos.

TABLA 7.8  
EVOLUCION DEL GASTO PUBLICO TOTAL  
EN EDUCACION DE 1985 A 1991  
(En millones de pesetas)

AÑOS	Gasto público total	Indice de crecimiento (1985 = 100)
1985	1.045.895	100,0
1986	1.191.027	113,9
1987	1.364.007	130,4
1988	1.610.478	154,0
1989	1.918.263	183,4
1990	2.206.528	211,0
1991	2.564.787*	245,2

\* Cifras estimadas.

FUENTE: MEC.

TABLA 7.9

DISTRIBUCION PORCENTUAL DEL GASTO PUBLICO  
EN EDUCACION POR ACTIVIDADES EDUCATIVAS (1989)

ACTIVIDADES EDUCATIVAS	Millones de pesetas	Por ciento
Preescolar	117.737,6	6,0
EGB	423.005,1	21,5
BUP, COU, FP	768.606,9	39,1
Universidad	329.532,9	16,8
Educación de Adultos	14.298,2	0,7
Formación Ocupacional	111.263,8	5,7
No distribuible	200.832,5	10,2
<b>TOTAL</b>	<b>1.965.277</b>	<b>100,0</b>

FUENTE: Oficina de Planificación del MEC.

La clasificación económica de gasto público en educación refleja que el capítulo de gastos de personal absorbe más de la mitad de los recursos disponibles, porcentaje que se eleva a dos tercios si tenemos en cuenta el destino de las subvenciones (Tablas 7.10 y 7.11). Le siguen en importancia los capítulos de subvenciones a centros concertados y las becas y ayudas de estudios.

TABLA 7.10

SUBVENCIONES A LA ENSEÑANZA PRIVADA (1988)

*(Millones de pesetas)*

NIVEL EDUCATIVO	MEC	CC.AA.	Total nacional
Preescolar	—	2.727,6	2.727,6
EGB	55.020,3	85.810,3	140.830,6
BUP/COU	2.290,0	5.034,5	7.724,5
FP	9.582,3	16.798,7	26.381,0
Otras enseñanzas	3.826,7	5.528,0	9.354,7
<b>TOTAL</b>	<b>70.719,3</b>	<b>115.899,1</b>	<b>186.618,4</b>

FUENTES: Subdirección General de Régimen de Conciertos Educativos del MEC y Departamento de Educación, Universidades e Investigación del País Vasco.

TABLA 7.11

EVOLUCION DEL NUMERO DE BECARIOS DE EE.MM.  
Y UNIVERSIDAD Y DEL COSTE DE LAS CONVOCATORIAS  
DE BECAS DEL MEC (CURSO 1982-83 A 1991-92)

CURSO	Número becarios	Coste total (millones ptas.)	Índice de crecimiento (Base 1982-83=100)
1982-83	162.269	6.879	100
1983-84	218.456	8.631	125
1984-85	251.595	11.844	172
1985-86	381.248	17.863	259
1986-87	473.487	29.586	430
1987-88	565.166	38.904	565
1988-89	626.738	49.687	722
1989-90	640.243	55.044	800
1990-91	708.300	64.989	945
1991-92*	748.037	73.273	1.065

\* Cifras estimadas.

FUENTE: MEC.

El coste total estimado de la reforma Educativa en el ámbito territorial del MEC asciende a 1.317.130,8 millones de pesetas y su distribución es la siguiente: 27 por ciento personal docente y no docente, 7 por ciento convenios y ayudas y bienes y servicios el 4,5 por ciento restante.

A lo largo de estos años el gasto privado en educación ha aumentado en términos absolutos, pero pierde peso en relación con el gasto público (véanse Tablas 7.12 y 7.13). De la distribución del gasto familiar en educación se observa cómo el 60 por ciento del mismo se destinó al pago de enseñanza reglada y el 17,6 a gastos complementarios. Resulta particularmente significativo el volumen de gasto dedicado a otras enseñanzas no regladas: el 24,4 por ciento.

TABLA 7.12  
EVOLUCION DEL GASTO PUBLICO DEL MEC Y LAS CC.AA.  
EN EDUCACION (1980-1990)

(En miles de millones)

AÑOS	Gasto público (MEC-CC.AA.)	% PIB
1980	382,4	2,51
1981	444,1	2,64
1982	535,6	2,83
1983	669,8	3,01
1984	765,1	3,05
1985	865,8	3,10
1986	993,3	3,10
1987	1.148,6	3,19
1988	1.349,0	3,36
1989	1.563,3	3,47
1990	1.838,7	3,67

Nota: Los porcentajes correspondientes a los años 1989 y 1990 se han realizado sobre estimaciones del PIB.

FUENTES: CONSEJO ESCOLAR DEL ESTADO: *Informe sobre el Estado y situación del sistema educativo. Cursos 1987-88 y 1989-90*, y Oficina de Planificación del MEC.

TABLA 7.13  
EVOLUCION DEL GASTO PRIVADO EN EDUCACION (1980-88)  
Y PORCENTAJE DEL TOTAL

(En millones de pesetas)

AÑOS	Gasto privado	% Total*
1980	199,4	34,3
1981	222,5	33,4
1982	255,0	32,2
1983	289,2	30,1
1984	321,5	29,6
1985	—	—
1986	—	—
1987	358,4	23,8
1988	383,1	22,1

\* Total: gasto público del MEC y de las CC.AA. más este gasto privado.

FUENTES: INE (datos) y CIDE (elaboración).

### Actitudes de los españoles ante algunos temas educativos de manifestación más reciente (Encuesta Informe FOESSA 93)

El grado de satisfacción por los colegios es bastante elevado —un 74,1 por ciento se declara «satisfecho» o «bastante satisfecho», y los muy satisfechos superan a los poco o nada satisfechos. La mayoría opina que la enseñanza obligatoria hasta los dieciséis años debe ser gratuita.

La aceptación de niños con minusvalías psíquicas es mayor que la referida a otros colectivos con desventajas. Asimismo, los gitanos son peor aceptados que los inmigrantes extranjeros africanos y existe una no aceptación notable de niños con sida, si bien en este último caso por miedo al contagio.

La aceptación es mayor en mujeres que en hombres y la resistencia aumenta a medida que disminuyen el estatus económico y nivel cultural de los encuestados.

En todas las Comunidades el interés por la lengua autóctona es superado ampliamente por el interés por el inglés y casi igualado o superado por el francés.

Existe alta valoración de la formación continua —el 92,6 por ciento la considera muy importante o bastante importante—, destacando la clase alta y media. Igualmente, la necesidad de preparación para la jubilación es elevada (74,8 por ciento), destacando en este caso el grupo de pobres, que la consideran importante mayoritariamente (45,9 por ciento).

### 3. REFLEXIONES FINALES

El estudio realizado ha puesto de manifiesto dos mapas educativos de gran importancia y funcionalidad para el presente y el futuro. El *mapa de necesidades y respuestas educativas* en el Estado Español (necesidades de niños, jóvenes y adultos y respuestas de enseñanza formal y no formal, de las Administraciones Públicas y de la sociedad civil) y el *mapa de grandes ámbitos de la educación* en el mundo actual de las estructuras y de las prioridades educativas objetivas en la sociedad española actual.

TABLA 7.14

**ESTRUCTURA Y PRIORIDADES OBJETIVAS DE LA REALIDAD SOCIOEDUCATIVA ESPAÑOLA SEGUN EL CAPITULO 7 DEL V INFORME FOESSA**

EDUCACION PRIMERA		
<i>Sistema educativo</i>	Educación Infantil	Prioridades (2):
Acciones de:	Educ. Obligatoria (1):	— Calidad de la enseñanza (1).
— La Administración Educativa del Estado y de las CC.AA.	— Primaria.	— Compensación de las desventajas relativas en educación.
— Otras Administraciones Públicas.	— Secundaria.	— Solución de las desventajas absolutas.
— Iniciativa Social.	Educación Posobligatoria:	— Solución del fracaso escolar (en relación con las prioridades anteriores).
	— Bachillerato.	
	— Formación Profesional Específica de nivel 2.	
	FPE de nivel 3.	
	Universidad.	
EDUCACION PERMANENTE		
1. <i>Sistema de empleo</i>	A) Tipos de formación:	Prioridades (2):
Acciones de:	— Académica.	— Analfabetismo y necesidades básicas del aprendizaje.
— La Administración de Trabajo y Seguridad Social (Estado y CC.AA.).	— Social y cultural.	— Paro de larga duración (pobreza).
— Las Administraciones Educativas.	— Laboral.	— Minorías e inmigrantes extranjeros en situación desfavorecida.
— Otras Administraciones Públicas.	B) Formación para el empleo (1):	
— Iniciativa Social.	— Continua.	
	— Para la inserción o reinserción laboral.	
2. <i>Otras acciones de:</i>	C) Formación para la jubilación.	
— Las Administraciones Públicas.		
— Iniciativa Social.		

(1) Objetivos prioritarios en la política educativa de la Unión Europea.

(2) Por *prioridades objetivas* se entienden aquellos aspectos de la realidad educativa a los que tanto los poderes públicos como la iniciativa social deben conceder una atención preferente por su importancia para la sociedad. Entre ellas merecen especial mención las *prioridades sociales*, para cuya determinación se ofrecen unos criterios en el epígrafe 5 de este mismo apartado.

Preocupa que la Formación Profesional Específica no logre llegar a ser una verdadera opción diversificadora para todos los alumnos, el uso de la descentralización de competencias en educación y los cauces de participación en el sistema educativo. Pero, sin duda alguna, la preocupación más importante es la situación económica actual, que hace peligrar las posibilidades de continuación o realización de muchas de las acciones educativa.

En estos momentos se presentan tres tipos de tareas a realizar: corregir o subsanar de la forma más razonable y urgente los fallos actuales, desarrollar aquellos aspectos cuya implantación es necesaria y urgente por razones académicas y sociales, y acometer acciones innovadoras, esto es, acciones que afronten las nuevas situaciones o que enriquezcan la realidad educativa con ideas o planteamientos nuevos.

Asimismo, es conveniente una nueva ley-marco —o un marco jurídico del derecho a la educación, desde la premisa fundamental de que la educación es un derecho humano que acompaña al individuo durante toda su vida, que reconociera que forman parte de ese derecho realidades tales como la educación infantil, la formación de adultos, la preparación para la jubilación... Además, debe regular el campo de juego del derecho a impartir educación y, con ello, el campo legal de juego de la educación informal y de la educación no formal. Una ley-marco que, por otra parte y finalmente, constituyera una importante fuente de educación social.

La solución de la financiación de la educación en la España actual es algo que se ha de resolver inmediatamente, no sólo para llevar adelante la reforma de la enseñanza reglada no universitaria, sino también y muy particularmente para atender necesidades educativas que deben constituir prioridades sociales, por su importancia para un desarrollo digno de las personas y por su coste social.

El Estado deberá apoyar las aportaciones voluntarias a la educación de la sociedad civil. Y para poder destinar fondos a las prioridades sociales, el Estado deberá ahorrarlos del gasto reglado, de tal forma que cada uno pague por la educación lo que pueda pagar, con independencia de lo que ya se ha pagado por impuestos. Así, en lugar de dividir a los estudiantes en dos grupos como se hace actualmente (normales y becarios), es perfectamente posible distinguir tres grupos atendiendo a la renta familiar o personal: becarios, los que pueden contribuir en algo al coste (normales) y los que pueden pagar el coste real de sus estudios.



# Empleo y paro (\*)

---

## 1. LA EVOLUCION DEL EMPLEO Y EL PARO EN ESPAÑA

### Datos generales y comparación con los países europeos

El análisis de la evolución reciente del mercado de trabajo en España nos permite conocer cuál es la situación del empleo y del paro en nuestro país. Se ha tomado el año 1970 como punto de partida ya que desde ese año se dispone de datos homogéneos basados en la Encuesta de Población Activa (EPA). El Gráfico 8.1 presenta la evolución de la población activa, el empleo y el paro en el período 1970-93, mientras que la Tabla 8.1 muestra las cifras de empleo estimadas en 1993 por la EPA.

Como puede apreciarse, la evolución de la economía española ha experimentado cinco grandes períodos desde 1970, evolución que se reflejan en el mercado de trabajo:

1. El primer período abarca hasta 1974 y coincide con la etapa expansiva de la economía del desarrollo de los años sesenta. El empleo y la población activa crecieron de forma moderada, manteniéndose el paro en niveles reducidos.

2. El segundo período (1974-79) comprende la etapa de la transición política. El empleo se estanca y cae, mientras la población activa sigue en la misma senda de estancamiento.

3. El tercer período (1979-85) está caracterizado por las crisis económicas derivada de los precios del petróleo. La economía española empieza a perder empleo de forma acusada, con un incremento del paro de 290.000 personas/año.

---

(\*) Es una síntesis del capítulo 8, original del V Informe FOESSA, dirigido por Luis TOHARIA CORTES, págs. 1277-1410.



GRAFICO 8.1  
EVOLUCION DE LA POBLACION ACTIVA, EL EMPLEO  
Y EL PARO EN ESPAÑA, 1970-1993

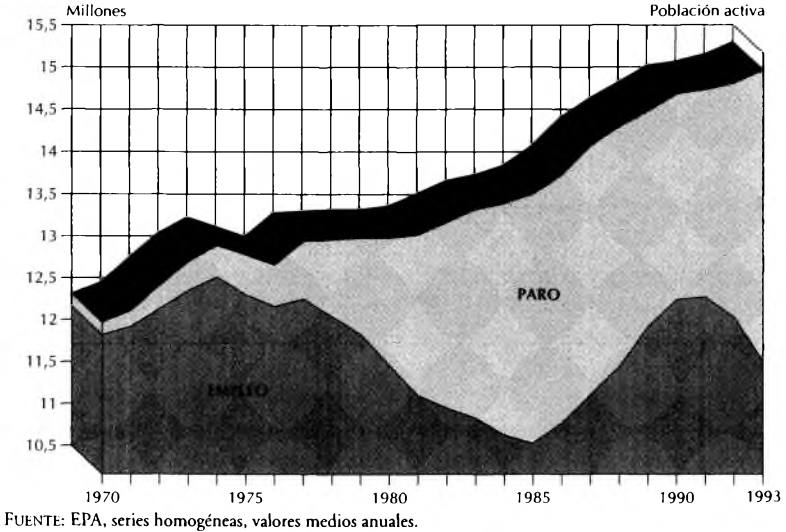


TABLA 8.1  
VARIACION ANUAL MEDIA DE LA POBLACION ACTIVA,  
EL EMPLEO Y EL PARO EN ESPAÑA, 1977-1993

	1977-785	1985-91	1991-93
Población activa	+523 (+65)	+1.250 (+208)	+254 (+127)
Empleo	-1.800 (-225)	+1.813 (+302)	-755 (-377)
Paro	+2.323 (+290)	-56 (-94)	+1.008 (+504)

NOTA: Los datos corresponden al segundo trimestre de cada año.

4. El cuarto período (1985-90) está marcado por la etapa de fuerte expansión que experimenta la economía española. La buena coyuntura económica permite recuperar en cinco años la pérdida de empleo ocurrida durante la década anterior; sin embargo, la expansión del empleo aminora parcialmente el paro ya que debido a la fuerte incorporación de población activa el desempleo se incrementa a razón de 302.000 personas/año.

5. El quinto período (1990-93) recoge los efectos de la reciente crisis económica, que trae consigo una fortísima caída del empleo, a pesar de la moderación del crecimiento de la población activa; el paro crece en 504.000 personas/año y el nivel de paro supera los tres millones de personas.

La comparación con los grandes países europeos sugiere que la economía española ha padecido fluctuaciones cíclicas más intensas, tanto durante las crisis económicas como en la fase de recuperación de la segunda mitad de la década de 1980.

### La evolución del empleo

Una de las características más notables de la evolución del empleo en la economía española es su tendencia contraria a la de la productividad: cuando el empleo ha disminuido la productividad ha tendido a aumentar, y viceversa. Este comportamiento anticíclico resulta peculiar: es opuesto al efecto que subyace en los modelos teóricos y es contrario al que se observa en otras economías.

La tasa de ocupación (porcentaje que representa la población ocupada respecto a la población total en edad de trabajar —16 años o más—) señala que en 1993 algo más de uno de cada dos varones tenía empleo, mientras que sólo lo tenían una de cada cuatro mujeres. La tasa de actividad (porcentaje que representa la población activa respecto a la total) indica que una de cada diez mujeres estaba en paro, mientras que en el caso de los varones la tasa de paro absoluta es mayor (15 por ciento).

La evolución del empleo ha sido dispar entre los diferentes sectores económicos, aunque todos ellos experimentan descensos inusuales en 1993 —peor año registrado desde que existen datos sobre empleo.

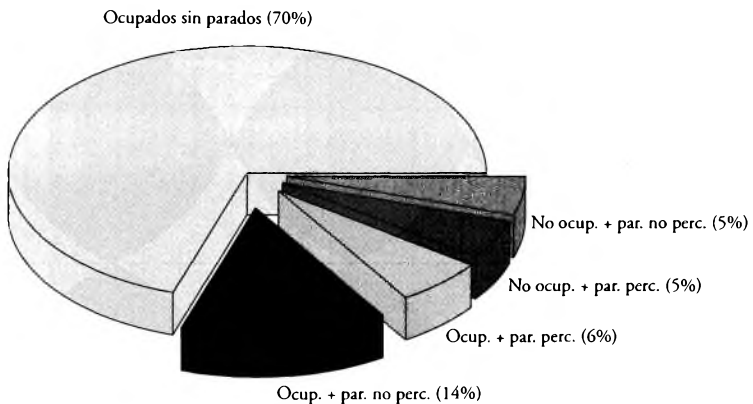
La economía española es hoy una economía de servicios, puesto que éstos representan el 60 por ciento del empleo total, tendencia que se ha acentuado desde 1985.

### La composición del paro

Considerando la situación familiar, según datos de la EPA, en 1993, en el 30,7 por ciento de las familias existía algún parado (2,7

millones de familias), pero sólo algo menos de la mitad de las mismas (el 11 por ciento de las familias totales) percibía prestaciones económicas por desempleo y existían 950.000 familias (11 por ciento de las familias activas) en las que todos sus miembros estaban parados. El número de familias desprotegidas ascendía a 472.000, equivalente al 5 por ciento del total de las familias y al 17 por ciento de las familias con algún parado (Gráfico 8.2).

GRAFICO 8.2  
DISTRIBUCION DE LAS FAMILIAS ACTIVAS  
EN FUNCION DE LA SITUACION CON RESPECTO  
A LA ACTIVIDAD DE SUS MIEMBROS, SEGUNDO  
TRIMESTRE DE 1993



FUENTE: EPA.

## 2. ¿SON CREIBLES LAS CIFRAS DE EMPLEO Y PARO?

Una de las cuestiones básicas que plantean los datos sobre el mercado de trabajo es en qué medida reflejan una evolución real y no son el resultado de un artificio estadístico. La validez técnica de la EPA es generalmente aceptada, sin embargo periódicamente se cuestiona su credibilidad. Desde un punto de vista técnico, la razón fundamental que



se alega para afirmar que las cifras de la EPA no son del todo fiables es su divergencia con otro tipo de fuentes estadísticas laborales (1).

En este sentido, es muy probable que la EPA infraestime algo el nivel de empleo, aunque parece más discutible que ello conlleve una sobreestimación del paro. Actualmente en España el paro no es un fenómeno traumático que lleve a los parados a buscar empleo de cualquier manera posible y a aceptar un empleo cualesquiera que sean sus condiciones. Y ello obedece a dos razones: primera, al fuerte volumen de gasto público destinado a la cobertura del seguro de desempleo (4 por ciento del producto interior bruto), y segunda, a que los parados viven en un entorno familiar que los mantiene.

### 3. ANALISIS POR EDADES

La evolución del empleo y del paro por edades se caracteriza por una tendencia creciente de las mujeres a participar en la vida económica y por una expulsión del mercado de trabajo de los grupos de edad extremos: en el caso de los más jóvenes, por la extensión de la escolarización, y en el caso de los mayores —sobre todo varones—, por la vía de las jubilaciones anticipadas.

#### Tasas de actividad

En la tasa de actividad de los *varones* (población activa entre población total) se observa un descenso general desde 1976, más acusado en los grupos de edades extremos: mayores de 55 años y menores de 20.

La tasa de actividad de los *jóvenes* (menores de 20 años) pasa del 55 por ciento en 1976 al 30 en 1993, caída que es explicada por la extensión de la escolarización. Los *jóvenes adultos* (de 20 a 24 años) muestran una tendencia procíclica: durante la primera crisis su tasa de actividad aumenta ligeramente; en el período de recuperación eco-

---

(1) Véase el apartado 8.2. del V Informe FOESSA para la comparación de los datos de la EPA con los resultados que se obtienen a partir de la afiliación a la Seguridad Social, las cifras de paro registrado (INEM) y la propia Encuesta FOESSA.

nómica es el grupo cuya actividad laboral más aumenta; durante la reciente crisis su tasa de actividad vuelve a caer, situándose por debajo del 70 por ciento. Por otra parte, más del 10 por ciento de los varones jóvenes adultos no se ha incorporado al mercado laboral por la escolarización y por el servicio militar.

La tasa de actividad de los varones de *edades centrales* (entre 30 y 55 años) se sitúa entre el 95-90 por ciento; el 8 por ciento de los varones de 45 y 49 años y el 12 de los varones de 50-54 años no forman parte del mercado de trabajo, lo que confirma que el proceso de jubilaciones anticipadas no se ha limitado a los mayores de 55 años sino que ha afectado también a los que tienen 45.

En el caso de las mujeres se aprecia un crecimiento de la tasa de actividad en todas las edades, aunque al igual que ocurría con los varones se aprecia una disminución en los extremos de la distribución de edades —las más jóvenes y las mayores de 60 años—. El análisis pormenorizado de la situación de este colectivo se efectúa en el apartado 4.

### Tasas de ocupación

La tasa de ocupación (cociente entre el empleo y la población de los diferentes grupos demográficos) muestra que:

**La edad de entrada en la vida laboral estable se ha ido retrasando y que la salida se ha ido adelantando. La reducción de la vida laboral media puede cifrarse alrededor de quince años entre 1966 y 1991.**

La evolución del empleo en España ha tenido claros sesgos relacionados con la edad de los individuos. En los varones han sido los más jóvenes y las personas de edad avanzada quienes han padecido con mayor intensidad los efectos de las crisis económica, efectos que han sido menos intensos en el caso de las mujeres. El crecimiento del empleo ha favorecido sobre todo a los menores de 30 años, aunque también ha sido perceptible en las personas de mediana edad (hasta 55 años); sin embargo, el proceso de expulsión laboral continuó para los mayores de 55 años. Asimismo, se aprecia un auge creciente de las tasas de actividad femeninas, muy superior al crecimiento de sus tasas de ocupación.

La tasa de paro de los jóvenes (porcentaje de parados con respecto a la población activa) siempre ha sido superior a la media de todas las edades y fluctúa con mayor intensidad.

Del análisis longitudinal de las tasa absolutas de ocupación y paro —cuya suma es igual a la tasa de actividad—, efectuado para los jóvenes menores de 25 años, se extraen las siguientes conclusiones:

— Las sucesivas generaciones de jóvenes se mantienen cada vez más tiempo estudiando.

— Las sucesivas generaciones de mujeres se dedican cada vez en menor proporción a las tareas domésticas, al menos de forma predominante.

— El proceso de integración laboral se produce lenta pero continuamente hasta los 25 años. La plena integración laboral se consigue entre los 25 y 34 años, con tasas de actividad cercanas al 95 por ciento.

— El aumento de los parados con experiencia laboral anterior sugiere la existencia de un fuerte proceso de rotación laboral que lleva a los jóvenes a perder su empleo en favor de otros que estaban estudiando y que, presumiblemente, tenían mayor nivel de formación.

En suma, la actividad y la ocupación en los últimos años no ha tenido un carácter similar para todos los grupos de edades, sino que han existido claros sesgos en la forma de distribuir la carga del ajuste y la recuperación.

Los grupos extremos de la pirámide de edades son los que más variaciones han experimentado y, consecuentemente, sobre los que más se han centrado las políticas de creación de alternativas al empleo (estudios, jubilación).

#### 4. LA EVOLUCION DE LA SITUACION DE LA MUJER

##### Evolución de la tasa de ocupación femenina

Todas las transformaciones socio-económicas experimentadas en nuestro país a lo largo del último cuarto de siglo han enmarcado, propiciado, compuesto e impulsado el cambio de la posición social

de la mujer, cambio al que no es ajeno la evolución de la economía. Durante la etapa de fuerte desarrollo económico —años sesenta y primera mitad de los setenta— la proporción de mujeres que trabajan desciende desde el 44 por ciento de la población ocupada total en 1964 al 32 por ciento en 1974. A lo largo del período de crisis económica —segunda mitad de los años setenta— dicha proporción se mantiene en un tercio, para reducirse a menos de un cuarto durante la fase de recuperación económica de los años noventa —el 23 por ciento en 1990.

### Las dos fases de integración laboral de la mujer

En el último cuarto de siglo se han producido dos fases de integración laboral de la mujer: el desarrollo (1969-74) y la recuperación (1984-89). En ellos, el ritmo de crecimiento del empleo femenino ha sido superior al del masculino. Durante la fase del desarrollo la participación laboral femenina se incrementa de 32 mujeres por cada 100 varones empleados en 1969 a 39 en 1974, mientras que en la fase de recuperación la relación pasó de 41 mujeres por cada 100 varones en 1984 a 46 en 1989.

La diferencia estratégica que resume la distinción entre estas dos formas de incorporación se puede centrar en la manera biográfica de gestionar la secuencia maternidad-trabajo. Las mujeres del desarrollo incrementaron su participación laboral después de tener los hijos; por el contrario, las mujeres de la recuperación están posponiendo los hijos hasta después de lograr su consolidación laboral, y esa estrategia puede suponer para algunas el abandono definitivo de la maternidad de forma más o menos voluntaria.

Entre los factores que condicionaron la incorporación de la mujer al mercado de trabajo en la *etapa del desarrollo* destacan la importante vinculación con la crianza de los hijos, la falta de preparación laboral y la necesidad de realizar labores domésticas en familias numerosas. A estas limitaciones hay que unir el perfil de los puestos de trabajo que ocupaban: empleos mayoritariamente descualificados, en sectores tradicionales de la industria y los servicios como la agricultura, la confección, el comercio, la alimentación, el textil, la hostelería, la limpieza y el servicio doméstico.



En la *etapa de recuperación* se dan tres procesos paralelos que alargan la duración de la *vida laboral media de la mujer*: el incremento de la soltería, el posponer la primera maternidad y la progresiva continuidad de las madres de familias reducidas (uno o dos hijos) en su puesto de trabajo. Este proceso de *mortalidad laboral de la mujer asociada al matrimonio* es la causa de una transición laboral que incrementa de forma sobreproporcional la población activa femenina. Este aspecto queda reforzado por la fuerte asociación existente en la actualidad entre alto nivel de estudios y soltería femenina. La incorporación laboral se ha producido en esta etapa en actividades más cualificadas y pertenecientes en gran medida al sector público.

Tanto la actividad global de las mujeres como su presencia relativa en los diferentes sectores productivos ha cambiado de forma importante en los últimos veinticinco años. La notable diferencia entre las distintas fases de su integración laboral y la proximidad temporal entre ellas fuerzan a convivir generaciones de mujeres entre las que es más sencillo encontrar disparidades que similitudes.

Se constata, por tanto, la existencia de una frontera generacional.

La tradicional debilidad de la posición laboral de la mujer y su abandono para la crianza de los hijos parece haberse roto con la nueva generación de mujeres trabajadoras.

## 5. LA DIMENSION REGIONAL DEL MERCADO DE TRABAJO

### Dispersión regional de las tasas de paro y ocupación

La dimensión regional del mercado de trabajo se analiza a partir de las diferencias de localización geográfica que existen entre los trabajadores y los empleos. En este contexto la tasa de paro regional es la variable que mejor mide el exceso de mano de obra existente.

La Tabla 8.2 indica la existencia de una notable estabilidad en cuanto a las posiciones relativas ocupadas por las distintas Comunidades Autónomas. Así, las regiones del sur de España —Andalucía, Extrema-

TABLA 8.2  
TASA DE PARO EN LAS DISTINTAS COMUNIDADES AUTONOMAS ESPAÑOLAS,  
1976-1993 (CUARTOS TRIMESTRES). COMUNIDADES AUTONOMAS  
ORDENADAS SEGUN LA TASA DE PARO OBSERVADA EN 1993

	1976	1981	1985	1989	1993
Andalucía	10,0	22,0	30,6	27,2	34,2
Extremadura	5,7	19,9	27,3	26,3	30,5
Canarias	8,9	17,7	24,7	20,8	28,5
Ceuta y Melilla	9,7	25,7	37,2	27,5	26,9
Murcia	5,1	12,7	18,6	15,7	25,6
País Vasco	3,9	17,3	23,0	18,8	24,8
Comunidad Valenciana	3,4	14,9	19,9	15,2	24,2
Cataluña	3,8	16,6	21,7	13,7	21,5
Cantabria	3,5	10,8	16,0	16,1	21,4
Asturias	2,9	12,5	18,3	18,5	21,4
Castilla y León	3,2	11,3	18,2	15,7	20,5
Castilla-La Mancha	4,2	14,6	15,4	14,0	20,4
Baleares	4,4	10,8	14,3	11,5	20,2
Madrid	4,8	15,8	22,8	12,6	19,7
Galicia	1,7	6,1	12,6	11,5	18,8
Aragón	2,7	13,0	16,5	11,7	17,7
La Rioja	1,3	8,3	16,5	9,3	15,5
Navarra	4,0	13,0	19,1	11,9	14,1
España	4,8	15,3	21,5	16,9	23,9
<i>Puesto ocupado en una ordenación de mayor a menor tasa de paro</i>					
Andalucía	1	2	2	2	1
Extremadura	4	3	3	3	2
Canarias	3	4	4	4	3
Ceuta y Melilla	2	1	1	1	4
Murcia	5	12	10	8	5
País Vasco	10	5	5	5	6
Comunidad Valenciana	13	8	8	10	7
Cataluña	11	6	7	12	8
Cantabria	12	16	15	7	9
Asturias	15	13	11	6	10
Castilla y León	14	14	12	9	11
Castilla-La Mancha	8	9	16	11	12
Baleares	7	15	17	16	13
Madrid	6	7	6	13	14
Galicia	17	18	18	17	15
Aragón	16	10	14	15	16
La Rioja	18	17	13	18	17
Navarra	9	11	9	14	18
Coef. Corr.Spearman	—	0,74	0,89	0,73	0,89

FUENTE: Series homogéneas de la DGPC.

dura, Canarias, Ceuta y Melilla— siempre han presentado las mayores tasas de desempleo regional. En el extremo opuesto se encuentran Aragón, La Rioja, Navarra y Galicia, que siempre han registrado las menores tasas de paro de todas las regiones españolas. Asimismo, algunas Comunidades registran cambios notables: mientras que Murcia y Cantabria han tendido a empeorar, la Comunidad de Madrid ha tendido a mejorar posiciones. En términos generales, puede afirmarse que se mantiene la existencia de diferencias regionales en cuanto a la tasas de paro.

Por otra parte, los indicadores de dispersión regional de desempleo han evolucionado anticíclicamente: cuando la tasa nacional de paro ha disminuido, la dispersión regional ha tendido a aumentar y viceversa. Este comportamiento puede ser explicado por la existencia de distintos mercados de trabajo regionales con poca movilidad laboral (las migraciones interregionales son muy pequeñas), las diferentes características que presentan los parados de una región y otra (distintas posibilidades de acceso al empleo) y la conducta procíclica de la tasa de actividad (el número de personas que demanda empleo aumenta cuando aumentan las oportunidades).

Estos resultados son confirmados cuando el análisis se realiza a través de las tasas de ocupación que mide la evolución de la dispersión regional desde el punto de vista del empleo propiamente dicho.

El comportamiento procíclico de la dispersión laboral regional indica que el crecimiento económico español no ha tenido un carácter difusor sino que ha tendido a concentrarse en algunas regiones, acrecentando las diferencias territoriales existentes.

### Diferencias regionales relativas a la estructura del empleo

La distribución del empleo de las distintas Comunidades Autónomas entre los cuatro grandes sectores económicos en el período comprendido entre 1981 y 1993 (Tabla 8.3) muestra las siguientes características:

1. En todas las Comunidades Autónomas *la Agricultura pierde un peso considerable*, aunque en algunas de ellas, como Extremadura y Galicia, el sector agrario sigue teniendo un peso específico muy importante.

TABLA 8.3

ESTRUCTURA PORCENTUAL DEL EMPLEO POR GRANDES SECTORES  
ECONOMICOS EN LAS COMUNIDADES AUTONOMAS ESPAÑOLAS,  
1981, 1985, 1989 Y 1993 (CUARTOS TRIMESTRES)

	AGRICULTURA				INDUSTRIA				
	1981	1985	1989	1993	1981	1985	1989	1993	1981
Galicia	41,8	45,7	36,1	30,2	15,9	15,4	14,5	14,3	9,5
Extremadura	34,1	32,9	26,4	19,9	11,7	11,1	10,2	10,1	9,7
Castilla y León	32,1	28,0	22,1	14,5	20,4	19,5	20,1	19,3	9,3
Cast.-La Mancha	29,3	28,3	20,4	15,3	20,0	20,5	21,6	21,8	11,1
Cantabria	26,4	23,4	17,4	14,2	27,4	27,2	22,6	19,5	6,7
Asturias	24,7	23,2	16,1	14,8	29,1	27,7	26,0	18,6	7,2
La Rioja	23,3	17,1	13,8	14,0	36,0	32,8	31,2	30,2	6,7
Murcia	23,3	19,9	15,2	14,0	24,0	22,9	20,8	20,3	9,2
Andalucía	22,8	19,9	14,7	13,2	16,5	16,1	15,1	13,4	11,6
Aragón	22,5	19,6	14,5	12,6	25,9	25,7	26,2	24,4	6,9
Canarias	18,5	15,9	9,3	7,0	10,9	10,4	10,7	7,8	9,5
Navarra	14,8	14,9	9,5	5,9	36,1	32,5	33,1	31,9	6,9
Com. Valenciana	13,8	14,5	10,1	8,6	32,8	28,4	29,8	27,4	6,9
Baleares	12,9	9,2	4,8	3,7	18,8	19,0	17,2	16,1	13,5
Cataluña	7,3	6,4	4,4	3,4	38,8	37,3	36,3	29,7	7,7
País Vasco	6,9	5,7	4,0	3,4	43,0	37,3	33,7	30,8	6,2
Madrid	1,8	1,7	1,0	0,9	25,6	22,6	21,6	19,8	8,3
Ceuta y Melilla			0,3	2,2			4,1	3,5	
ESPAÑA	18,6	17,6	12,5	10,1	26,1	24,3	23,7	21,2	8,7

FUENTE: EPA.

CONSTRUCCION			SERVICIOS				EMPLEO TOTAL (MILES)			
1985	1989	1993	1981	1985	1989	1993	1981	1985	1989	1993
5,5	9,2	9,2	32,8	32,3	40,2	46,2	1.057,6	1.037,5	1.044,0	944,3
1,6	13,4	13,0	44,4	46,4	50,0	57,0	283,8	255,6	288,0	283,0
3,1	9,8	11,3	38,2	44,5	48,0	54,9	811,4	740,8	835,5	781,0
1,0	13,1	13,7	39,6	40,3	44,9	49,1	468,9	471,8	522,3	490,2
5,8	9,0	9,9	39,4	42,6	51,0	56,4	167,6	159,7	168,0	157,7
7,1	9,1	9,3	39,1	42,1	48,9	57,3	363,6	341,0	344,0	312,2
7,1	8,3	7,8	33,9	43,0	46,6	48,0	86,6	74,7	89,0	82,9
7,6	10,3	9,0	43,4	49,5	53,7	56,7	275,5	270,8	323,0	301,6
3,3	12,0	9,3	49,0	55,7	58,2	64,1	1.538,9	1.447,7	1.766,9	1.681,1
5,7	7,8	8,2	44,6	48,0	51,6	54,8	372,5	360,3	412,0	389,8
1,2	10,7	7,3	61,1	64,5	69,3	78,0	373,3	379,2	458,0	432,7
7,1	8,5	9,5	42,2	45,5	48,8	52,6	161,3	157,0	181,3	172,9
5,1	7,9	7,0	46,5	51,0	52,2	57,0	1.109,6	1.059,7	1.259,3	1.210,0
1,7	12,6	10,3	54,8	60,2	65,4	69,9	204,8	205,8	249,6	227,6
5,7	8,6	8,0	46,2	49,6	50,8	58,9	1.855,3	1.742,0	2.129,1	2.019,4
5,4	7,1	7,8	44,0	50,6	55,2	58,1	654,2	614,1	696,2	661,5
5,9	8,1	7,9	64,3	68,8	69,3	71,4	1.333,1	1.320,5	1.605,8	1.543,4
	5,5	7,9			90,1	86,4			36,3	31,7
7,4	9,5	8,9	46,5	50,7	54,4	59,8	11.118,0	10.638,2	12.408,3	11.723,0

2. *Existe una progresiva desindustrialización de la economía española.* Las Comunidades Autónomas de Asturias, País Vasco y Cataluña son las que presentan un descenso más acusado; Andalucía, Galicia y Baleares son regiones en las que la industria tiene un peso sensiblemente inferior a la media nacional, mientras que Castilla y León, Cantabria, Murcia y Madrid se encuentran en la media. Sólo una región experimenta un aumento del empleo en actividades industriales: Castilla-La Mancha.

3. El sector de la Construcción presenta una tendencia procíclica del empleo tanto a nivel nacional como entre las distintas regiones: descenso entre 1981 y 1985, aumento entre 1985 y 1989 y descenso entre 1989 y 1991. Únicamente dos Comunidades Autónomas no siguen esta tendencia: País Vasco y Navarra, en las que el peso del empleo en la construcción aumenta ininterrumpidamente.

4. *El empleo del sector Servicios está ligado estrechamente con la actividad turística.* En Canarias, Baleares, Madrid y Andalucía el peso es superior a la media nacional, mientras que en Galicia, La Rioja y Castilla-La Mancha los servicios no llegan a representar el 50 por ciento del empleo total.

**Por otra parte, la mayor parte de las regiones españolas presentan alguna pauta de concentración y especialización económica.**

Ceuta, Melilla y Comunidad de Madrid destacan por las ramas de Administración Pública y comercio, que absorben, respectivamente, al 49,2 y 26,3 por ciento del empleo total de la región. En Galicia la Agricultura sigue siendo una de las ramas más significativas, ocupando al 30 por ciento de los trabajadores, mientras que las regiones isleñas destacan por su especialización hostelera y de comercio. Las regiones más industriales se encuentran en el cuadrante nororiental de la Península, con especializaciones diversas: en Cataluña destaca la Industria Textil, Químicas y Material de Transporte; en Aragón, la Industria del Transporte, fabricación de Maquinaria y de Equipos Mecánicos; en La Rioja, Navarra y Asturias, la fabricación de Productos Metálicos; en el País Vasco, la Industria Alimentaria y pequeña industria (calzado, cuero, madera, plásticos y caucho). Asimismo, destacan la Comunidad Valenciana por la Industria Ligera, y Castilla-La Mancha, por la Industria Textil.

En relación a la concentración territorial de las distintas ramas de actividad, la Industria Química y la construcción de Material Eléctrico y Electrónico aparecen como las más concentradas territorialmente: Cataluña concentra el 80 por ciento y Madrid el 65 por ciento del empleo total respectivo de dichos sectores. Salvo la Industria Alimentaria todos los demás sectores industriales tienden a estar bastante concentrados territorialmente, mientras que la Construcción y los Servicios son los menos concentrados.

## 6. LA SITUACION SOCIOLABORAL

### Consideraciones generales

Una de las dimensiones del empleo que suele tener más interés es la «situación profesional», variable que define la posición que ocupa el trabajador desde el punto de vista de su relación laboral. En términos generales cabe distinguir entre dos situaciones principales: trabajador por cuenta propia y trabajador por cuenta ajena o asalariado. Dentro de estos últimos existe una notable diferencia entre trabajar para el sector privado y hacerlo para el sector público.

La tasa de asalariados en la población ocupada creció continuamente a lo largo del período del desarrollo de los años sesenta y primera mitad de los setenta, deteniéndose con la crisis económica, para recobrar su ritmo de crecimiento durante el período de recuperación posterior. Durante la recesión de estos últimos años, la tasa de asalariados no ha registrado ningún descenso significativo, lo que parece sugerir que el trabajo por cuenta propia no está desempeñando el papel de «colchón» amortiguador que claramente desempeñó durante la crisis de la década de 1970.

Cuando se analiza la evolución por sexos se aprecia que la recesión sí ha supuesto un freno al proceso de los varones asalariados. Uno de los rasgos más sobresalientes es el continuo acercamiento de la tasa femenina a la masculina, llegando a superarla en los años más recientes.

Las «ayudas de familia», o aportadas por familiares que conviven con el empresario y no perciben remuneración alguna, son importantes en la Agricultura, Pequeño Comercio y Talleres Artesanales. La

pérdida de importancia de este grupo ha sido constante a lo largo de todo el período considerado; en la actualidad las «ayudas de familia» representan el 4,6 por ciento de la población ocupada, proporción que se eleva al 8,5 en el caso de las mujeres.

### Tasas de incidencia del trabajo por cuenta propia

El trabajo por cuenta propia ha seguido una pauta generalmente anticíclica, perdiendo peso en las expansiones y recuperándolo en las recesiones. Una importante salvedad a esta conclusión proviene del hecho de que el empleo femenino ha tendido a ser asalariado de forma continua, en gran medida debido a la incidencia del empleo en el sector público.

Por otra parte, existen diferencias sustanciales en cuanto a la incidencia del trabajo por cuenta ajena según las características de los individuos: las personas de mayor edad, menor nivel educativo, que trabajan en la Agricultura, el Comercio o la Hostelería, y que son directivos o comerciantes, presentan una mayor propensión a trabajar por cuenta propia.

Atendiendo al criterio de ramas de actividad se pueden identificar tres grupos:

A) *Actividades con escaso peso del personal no asalariado (entre un 1 y un 9 por ciento):* Energía y Agua, Extractivas y Químicas, Industria pesada y Otros Servicios.

B) *Actividades en las que el peso de los no asalariados es inferior al de asalariados:* Servicios financieros (16,6 por ciento), Construcción (con un peso muy superior en los varones), Otras Industrias Manufactureras (20 por ciento) y Transportes y Comunicaciones (30 por ciento).

C) *Actividades en las que el peso del sector no asalariado es tan importante como el asalariado, o incluso superior:* Agricultura y Comercio y Hostelería, en los que el peso de las mujeres no asalariadas es muy importante —el 80 y 40 por ciento, respectivamente.

Existen también diferencias importantes a nivel regional. La Comunidad de Madrid es la que presenta menor porcentaje de tra-

bajadores por cuenta ajena (13,5 por ciento del total de ocupados), mientras que Galicia (46 por ciento) y La Rioja (37 por ciento) son las regiones donde existe mayor volumen de trabajadores autónomos.

### Tasas de incidencia del trabajo en el sector público

En 1993 el sector público aportó el 18 por ciento del empleo total y el 24,4 del empleo asalariado.

En sectores como la Educación y la Sanidad es donde se ha dado mayor presencia del sector público y donde, por tanto, se ha hecho más visible el Estado del Bienestar.

Los asalariados públicos son trabajadores de edad adulta —en el caso de las mujeres la máxima participación se alcanza con 34 años—, con altos niveles educativos —más de la mitad posee estudios universitarios superiores— y ocupan puestos de técnicos y profesionales, trabajadores de los servicios y directivos.

El peso del sector público en el mercado laboral es significativo en dos Comunidades Autónomas, Asturias y Extremadura, dos zonas de España que tradicionalmente han padecido una falta de iniciativa privada y donde el sector público ha tenido que actuar como impulsor de la actividad económica.

Por otra parte, excepto en las Industrias Extractivas, Metalurgia y Material de Transporte, los asalariados del sector público no superan el 10 por ciento del total de ocupados.

## 7. CAMBIO SECTORIAL Y CAMBIO OCUPACIONAL

### Evolución del empleo por ramas de actividad

A lo largo de los últimos veinte años el empleo ha registrado cambios importantes desde el punto de vista de su ubicación en las distintas ramas de actividad. La economía española ha dejado de ser

una economía agraria y se ha convertido rápidamente en una economía de servicios. Los sectores industriales han seguido evoluciones muy dispares, con crecimientos importantes durante el período de auge económico de la segunda mitad de la década de 1980, pero con fuertes pérdidas durante las recesiones.

Las ramas de servicios han podido absorber en gran medida las pérdidas de los sectores agrarios e industrial, pero la capacidad global de creación de empleo de la economía española se ha visto frenada por estos cambios sectoriales.

### **Evolución del empleo según las ocupaciones**

También se aprecian cambios sustanciales en los últimos veinte años si consideramos las tareas que realizan las personas ocupadas.

**Puede afirmarse que las ocupaciones más cualificadas han experimentado un aumento continuo.**

Las mismas representan algo más del 10 por ciento del empleo total, cifra sensiblemente inferior a la registrada en otros países europeos.

Las ocupaciones menos cualificadas parecen ser más sensibles a las fluctuaciones de la economía, experimentando fuertes crecimientos durante las etapas de recuperación y grandes pérdidas durante las crisis económicas. Estos son, sin duda, los empleos más inestables, no tanto por su tipo de contrato, cuanto por su debilidad de permanencia en situaciones de dificultad económica.

## **8. EL EMPLEO IRREGULAR EN 1993**

El empleo irregular es una realidad cotidiana en las economías de la Unión Europea. La Encuesta del V Informe FOESSA incluye información suficiente como para investigar las condiciones personales del trabajador irregular, características objetivas del puesto de trabajo y rasgos geográficos que influyen en la amplitud del empleo irregular.

## Definición de irregularidad en el empleo. Estimación de su magnitud

Aquella persona ocupada que no cumple satisfactoriamente con sus obligaciones con respecto al Sistema de Seguridad Social se le considera inserta en una *actividad económica irregular*. Los *ocupados irregulares* se pueden clasificar en tres categorías: *sin cartilla* —aquellos que no disponen de cartilla de la Seguridad Social—, *no cotizantes* —aquellos que teniendo cartilla no satisfacen las cuotas sociales— e *irregulares* —aquellos que cotizan indebidamente.

El índice de irregularidad mide la relación entre el número de ocupados irregulares que hay en un determinado colectivo y el número total de ocupados (declarados e irregulares) del mismo. Este indicador señala cuántos trabajadores de dicho colectivo se encuentran en actividad económica irregular, lo que implica ocultación e incumplimiento de obligaciones fiscales y debilidad en las relaciones laborales al estar los trabajadores al margen de los beneficios sociales derivados del sistema de protección de la Seguridad Social.

En el segundo trimestre de 1993 el 72,5 por ciento de los trabajadores estaban en situación regular y el 13,8 por ciento se encontraban en situación irregular —el resto corresponde a trabajadores no clasificables o no estudiados—. Entre los trabajadores irregulares la gran mayoría (53,4 por ciento) se encuentran sin cartilla —equivalen al 7,4 por ciento del total de ocupados—, más de un tercio (36,3 por ciento) cotiza irregularmente —un 5,7 por ciento del total de ocupados— y una décima parte (10,2 por ciento) son cotizantes irregulares —aproximadamente un 1,4 por ciento del total de ocupados.

Las cifras anteriores ponen de manifiesto que uno de cada seis ocupados se encontraba en actividad económica irregular.

Primero. El elevado porcentaje de trabajadores sin cartilla se explica por el paraguas sanitario que proporciona la familia al facilitar su inclusión en la cartilla de un familiar. Dos de cada tres trabajadores sin cartilla se encuentran incluidos en la de algún familiar, teniendo acceso a la protección sanitaria.

Segundo. El colectivo de cotizantes irregulares parece reducido y podría reflejar las dificultades de encontrar empleo para los trabajadores de edad madura. En este caso se encuentran los pensionistas, bien por jubilación, bien por incapacidad.

Tercero. Un conjunto importante de trabajadores irregulares —concretamente el 23,3 por ciento— son autónomos que cotizan como asalariados por motivos de ahorro de costes.

Cuarto. Los ocupados que simultáneamente son beneficiarios del seguro de desempleo constituyen un grupo reducido —8,3 por ciento de los irregulares—. Se trata de trabajadores insertos en procesos de regulación de empleo (suspensión o reducción de jornada).

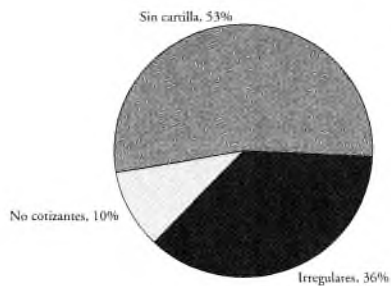
Quinto. La irregularidad no se extiende uniformemente por el conjunto del mercado de trabajo sino que se concentra en las situaciones profesionales y, en particular, en el colectivo de empleados del hogar. La máxima irregularidad va asociada a la carencia de contrato y, en menor medida, a contratos sin carácter indefinido, situaciones que asocian la irregularidad con las condiciones de precariedad y marginalidad laboral. En el empleo irregular parece primar, pues, la inestabilidad del puesto de trabajo y su vinculación a sectores económicos con alta dosis de irregularidad.

### Caracterización del empleo irregular

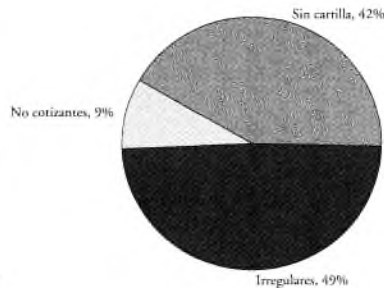
Podemos concretar las características que identifican al empleo irregular en las siete siguientes (véase el Gráfico 8.3):

1. El ocupado irregular es un trabajador menor de 25 años, edad en la que uno de cada tres ocupados se encuentra en situación irregular.
2. Es preferentemente mujer: el colectivo femenino representa el 33,8 por ciento del total de ocupados y el 54,1 de los trabajadores irregulares.
3. La responsabilidad familiar ejerce de revulsivo para el empleo irregular; las personas principales (cabezas de familia) tienen una menor propensión a ocupar un trabajo irregular ya que su oferta está

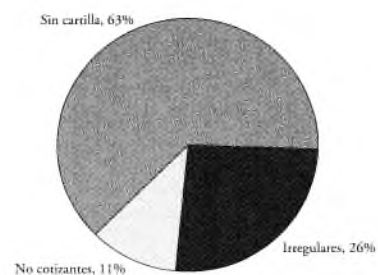
GRAFICO 8.3  
TIPOLOGIA DEL EMPLEO IRREGULAR



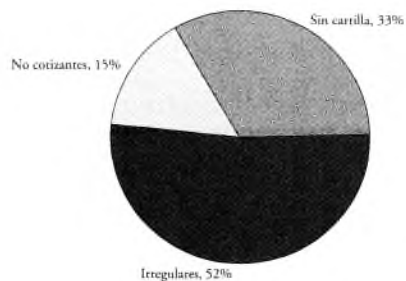
Totales



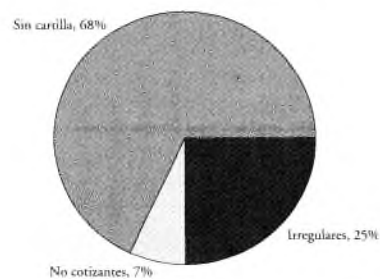
Varones



Mujeres



Persona principal



Universitarios

condicionada tanto por el salario como por garantizar una cobertura social al resto de la familia.

4. Existe una relación inversa entre la irregularidad y el nivel de estudios: entre los universitarios uno de cada ocho está en economía irregular, mientras que en los trabajadores con nivel de estudios de EGB la proporción se eleva a uno de cada cinco.

5. Los empleos irregulares se concentran en la Agricultura (9,9 por ciento de los trabajadores irregulares), en Comercio y Hostelería (27,6 por ciento) y en Otros Servicios (44,7 por ciento).

6. Los empleos anteriores son empleos de gran rotación, con una antigüedad de un mes, que representan el 0,8 por ciento del empleo declarado y con un índice de irregularidad del 53,8 por ciento.

7. Los puestos de trabajo irregulares se ubican en empresas de menos de seis trabajadores, que suponen en 38,5 por ciento del empleo declarado y un 63,4 del empleo irregular, con un índice de irregularidad del 23,9 por ciento.

## **Irregularidad y Comunidades Autónomas**

La irregularidad se encuentra fuertemente vinculada al carácter de los puestos de trabajo radicados en cada Comunidad. La variación del índice de irregularidad es amplia puesto que varía entre Aragón (9,2 por ciento), Autonomía en la que una de cada diez personas se encuentra en situación irregular, y Murcia, con un índice del 33,3 por ciento, en la que una de cada tres personas es irregular (Tabla 8.4).

Sólo seis Comunidades Autónomas —Andalucía, Asturias, Cataluña, Murcia, Navarra y País Vasco— tienen un índice de irregularidad que supera al índice del agregado nacional. En general se observa una fuerte correlación entre participaciones en el mercado irregular inferiores a la media nacional en una región y la coincidencia en dicha región de porcentajes más elevados de asalariados y de índices de irregularidad más reducidos que la media nacional.

TABLA 8.4

POBLACION CONSIDERADA SEGUN LA COMUNIDAD AUTONOMA DE RESIDENCIA  
Y SU RELACION CON LA ECONOMIA IRREGULAR

	No clasificables	No estudiados	Declarados	Irregulares	TOTAL	Indice de irregularidad
Andalucía	12,6	15,1	14,6	16,8	14,7	17,9
Aragón	2,1	4,1	3,3	1,7	2,9	9,2
Baleares	1,8	2,6	2,1	1,3	2,0	10,7
Canarias	12,9	1,3	3,1	2,9	4,2	15,1
Castilla y León	3,5	5,4	7,5	6,1	6,8	13,5
Cataluña	22,8	19,9	14,6	19,0	16,3	19,8
Extremadura	0,6	1,8	2,6	1,9	2,2	12,9
Galicia	5,5	10,6	9,6	8,8	9,0	14,9
Navarra	0,6	3,1	1,5	2,1	1,5	22,2
Madrid	11,4	13,1	15,6	10,1	14,3	11,0
Castilla-La Mancha	4,2	4,8	4,6	4,8	4,6	16,7
Murcia	11,8	—	0,8	2,1	2,3	33,3
Asturias	1,4	1,5	3,0	3,5	2,8	18,4
La Rioja	0,2	0,6	0,7	0,4	0,6	11,1
Cantabria	0,7	1,9	1,7	1,3	1,6	12,8
País Valenciano	5,7	8,7	8,7	13,8	9,1	23,2
País Vasco	2,4	5,6	6,0	3,4	5,2	10,0

FUENTE: Elaboración propia a partir de la Encuesta FOESSA.

## La evolución de la irregularidad en el período 1985-1993

En 1985 casi una de cada cuatro personas se encontraba empleada irregularmente, mientras que en 1993 esta proporción disminuye a una de cada seis. En este período se ha producido un afloramiento de las actividades irregulares, a las que no son ajenas las nuevas modalidades de contratación laboral articuladas, en especial las contrataciones temporales para el fomento del empleo.

La evolución por categorías de empleo irregular revela que el porcentaje de irregulares sin cartilla ha disminuido a costa del incremento de los autónomos que cotizan como asalariados y, en menor medida, de los parados que trabajan. No sólo ha disminuido la irregularidad, sino que los trabajadores irregulares se han movido por motivo de seguridad hacia situaciones de mayor protección (Tabla 8.5).

La disminución de la actividad irregular no se ha concentrado en ningún sector económico concreto, aunque el fenómeno es más pronunciado en la Industria.

Asimismo, la reducción del tamaño de la economía irregular no ha tenido una traducción homogénea en el espacio: mientras que las Comunidades Autónomas agrarias —Andalucía, Castilla-La Mancha, Extremadura y Galicia— aumentan la cuota de empleado declarado y reducen su porcentaje irregular, en las Comunidades Autónomas industriales —Cataluña, Comunidad de Madrid, Comunidad Valenciana y País Vasco— ocurre lo contrario. Además, la disminución del empleo industrial fue absorbida por el sector terciario de la economía (los servicios).

## 9. EL PROBLEMA DEL PARO

### Incidencia del paro

El desempleo define la situación de aquellas personas que queriendo trabajar y buscando empleo no lo encuentran. La incidencia del paro es mayor entre los solteros y los separados que entre los casados y viudos, afecta más a las mujeres, es más elevado en los grupos de edad más jóvenes (hasta 30 años), tiende a disminuir a medida que aumenta el nivel de estudios de los individuos y se concentra en Andalucía, Extremadura y Canarias (y Murcia en 1993).

TABLA 8.5  
EVOLUCION DE LA DISTRIBUCION DE LA IRREGULARIDAD POR TIPOS Y POR SITUACION  
PROFESIONAL

	1985					1993				
	TOTAL	Asalariados	Autónomos	Ayudas Familiares	Empleadores	TOTAL	Asalariados	Autónomos	Ayudas familiares	Empleadores
Sin cartilla	69,8	64,6	67,0	85,3	43,4	53,4	67,1	43,4	48,0	20,0
No cotizan	12,9	15,0	16,6	5,7	5,3	10,2	12,7	8,2	5,3	—
Asalariados cotizan como autónomos	6,4	13,7	—	—	—	4,8	9,7	—	—	—
Autónomos cotizan como asalariados	6,4		13,1	6,9	51,3	23,3		43,7	26,7	78,9
Cotizan como parados	4,5	6,6	3,2	2,1		8,3	10,5	4,7	20,0	1,1
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

FUENTE: Elaboración propia a partir de la Encuesta FOESSA y ECVT-88.

El porcentaje de familias afectadas por el paro es mayor que la tasa de paro; sin embargo, el porcentaje de ellas en las que todos sus miembros activos están parados es muy inferior a la tasa de paro.

Las diferencias regionales de paro no se eliminan cuando se tienen en cuenta las características personales de los parados (sexo, edad, estado civil, nivel de estudios), sino que existen factores propiamente geográficos que inciden en las diferencias regionales.

### **La permanencia en el desempleo: el problema del paro de larga duración**

Uno de los aspectos más preocupantes del desempleo se plantea cuando consideramos no sólo el hecho de estar parado sino el hecho de «permanecer» en esa situación. El «paro de larga duración» (en adelante PDL) se define como el porcentaje de parados que lleva como mínimo un año buscando empleo. El problema del PLD surge cuando existen determinadas personas que, en una situación de creación de empleo, quedan atrapadas en su situación de desempleo, ya sea porque no lo buscan con la intensidad suficiente, ya sea porque han perdido las aptitudes y cualificaciones necesarias para trabajar. La situación de estas personas se agrava, naturalmente, cuando la situación general es de escasez de empleos.

### **La incidencia del paro de larga duración**

El paro de larga duración afecta más a las mujeres (56,5 por ciento del total de mujeres paradas en 1993) que a los varones (38,8 por ciento), y dentro de ellas a las casadas —el 64,5 por ciento del total de paradas—; se acrecenta con la edad —la incidencia es máxima entre los 55 y 59 años—, y aumenta con la ausencia de experiencia laboral —la probabilidad de ser PLD es mucho menor en los colectivos que han trabajado previamente.

Igualmente, el paro de larga duración incide en mayor medida entre los que no perciben prestación por desempleo que entre los que la perciben, lo que es lógico si tenemos en cuenta que la percepción de la prestación se produce en los primeros momentos del paro, transcurridos los cuales el derecho a la percepción se agota.

Por Autonomías, el mayor porcentaje de parados de larga duración se concentra en las Comunidades Autónomas de Canarias, Asturias y País Vasco; en el extremo opuesto se encuentran las Comunidades de Baleares y La Rioja.

Cuanto mayor es el tiempo que los individuos llevan parados, mayor es la probabilidad de que permanezcan en dicha situación. En el último año estos fenómenos de «*permanencia*» parecen haberse acrecentado como consecuencia del enfriamiento económico y de la desaceleración económica.

## 10. PERSPECTIVAS DE CARA AL FUTURO

Actualmente cerca del 49 por ciento de las personas en edad de trabajar quieren hacerlo realmente, bien porque están trabajando o bien porque están buscando activamente empleo. Para mantener una tasa de paro del 20 por ciento, y suponiendo que la tasa de actividad se mantiene en los niveles actuales, la economía española debería generar unos 90.000 empleos netos anuales durante los próximos diez años.

Si queremos alcanzar el pleno empleo, admitiendo la existencia de un paro friccional del 5 por ciento, y considerando que la tasa de actividad femenina continuará su expansión, sería necesario crear más de cinco millones de empleos en el próximo decenio. Esta cifra puede considerarse como «la meta del pleno empleo».

Un objetivo más modesto, que nos permita acercarnos a los niveles actuales de la Europa comunitaria, exigiría unas necesidades de creación de empleo comprendidas en la horquilla de 340.000-425.000 empleos netos anuales, dependiendo de cuál sea la evolución de la tasa de actividad. La Tabla 8.6 constituye lo que podríamos denominar «*la restricción demográfica*» del problema del paro en España.

TABLA 8.6  
 CALCULO DE LAS NECESIDADES DE CREACION DE EMPLEO  
 EN LA ECONOMIA ESPAÑOLA, 1993-2003

Objetivo en cuanto a la tasa de paro (%)	Nivel de empleo necesario (miles)	Paro resultante (miles)	Crecimiento anual necesario del empleo (miles)
<i>Tasa de actividad en 2003 = 49%</i> (P. Act.: 16.054)			
20	12.801	3.200	90,1
15	13.601	2.400	170,1
10	14.401	1.600	250,1
5	15.201	800	330,1
<i>Tasa de actividad en 2003 = 52%</i> (P. Act.: 16.981)			
20	13.585	3.396	168,5
15	14.434	2.547	253,4
10	15.283	1.698	338,3
5	16.132	849	423,2
<i>Tasa de actividad en 2003 = 55%</i> (P. Act.: 17961)			
20	14.368	3.592	246,8
15	15.266	2.694	336,6
10	16.164	1.796	426,4
5	17.062	898	516,2

Nota: Nivel de empleo en 1993: 11,9 millones; crecimiento medio estimado de la población de dieciséis y más años: 0,46 por ciento al año.

# Políticas de rentas (\*)

---

## 1. DISTRIBUCION DE LA RENTA EN ESPAÑA EN LA DECADA DE LOS AÑOS OCHENTA. LAS POLITICAS DE REDISTRIBUCION FISCAL DESDE LA FISCALIDAD

**Introducción: La distribución de la renta y la desigualdad económica. Algunas reflexiones previas.**

Por desigualdad económica se entiende el distinto grado de acceso que los diferentes agentes (individuos, familias, regiones...) tienen al poder económico de una sociedad, poder definido como el control de los recursos económicos existentes en un momento dado (riqueza) y de los rendimientos generados por éstos (renta). Hablaremos de desigualdad cuando exista disparidad entre los niveles de renta y riqueza de los distintos sujetos económicos.

Sin embargo, de una medición estadística de la distribución de la renta y riqueza no pueden establecerse juicios de valor sobre si una sociedad es más justa que otra, sino que es necesario el uso de indicadores de desigualdad dentro del contexto social y económico en el que se produce la misma para poder extraer conclusiones sobre la justicia con que se realiza el reparto del poder económico en la sociedad.

---

(\*) Es una síntesis del capítulo 9, original del V Informe FOESSA, dirigido por Gregorio RODRIGUEZ CABRERO, págs. 1411-1549.

## Distribución funcional de la renta

La distribución funcional de la renta se puede analizar teniendo en cuenta la distribución funcional del producto o la distribución funcional de la renta disponible.

*La distribución funcional del producto* recoge el reparto del producto generado entre los dos factores productivos básicos: capital en el sentido amplio (incluye los recursos naturales) y trabajo. También puede ocurrir que el producto se genere de la utilización conjunta de ambos factores, en cuyo caso hablaremos de rentas mixtas, que son las generadas por las actividades de carácter empresarial o profesional.

La distribución funcional del producto al coste de los factores aparece recogida en la Contabilidad Nacional de España, elaborada por el Instituto Nacional de Estadística (INE). En ella se distingue entre Masa Salarial (retribución del trabajo) y Excedente Bruto de Explotación (rentas del capital y mixtas).

La evolución de la distribución funcional del producto, a tenor de la marcada desigualdad existente, señala una tendencia creciente en la desigualdad interpersonal en consonancia con el ascenso de la participación de las rentas del capital en la renta total. España, que tenía en 1981, junto con Japón y Francia, una de las más bajas participaciones de los beneficios brutos en el Producto Interior Bruto (PIB), pasa en diez años (1992) a ocupar la posición de cabeza.

*La distribución funcional de la renta disponible* se mide a través de la Masa Salarial, el Excedente Bruto de Explotación y las Prestaciones Sociales Económicas (rentas obtenidas fuera del mercado y de la propiedad como, por ejemplo, las pensiones asistenciales, las becas, las ayudas familiares...). La distribución inicial de renta efectuada por el mercado en base a la utilización de los factores productivos (sueldos, alquileres, intereses...) sufre modificaciones debido a la intervención del sector público a través de los impuestos (detracciones de renta) y de las transferencias y subvenciones (inyecciones de renta). La distribución funcional después de impuestos y transferencias refleja, por tanto, mejor cuál es el nivel de renta que tienen disponible los ciudadanos para destinar al ahorro y/o consumo.

La Tabla 9.1 muestra cómo se ha llevado a cabo la acción redistribuidora del sector público: ésta ha ido evolucionando desde las rentas

TABLA 9.1  
DISTRIBUCION FUNCIONAL DESPUES DE IMPUESTOS Y TRANSFERENCIAS

	MSB/RBD (1)	T. var.	EBED/RBD (2)	T. var.	PSE/RBD	T. var.	(1)/(2)
1981	39,45		46,13		14,41		85,5
1982	38,57	-2,2	47,29	2,5	14,13	-1,9	81,6
1983	38,01	-1,5	47,17	-0,3	14,82	4,9	80,6
1984	34,94	-8,1	50,01	6,0	15,05	1,6	69,9
1985	33,66	-3,7	50,08	0,1	16,26	8,0	67,2
1986	35,11	4,3	48,31	-3,5	16,59	2,0	72,7
1987	34,19	-2,6	49,37	2,2	16,43	-0,9	69,3
1988	34,34	0,4	49,28	-0,2	16,38	-0,3	69,7
1989	34,47	0,4	48,64	-1,3	16,89	3,1	70,9
1990	34,10	-1,1	48,59	-0,1	17,30	2,4	70,2
1991	33,61	-1,5	48,17	-0,9	18,22	5,3	69,8
1992	32,83	-2,3	47,46	-1,5	19,71	8,1	69,2
Variac. total		-16,8		2,9		36,7	

MSD: Masa Salarial - Cotizaciones Sociales - IRPF trabajo.

EBED: EBE - Imp. s/sociedades - IRPF rentas de capital y cuota diferencial.

PSE: Prestaciones Sociales Económicas.

RBD: Renta Bruta Disponible.

FUENTE: Cuentas Financieras de la Economía Española (Banco de España) y elaboración propia.

salariales hacia las prestaciones sociales, o lo que es lo mismo, desde la población asalariada hacia la población inactiva o desempleada. En cierto sentido, la redistribución efectuada por el sector público habrá atenuado la desigualdad derivada de la remuneración de los factores productivos (distribución funcional del producto).

### Distribución personal de la renta

A la hora de analizar la distribución interpersonal de la renta necesitamos una información adicional que viene proporcionada por la Encuesta de Presupuestos Familiares (EPF), elaborada por el INE, que recoge la distribución de la renta disponible (ingresos monetarios y ordinarios minorados por los impuestos sobre la renta y cotizaciones sociales satisfechas) por hogares familiares (los distintos miembros de la familia se ponderan para aislar las *unidades de consumo*). No se tienen en cuenta, pues, ni las operaciones no monetarias (autoconsumo, retribuciones en especie...) ni los ingresos extraordinarios (premios, herencias...).

De la mera observación de los *indicadores relativos* (coeficiente de Gini, de Theil...) obtenidos a partir de los datos reflejados en las Encuestas relativas a los años 1980 y 1990, parece inferirse un aumento de la igualdad en la distribución de la renta, tanto de las personas como de los hogares. Sin embargo, esta disminución de la desigualdad personal no es tan clara cuando se utilizan otros indicadores distintos a los mencionados.

Los *indicadores absolutos* se calculan a partir de la renta disponible en términos reales (descontando el incremento nominal originado por la variación de los precios) y en términos teóricos (suponiendo que se mantiene constante el nivel de desigualdad existente). Mientras que para los indicadores absolutos la desigualdad habría crecido a lo largo de la década de los años ochenta, para los indicadores relativos se alcanza la conclusión opuesta. No existe, por tanto, una evidencia clara respecto a la evolución de la distribución personal de la renta a lo largo de los años 80 en nuestro país.

Entre los factores que inciden en la desigualdad de la distribución de la renta podemos mencionar al menos tres de ellos:

A) *El aumento de la dispersión salarial*, que conduce a una mayor concentración de rentas salariales que, junto con el comportamiento del desempleo, constituyen el principal mecanismo de cambio en el nivel de desigualdad de la renta. Dentro de las causas que provocan este aumento de la dispersión salarial se encuentran: la mayor demanda de trabajadores cualificados (especialmente profesionales y técnicos superiores), la potenciación de los contratos temporales (un tercio de la población asalariada), el deterioro del Salario Mínimo Interprofesional en relación con el Salario medio (del 37,5 por ciento en 1980 cae al 27,6 en 1991), y el incremento del empleo en el sector servicios (sector que paga los salarios más bajos).

B) *La estructura demográfica*. El perfil de los ingresos está determinado por la edad del individuo, de forma que las rentas aumentan hasta la madurez y disminuyen a partir de la jubilación (Teoría del ciclo vital). La evidencia disponible al respecto para el caso español muestra, por un lado, el incremento en dos puntos porcentuales de la población con ingresos superiores a la media y, por otro, el aumento en seis puntos de la población con ingresos inferiores a la media. Por consiguiente, el cambio en la estructura de edad (envejecimiento de la pirámide de población) puede que haya afectado regresivamente a la distribución de la renta.

C) *La concentración de la riqueza*. El crecimiento del desempleo a lo largo de los años ochenta ha jugado un papel negativo en el comportamiento de la distribución de la renta al afectar en mayor medida a los colectivos con menor grado de formación.

## La pobreza

Se entiende por pobreza la falta de satisfacción de ciertas necesidades básicas o la carencia de ciertas «capacidades», que requieren el consumo mínimo de ciertos bienes, ya sea para conseguir estas «capacidades» o bien para participar en los procesos de interacción social.

La pobreza se mide a través de las *líneas de pobreza*, definidas como umbrales de niveles de gasto mínimo con respecto al gasto medio, de modo que los hogares que no alcancen este porcentaje serán considerados como pobres. En la EPF de 1990 el gasto medio equi-

valente se situó en 852.640 pesetas y se definieron tres líneas de pobreza: el 11,3 por ciento de los hogares tenía recursos inferiores al 40 por ciento del gasto medio (10,4 por ciento de las personas), el 19,7 por ciento de los hogares al 50 por ciento (18,9 por ciento de las personas), y el 29,0 por ciento de los hogares al 60 por ciento (28,5 por ciento de las personas).

El porcentaje y número de hogares pobres crece en mayor medida que el número total de pobres y, además, el mayor incremento de pobreza se produce en los hogares más pobres.

La tipología de la pobreza en España se puede concretar en: hogares cuyo sustentador principal tiene escasa educación, trabaja en ambientes rurales o en aquellos que no necesitan especialización, son pensionistas o parados, con edades superiores a 45 años o inferiores a 17, y familias con dos miembros. La pobreza está fuertemente condicionada por la educación —el 6 por ciento de los hogares pobres está sustentado por analfabetos o personas con estudios primarios— y por las pensiones —el 51,23 por ciento de los hogares pobres corresponde a pensionistas.

### La redistribución desde el sector público

La intervención del sector público tiene efectos sobre la distribución de la renta, ya sea a través de los impuestos, ya de las transferencias y subvenciones públicas. La combinación de la tarifa o escala de gravamen (progresiva), el nivel de cumplimiento de las obligaciones fiscales (fraude elevado, aunque desigual, según categorías socioeconómicas) y las deducciones sobre la cuota son los factores que modelan la capacidad redistributiva de un impuesto.

La primera fuente de recaudación impositiva del Estado —el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF)— tuvo un efecto redistributivo progresivo y creciente entre 1979 y 1980, aunque limitado. Mientras que las deducciones familiares ejercen un efecto positivo, las deducciones por inversiones tienen un efecto negativo sobre

la redistribución de la renta. La segunda fuente impositiva —el Impuesto sobre el Valor Añadido— origina desde su implantación en 1986 un claro efecto regresivo, ya que la aportación a la recaudación del mismo decrece a medida que aumenta la renta.

A la vista de la limitada capacidad redistributiva que presentan los ingresos públicos, la acción redistribuidora por el lado de los gastos adquiere un mayor protagonismo. Existe un fuerte efecto redistributivo positivo asociado a los gastos sociales, en general, y a las pensiones, sanidad y desempleo, en particular. Este tipo de gastos están vinculados al denominado Estado de Bienestar y explican, respectivamente, el 38 por ciento, 26 y 12 por ciento de la progresividad del gasto público.

### La distribución espacial de la renta

En la última década ha habido un proceso de convergencia en la renta *per cápita*, que obedece más a la disminución de la población en las regiones pobres que a un aumento de su peso económico. Así, la década de los años ochenta no ha supuesto un cambio importante en la desigualdad espacial de mercado, esto es, desigualdad medida en términos de PIB *per cápita*. Sin embargo, sí ha habido cambios en la posición relativa de las distintas Comunidades Autónomas: mejoran fuertemente Baleares, Cataluña y Navarra; mejoran moderadamente las dos Castillas, Galicia y Canarias, y empeoran el País vasco, Cantabria, Asturias y La Rioja. Estos cambios reflejan el dinamismo económico del eje formado por el Valle del Ebro y el Mediterráneo, frente a Madrid y la Cornisa Cantábrica —aquejada ésta última de fuertes problemas de reconversión industrial y más castigada por la crisis económica.

También el sector público ha jugado un papel importante en la reducción de la desigualdad espacial a través de los impuestos y de las transferencias: las regiones con renta *per cápita* inferior a la media mejoran posiciones (Extremadura, Andalucía, Galicia, Murcia y Castilla-La Mancha), mientras que Madrid, País Vasco, Navarra y Baleares son Comunidades Autónomas «donantes», aunque sea involuntariamente.

## 2. LA POLÍTICA SOCIAL EN ESPAÑA: 1980-92

### **Los condicionantes sociopolíticos y económicos de la política social**

La política social está hoy en el centro del debate político y económico, cuya problemática se centra en la dinámica del gasto social, los factores sociales y económicos que subyacen a la misma y sus principales impactos sociales. El debate afecta a la dimensión, estructura y forma de reestructuración de los gastos sociales, planteándose, en última instancia, la opción entre tres alternativas: el Estado mínimo o Estado asistencial, un Estado de Bienestar contenido o más privatizado, o fórmulas del Estado de Bienestar que tengan en cuenta los cambios socio-económicos producidos. En consecuencia, no se plantea el desmantelamiento del Estado de Bienestar sino su reestructuración y su adaptación ideológica.

Los cambios de la política social acaecidos en los países más industrializados entre 1979 y 1992 pueden considerarse como la primera fase de la reestructuración; los sistemas de protección social se transformaron en varios sentidos: se hacen institucionalmente más mixtos (financiación pública con producción privada), socialmente más segmentados (distintos niveles de acción protectora) e ideológicamente más privatizados (reforzamiento del usuario consumidor frente al ciudadano de derechos). Todo ello sin que el volumen del gasto público total y del gasto público social se reduzca a lo largo del período de cambio. En efecto, el gasto público total de los principales países industrializados ha crecido once puntos porcentuales sobre el PIB durante el período 1980-92, gran parte del mismo debido al gasto social sanitario y a las pensiones.

Acabado el ciclo de crecimiento (1987-91), se inicia en los países industrializados la segunda fase de reestructuración institucional del Estado de Bienestar. Todo parece indicar que esta fase va a profundizar la vulnerabilidad del sistema, tanto por las presiones del mercado como por los procesos de descentralización regional y la pérdida de autonomía en el plano nacional a favor de proceso de integración supranacional; también va a reforzar el papel del mercado y ampliar desigualmente el papel del sector voluntario. Varias son las razones que avalan la hipótesis anterior: la reducción del salario social para las nuevas categorías de trabajadores jóvenes y escasamente cualificados

(dumping social), el retroceso de los pactos entre nuevas fuerzas sociales (empresas, sindicatos...) y la coexistencia de la provisión (financiación) pública con producción privada de bienes públicos.

### **El sistema de protección social español en el marco de la Unión Europea**

Los sistemas de protección social europeos tienen orígenes distintos y evolucionan de forma desigual en función de sus propios factores sociopolíticos, económicos e institucionales, pero comparten tendencias y problemas relativamente comunes. Primero, existe una aproximación relativa en el volumen de gasto social entre los países del centro y norte de la Unión Europea y los del sur, dentro del estancamiento global que presenta el gasto social en torno al 26 por ciento del PIB. Segundo, comparten la misma presión social y económica de los gastos en pensiones, sanidad y desempleo. Tercero, muestran una tendencia asistencial de las prestaciones ante estados de necesidad. Cuarto, reconocen el papel importante que desempeñan los sistemas de protección en la cohesión social. Y quinto, conceden prioridad a las políticas de lucha contra la pobreza y de integración social.

El modelo de protección social no hubiera podido mantenerse sin el apoyo de los individuos; así, el 92 por ciento de los ciudadanos de la Unión Europea ve a la Seguridad Social como un logro de las sociedades modernas. Aunque las actitudes colectivas están en contra de los recortes del gasto social —sólo el 33 por ciento de los europeos comunitarios sostiene que las prestaciones y contribuciones sociales deben reducirse—, son los países que más intensamente se decantan por la extensión del Estado de Bienestar los que mantiene la actitud ambivalente de rebajar las prestaciones y las cotizaciones —Italia, España y Portugal.

A pesar del apoyo manifestado, los ciudadanos se muestran, sin embargo, insatisfechos por los programas de gasto existentes. No están de acuerdo con el nivel de protección por desempleo, alcanzado el 53 por ciento; con las pensiones, el 69; con la incapacidad, el 65; con las enfermedades o accidentes laborales, el 54, y, sobre todo, con la protección social de los pobres, el 77 por ciento. De nuevo son los

países del sur de Europa los que muestran un mayor descontento; concretamente en España el grado de insatisfacción se eleva al 69 por ciento en desempleo, al 73 en protección a ancianos y al 84 por ciento en protección a los pobres.

Esta insatisfacción tiene su origen en el crecimiento de la población excluida (1,5 por ciento de la población total) y, especialmente, en el aumento de la población precaria (fundamentalmente parados). Hoy ya puede hablarse de la Europa de los Pobres: en 1988 la cifra estimada de pobres —sin contar la antigua Alemania Oriental— ascendía a 52 millones y la de hogares por debajo del umbral de renta mínima a 17,6 millones; la exclusión social queda patente con 17 millones de parados y cerca de tres millones de personas sin hogar. Por ello,

la crisis de los años ochenta no ha supuesto tanto el aumento de la pobreza cuanto la extensión de la inseguridad y la precariedad.

En relación con los costes sanitarios, el 67 por ciento no está de acuerdo con una reducción del sistema sanitario, un tercio de los europeos apuesta por la producción privada de este tipo de bienes preferentes. El 71 por ciento considera la calidad de las prestaciones sanitarias como buena —sin embargo, los países del sur de Europa la consideran mala—, mientras que para la mitad de los europeos el sistema sanitario es ineficiente —esta crítica se eleva a más del 70 por ciento en el caso de los países mediterráneos.

Las pensiones y el progresivo envejecimiento de la población conllevan unas elevadas cargas financieras que condicionan la reforma futura del sistema. Ante la limitación del gasto en pensiones, la mitad de los europeos está dispuesto a recibir pensiones de menor cuantía y aceptar un mayor protagonismo de los fondos privados de pensiones, pero únicamente un tercio de los europeos (españoles y portugueses) son partidarios de mantener el actual sistema de pensiones. El 54 por ciento de los pensionistas jubilados considera su pensión muy o bastante adecuada, siendo el descontento más acentuado en los países del norte de Europa (Dinamarca, Alemania, Luxemburgo y Holanda).

El principal problema social de la Unión Europea lo constituye el desempleo, por la inseguridad e inestabilidad social que genera. Los europeos están dispuestos a recibir cursos de formación, mayor movilidad e incluso a aceptar empleos de cualificación más bajos. Sin embargo, el 62 por ciento rechaza la política de jubilaciones anticipadas. Además, se prefiere la cobertura económica mientras dure el desempleo, aunque sea de baja cuantía, que coberturas generosas que estimulen la búsqueda de empleo.

### Gasto público social, conflictos sociales e impactos redistributivos en España (1980-1992)

España ha constituido un Estado de Bienestar de tamaño medio durante los últimos veinte años. Cualquier pretensión de situar el inicio del Estado de Bienestar a partir de 1978, período constitucional, constituye una flagrante falsificación de la historia del sistema de protección social español, puesto que los cimientos institucionales del sistema actual se establecieron con la Ley de Bases de la Seguridad Social de 1964. Podemos esquematizar la historia de estos años de política social en cuatro procesos de cambios sociopolíticos: *universalización* de las prestaciones, *contención* del gasto social entre 1980 y 1992 (el gasto social crece en menor cuantía que el gasto público total), *descentralización* de la planificación y ejecución de las políticas sociales a favor de las CC.AA. y *privatización* parcial del Estado de Bienestar (producción privada de servicios financiados en parte por el Estado y socialización a través de fundaciones).

El resultado de todos estos procesos es un Estado de Bienestar extenso en su cobertura, desigual en su impacto social, con un intenso desarrollo de las prestaciones asistenciales, con escasa coordinación de las diferentes políticas de carácter estatal, autonómico y local, y progresivamente diversificado —cuando no fragmentado— en cuanto a las formas de provisión y producción de servicios y prestaciones.

De la evolución del gasto social por funciones se desprende que tres funciones (enfermedad, vejez y desempleo) absorben tres cuartas partes del crecimiento total de gastos sociales, a la vez que funciones como maternidad y familia pierden peso y otras sólo crecen muy moderadamente (accidentes, invalidez, promoción de empleo y vivien-

da) —Tabla 9.2 y Gráfico 9.1—. El gasto en vejez representa la tercera parte del gasto social, sin embargo es el gasto en desempleo el que más incrementa su peso relativo, especialmente en los dos últimos años.

Los rasgos que definen al *gasto sanitario español* son su amplia universalización y baja intensidad protectora. La universalización ha sido un proceso lento que no se completa hasta 1989 y que supone la incorporación al sistema sanitario de siete millones de personas; la tasa de cobertura pasó del 83,2 por ciento en 1989 al 98,7 en 1990, con un crecimiento del gasto sanitario de sólo 0,44 puntos porcentuales de PIB. Ello únicamente fue posible por la baja intensidad de la acción protectora, que repercute negativamente en la calidad y eficiencia del sistema sanitario. Desde el punto de vista de la distribución funcional destaca la preminencia del gasto sanitario en atención especializada sobre la atención primaria, con un fuerte incremento del gasto farmacéutico en los últimos años.

El sistema sanitario español tiene planteados hoy tres problemas, uno estructural y dos tendenciales: la ausencia de correlación entre el gasto sanitario y mayor nivel de salud; el envejecimiento de la población, que implica un mayor gasto *per cápita* al aumentar el número de pensionistas, y los límites financieros que presenta el modelo actual de gestión.

El *gasto público en educación* alcanza en 1992 el 4,3 por ciento del PIB, con un crecimiento modesto, pero importante, de un punto porcentual con respecto a 1980. Este aumento del gasto educativo se ha traducido en la universalización de la educación preescolar, extensión de la cobertura de las enseñanzas medias (tasa superior al 75 por ciento) y la ampliación de las enseñanzas universitarias (17 por ciento de la población entre 18 y 22 años). La financiación pública ha facilitado la producción privada concertada —12 por ciento del gasto total en educación—, que junto con las enseñanzas privadas no concertadas da cobertura al 30,9 por ciento de los alumnos matriculados en todos los niveles educativos en el año 1990.

De la Encuesta FOESSA se concluye que el 47,6 por ciento de los hogares recibe algún tipo de prestación económica de las Administraciones Públicas —pensiones (31,6 por ciento), prestaciones (11,0) y ayudas (5,0)—. Esto quiere decir que 5,6 millones de ho-

TABLA 9.2  
 PORCENTAJE DE PARTICIPACION SOBRE EL PIB  
 DE CADA UNA DE LAS FUNCIONES

FUNCIONES	1980	1981	1982	1983	1984	1985
1. Enfermedad	4,69	4,81	4,80	4,66	4,60	4,61
2. Invalidez-Incapacidad	1,37	1,46	1,50	1,53	1,60	1,61
3. Acc. trab.-Enf. profesional	0,44	0,46	0,44	0,43	0,42	0,41
4. Vejez	5,42	5,83	5,95	6,19	6,39	6,54
5. Supervivencia	1,80	1,89	1,90	1,92	1,92	1,93
6. Maternidad	0,25	0,25	0,24	0,24	0,23	0,22
7. Familia	0,52	0,44	0,42	0,37	0,33	0,29
8. Promoción de empleo	0,11	0,14	0,18	0,26	0,09	0,13
9. Desempleo	2,73	3,15	2,93	2,98	3,23	3,55
10. Vivienda	0,00	0,00	0,00	0,01	0,01	0,02
11. Diversos	0,31	0,31	0,31	0,28	0,25	0,22
12. Gastos Administración	0,67	0,81	0,78	0,67	0,68	0,67
<b>TOTAL Gasto Social</b>	<b>18,31</b>	<b>19,56</b>	<b>19,46</b>	<b>19,52</b>	<b>19,76</b>	<b>20,21</b>

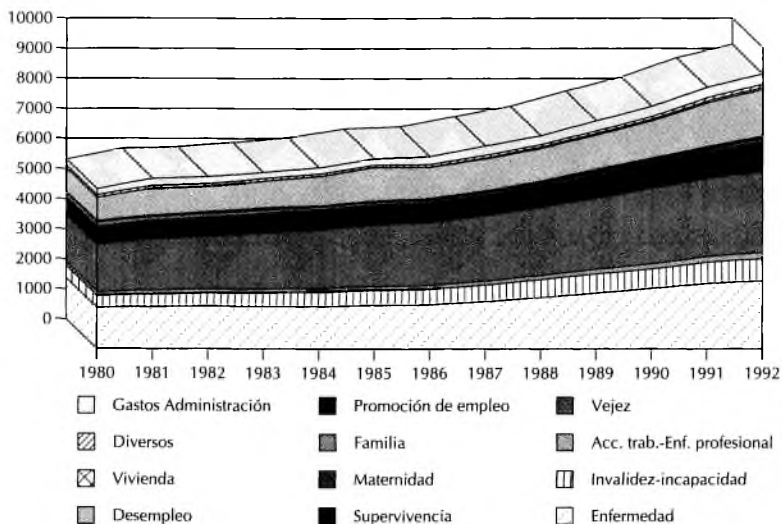
FUENTE: Elaboración propia en base Cuentas de Protección Social de España (Anuario de Estadísticas Laborales).

FUNCIONES	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
1. Enfermedad	4,54	4,60	4,75	4,92	5,13	5,42	5,59
2. Invalidez-Incapacidad	1,59	1,59	1,63	1,68	1,66	1,80	1,84
3. Acc. trab.-Enf. profesional	0,40	0,40	0,42	0,43	0,46	0,48	0,51
4. Vejez	6,47	6,38	6,32	6,34	6,45	6,51	6,71
5. Supervivencia	1,89	1,85	1,85	1,92	1,98	2,05	2,26
6. Maternidad	0,21	0,20	0,20	0,20	0,19	0,20	0,20
7. Familia	0,24	0,20	0,19	0,18	0,16	0,15	0,20
8. Promoción de empleo	0,16	0,17	0,19	0,20	0,20	0,21	0,21
9. Desempleo	3,23	3,12	3,03	3,02	3,19	3,65	3,87
10. Vivienda	0,03	0,07	0,12	0,14	0,14	0,15	0,16
11. Diversos	0,25	0,25	0,22	0,22	0,23	0,27	0,27
12. Gastos Administración	0,80	0,90	0,82	0,91	0,87	0,87	0,86
<b>TOTAL Gasto Social</b>	<b>19,80</b>	<b>19,75</b>	<b>19,72</b>	<b>20,15</b>	<b>20,66</b>	<b>21,79</b>	<b>22,68</b>

FUENTE: Elaboración propia en base Cuentas de Protección Social de España (Anuario de Estadísticas Laborales).

GRAFICO 9.1

EVOLUCION DEL GASTO SOCIAL POR FUNCIONES  
(Sistema Seeptos)



gares españoles reciben prestaciones sociales y en 3,7 millones se percibe alguna pensión. Las regiones que superan el 50 por ciento de cobertura de los hogares son: Andalucía (60,2 por ciento), Extremadura (58,6), Castilla-La Mancha (54,7), Aragón (55,1), Navarra (52,8), Asturias (50,4) y Cantabria (54,6 por ciento). Por otra parte, como cabría esperar, el mundo rural tiene mayor índice de cobertura que el mundo urbano, sobre todo en pensiones y en becas.

Destaca, asimismo, la baja cuantía de las prestaciones: el 52,2 por ciento de las pensiones de vejez y el 68,4 de las pensiones de viudedad son inferiores a 60.000 pesetas mensuales, mientras que de las prestaciones por desempleo el 71,8 por ciento de las asistenciales y el 39,7 de las contributivas se sitúan por debajo de las 50.000 pesetas mensuales.

Según los resultados de la Encuesta FOESSA, *en España el 16,7 por ciento de los hogares pueden ser considerados como pobres*; la intensidad de la pobreza se incrementa para los colectivos de parados y jubilados.

En definitiva, el impacto social ha sido claramente redistributivo, sobre todo en sanidad, servicios sociales y pensiones, pero no ha logrado reducir la pobreza por la sencilla razón de que la intensidad protectora ha sido baja y se ha distanciado de los niveles medios de renta *per cápita*. Al relativo éxito en la universalización de los servicios habría que anotar el relativo avance de la pobreza en los hogares menos favorecidos, sobre todo los que están por debajo de la línea de pobreza del 40 por ciento (los más pobres).

Cabría hablar de una evolución de la política social en España durante los últimos trece años basada en desarrollos políticos, económicos e ideológicos contradictorios. En el plano político, la expansión de los derechos sociales ha sido la consecuencia de la tensión entre demandas sociales, canalizadas a través de los sindicatos —expresadas en huelgas generales—, y políticas gubernamentales, que se han movido entre la universalización y la contención. En el plano económico, el desarrollo de los derechos sociales ha estado sometido a la coyuntura económica y a las limitaciones introducidas por el déficit público y las políticas de convergencia. Finalmente, en el plano ideológico, existe el apoyo mayoritario a los sistemas de protección, pero se produce la insatisfacción sobre su efectividad —mayoritariamente se considera que existe un elevado fraude en las prestaciones por desempleo.

### **El futuro del sistema de protección social en España: Universalización asistencializada, privatización y diferenciación de bienestar**

El Estado de Bienestar español, que ha logrado la universalización amplia de servicios y prestaciones sobre una progresiva asistencialización de los derechos sociales, se enfrenta ahora con los problemas de exclusión social, envejecimiento de la población y cambios sociales y demográficos en la familia. Su desarrollo futuro dependerá de la evolución de los Estados de Bienestar de los países europeos

y de los logros en la convergencia de la política social. No obstante, el mantenimiento del Estado de Bienestar español sólo será posible sobre la base de su descentralización y expansión, requiriendo una mayor cooperación, coordinación y participación de los agentes e instituciones implicados.

### 3. LA DINAMICA Y LA ESTRUCTURA DE LA UNIVERSALIZACION DE LAS PENSIONES

La evolución del gasto en pensiones ha sido uno de los factores explicativos del incremento del gasto público en la década de los ochenta y uno de los factores que más intensamente han afectado a la política de redistribución de rentas.

#### Principales cambios normativos e institucionales

Existen dos tipos de pensiones: las contributivas, que son aquellas en la que existe relación entre las cotizaciones sociales satisfechas y la cuantía de la pensión recibida, y las no contributivas, que son de carácter asistencial, basadas en el papel benefactor del Estado.

La Ley de Medidas Urgentes para la Racionalización de la Estructura y Acción Protectora de la Seguridad Social (Ley 26/1985) regula las pensiones contributivas de forma que, por una parte, se fija en 15 años el período de cotización necesario para tener derecho al cobro de una pensión y, por otra, el período a considerar para el cómputo de la base reguladora se establece sobre los salarios de los últimos ocho años, si bien se introduce la actualización de los seis primeros años.

A consecuencia de la huelga general de 14 de diciembre de 1988, el Gobierno y los sindicatos pactaron dos medidas: la compensación del poder adquisitivo de las pensiones mediante revalorizaciones de la cuantía de las mismas en función de la evolución del coste de la vida, medido este último por el Índice de Precios al Consumo (IPC), y la equiparación de la pensión mínima, en caso de que existan cargas familiares, con el Salario Mínimo Interprofesional (SMI).

La Ley de Pensiones no contributivas (Ley 26/1990) establece como requisitos para acceder a este tipo de prestación unos con carácter general: haber tenido la residencia en territorio nacional durante cinco años, de los que dos serán inmediatamente anteriores a la solicitud de la pensión, y la insuficiencia de ingresos; y otros con carácter específico: la edad de 65 años para la pensión de jubilación, y la comprendida entre 18 y 65 años, y más del 65 por ciento de minusvalía, para la de invalidez. La cuantía de las pensiones no contributivas es igual y se fija todos los años a través de la Ley de Presupuestos Generales del Estado.

### **Evolución del gasto en pensiones**

La evolución del gasto en pensiones de la Seguridad Social en el período 1980-92 ha sido fuertemente creciente, pasando de 875.049 millones de pesetas en 1980 a 4.778.633 millones en 1992, lo que supone aumentar la participación del 5,76 por ciento en términos de PIB al 8,14 por ciento. Este aumento significa que el gasto en pensiones ha crecido un 41 por ciento más que la economía española en el período considerado. Los factores explicativos de este fuerte aumento ha sido el incremento en el número de pensionistas, tanto por el crecimiento demográfico como por una mayor cobertura, y la evolución de la cuantía de las pensiones, que depende, como hemos visto, de la política de revalorización seguida.

El número total de pensiones de la Seguridad Social ha pasado de 4.338.434 en 1980 a 6.509.765 en 1992, es decir, el número de pensionistas creció en un 48 por ciento en doce años. Ha sido especialmente significativo el incremento de las pensiones de viudedad (63 por ciento) y las de invalidez (59 por ciento), superando en ambos casos el crecimiento de las pensiones de jubilación (37 por ciento).

Para conocer la intensidad de la prestación se compara la cuantía de la pensión media con el Salario Mínimo y el Producto Interior Bruto por habitante. Este último indicador refleja cuál es la evolución de la pensión media respecto a la evolución de las promedio de los españoles. En las Tablas 9.3 y 9.4 se puede comprobar cómo la pensión media ha aumentado de forma permanente respecto al Salario Mínimo, pasando de ser el 51,5 por ciento en 1980 al 93,3 en

1992. Sin embargo, la intensidad de la protección —medida como porcentaje respecto al PIB por habitante— que era del 51,5 por ciento en 1980, se incrementa hasta el 54,6 en 1984, para descender luego y estabilizarse alrededor del 48 por ciento en los últimos años. Por su parte, el Salario Mínimo ha perdido significación en términos de protección social, descendiendo continuamente hasta alcanzar el 52,36 por ciento en 1992. Debería situarse a niveles más elevados, pudiendo ser una referencia el 75 por ciento del PIB por habitante que define el «umbral de pobreza» y que era la situación en que se encontraba en 1980.

TABLA 9.3  
PENSION MEDIA, SALARIO MINIMO Y PIB POR HABITANTE

AÑOS	Pensión media (1)	Salario mínimo (2)	% (1)/(2)	PIB por habit. (3)	%* (1)/(3)
1980	15.161	22.770	66,5	411.364	51,5
1981	17.544	25.620	68,4	454.997	53,9
1982	19.857	28.440	69,8	520.962	53,3
1983	23.010	32.160	71,5	589.003	54,6
1984	25.840	34.740	74,3	662.261	54,6
1985	28.539	37.170	76,7	732.399	54,5
1986	31.515	40.140	78,5	835.932	52,7
1987	33.962	42.150	80,5	933.546	50,9
1988	36.553	44.040	82,9	1.035.923	49,3
1989	40.019	46.680	85,7	1.159.614	48,3
1990	44.464	50.010	88,9	1.287.771	48,3
1991	48.515	53.250	91,1	1.406.125	48,3
1992	52.555	56.280	93,3	1.504.543	48,9

FUENTE: Elaboración propia.

La revalorización de las pensiones contributivas no ha sido uniforme en los últimos años. Se ha realizado una revalorización mayor de mínimos en la primera mitad de los años ochenta, pero a partir de 1985 se establece un porcentaje de revalorización mayor en las pensiones de menor cuantía, y desde 1991 un porcentaje uniforme de revalorización para todas las pensiones. Para el año 1994 el porcentaje

de revalorización señalado en la Ley de Presupuestos del Estado es la inflación prevista, estableciendo un mecanismo de compensación que corrija la desviación de inflación que se produjera una vez finalizado el año.

Las pensiones que no alcanzan el mínimo establecido reciben un complemento hasta dicho límite, siempre que la renta obtenida en 1992 sea inferior a 691.655 pesetas. Este complemento por mínimos cubre a un porcentaje importante de los pensionistas (39,2 por ciento en 1992). La incidencia es mayor entre los pensionistas de viudedad (50,5 por ciento) y los pensionistas de determinados regímenes especiales como Autónomos (60,6), Empleados del Hogar (59,3), Agrario por cuenta ajena (56,7) y Agrario por cuenta propia (55,2 por ciento). La importancia del complemento de mínimos, tanto en su volumen financiero como por su papel en las revalorizaciones, es patente: en 1992 ascendió a 515.788 millones de pesetas, el 10,8 por ciento del gasto total en pensiones.

### **Análisis de las pensiones de jubilación**

Entre los factores explicativos del gasto en jubilación destacan tres: la tasa de envejecimiento (factor demográfico), definida como la población con edad igual o superior a 65 años; la tasa de cobertura (factor normativo), que relaciona el número de pensionistas y la población con edad igual o superior a 65 años, y la tasa de intensidad (factor normativo), que se obtiene dividiendo el gasto en vejez por pensionista entre PIB *per cápita*.

El incremento de más de un punto porcentual del gasto en jubilación sobre el PIB se debe fundamentalmente al proceso de envejecimiento de la población y, en menor medida, a una mayor cobertura de la misma, teniendo un efecto mínimo la mayor cuantía de las pensiones, las cuales permanecen casi estables en términos relativos respecto al Producto Interior Bruto (4,25 por ciento en 1992).

### **Análisis de las pensiones en invalidez**

El gasto de pensiones de invalidez se puede descomponer en los siguientes factores explicativos: la tasa de actividad (factor economi-

co), que relaciona la población activa y la población total; la tasa de morbilidad (factor cultural-normativo), que es el cociente del número de inválidos entre la población activa, y la tasa de intensidad (factor normativo), que resulta de dividir el gasto de invalidez unitario entre el PIB *per cápita*.

El gasto en pensiones de invalidez alcanza su máximo respecto al PIB en 1984, sufriendo después una reducción hasta 1990 y elevándose ligeramente en los dos últimos años (en 1992 suponen el 2,18 por ciento del PIB). Esto es debido al incremento en la tasa de actividad, la reducción de la morbilidad y a un mayor rigor en la concesión de las pensiones.

### Las pensiones asistenciales

Estas pensiones se concedían a los mayores de 66 años y a enfermos e inválidos incapacitados para el trabajo, siempre que careciesen de medios para su subsistencia, esto es, si su renta anual resultase inferior al importe de la ayuda. Las pensiones del Fondo de Ayudas Sociales (FAS) se han suprimido a partir de 1992, manteniéndose el derecho al cobro de las previamente reconocidas, pero congelando su cuantía. A su vez, la Ley de Integración Social de los Minusválidos establece tres tipos de ayudas para las personas con deficiencias físicas o psíquicas que no estuviesen cubiertas por la Seguridad Social: subsidio de garantía de ingresos mínimos, subsidio de ayuda a terceras personas y subsidio de movilidad y compensación por gastos de transporte (pensiones LISMI).

Las características de los perceptores de las pensiones asistenciales responden al perfil de personas mayores, mujeres y habitando en zonas rurales o de rentas bajas.

Entre 1980 y 1992 prácticamente se ha duplicado la cobertura e intensidad de las pensiones asistenciales y su cuantía muestra una clara tendencia al crecimiento; en 1992 la pensión no contributiva era de 30.000 pesetas, lo que supone el 53,3 por ciento del Salario Mínimo y el 27,9 del PIB *per cápita*.

## Análisis comparativo de los niveles de pensiones en España y la Comunidad Europea

El volumen medio de las prestaciones de jubilación se sitúa entre algo menos de la mitad del PIB por habitante en Portugal, Irlanda y España, y alrededor del 75 por ciento en Francia, Países Bajos, Italia y Grecia. Las pensiones asistenciales existen en todos los países, aunque con diferencias significativas, que van desde el 10 por ciento del PIB *per cápita* en Grecia, el 17 en Italia y el 21 por ciento en Portugal, a situaciones de mayor protección social, en torno al 30 por ciento en Bélgica, Alemania, España, Francia y Reino Unido, el 35 en Dinamarca, Luxemburgo e Irlanda, y el 40 por ciento en los Países Bajos.

La preocupación general por el incremento del gasto en pensiones respecto al PIB ha movido a los países a emprender acciones, reduciendo las revalorizaciones de la cuantía de las pensiones o aplicando de fórmulas restrictivas para el cálculo de la pensión inicial.

### 4. PROTECCION POR DESEMPLEO

#### Evolución de las políticas de protección por desempleo

A partir de los años ochenta la protección por desempleo ha estado sometida a una sucesión de reformas que intentaban hacer frente a lo que se perfilaba como el problema fundamental de la economía española: el paro. Las sucesivas reformas buscan, en unos casos, incrementar el nivel de protección mejorando la cobertura o la intensidad de la protección y, en otros, contener el crecimiento del gasto en la protección por desempleo.

La protección por desempleo se estructura —al igual que las pensiones— en dos niveles: contributivo, que relaciona la intensidad y cuantía de la prestación con las cotizaciones satisfechas previamente, y asistencial, que protege a aquellas personas que han agotado la prestación contributiva o no reúnen los requisitos para disfrutar de ésta. A lo largo de la década de los ochenta se va reforzando el carácter asistencial de la prestación, disminuyendo la intensidad de la prestación contributiva. El modelo que se perfila es una protección a un mayor número de desempleados con una menor cuantía individual.

## La protección por desempleo

El gasto en desempleo muestra una tendencia creciente, multiplicando por cuatro su cuantía en los diez últimos años, lo que supone pasar de un porcentaje del 2,07 por ciento sobre el PIB en 1982 al 3,21 en 1992. Por otra parte, el desempleo asistencial alcanza un 25 por ciento del gasto total, explicando la mitad del aumento del gasto total en desempleo medido en términos de Producto Interior Bruto.

La población beneficiaria del desempleo ha crecido fuertemente debido a la ampliación de la cobertura y al aumento de la tasa de paro existente.

Las características del desempleo en España, con gran incidencia en la población de más de 45 años y con períodos de larga duración, están haciendo que el subsidio asistencial desempeñe un papel fundamental. Y ello porque el 40 por ciento de los beneficiarios perciben menos de seis meses de subsidio, lo cual es una cobertura muy limitada para hacer frente a procesos de paro estructural y de larga duración.

## Evolución de las principales magnitudes significativas del gasto en protección por desempleo

Como factores explicativos de la evolución del gasto en desempleo podemos señalar: la tasa de actividad (factor económico), definida como cociente de la población activa entre la población total; la tasa de paro (factor económico), resultado de dividir el número de parados entre la población activa; la tasa de cobertura (factor normativo), que se obtiene relacionando el número de parados que recibe prestaciones con el número total de parados, y la tasa de intensidad (factor normativo), resultado de dividir el gasto en desempleo por beneficiario entre el PIB *per cápita*.

El gasto en desempleo presenta dos etapas de crecimiento, una primera comprendida entre 1980 y 1985 y la segunda que abarca los

tres últimos años (1990-92). A lo largo de la primera etapa, la tasa de paro se incrementa en un 76 por ciento, mientras que el gasto en desempleo/PIB sólo crece un 21. Esto se debe a que la tasa de cobertura descende, mientras que la tasa de intensidad se eleva a consecuencia de la entrada de parados con subsidios contributivos de cuantía más alta, que compensan la rebaja en la cuantía de los nuevos subsidios asistenciales. En la segunda etapa (1990-92) el gasto en desempleo crece desde el 2,4 por ciento del PIB en 1989 al 3,2 en 1992, pese a que la tasa de paro se reduce al principio del período, aunque luego a partir de 1992 crezca muy rápidamente.

El rasgo definidor de la prestación por desempleo en España es un alto nivel de sustitución de rentas otorgado a un reducido porcentaje de la población desempleada durante un corto período de tiempo.

### El subsidio de desempleo en la agricultura

Se crea un sistema de protección especial que cubra a los trabajadores eventuales del campo (Régimen Especial Agrario) ante la imposibilidad de extender las mismas reglas de funcionamiento que para el resto de los colectivos de trabajadores. Los perceptores del subsidio tienen que justificar que han trabajado un mínimo de 60 jornales por año y no superar un mínimo de renta familiar.

Para hacer frente a la dificultad de reunir las 60 peonadas, el Gobierno estableció el Plan de Empleo Rural (PER) en Andalucía y Extremadura, que consiste en otorgar financiación al conjunto de actividades públicas que se ejecutan contratando trabajadores en paro, para que de esta forma logren cubrir el número de jornadas que necesitan para tener derecho a la prestación. En 1993 la cuantía del subsidio era de 34.502 pesetas al mes para los menores de 52 años y de 51.754 pesetas si se superaba dicha edad; de estas cantidades se descuenta la cotización obrera a la Seguridad Social, que suponía 7.800 pesetas.

En 1991 los beneficiarios de esta prestación fueron 236.327 trabajadores, de los cuales el 87 por ciento residía en Andalucía y el 13 por ciento restante en Extremadura, la mayoría de ellos son mujeres

(51,1 por ciento), con una duración media del subsidio de 196 días en 1992.

## Tendencias seguidas en la Comunidad Europea

Las prestaciones por desempleo en la Comunidad Europea se mueven entre dos tendencias contrapuestas. Por una parte, existe una voluntad de restringir el gasto público, para aligerar la carga de las cotizaciones sociales sobre el factor trabajo y así facilitar la creación de empleo. Por otra parte, el aumento del paro genera nuevos demandantes de prestaciones y mayor duración de la prestación y, en consecuencia, un mayor gasto.

El volumen total de prestaciones de desempleo como porcentaje del PIB es muy diferente entre los Estados miembros. Luxemburgo, Grecia, Italia y Portugal gastan menos del 0,5 por ciento en 1991; Alemania y Reino Unido alrededor del 1; Francia, el 1,5; Bélgica, Países Bajos e Irlanda más del 2, y Dinamarca y España más del 3 por ciento. Estas discrepancias se explican en algunos casos por el nivel de paro existente: muy bajo en Luxemburgo (1,6 por ciento) y Alemania (4,4) frente a otros con altos niveles de desempleo como España (15,9 por ciento) e Irlanda (16,4). Así, se puede distinguir entre países que ofrecen una alta protección individual a un número reducido de parados (Grecia, Portugal) y otros que ofrecen una protección más reducida a la mayoría de los parados (Bélgica, Dinamarca, Alemania e Irlanda).

En los últimos años se está produciendo un cambio en la estrategia de la lucha contra el desempleo, reduciendo el peso de las políticas de subsidio, mediante una disminución del nivel de protección medio por parado, y desarrollando políticas activas. Estas se orientan hacia la valorización de los recursos humanos, es decir, ofrecer una formación especializada que les permita incorporarse al mercado laboral. Los países comunitarios gastaron en políticas activas el 34 por ciento del total de recursos destinados a la lucha contra el paro, mientras que en España sólo se gasta el 16 —con tendencia a ser recortado en el marco de la política de contención del gasto público español.

## 5. LA PROTECCION SOCIAL A LA FAMILIA

### Políticas sociales y actitudes europeas ante las políticas de protección social a la familia

En primer lugar hay que precisar que no existe una definición precisa de lo que es una política social para la familia. En general, puede decirse que las políticas sociales para la familia tienen como objetivo garantizar un adecuado proceso de reproducción intergeneracional en relación con el mercado de trabajo. La política social para la familia se compone de tres elementos básicos: legislación familiar (que regula los derechos y deberes en el seno de la familia, entre la familia, el Estado y la sociedad), dirigida a la organización reproductiva de la familia; servicios sociales específicos (para los hijos y/o para las madres con problemas), encaminados a socializar coste de atención familiar, y finalmente beneficios fiscales y transferencias o prestaciones económicas a las familias.

La evolución ha sido muy diferente, aunque, en general, se produce un desplazamiento desde prestaciones fomentadoras de la fecundidad hacia aquellas que mejoran el nivel de vida de los hijos. Además, las prestaciones económicas una vez introducidas tienden a mantenerse, pero perdiendo valor real (poder adquisitivo) en el tiempo. En 1991 el porcentaje medio de protección social a la familia era del 6,4 por ciento sobre el total del gasto social y el 1,0 en maternidad, con grandes diferencias entre países: Irlanda era el país que más gastaba en familia (10,6 por ciento) seguida de Dinamarca (10,3) y Reino Unido (9,6 por ciento); mientras que los países que más gastaban en maternidad eran Irlanda, Francia y Dinamarca. España era el país que menos gastaba en prestaciones familiares, si bien ocupaba una posición intermedia en cuanto al gasto en maternidad.

La tendencia observada en los países comunitarios es a una protección de bajo nivel en relación al primer hijo, incrementándose notablemente a partir del segundo. Sin embargo, es en las políticas de maternidad donde se ha producido una mayor convergencia comunitaria —el permiso se sitúa en torno a las 15-16 semanas con ingresos entre el 80 y el 90 por ciento del salario normal percibido.

Las políticas sociales para la familia en Europa se caracterizan por su relativo bajo nivel de gasto, intensidad protectora decreciente, énfasis en la protección de familias con más de dos hijos y el apoyo a la maternidad de la mujer trabajadora. En definitiva, ha tenido lugar una cierta sustitución del universalismo por el selectivismo en la protección social.

### La política de protección social a la familia en España

La política de gasto en familia en España, hasta la reforma de 1990, está marcada por su escasez, un crecimiento negativo y una eficacia global nula. Las prestaciones económicas han estado estancadas entre 1980 y 1990, reduciendo su participación en el PIB de forma drástica desde el 0,5 por ciento en 1980 al 0,2 en 1992. Ello ha supuesto que

la participación en el gasto funcional del gasto en familia haya perdido peso relativo en el conjunto de los gastos sociales, pasando de representar el 2,85 por ciento de los mismos en 1980 a tan sólo el 0,88 en 1992.

La Ley 26/1990 modifica la situación existente en varios sentidos: primero, extiende las asignaciones económicas a la modalidad no contributiva (universalización de las prestaciones familiares); segundo, discrimina positivamente según el nivel económico y las circunstancias personales, y tercero, prima la protección de los hijos a través del apoyo a la maternidad de la mujer trabajadora, aunque también se incluye al hombre que tenga que cuidar a algún hijo.

En definitiva se trata de un sistema de protección por «hijo a cargo» en el que el criterio de asignación predominante es de tipo asistencial, excepto en las minusvalías más elevadas, en las que no se exige un límite de recursos económicos. Sistema que es compatible con las deducciones fiscales del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, de cuantía variable cada año, de forma que no discrimina por razón del nivel de ingresos económicos. Por otra parte, este sistema

protege especialmente a los minusválidos y beneficia a todos los ciudadanos que residan legalmente en el territorio nacional.

## 6. EL SALARIO SOCIAL DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

### Las rentas mínimas en el sistema de protección social

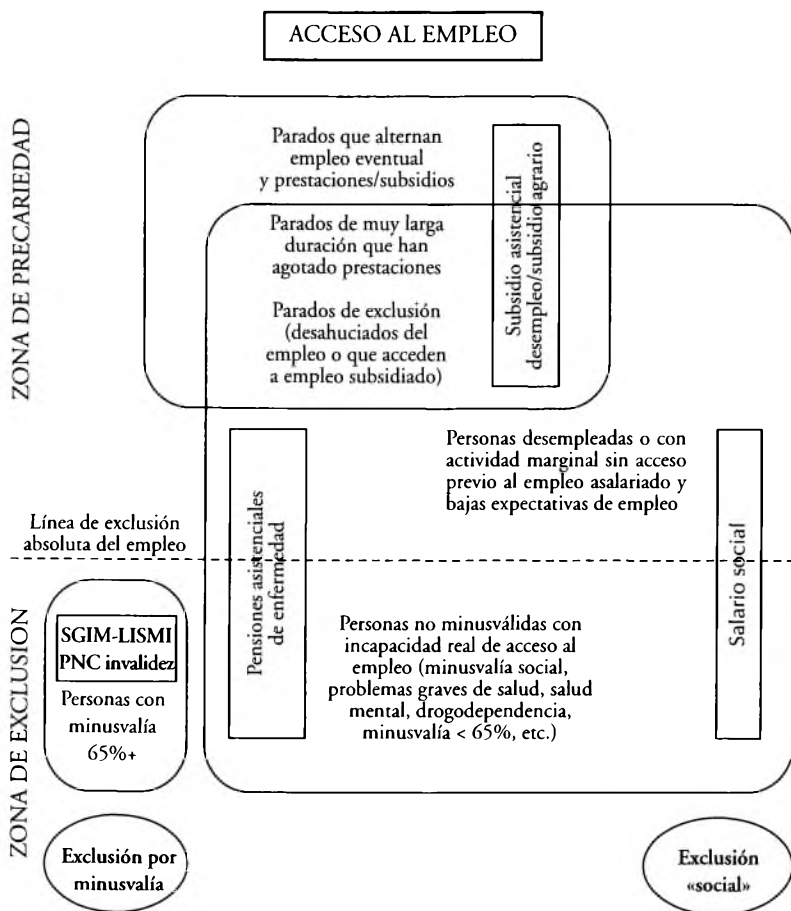
Entre 1989 y 1992 se crearon, en la mayor parte de las Comunidades Autónomas del Estado español, una serie de programas conocidos con el nombre de *salario social*. Estos programas, dirigidos a luchar contra las situaciones más extremas de necesidad social, constituyen un sistema de protección social parcialmente descentralizado. La persistencia de una población socialmente excluida ha llevado a la distinción entre dos generaciones de rentas mínimas: la primera garantiza el acceso a un cierto ingreso mensual (o semanal) y la segunda da derecho a una renta mínima con acciones orientadas a favorecer la inserción social de sus perceptores.

El espacio institucional de los salarios sociales se corresponde con un sector de población heterogéneo: personas que no pueden de hecho trabajar (minusválidos sociales, enfermos crónicos); parados de exclusión (capaces de trabajar, pero sin oportunidades reales en el mercado de trabajo); parados que no pueden acceder a las prestaciones por desempleo por no haber cotizado lo suficiente (demandantes del primer empleo, agotamiento del período de prestación), y marginados sociales (personas con problemas de no integración o en ocasiones de integración patológica).

El Gráfico 9.2 describe lo que se puede denominar la *España asistida*. Un conjunto social que se acerca al millón y medio de personas (afecta a un número mayor de beneficiarios indirectos), que en su mayor parte corresponde a la población precaria, que accede al empleo de forma discontinua, inestable y limitada, y que en parte corresponde a las personas excluidas. Este conjunto puede suponer entre el 5 y el 7 por ciento de la población adulta del Estado español, con una incidencia desigual en las diversas Comunidades Autónomas, entre las que oscila del 4 al 15 por ciento. Andalucía, Extremadura, Canarias, Murcia, Ceuta y Melilla parecen constituir el núcleo de la España pobre y asistida.

GRAFICO 9.2

## EL ESPACIO SOCIAL DE LAS PRESTACIONES ASISTENCIALES



## Los salarios sociales en las Comunidades Autónomas

El primer programa de salario social nació en la Comunidad Autónoma del País Vasco en 1989. Este tipo de programas se extendieron

a otras Comunidades por la iniciativa de los sindicatos CC.OO y UGT. Casi cinco años después, todas las CC.AA. salvo Baleares tienen establecido algún programa social semejante. En algunos casos su existencia es prácticamente simbólica, pero en la mayoría ha supuesto la aparición de una acción pública directamente orientada hacia los excluidos sociales. Aunque la diversidad de programas es notoria, es posible identificar algunos elementos comunes:

A) Son prestaciones que se conceden de forma individual a personas concretas, pero toman como referencia la unidad familiar o de convivencia. Se trata, pues, de un derecho de los hogares o de las familias más que de los individuos.

B) Todos los programas incluyen como uno de los criterios de acceso el disponer de unos ingresos inferiores a un determinado baremo modulado en función del tamaño del hogar.

C) Todos los programas introducen algún mecanismo orientado a restringir la movilidad entre Comunidades Autónomas. En general se exige la residencia previa en la Comunidad entre uno y diez años.

D) La concesión se hace por un período de tiempo determinado, entre tres meses y tres años. En algunos casos están previstos mecanismos de renovación automáticos.

E) Todas las rentas mínimas vinculan la prestación económica a acciones de inserción.

Es difícil establecer una tipología clara de programas para el conjunto del salario social y más aún para el conjunto del país, dada su enorme heterogeneidad tanto en sus condiciones como en su gestión; aun así pueden reseñarse las siguientes variedades:

1. Programas de *renta mínima de inserción*. La renta mínima tiene carácter de (cuasi) derecho —aunque en ocasiones aparezcan restricciones o condiciones—. El programa está abierto a las personas que reúnen ciertos requisitos y se prolonga mientras duren las circunstancias que lo justifiquen.

2. Programas de *empleo social o salario social «sudado»*. Se trata de programas que ofrecen, como respuesta prioritaria a la demanda de asistencia, un empleo temporal de utilidad social, y sólo, residual-

mente, cuando tal oferta no es viable, ofrecen una prestación económica periódica.

3. Programas de *prestaciones económicas de los servicios sociales*. Se trata de programas diversos que, en general, tratan de no ser una renta mínima de inserción en sentido propio.

Hay tres programas que destacan por su volumen de perceptores, a saber, los de Madrid, País Vasco y Andalucía, que superan o rondan los 7.000 hogares perceptores. En función de la población de la Comunidad, sin embargo, la importancia es bastante diferente. Sólo un programa supera la cota del 1 por ciento de los hogares (País Vasco) y le siguen en importancia el de Navarra (0,69) y el de la Comunidad Autónoma de Madrid (0,55).

### La exclusión social vista a través de las rentas mínimas

La población excluida española presenta tres rasgos de gran interés: es numéricamente reducida (entre el 1 y el 3 por ciento de los hogares españoles), es muy heterogénea (personas solas, hogares numerosos, familias monoparentales...) y presenta gran concentración en determinados barrios relegados (periferias metropolitanas, chabolas, centros históricos...). Asimismo, se pueden detectar cuatro tipos de personas/hogares, de fuerte presencia en los programas de renta mínima: hogares formados por mujeres solas con cargas familiares (suponen entre un 35 y un 45 por ciento del total); personas solas, en su mayoría varones de edad avanzada con problemas de alcoholismo y salud mental —alberguistas o transeúntes— (entre un 20 y un 30 por ciento del total); personas que viven alrededor de actividades económicas marginales —venta ambulante, chatarra— o en espacios marginales —chabolas, remolques— (alrededor del 10 por ciento), y familias que padecen múltiples problemas sociales, económicos y en ocasiones de salud.

Como características de la población atendida en los programas de rentas mínimas destacan las siguientes: se diferencia según sexo, así las mujeres suponen dos tercios de las personas titulares en tres programas y un poco menos de la mitad en otros dos; según edad, son poblaciones bastante jóvenes en las que dos tercios tiene menos de 45

años y el resto entre 45 y 65; según tipos de hogar, las familias monoparentales constituyen un porcentaje muy importante en todos los programas (entre el 35 y el 40 por ciento), al igual que las personas solas (entre el 22 y el 30 por ciento); según estado civil, los hombres se concentran mayoritariamente en los que están casados, mientras que el peso de separadas y divorciadas es mucho mayor en las mujeres; según tamaño del hogar, así los programas inciden más en los hogares de una sola persona, y son muy reducidos los hogares numerosos a los que les afecta.

### Logros y límites de los programas

La aprobación del Tratado de Maastricht supone la aceptación del compromiso de garantizar recursos suficientes para todos los ciudadanos excluidos del trabajo. Los programas de rentas mínimas se han puesto en marcha por las Administraciones regionales que mantienen una actitud ambivalente, que va desde la incomodidad hasta las reticencias y desconfianza. La Administración Central mantuvo una oposición frontal —fortísima en un principio, progresivamente más débil—, hasta llegar a una aceptación nada entusiasta. Los sindicatos han sido una pieza clave en el proceso de implantación, excepto en el País Vasco. Los grupos y entidades de iniciativa social han mantenido una actitud de apoyo al salario social. Las asociaciones de profesionales, y en concreto los Colegios de asistentes sociales y trabajadores sociales, han estado en general ausentes de todo este proceso, cuando no enfrentados al mismo. En conjunto el tema ha trascendido más bien poco a la opinión pública.

La articulación entre el sistema general de garantía de ingresos (contributivo y asistencia) de responsabilidad estatal y un subsistema específicamente dirigido a la población excluida y pobre en edad de trabajar, que probablemente funcione mejor bajo responsabilidad autonómica y gestión regional—municipal, queda aun pendiente.

## 7. CONCLUSIONES

Durante el período analizado la política de redistribución de la renta vía ingresos y, sobre todo, gasto social, ha permitido una ges-

tión de la desigualdad que ha sido capaz de contener los niveles de pobreza e incluso suavizar los efectos de la crisis sobre los grupos menos favorecidos, pero no ha podido evitar que hayan emergido nuevas desigualdades sociales en este período ni evitar la exclusión social de una parte de la población española.

El análisis realizado de la redistribución de la renta y los efectos redistributivos de las distintas políticas públicas pone de manifiesto los siguientes aspectos. Primero, desde el punto de vista de la distribución funcional estamos ante un crecimiento de la desigualdad. Segundo, desde el punto de vista de la distribución personal los resultados no son consistentes, obteniéndose resultados opuestos según el tipo de indicador seleccionado. Tercero, existe estabilidad en el número de hogares pobres entre 1980 y 1991, e incluso se aprecia un ligero crecimiento de los más pobres, que confirma la presencia de la pobreza bajo el Estado de Bienestar. Cuarto, la redistribución vía IRPF ha tenido un alcance modesto y limitado. Quinto, el gasto sanitario y en pensiones ha sido, con todas las cautelas posibles, un mecanismo de redistribución hacia los grupos menos favorecidos de la población española.

De la evolución de la política social entre 1980 y 1992 se pueden extraer las siguientes conclusiones: primera, se ha producido una amplia universalización del Estado de Bienestar junto a un proceso de contención y racionalización del gasto social; segundo, el crecimiento del gasto social ha sido cíclico y condicionado por los conflictos sociales redistributivos —huelgas de 1985, 1988 y 1992—, pero en general la universalización se ha concretado en la extensión de las prestaciones económica asistenciales; tercero, el impacto redistributivo del gasto social es ambivalente, pues, por una parte, ha sido progresivo en pensiones y en sanidad, pero en lo referente a las prestaciones económicas (pensiones y desempleo) su baja intensidad protectora hace que casi un tercio de las familias llegue con dificultades a fin de mes; cuarto, la expansión de los derechos sociales no ha sido consensuada sino que ha estado vertebrada por los conflictos y tensiones sobre la intensidad protectora, las presiones a favor de la reducción del déficit público y los condicionantes del mercado de trabajo.

El principal gasto social —el gasto en pensiones— viene marcado por un doble aspecto: la extensión de los derechos sociales (Ley

26/1990) y el proceso de contención del gasto público que se inicia con la Ley 26/1985. En relación al desempleo, después de 1988, su cobertura se ha extendido vía protección asistencial —pasa de una cobertura neta en 1981 del 43,0 a otra del 68,7 por ciento en 1993— al mismo tiempo que se reduce la intensidad protectora. Finalmente, las rentas mínimas de inserción han abierto un debate público sobre las cuestiones relacionadas con la exclusión social, pero se encuentran en una encrucijada debido a los límites financieros actuales, a su falta de articulación con otros sistemas de prestaciones sociales y a su limitado impacto en cuanto a garantía de recursos.



# La vivienda (\*)

---

## PREAMBULO

Los años 80 han traído consigo una serie de convulsiones en el mercado de la vivienda, que ha arrastrado a la sociedad española a frustraciones sin cuento; éstas han sido particularmente acusadas en ciertas situaciones sociales (jóvenes) o geográficas (grandes ciudades); concretamente, en estas últimas la inadaptación entre la necesidad de una vivienda y la capacidad de compra de los ciudadanos ha dado lugar, particularmente en la segunda mitad de la década, a los desequilibrios e injusticias más acusados; por ello no es de extrañar que la vivienda se haya colocado en el centro de las preocupaciones de los ciudadanos con mayor nitidez que en décadas anteriores.

Particular énfasis merece colocar en la contradicción permanente entre la lógica del mercado, que late en todo lo que se refiere a la vivienda, y la atención social demandada por un bien de consumo tan básico para el individuo; lo cual se ha reflejado en la aparición de nuevos segmentos de demanda de vivienda y en el incremento personal y familiar necesario para acceder a un alojamiento digno. Pero es que, además, en los años que abarca este texto apenas se ha avanzado en la utilización de la vivienda como instrumento socialmente integrador. Están por establecer los mecanismos de participación conducentes al reconocimiento y comprensión de la necesidad de los individuos, las familias y otras agrupaciones sociales en relación con el espacio residencial, como paso previo imprescindible para dar una respuesta precisa a sus necesidades en materia de vivienda (1). No

---

(\*) Es una síntesis del capítulo 10, original del V Informe FOESSA, dirigido por Manuel VALENZUELA RUBIO, págs. 1551-1733. La Síntesis ha sido elaborada por el mismo director.

(1) P. POTTER: «Reconceptualisation de la qualité du logement» (in) Atelier Européen sur *L'amélioration de l'environnement et l'intégration social dans les villes*. Dublín, Fon-

sería, en todo caso, acertado suponer que una política de vivienda vaya a resolver todos los problemas colectivos e individuales, aunque no por ello haya que dejar en un segundo plano, como ha sido habitual, su determinante influencia en los procesos de integración social y espacial.

Para rematar esta introducción resta destacar cómo en la década 1982-1992 la cuestión habitacional refleja fielmente las profundas transformaciones producidas en la sociedad española tanto en el plano familiar como en el económico, legal e institucional; pero al mismo tiempo, todo lo que afecta a la vivienda provoca efectos en cascada de uno u otro signo en la vida personal, familiar y colectiva. Lo cual explica que se halle en el punto de mira de políticos, empresarios y líderes sindicales, vecinales y de opinión. Es pena que tanta atención no haya repercutido más eficazmente en la solución de las disfuncionalidades sociales más hirientes, que en el período considerado no han hecho más que agravarse.

## 1. LA CUESTION DE LA VIVIENDA EN LOS 80. ENTRE LA LOGICA ECONOMICA Y LA LOGICA SOCIAL

En el período de tiempo considerado en este texto el parque español de viviendas familiares se ha incrementado en casi 2,5 millones de unidades (16,5 por ciento más viviendas en 1991 que en 1981), incremento algo menor que en la década anterior; a ello han colaborado el final de los movimientos migratorios interregionales, así como la quiebra del ritmo demográfico reflejada en las bajas tasas de nupcialidad y natalidad con su inevitable incidencia en la demanda. En cambio, otros cambios en el panorama socio-demográfico operan en sentido opuesto (hogares unipersonales, familias monoparentales, divorcios, etc.). El relativo estancamiento de la demanda de vivienda principal se puede achacar a que las condiciones de alojamiento de que se partía en 1981 eran mejores que en décadas anteriores, pero por encima de todo a que con la crisis económica las rentas familiares se habían reducido, acusándose de esta manera los contrastes entre los precios de las viviendas y los salarios y sin que la promoción pública

---

dition Européenne pour l'Amélioration des Conditions de vie et de Travail, 1991, páginas 181-191.

de vivienda reaccionara en el sentido deseable, sino más bien al contrario. No deja de ser paradójico que, al mismo tiempo que se producía este relativo «parón» de la vivienda principal, la secundaria experimentar un incremento del 38,47 por ciento en el mismo período, con valores porcentuales aún mayores en las regiones turísticas (Andalucía, por ejemplo, dobla su censo de 1981); es ésta la modalidad de vivienda más genuinamente representativa del «boom» inmobiliario de la segunda mitad de los 80. Pero todavía llama más la atención la pervivencia de un abultado contingente de vivienda desocupada: 2,7 millones de unidades en toda España, que representaba en 1991 un 15,77 por ciento del censo. Cualesquiera que sean los motivos por los que se halle hibernado tan importante contingente de viviendas, no cabe duda de que su salida al mercado podría ayudar a resolver la escasez y carestía de la vivienda principal (2).

Es clave para entender los matices del censo reflejados en la Tabla 10.1 conocer las modalidades de promoción. En efecto, la ralentización de la vivienda principal tiene mucho que ver con la lenta pero continua caída a lo largo de los 80 de las viviendas de promoción pública, que en 1991 sólo llegaron a representar el 3,51 por ciento del total de viviendas iniciadas; hasta tal punto esto es así que la aportación de las Administraciones a la promoción de viviendas se llega a convertir en testimonial al final del período considerado. Más espectacular, si cabe, es el abandono de la construcción de Viviendas de Protección Oficial (VPO) por parte de los promotores inmobiliarios privados; de hecho, la promoción protegida pasó en el período 1982-1991 de representar casi un 50 por ciento de viviendas terminadas a tan sólo un 13 por ciento. Algo frenó su caída el relanzamiento a finales de los 80 de las cooperativas como fórmula promotora de vivienda social, que en estos años pasó por un fuerte auge, tanto en obras iniciadas como en captación de clientes. Pero la parte del león en la promoción de viviendas se la llevó la vivienda libre, que a lo largo del decenio multiplicó casi por dos su peso en la promoción residencial (de un 42,60 a un 83,10 por ciento). No hay que buscar otra explicación a este fuerte expansionismo que las enormes rentabilidades que para el

---

(2) Se habla incluso de establecer una penalización fiscal sobre ellas; de hecho son el objetivo preferido de las ocupaciones ilegales de viviendas, de lo cual se desprende que es urgente realizar un censo preciso y emprender las acciones oportunas para que desempeñen la función social para las que fueron previstas.

TABLA 10.1

DISTRIBUCION DE LAS VIVIENDAS FAMILIARES SEGUN SU USO POR COMUNIDADES AUTONOMAS  
(Porcentajes horizontales)

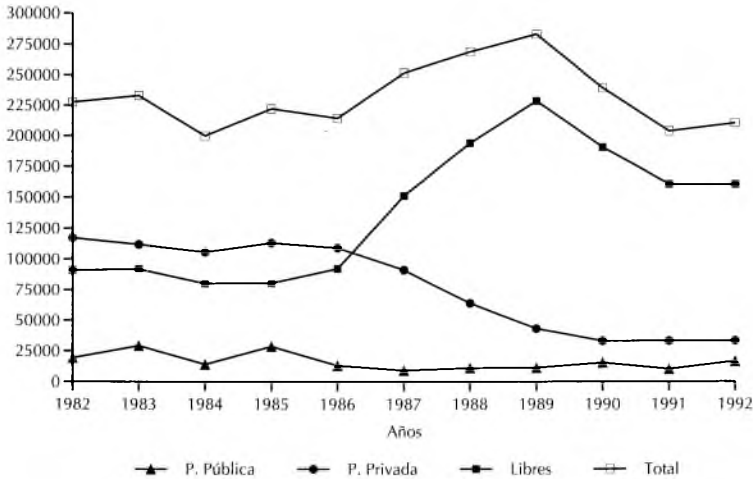
COMUNIDADES AUTONOMAS	PRINCIPALES		SECUNDARIAS		DESOCUPADAS		TOTAL	
	1981	1991	1981	1991	1981	1991	1981	1991
Andalucía	71,38	69,32	11,51	14,47	17,11	16,21	100,00	100,00
Aragón	72,03	69,13	13,24	15,87	14,73	12,98	100,00	100,00
Asturias	79,00	77,86	7,32	10,20	13,68	11,94	100,00	100,00
Baleares	60,98	56,53	22,65	19,83	16,37	23,64	100,00	100,00
Canarias	72,30	68,36	9,64	11,96	18,06	19,69	100,00	100,00
Cantabria	72,05	68,75	12,75	18,07	15,20	13,19	100,00	100,00
Castilla-La Mancha	64,83	57,02	19,23	20,65	15,94	22,34	100,00	100,00
Castilla y León	67,20	67,05	16,82	21,15	15,99	10,48	100,00	100,00
Cataluña	71,60	70,87	13,54	15,06	14,86	14,07	100,00	100,00
Comunidad Valenciana	60,38	58,09	21,80	23,80	17,82	18,11	100,00	100,00
Extremadura	70,39	67,53	13,61	17,07	15,99	15,40	100,00	100,00
Galicia	74,67	69,57	5,44	10,81	19,89	19,62	100,00	100,00
Madrid	78,16	87,32	7,71	8,19	14,14	12,46	100,00	100,00
Murcia	65,41	62,19	15,16	20,66	19,43	17,15	100,00	100,00
Navarra	76,26	77,43	7,49	8,79	16,24	13,78	100,00	100,00
País Vasco	79,64	81,78	4,42	4,85	15,94	13,37	100,00	100,00
Rioja, La	68,47	65,98	14,31	18,23	17,22	15,80	100,00	100,00
Ceuta y Melilla	90,21	92,34	2,00	0,92	7,80	6,74	100,00	100,00
TOTAL	70,84	68,91	12,89	15,32	16,27	15,77	100,00	100,00

FUENTE: Censos de Vivienda 1981 y 1991. En el año 1991 se ha incluido al grupo de viviendas familiares desocupadas los «no consta» y otro tipo. No se incluyen alojamientos ni establecimientos colectivos.

capital privado representaba en estos años la construcción de viviendas, no obstante los incrementos de coste que provocó la fuerte repercusión de los precios del suelo sobre el producto final.

GRAFICO 10.1

## EVOLUCION DE LAS VIVIENDAS INICIADAS. AÑOS 1982-1992



FUENTE: D. G. para la Vivienda y la Arquitectura.

Quizá suene a contradicción la coincidencia del «boom» inmobiliario con un modesto aumento de la población durante el decenio (sólo un 3,3 por ciento), el más reducido de los incrementos intercensales del siglo XX; la explicación vendría dada por cuanto tan magros incrementos demográficos habrían sido compensados con creces por un fuerte dinamismo en la formación de hogares (11,7 por ciento en el mismo período), lo que es paralelo a la reducción del tamaño medio de éstos, que de 3,5 miembros en 1980 pasó a 3,3 en 1995; parece que en el futuro la tendencia señalada se va a acentuar en el sentido de que el ritmo de creación de hogares va a ir por delante del de la población, sea debido a la emancipación doméstica de los jóvenes (con o sin matrimonio), a la ruptura de hogares previos por separación o divorcio, o a las disoluciones por el propio ciclo biológico personal. Las previsiones de futuro apuntan hacia la creación de unos

tres millones de hogares en los años 90, superando ampliamente lo observado en los 80, siendo así que en la pasada década el número de nuevos hogares sobrepasó en torno a un 25 por ciento al de matrimonios (3). Ello explica por qué se va apreciando a lo largo de la década una fuerte disparidad entre las viviendas terminadas anualmente y la necesidad de nuevas derivada de la reposición del parque inmobiliario y de la formación de nuevos hogares. Aún así, el problema de la vivienda durante la década ha sido más que nada de acceso y no tanto de escasez y de poca dinámica del sector de la construcción, lo que queda demostrado por el hecho de que el contingente de viviendas subutilizadas (secundarias) y vacías alcanzara en 1991 el nada despreciable porcentaje del 31,1 por ciento del total.

Toda la anterior argumentación corrobora el que la vivienda se haya convertido, a partir de 1985, en el problema número uno de amplios sectores de la sociedad española; lo cual es imputable, básicamente, a que la vivienda funcionó como objeto de inversión muy por encima de su papel como bien básico de consumo. De ahí la meteórica subida de los precios, que arrastró consigo a la del suelo, dejando en precario a los sectores más débiles de la población; con lo cual se consuma un divorcio cada vez más profundo entre la lógica económica y la lógica social que confluyen, como ya se ha señalado, en la vivienda. Muchas son las claves para construir el diagnóstico de tal situación, y aunque no todas ellas se hallan suficientemente explícitas sí que todas apuntan hacia una «inflación» de demanda, alimentada por una coyuntura económica fuertemente especulativa, con la consiguiente generación de «dinero negro», los bajos precios de partida o las ventajas fiscales contenidas en el «Decreto Boyer» (1985), entre otras (4). En conclusión, lo que se ha llamado genéricamente crisis de la vivienda más bien habría que calificarla como «crisis de accesibilidad», alimentada por una bolsa de demanda insolvente, dados los precios alcanzados por la vivienda en este período.

Llegados a este punto, llama la atención que la situación crítica de la vivienda en torno a 1990 no desembocara en movilizaciones similares a las que surgieron en la segunda mitad de los

---

(3) Estimaciones del Banco Hipotecario de España efectuadas a partir de datos del Instituto Nacional de Estadística para todos los españoles.

(4) P. GOMEZ: «De motor de la recuperación a clave de la economía sumergida», *Alfôz*, núm. 64, 1989, págs. 24-26

70 (5), a pesar de que la posición relativa de las clases insolventes respecto al mercado de la vivienda no habían mejorado substancialmente con los años. Tampoco llegó a arraigar en España por esos años un movimiento de ocupación ilegal de viviendas equiparable a otras grandes ciudades europeas como Amsterdam, Londres o Berlín; sólo a mediados de los 80 el fenómeno «ocupa» adquiere en Madrid alguna presencia, protagonizado por grupos inmigratorios recientes, la minoría étnica gitana o los grupos marginales. En conclusión, sea por desmovilización social o por insolidaridad, se ha asistido a un enfriamiento reivindicativo en torno a la vivienda, tan activo en la década anterior.

No fueron los 80 un período homogéneo en lo que a la vivienda y al mercado inmobiliario se refiere, sino que se dieron a lo largo de ellos auténticas convulsiones tanto en la producción como en las formas de acceso; el acusado carácter cíclico de la vivienda, en cuyas múltiples implicaciones económicas no cabe entrar aquí (oferta-demanda, precio del dinero, fiscalidad, etc.), se ha reforzado aún más durante los 80 merced al proceso de internacionalización experimentado por la economía española y, a partir de 1986, por el ingreso de España en la Comunidad Europea; también hay que conmutar las específicas circunstancias autóctonas relacionadas con el largo y sinuoso proceso de la Transición política. Resultado de todo ello ha sido, ya a finales del período considerado, un panorama marcado, al mismo tiempo que por la dulcificación de la subida de los precios, por el mantenimiento de una herencia muy negativa por lo que respecta a la capacidad de acceso a la vivienda de ciertos sectores sociales, cuyas expectativas laborales incluso se han ido reduciendo en el contexto de crisis económica mundial con que se inaugura la década presente.

## 2. UNA DÉCADA DE INTENSOS CAMBIOS INSTITUCIONALES Y NORMATIVOS. EL ESTATUS JURÍDICO DE LA OCUPACIÓN DE LA VIVIENDA

Cuando la Constitución en su artículo 47 establece que «Todos los españoles tienen derecho a una vivienda digna y adecuada», encomienda a los «poderes públicos» crear las condiciones necesarias y ela-

---

(5) Un inventario de dichas movilizaciones para mediados de los 70 puede encontrarse en CIDUR: *Madrid. Barrios 1975*. Madrid, Ediciones de la Torre.

borar las normas pertinentes, haciendo hincapié en impedir la especulación. Esto quiere decir que el legislador pretendía implicar a los tres niveles de que consta la Administración española.

De acuerdo con el reparto competencial Estado-Comunidades Autónomas en materia de vivienda, al Estado se reserva las siguientes competencias:

- La coordinación del tema vivienda como sector económico dentro de la programación económica nacional en materia de créditos, beneficios fiscales, etc.
- Las normas básicas de edificación y calidad constructiva.
- La promoción de viviendas de carácter institucional (patronatos de funcionarios, etc.)
- El establecimiento y homologación del control de sellos y marcas de calidad.

Por su parte, a las Comunidades Autónomas se les encomienda:

- La elaboración potestativa de normativa propia en materia de vivienda.
- La realización de la programación, ejecución, control y seguimiento de las viviendas de promoción pública.
- La administración de su patrimonio de vivienda.
- El otorgamiento de calificaciones de viviendas de protección oficial de promoción privada, así como su control y gestión de las subvenciones y ayudas tanto a las de nueva planta como a las rehabilitadas.

Existe una franja de competencias en materia de vivienda en que Estado y Comunidades Autónomas son concurrentes: en la planificación y seguimiento del sector vivienda y en el fomento de la investigación y control de calidad de la edificación.

La referencia municipal es obligada, puesto que en el nuevo diseño cada vez se abre camino con más claridad que el papel que deben asumir los Ayuntamientos es colaborar, en función de su presupuesto, con las restantes instituciones en la provisión de suelo, sin olvidar que la calidad de la vivienda necesita la mejora de toda la escena urbana en forma de espacios públicos, equipamientos, transporte, seguridad, limpieza, etc. En el ámbito de la vivienda en sentido estricto la gestión municipal se va orientando en las siguientes direcciones:

- Preparación de suelo para las políticas generales de vivienda, lo que supone redactar el planeamiento urbano que permita el desa-

rollo de los suelos necesarios y gestionar esos suelos para su urbanización, incluido el recurso a la expropiación.

— Promoción directa por empresas o instituciones dependientes del Ayuntamiento (promotores públicos).

— Firmar convenios con empresas privadas para la construcción de viviendas a precio asequible.

— Convocar concursos de suelo para cooperativas en régimen de venta o derecho de superficie.

Paralelamente al citado reparto de papeles, se han producido eliminaciones o alumbramientos de entidades públicas especializadas en la construcción y gestión de vivienda y suelo residencial. Durante la década se procedió al desmantelamiento final de los restos del antiguo Instituto Nacional de la Vivienda (INV) y de la más reciente Sociedad General de Vivienda (SGV). Pervive, en cambio, con retoques la Sociedad Estatal para la Preparación y Equipamiento de Suelo (SEPES), que coexiste con institutos y empresas públicas creadas en Ayuntamientos y Comunidades Autónomas para la preparación y gestión de suelo residencial. Por contra, ha surgido toda una nueva generación de promotores públicos de vivienda de ámbito local, provincial o autonómico bajo la forma jurídica de institutos, patronatos o empresas de capital público, encuadrados en la Asociación Española de Promotores Públicos de Vivienda y Suelo (AVS), miembro a su vez de CECODHAS (Comité Europeo de Coordinación de la Vivienda Social).

Más arriba señalábamos cómo, a pesar de todos estos cambios institucionales, la vivienda pública y protegida había ido perdiendo peso en el panorama inmobiliario español. En cambio, las perspectivas de negocio fácil y rápido acabaron prevaleciendo, poniendo en marcha fuertes tendencias especulativas aceleradas en el quinquenio 1985-1990. Para contrarrestarlas, facilitando el acceso a la vivienda de los sectores más desfavorecidos, se emprendieron diversas medidas legislativas. Las hubo de carácter positivo, interesadas en resolver los estrangulamientos en materia de suelo y de financiación con destino al parque inmobiliario de nueva creación; a este grupo pertenecieron la Ley de Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo de 1990 o la Ley de Fondos de Inversión Inmobiliaria de 1992; junto a ellas se elaboraron otras normas legales destinadas a dinamizar el mercado de vivienda nueva, a retocar el régimen de alquileres o a dar transparencia al mercado de vivienda usada (Ley de Tasas de 1989). De todas ellas,

la de mayor incidencia, positiva y negativa, sobre el sector vivienda fue el Decreto Boyer (DL 2/1985), destinado a dinamizar la actividad constructora a través de una batería de medidas que afectaban tanto a la vivienda en propiedad, a través de generosas ventajas fiscales, como al régimen en alquiler, que se pretendía liberalizar; en este último aspecto el decreto, que dejaba intacta la Ley de Arrendamientos Urbanos de 1964, aspiraba a hacer entrar en el mercado una oferta más amplia de viviendas en renta con la consiguiente bajada de los alquileres; en la práctica, tensionó aún más el mercado inmobiliario al disuadir la inversión en VPO.

Finalidad igualmente antiespeculativa tuvo el nuevo Catastro, cuya actualización fue puesta en marcha a partir también de 1985, sin que haya que echar en el olvido los objetivos recaudatorios que persiguieron sus mentores del Ministerio de Hacienda, deseosos de canalizar hacia las arcas del Estado una parte de las plusvalías que estaba acumulando el parque inmobiliario español. Papel desalentador de la retención especulativa del suelo y de la vivienda estaba llamado a tener en el nuevo Catastro mediante el acercamiento entre los valores catastrales y los precios de mercado; siendo aún pronto para sacar conclusiones en ese sentido, lo cierto es que hizo estallar al filo de los 90 una auténtica «revuelta fiscal» entre los propietarios afectados por las fuertes subidas de los valores catastrales de sus viviendas; sea o no ajustada a la realidad la supuesta imparcialidad fiscal del Catastro, no hay que regatearle el mérito de haber sacado a la luz millones de inmuebles ocultos al fisco, haciéndolos participar en un reparto más justo de las cargas fiscales.

Por su parte la nueva Ley del Suelo (Ley 8/1990) y su posterior Texto Refundido (RD 1/1992, de 26 de junio) refuerzan la función social del derecho de propiedad del suelo y ofrecen cobertura legal a las medidas que han de permitir un mayor protagonismo de los municipios en la gestión del suelo urbano como instrumento para la promoción de vivienda protegida y para introducir claridad en el mercado del suelo. La ley, pues, aspira a que retornen a la comunidad parte de las plusvalías inmobiliarias generadas por el planeamiento y a evitar los procesos especulativos a través de la regulación del contenido de la propiedad inmobiliaria.

Queda fuera del período considerado la aprobación de la nueva Ley de Arrendamientos Urbanos, tras innumerables borradores y tramitaciones parlamentarias abortadas por diversos motivos. Sigue sien-

do una asignatura pendiente en el panorama residencial español el robustecimiento del alquiler como régimen de acceso a una vivienda. De hecho, a partir de 1985 el alquiler, que llegó a afectar al 47 por ciento del parque inmobiliario, no ha hecho más que retroceder hasta alcanzar un modestísimo 18,2 por ciento en 1991, según el MOPU; de atenernos a los resultados de la Encuesta FOESSA 1993, el peso del alquiler se hallaría en un 16,1 por ciento, siendo así que en los países europeos de nuestro entorno el alquiler todavía alcanza a entre un 40 y un 60 por ciento de las viviendas, aunque con tendencia a la baja. Está por ver la incidencia que sobre él pueda llegar a tener el tratamiento fiscal de las cantidades pagadas en concepto de alquiler implantado a partir del ejercicio de 1992. Ni siquiera el Decreto Boyer llegó a invertir su tendencia a la baja, toda vez que los contratos firmados con posterioridad a 1985 sólo representan el 20 por ciento del total en comparación con los anteriores a 1964 (contratos «de renta antigua»), que aún superan el 50 por ciento (6).

Por contra, la propiedad se perfila como la forma de acceso a la vivienda preferida en España, que encabeza la lista de países europeos occidentales en cuanto a proporción de viviendas en propiedad; han estimulado tal preferencia la conjunción de factores sociales, psicológicos, económicos y legales, lo que no obsta para que al final del período considerado en este trabajo, la vivienda en propiedad se haya colocado en una posición de inaccesibilidad aún en proporción superior a la de alquiler.

Es obligado, sin embargo, aunque sea de forma selectiva, traer a colación algunos matices en la relación propiedad-alquiler, al menos en lo que respecta a la vivienda principal, siguiendo para ello las observaciones realizadas a partir de la Encuesta sobre la Vivienda Familiar en España realizada por el MOPU en 1991; se observa en ella cómo cuanto más moderna sea una vivienda, mayor probabilidad hay de que se halle en régimen de propiedad; de igual manera, la proporcionalidad entre propiedad y alquiler se acusa a favor del segundo a medida en que aumenta el tamaño de las ciudades, con un máximo en Madrid y en Barcelona, donde el alquiler duplica la media nacional. También hay matices destacables según la edad de los titulares,

---

(6) Tan alta continuidad de inquilinato ha sido posible gracias a las subrogaciones autorizadas por la Ley de 1964.

PORCENTAJE DE VIVIENDAS PRINCIPALES SEGUN EL REGIMEN DE TENENCIA POR COMUNIDADES AUTONOMAS

COMUNIDADES AUTONOMAS	EN PROPIEDAD			FACILITADAS GRATUITA O SEMIGRAT.		EN ALQUILER	OTRAS FORMAS	
	Por compra		Herencia, donación	Por el patrono o empresa	Por otras personas	Sin muebles	Con muebles	
	Totalmente pagada	Pagos pendientes						
Andalucía	50,52	19,45	8,31	2,09	4,25	11,04	1,46	2,87
Aragón	50,53	14,08	15,82	2,13	2,18	12,46	1,29	1,51
Asturias	47,88	14,63	12,08	3,08	2,81	16,16	1,67	1,68
Baleares	44,45	11,18	14,58	1,19	2,91	16,1	6,06	3,55
Canarias	38,72	15,06	10,57	3,63	5,72	10,05	5,03	11,22
Cantabria	56,77	13,31	10,86	0,98	2,7	10,47	2,55	2,36
Castilla-La Mancha	53,25	10,57	15,63	1,99	2,61	12,31	1,61	2,04
Castilla y León	54,36	11,2	17,71	1,73	2,83	9,65	0,8	1,74
Cataluña	52,02	14,47	5,96	1,52	2,28	21,4	1,84	0,5
Comunidad Valenciana	56,07	16,73	11,17	0,76	2,61	9,73	1,53	1,41
Extremadura	52,03	11,6	51,78	1,77	4,78	10,93	1,11	2
Galicia	49,03	7,01	23,69	1,3	2,85	13,22	1,81	1,09
Madrid	55,26	21,04	2,42	1,42	2,63	12,72	2,69	1,83
Murcia	50,35	20,2	11,79	0,71	2,99	10,55	1,38	2,03
Navarra	55,14	17,1	12,48	1,68	2,04	8,02	1,71	1,83
País Vasco	67,68	15,31	4,33	0,98	2,55	7,27	2,03	0,85
Rioja, La	52,94	18,04	12,18	0,97	2,79	9,4	1,79	1,9
Ceuta y Melilla	20,94	20,8	2,88	5,54	2,97	42,95	2,1	1,83
TOTAL	52,65	15,61	10,11	1,64	2,97	13,08	1,95	2

FUENTE: Censo de Vivienda 1991.

ya que son máximos los valores del alquiler en los menores de 25 años (53,3 por ciento de los encuestados) frente a los adultos maduros (56-65 años), que sólo están en alquiler en un 13,4 por ciento de los casos. Según el nivel formativo, los encuestados con estudios superiores son los más proclives al alquiler (25,1 por ciento). Coetáneo de la Encuesta, el Censo de Vivienda de 1991 remacha estas observaciones; así, para el conjunto español más del 50 por ciento de las viviendas se halla en propiedad plena de sus usuarios, con valores máximos en el País Vasco (67,68 por ciento) y mínimos en Ceuta y Melilla (20,94 por ciento). Otras modalidades de acceso a la propiedad pueden observarse a nivel porcentual en la Tabla 10.2.

Independientemente de las formas de tenencia, las encuestas de todo tipo realizadas por multitud de organismos en torno a 1990 re-

GRAFICO 10.2

PRECIOS MEDIOS DE LA VIVIENDA EN ALQUILER EN 1992,  
POR COMUNIDADES AUTONOMAS

(Pesetas/m<sup>2</sup>)



FUENTE: Unión de Consumidores de España. (No consta información para las Comunidades Autónomas de Navarra y La Rioja.)

flejan un estado de opinión bastante generalizado, que traduce una alta valoración del problema de la vivienda. En concreto, de la Encuesta 2020 del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) de octubre de 1992 se desprende que el 88 por ciento de los encuestados considera importante o bastante importante el tema de la vivienda. Buena prueba de tal preocupación es el incremento de consultas y reclamaciones a las asociaciones de consumidores. Son objeto de tales consultas, desde las condiciones de habitabilidad hasta la seguridad jurídica en materia de compra o arrendamiento, pasando por situaciones de fraude descarado, desgraciadamente frecuente en las zonas turísticas, en donde las estimaciones evalúan en alrededor de un millón las viviendas propiedad de extranjeros (7).

Un buen contingente de los motivos de conflictividad se refieren al régimen de alquiler, lo que viene propiciado por el progresivo deterioro del parque de viviendas antiguas, preferentemente concentrado en los centros urbanos; no en vano todavía en 1991 el 25,6 por ciento de los contratos de alquiler pertenecían a los denominados «de renta antigua». Tal degradación, propiciada por los bajos alquileres (media de 4.288 pesetas en 1992), es una de las causas habituales de conflicto entre caseros e inquilinos, estos últimos aquejados de envejecimiento y baja capacidad adquisitiva. Y, lo que es peor, los casos extremos de ruina pueden desembocar en el desalojo de las mismas con mínimas o nulas indemnizaciones y sin derecho de realojo por parte de los poderes públicos .

En el extremo opuesto, los contratos posteriores a 1985 y regulados en consecuencia por el Decreto Boyer, merecen valoraciones contrapuestas por parte de inquilinos y propietarios. Si para los segundos la reducción del proteccionismo al inquilino que trajo consigo el citado decreto ha representado un impulso claro al régimen de alquiler, para los inquilinos merece todo tipo de recriminaciones la facilidad que otorga al propietario para imponer sus condiciones en los contratos, por los incrementos excesivos de renta que permite y por el desamparo en que queda el inquilino frente a la resolución del contrato.

Un auténtico filón de reclamaciones y conflictos está provocando en las zonas turísticas el sistema de «multipropiedad». Son muchas las

---

(7) El propio Defensor del Pueblo se haría eco (Informe de 1987) del incremento de quejas por deficiencias constructivas, urgiendo en tal sentido la redacción de una Ley de Garantías de la Edificación.

voces que desde la prensa, las organizaciones corporativas y las asociaciones de consumidores vienen reclamando una norma legal que dé total garantía al consumidor frente a este novísimo régimen de acceso a la vivienda turística. Y no es para menos a la vista de los abusos, engaños e incluso estafas a los que se ven expuestos los clientes por parte de las promotoras y comercializadoras de multipropiedad sin escrúpulos. Aún se hallan pendientes de regulación y control aspectos tan básicos de este régimen como la escrituración, el mantenimiento o el intercambio, todos ellos mayoritariamente controlados por organizaciones internacionales, y eso que España es el segundo país del mundo en cuanto al volumen inmobiliario en régimen de multipropiedad (8).

### 3. DE LA DEMANDA A LA NECESIDAD DE VIVIENDA. EL CAMINO HACIA LA DUALIZACION

El mercado de la vivienda se caracteriza por una marcada rigidez o, si se prefiere, por la dificultad en adecuar la demanda a la oferta o viceversa; bien un exceso de oferta, bien una demanda excesiva generarán una continua falta de elasticidad que dificulta la conjunción entre ambas, particularmente inalcanzable cuando se producen cambios de ciclo demográfico o dinámicas muy acusadas de cambio social.

Ya el propio concepto de demanda en el caso de la vivienda se presta a todo tipo de imprecisiones, pues, entendida de acuerdo con la lógica del mercado, deja fuera una buena parte de las necesidades de vivienda. Así podríamos distinguir en una primera aproximación a la demanda las siguientes variantes:

- a) Una demanda subjetiva, compuesta por quienes desean acceder a una vivienda.
- b) Una demanda potencial, de la que forman parte quienes tienen intención de cambiar o adquirir una vivienda y podrían optar a ella bien de manera autosuficiente bien a través de ayuda pública.
- c) Una demanda solvente, que integran los que pueden acceder a una vivienda en el mercado libre.

---

(8) En cambio, la Comisión Europea sí ha dictado una directiva para proteger a los consumidores, que establece, entre otras medidas, un período de reflexión de siete días para dar validez a los contratos.

d) Una demanda efectiva integrada por los que, deseando una vivienda y teniendo capacidad adquisitiva para ello, la adquieren de hecho (9). Así pues, se haya convertido o no en una demanda mercantil, lo que un planteamiento social del tema residencial impone es la aproximación desde la necesidad. En efecto, las necesidades de vivienda han de remitirse a las carencias de la población en materia de alojamiento, con independencia de que puedan traducirse o no en una demanda efectiva en el mercado inmobiliario.

TABLA 10.3  
EVOLUCION DEL SALDO FAMILIAR

COMUNIDADES AUTONOMAS	1980-86	1987-90	1991-96
Andalucía	21.604	27.801	23.314
Aragón	2.496	2.659	4.394
Asturias	2.972	2.604	4.350
Baleares	1.757	1.593	2.471
Canarias	6,712	7.428	4.956
Cantabria	1.731	1.611	1.954
Castilla-La Mancha	4.090	4.819	6.203
Castilla y León	7.568	7.524	10.039
Cataluña	21.562	20.380	22.959
Comunidad Valenciana	11.302	11.862	13.543
Extremadura	2.632	3.221	3.935
Galicia	6.948	6.371	10.673
Madrid	21.229	21.254	18.003
Murcia	3.283	3.986	3.454
Navarra	1.713	1.652	1.948
País Vasco	9.497	9.501	8.301
Rioja, La	723	638	979
Ceuta y Melilla	533	613	429
TOTAL NACIONAL	128.352	135.517	141.932

FUENTE: Comité de Expertos.

(9) «Estudio sobre la tipología y localización de la demanda de vivienda en Madrid y su satisfacción por la oferta», en *Plan Estratégico de Madrid, Fase IV: Programas de actuación*, 1993, págs. 357-395.

El principal componente de la necesidad de vivienda así entendida es la dinámica demográfica, traducida en el saldo familiar, que se obtiene a partir de la diferencia entre las familias que se forman anualmente y las que desaparecen. Es, sin duda, éste el agregado más abultado de los que componen las necesidades de vivienda. Otro indicador técnico de la demanda viene dado por el concepto de reposición o sustitución de viviendas que han cumplido su ciclo vital (en torno a 80 años en España) y por tanto se hallan en mal estado.

En íntima relación con el anterior criterio se hallan, como indicador de demanda, las características del parque de vivienda actual y las formas sociales de utilización del mismo. Las malas condiciones y el hacinamiento a que se ven condenadas personas solas, jóvenes matrimonios y otros colectivos precarizados (inmigrantes, por ejemplo), pone sobre la mesa una modalidad de demanda de nuevo tipo basada en unidades familiares de tamaño reducido.

La crisis económica de la primera mitad de los 80 tiene su versión más aguda en el sector de la construcción de vivienda; cada año se construían menos viviendas y se vendían peor y miles de trabajadores pasaban a engrosar las estadísticas del paro. Aun con tan negros presagios, las necesidades de vivienda eran cifradas por los promotores-construtores en 300.000 anuales, más de la mitad debidas al crecimiento demográfico (180.000), seguido de los movimientos migratorios (80.000) y, en menor medida, a la sustitución (40.000) (10). El segmento más importante de la demanda seguía siendo la formación de nuevos hogares, no obstante la tendencia claramente descendente del número de matrimonios a causa de las dificultades económicas de los contrayentes, que repercutía, más que sobre ningún otro bien de consumo, en su incapacidad para resolver su problema de alojamiento. De aquí que en la década de los 80 se asiste a una profunda «dualización» de la demanda de la vivienda impuesta por la intensificación en la desigualdad en la distribución de las rentas. Mucho se ha escrito sobre los efectos sociales de una política de vivienda básicamente nucleada en torno a

---

(10) Cifras barajadas por el V Coloquio Nacional de Promotores-Construtores, celebrado en Madrid en noviembre de 1981, aceptadas por el Gobierno y plasmadas en el Plan Trienal, que preveía la construcción entre 1981 y 1983 de 906.000 viviendas, más de la mitad de protección oficial y el resto libres.

medidas de carácter financiero-fiscal, como fue la implantada en torno a 1985; con ello, se beneficiaba a quienes más invertían, lo que entrañaba un planteamiento claramente regresivo. En este contexto se entiende por qué el «boom» inmobiliario de los años 85-90 fue un «boom» de demanda, demanda solvente se entiende, que precarizó hasta límites preocupantes las necesidades de vivienda incapaces de convertirse en demanda; la dualización del mercado de la vivienda estaba servida.

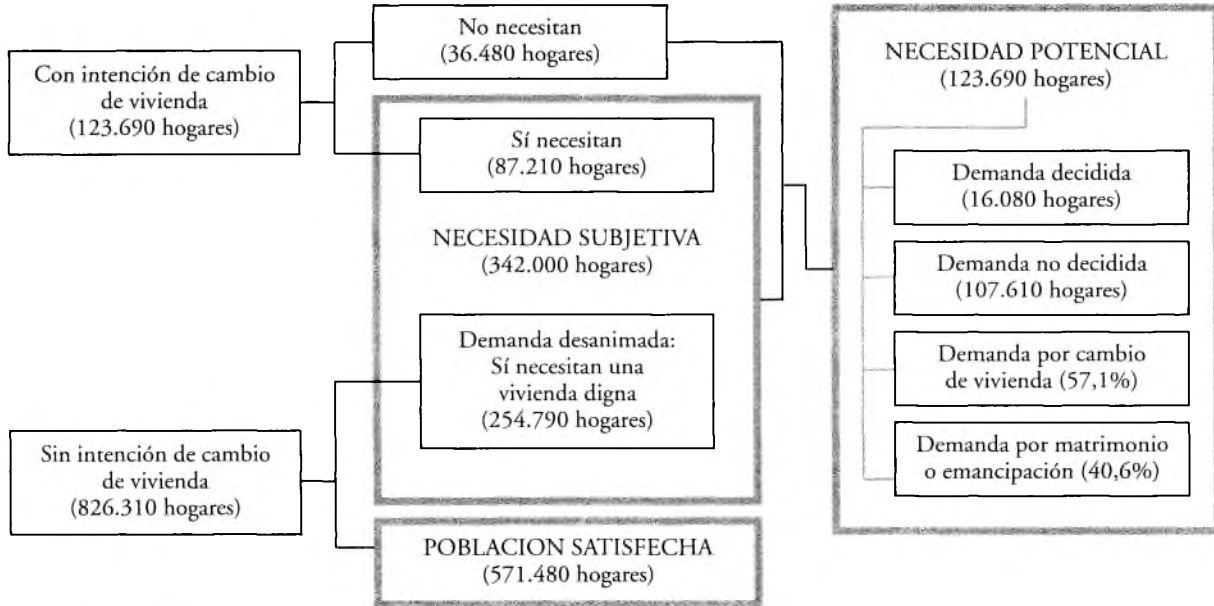
Cuando a mediados de los 90 se elabore el Plan Cuatrienal 1992-1995, las cifras de demanda barajadas se encontraban en un nivel muy similar al de 1981 (935.081 viviendas para cuatro años). Sin embargo, la evolución reciente experimentada por la demanda le va a proporcionar un perfil bien distinto, ya que el crecimiento experimentado durante la segunda mitad de la década, en un contexto inmobiliario expansivo, se ve frenado por el nuevo ciclo de crisis económica con que se abre la década de los 90. De hecho, más del 50 por ciento de la nueva demanda (577.599 casos) procede de núcleos familiares ya existentes. El resto de la demanda procedería de núcleos de infravivienda (23.399), formación de nuevos hogares (220.412) y del deseo de independización (113.671).

Las fluctuaciones de la demanda se acusan en las grandes concentraciones urbanas y áreas metropolitanas. Así, en el caso de Madrid, tras la crisis del modelo metropolitano del decenio 1985-1995, la demanda potencial de vivienda va ligada al descenso del tamaño familiar, al incremento de personas que viven solas y a la búsqueda de la reducción del hacinamiento existente en determinadas zonas. Todo apunta en la Comunidad de Madrid hacia una asimilación cada vez mayor entre los que necesitan una vivienda pero carecen de capacidad económica para acceder a ella. Por lo demás, la combinación compleja de composiciones de edad junto a la difusión de nuevas normas y valores sociales acerca de la convivencia (descenso de la fecundidad, divorcios, uniones «de facto») dibujan un cuadro enormemente abigarrado social y espacialmente en relación con la estructura de la demanda.

El cálculo más reciente sobre la estimación de la demanda lo ha realizado la Comunidad de Madrid para implantar en su ámbito territorial el Plan de Vivienda 1992-1995. La previsión de incremento

GRAFICO 10.3

DISTRIBUCION DE LOS HOGARES DEL MUNICIPIO DE MADRID SEGUN SU SITUACION CON RESPECTO A LA VIVIENDA



FUENTE: Encuesta IDES sobre la demanda de viviendas en el municipio de Madrid (1990).

medio de hogares/año se estima en 23.638 para el período 1991-96, 40 por ciento de los cuales corresponderían a Madrid y el resto a la Comunidad; en cuanto al déficit retenido, se estiman en 16.000 los hogares de la Comunidad en que existen necesidades objetivas de emancipación, bien por formación de nuevos hogares o por ruptura de los existentes. Estos y otros componentes menores darían como resultado una estimación de las necesidades de alojamiento en la región cifradas entre 24.000 y 27.000 viviendas/año (11).

En general, todas las encuestas realizadas en torno al cambio de década ponen el dedo en la llaga de una demanda ampliamente frustrada por las condiciones de un mercado inmobiliario en plena apoteosis alcista; de ello, es buena prueba el porcentaje de demanda desanimada en la Comunidad de Madrid, que podría fluctuar en torno al 40 por ciento de los hogares; todo lo cual explica el lugar de honor que el «malestar residencial» ocupa en las preocupaciones sociales. Dos son los colectivos más afectados en los ámbitos metropolitanos, que es donde aflora con más crudeza: los jóvenes, que ven retrasada su emancipación por incapacidad de acceder a una vivienda, y las familias, que aspiran a adecuar las viviendas a sus circunstancias cambiantes.

A lo largo del último decenio y en los primeros 90 las principales ciudades españolas han mantenido situaciones de marginalidad residencial que reflejan demandas radicalmente insolventes. La situación carencial autóctona se ha incrementado a partir de los 80 con flujos de inmigrantes procedentes del norte de África, así como de gitanos de diversos orígenes. El cálculo exacto de la demanda residencial de estos colectivos a nivel nacional es difícil de establecer por las condiciones de ilegalidad en que se hallan. En el caso concreto de la etnia gitana, uno de los pocos censos existentes se elaboró a principios de los 80, con apoyo de las asociaciones gitanas, con el fin de dar una base informativa al Instituto Nacional de la Vivienda para tratar de resolver sus necesidades de alojamiento; el estudio en cuestión aportó como conclusión una demanda a nivel nacional de 15.917 viviendas de las cuales aproximadamente la mitad se ubicaban en capitales de provincia.

---

(11) COMUNIDAD DE MADRID. Consejería de Política Territorial: *Alojarse en Madrid. Programa de Suelo y Vivienda de la Comunidad de Madrid 1992-1995*, págs. 28-33 (ejemplar inédito).

Como ya se ha señalado, la demanda de vivienda de otros colectivos minoritarios es de difícil dimensionamiento por la alta tasa de ilegalidad; la mayor parte de los trabajos y estudios que aportan algo de luz sobre tan complejo tema han sido elaborados por ONGs. Tal es el caso del estudio realizado por Cáritas en 1985 para evaluar la demanda de vivienda en Madrid de los marroquíes; la evaluación resultante los cifraba entre 15.000 y 20.000, una buena parte de los cuales ya se habían asentado en los barrios chabolistas de Peña Grande, Peña Chica y Belmonte. Para 1992, y a nivel de Comunidad de Madrid, se manejaban datos de unos 5.000 marroquíes prácticamente a la intemperie en la periferia de la ciudad y en el área metropolitana (12).

Pero es que, además, en los 90 la pobreza urbana ha rebrotado con fuerza, condenando a la condición de «sin techo» a una población más numerosa y joven que en años anteriores, estimada en unas 30.000 personas que duermen habitualmente en la calle. Esta demanda insolvente no puede dirigirse al mercado privado y ni tan siquiera al de alquiler de habitaciones por su falta absoluta de recursos económicos. Hasta ahora no ha habido verdadera preocupación oficial por dar soluciones definitivas a esta demanda y las pocas sugerencias aportadas han venido de parte de las ONGs y han consistido básicamente en habilitar alojamientos provisionales en albergues y centros de acogida similares.

#### 4. LAS MODALIDADES PROMOCIONALES DE LA OFERTA Y LOS PROBLEMAS DE ACCESO A LA VIVIENDA

Entendiendo al promotor como el eje de todo el proceso de producción de viviendas, su control se extiende de una forma u otra sobre todos los componentes que entran a formar parte de ellas, tanto los tangibles (suelo, construcción ) como los instrumentales (proyectos) y de financiación. Los años considerados en este trabajo han sido testigos de intensos cambios en la estructura promocional tanto privada como pública; a ello han colaborado los cambios normativos (planes de vivienda, transferencias autonómicas) como económicos; el «boom» inmobiliario también ha tenido sus efectos sobre la promoción.

---

(12) J. A. PERALES DIAZ: «La vivienda y los inmigrantes en Madrid», *Alfoz*, núm. 91-92.

En el caso de la promoción privada, el Decreto Boyer abrió un quinquenio de inmejorables perspectivas de negocio. Ante ellas, localizadas básicamente en las áreas urbanas consolidadas y en posición central, asiento de los mejores solares edificables, adquiere explicación si no justificación el que abandonaran virtualmente la vivienda protegida, dedicándose casi exclusivamente a producir vivienda libre. Escudaban su postura en la escasez y carestía del suelo, en la subida de los intereses y en la parquedad de los incentivos fiscales. Por ello, en la línea del neoliberalismo económico de los años 80, ampliamente difundido por todo el mundo, han demandado insistentemente una mayor desregulación urbanística y relajación fiscal, sin renunciar por ello, con alta inconsecuencia, a la inversión pública en materia de infraestructura y equipamientos.

El perfil del promotor privado fluctúa entre una aún bastante acusada atomización y la aparición de tendencias concentradoras. A finales de la década, según encuesta realizada por la Unión de Créditos Inmobiliarios (13), más de un tercio de los promotores (38 por ciento) no sobrepasaron las 25 viviendas en el período 1989-1990 y sólo el 10 por ciento de ellas llegaron a superar las 200 en el período considerado. Paralelamente, han ido apareciendo tendencias concentradoras, impuestas en buena medida por el endurecimiento del sector al hilo del «boom» inmobiliario, que puso en evidencia la necesidad de concentrarse y dar entrada al capital financiero, en cuya órbita han acabado cayendo los más importantes promotores inmobiliarios. En la misma dirección apunta la necesidad de diversificar los productos inmobiliarios, dando entrada a otros segmentos de negocio (inmuebles para oficina, comercio o actividades avanzadas). La diversificación, empero, no soslaya por sí sola la pervivencia de una doble competencia para el promotor: la incorporación de promotores procedentes del campo de la construcción, la banca o los seguros y la penetración de bancas extranjeras.

Del lado de la promoción social de viviendas, el modelo cooperativo ha pasado por un período de gran expansión coincidente con la etapa álgida y como respuesta al «boom» inmobiliario (1988-1990).

---

(13) Se realiza en 1991 sobre una base de 2.000 encuestas, aunque la información pertenece a 1989-1990. Un amplio resumen de dicha encuesta puede hallarse en *Directivos Construcción*, núm. 33, marzo 1992, págs. 25-29.

A este relanzamiento del cooperativismo ayudó el nuevo marco jurídico creado por la Ley de Cooperativas de 1987, pero sin duda su vitalidad no se hubiera producido sin las facilidades para acceder a suelo público brindadas por las Administraciones local y autonómica; fue habitual la fórmula consorciada para desarrollar paquetes de suelo periférico mediante la promoción cooperativa, aplicada con éxito desigual en casos como el de Valdebernardo (Madrid), en Leganés o en Fuenlabrada.

El nuevo cooperativismo de vivienda recuperó en esta etapa su carácter proletario y vecinal, lo que explica el fuerte peso que en ella tuvieron los sindicatos como promotores de vivienda, ejemplificados con muy distintos resultados por VITRA y PSV, ligadas, respectivamente a los sindicatos CC.OO y UGT. El final de esta última es de sobra conocido y ha afectado muy negativamente al crédito del movimiento cooperativo. Aún así, al final del período considerado, los datos avalaban el buen momento del cooperativismo de vivienda, traducido en un censo de cooperativas próximo a las cuatro mil, con más de un millón de viviendas construidas, en promoción o en proyecto. En Madrid, el Plan 18.000 había supuesto a finales de los 80 un importante impulso a la formación de cooperativas, muchas de ellas de nuevo cuño.

Como ya se ha señalado, en el período 1982-1992 la promoción pública de vivienda no ha hecho más que perder peso en el conjunto del sector; así, cuando en 1983 todavía representaba el 10 por ciento de viviendas construidas, en 1991 sólo ascendía al 3,51 por ciento. Esto ocurría en un período de constante aumento de la demanda insolvente y cuando gobernaba este país un partido autocalificado como progresista. Es sabido cómo este frente está llamado a ser cubierto por los promotores públicos, responsables por antonomasia de hacer cumplir el precepto constitucional de conseguir que todos los españoles cuenten con una vivienda digna.

Precisamente por imperativo constitucional las competencias en materia de territorio, urbanismo y vivienda van siendo transferidas a lo largo de los 80 a los gobiernos autónomos; a partir de entonces irán surgiendo organismos o empresas municipales o autonómicas dedicadas a la promoción de suelo y de vivienda. Colaboró decisivamente a la eclosión a partir de 1985 de promotores públicos el encaramiento de la vivienda en general y el consiguiente abandono de la

promoción social por los operadores privados, pero también la posibilidad de acceder de forma privilegiada a los concursos públicos de suelo. Parece obvio que los promotores públicos tienen como objetivo prioritario facilitar el acceso a una vivienda de los colectivos más vulnerables de la sociedad. Ahora bien, para ello se les exige a los potenciales beneficiarios unos mínimos niveles de renta, que ciertas situaciones sociolaborales hacen imposible alcanzar. De aquí que se haga obligado volver la vista a otras formas promocionales (alquiler), superando el viejo prejuicio de la promoción pública a favor del régimen de propiedad.

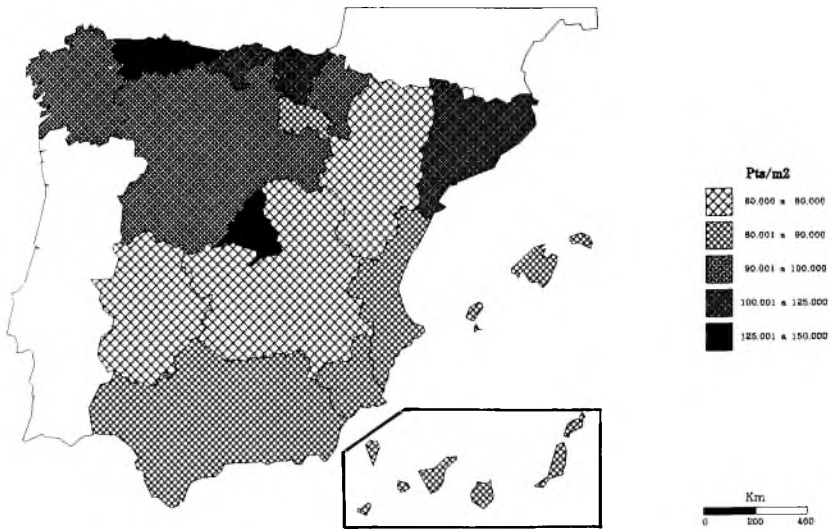
El problema del suelo es el más grave y complejo de cuantos tiene planteados la vivienda, sin que ello suponga que no haya otros estrangulamientos que aquejan a un mercado tan complejo y oscuro. En el período 1982-1992 la escasez y carestía de suelo urbano ha sido un factor determinante de la oferta de vivienda. Se ha achacado esta deficiencia a la Ley del Suelo de 1975, que facilitó la retención y acaparamiento de suelo urbano en manos de especuladores, pero fue a partir de 1985 cuando se acentuó la lentitud de puesta en mercado de suelo urbanizable. No es de extrañar por ello que su repercusión sobre el precio final de la vivienda siguiera una tendencia aceleradamente alcista. Valga como ejemplo el que dicha repercusión, que había subido en el Área Metropolitana de Madrid un 33,2 por ciento en el quinquenio 1977-1982, lo hiciera un 97 por ciento en el de 1982-1987. En la citada situación de expectativa de beneficio rápido era impensable que el propietario de suelo no intentara el máximo precio que le permitiera la condición monopolista de su propiedad. Pero es que, en general, el mercado de suelo acostumbra a responder a planteamientos especulativos inspirados en la apropiación de un potencial incremento de renta o como inversión-refugio ante la inseguridad de otras inversiones. En consonancia con ello, como durante el período considerado los restantes costos de la producción de vivienda no experimentaron un alza excesiva en aspectos técnicos (materiales, mano de obra, comercialización, etc.), hay que concluir que los precios finales de la vivienda al año 1992 son imputables básicamente al sobreprecio del suelo y al sobrebeneficio de promoción, al menos en la etapa posterior a 1985.

Interesa destacar aquí el impacto social que provocó el giro al alza experimentado por los precios de la vivienda a lo largo del período

considerado. Tras una caída significativa de los precios hasta 1985, se produjo una expansión meteórica que culminó en 1991, a partir de la cual se inicia un ligero descenso seguido de estabilización.

GRAFICO 10.4

PRECIOS DEL M<sup>2</sup> DE VIVIENDA EN 1991 POR COMUNIDADES AUTONOMAS



FUENTE: Banco Hipotecario.

La conclusión más grave que cabe extraer de la escalada de los precios inmobiliarios es que, al final del período considerado, el costo de la vivienda se ha convertido en la mayor carga para el conjunto de las economías familiares; hasta tal punto que el esfuerzo preciso para acceder a una vivienda ha pasado de suponer el 34,3 por ciento de la renta salarial media de 1985 al 57,3 por ciento en 1991. Tal sacrificio, en todo caso, se gradúa según se trate de vivienda libre o protegida. Si ya es grave de por sí tan abultado esfuerzo familiar, máxime sobre la familia media monosalarial, provocado por el alza de precio de la vivienda, no lo es menos el reforzamiento que ello provoca en la

intensificación de las desigualdades sociales, con su consiguiente plasmación en la división social del espacio.

Merece la pena detenerse en las negativas consecuencias sociales del alza de los precios de la vivienda, que, como ya se ha apuntado, ha venido a ser la mayor carga que grava las economías familiares. De hecho en la década 1982-1992 se ha ido reduciendo la posibilidad de acceder a una vivienda en propiedad si no se contaba con ahorro previo o con otra vivienda, de aquí que se haya convertido en el principal catalizador del ahorro de los estratos de menor renta y de rechazo en su principal patrimonio. A pesar de lo cual, son muchos los colectivos que han quedado fuera de toda posibilidad de acceso a una vivienda por carecer de cualquier capacidad de ahorro, desde los jóvenes parados a los inmigrantes recientes. Y entre quienes sí tienen tal posibilidad el citado encarecimiento no ha hecho más que acentuar las desigualdades sociales, ya que la vivienda se ha convertido por encima de todo en la traducción física de los niveles de renta. Pero aún es más profunda la división social que el alza inmobiliario ha provocado entre quienes pueden acceder a una vivienda en propiedad y el resto de la población, aquejada de una fuerte frustración por no conseguir satisfacer sus necesidades de alojamiento.

Todo este conjunto de inadecuaciones propiciado por el mercado de la vivienda a lo largo de los 80 se magnifica en el caso de aquellos grupos sociales con problemáticas específicas, bien por motivos físicos (minusválidos), de edad (jóvenes y mayores), laborales (parados) o étnicos (inmigrantes y gitanos). En el caso de los jóvenes, hasta mediados de los 80 un alojamiento diferenciado para ellos apenas si había recibido atención en España, muy al contrario de lo que ocurría en los países del centro y norte de Europa. Y no se trata sólo de que no ha habido una vivienda específica para ellos, sino que ni siquiera las que comparten con sus familias han sido diseñadas pensando en sus necesidades específicas; aún se halla muy extendida la idea de que el joven ha de permanecer en familia hasta que culmina su período de aprendizaje, razón por la cual la vivienda se asimila a alojamiento familiar. No por eso han faltado los últimos años experiencias de vivienda joven emprendidas desde las Universidades en colaboración con organismos especializados (14) de la Administra-

---

(14) Han participado en el caso de la Universidad de Alcalá de Henares la propia Universidad junto con la Dirección General de la Juventud de la Autonomía madrileña, con el IVIMA y la gestora de cooperativas LARCOVI.

TABLA 10.4  
ESFUERZO DE ACCESIBILIDAD A LA VIVIENDA EN ESPAÑA

AÑOS	Precio medio de la vivienda usada financiada por el BHE (en pesetas) (1)	Renta familiar disponible anual (en pesetas) (2)	Relación precio/ingresos familiares (3)=(2)/(1)	Préstamo: tipo de interés	Esfuerzo (en %)	
					Sin bonificaciones fiscales	Con bonificaciones fiscales
1985	3.993.496	1.221.600	3,3	15,80	46,5	34,3
1986	4.295.638	1.360.800	3,2	14,91	43	31,7
1987	5.343.898	1.458.000	3,7	14,05	47,9	37,6
1988	6.370.775	1.544.400	4,1	13,93	53,5	40,2
1989	8.269.589	1.633.200	5,1	13,36	63,8	49,4
1990	8.998.151	1.772.400	5,1	15,03	69,6	56,3
1991	9.998.666	1.905.600	5,2	14,50	70	57,3
1992	10.094.534	2.013.222	5	13,44	63,5	52,1

FUENTE: Banco Hipotecario.

ción central y de las Comunidades Autónomas; estas últimas también han desarrollado programas específicos tanto de vivienda nueva como de alquiler; paralelamente en el ámbito municipal, si bien cuentan con recursos y resortes que aseguran su eficacia en esta línea de atención social, no es menos cierto que no siempre se ha eludido el nepotismo y en todo caso se corre el riesgo de caer en un paternalismo enmascarador de los problemas. Por todo ello, la modalidad de vivienda para jóvenes actualmente con mayores expectativas es la construida o al menos gestionada en régimen cooperativo, aprovechando el acceso ventajoso al suelo que le brindan los Ayuntamientos y Comunidades Autónomas.

Derroteros igualmente excepcionales han seguido los programas para resolver el problema de la vivienda de los grupos más precarizados. El más conocido de ellos se centró en casi una treintena de barrios periféricos de Madrid; el denominado Programa de Remodelación de Barrios tuvo detrás el impulso de un potente modelo vecinal surgido alrededor de 1970, que reivindicaba una vivienda digna en la misma zona donde se hallaban sus anteriores infraviviendas (15). De la envergadura de tan atípica oferta de vivienda social dan fe las siguientes cifras: 38.812 viviendas construidas en 28 barrios, con una inversión pública superior a los 220.000 millones a lo largo de 10 años.

Ahora bien, operaciones como la citada no pueden resolver todas las situaciones englobadas en la denominación de «demanda no estructurada», la cual, como ya se ha señalado, no ha hecho más que crecer a lo largo de los 80. No deja de ser paradójico que, una vez culminadas operaciones «estrella» con un fuerte componente de propaganda política como fue la de Madrid, se olvidaran otras situaciones residenciales aquejadas de carencias aún más acusadas. Hay que dejar constancia de que en situación carencial aguda se hallan instaladas hoy en día no sólo las modalidades clásicas de pobreza (marginadas y minorías étnicas), sino también grupos sociales integrados y, sobre todo, la generación de los hijos de trabajadores. Se trata de grupos representativos de la denominada «nueva pobreza urbana», en la que van cayendo un buen número de los nuevos hogares insolventes (monoparentales, disoluciones legales o «de facto»). Tal situación

---

(15) Para un conocimiento más preciso de la gestación de este programa remitimos al lector a la monografía sobre Remodelación de Barrios realizada por *Alföz*, núm. 39, abril 1987, págs. 21-74.

amenaza con crear una auténtica «generación “sin techo”», dado que, a pesar de los más de 2,5 millones de viviendas construidos en el período considerado, quedan fuera de toda posibilidad de acceso a ella ambas modalidades de pobreza.

Bien es verdad que las situaciones de pobreza severa se distribuyen de forma muy desigual por Comunidades Autónomas y ciudades concretas. Precisamente, las transferencias en materia de vivienda a los gobiernos autónomos les ha endosado de hecho la obligación de resolver los problemas de falta de vivienda para las situaciones más agudas de pobreza y marginación. Así pues, a partir de la primera mitad de los 80, han sido las Autonomías, por sí mismas, consorciadas con los Ayuntamientos o delegando en éstos, las que han puesto en marcha ofertas específicas para las situaciones descritas. Quizá sean los Ayuntamientos los que en mejor situación se hallen para tal fin, pues son ellos los que más a fondo conocen los problemas de partida.

A lo largo de estos años, y sin responder a una visión global ni a una política nacional de vivienda social, se han ido generando programas de vivienda para la población marginal, pero eminentemente coyunturales y destinados a resolver problemas muy concretos en el espacio y en el tiempo. En tal contexto se incardina el Programa para el Realojamiento de la Población Marginada de Madrid, emprendido en 1986 para superar la que se suponía erróneamente que iba a ser la última etapa del chabolismo en Madrid; el objetivo primordial de dicho programa era la ejecución de un plan de viviendas y asentamientos provisionales con el fin de alojar a la población chabolista madrileña, casi en un 99 por ciento gitana. De ello se encargaría un consorcio constituido por Ayuntamiento y Comunidad de Madrid, junto con la Delegación del Gobierno. Del dudoso éxito de este programa es buena prueba que en 1992, fecha límite de su vigencia, sólo se habían realojado 1.180 de las 2.672 familias chabolistas identificadas en el censo realizado en 1986; y lo que es peor, el problema de la vivienda marginal no sólo no se había erradicado en el municipio de Madrid sino que desde entonces se ha difundido por diferentes municipios del área metropolitana, alimentado por novísimas oleadas inmigratorias (magrebíes, rumanos, etc.).

Otras ciudades también cuentan con programas de realojamiento para la población marginada. El Ayuntamiento de Valladolid diseñó

en 1990 un plan para alojar la población propiamente tugurizada del municipio (residentes en chabolas, tiendas, “roulottes”, etc.), pero también a los que, padeciendo condiciones de marginalidad, habitaban en pisos o casitas bajas (llamadas «molineras» en aquella ciudad). También en Málaga los programas de realojamiento de población marginada han tenido un importante peso. El chabolismo allí se había detectado desde principio de este siglo; sin embargo, nunca atrajo la atención de las autoridades, y, por tanto, su erradicación se fue posponiendo. Fue en los 80 cuando el Ayuntamiento se decidió a elaborar un plan para alojar en prefabricados unifamiliares a un centenar y medio de familias, para las que se crearían toda una serie de programas complementarios (formativos, económicos, etc.) con el fin de conseguir una mejor integración social de la población realojada.

Si ya es difícil encontrar fórmulas satisfactorias de oferta residencial para las situaciones hasta ahora descritas, piénsese el tratamiento que habría que dar a los englobados en el término «sintecho». Apenas han sido considerados como demandantes de vivienda social y menos aún se han llegado a plantear o realizar programas específicos para ellos. En todo caso, hoy por hoy la única oferta residencial válida para los «sintecho» son los albergues; no parece, pues, que por ahora esta población vaya a ser incluida en programas de realojamiento, no obstante la constatación de que su número va creciendo en el actual contexto de crisis.

## 5. LA CALIDAD RESIDENCIAL, ENTRE LA INFRAVIVIENDA Y LA VIVIENDA SOÑADA

La calidad de una vivienda se halla básicamente ligada a su idoneidad para satisfacer las necesidades y aspiraciones del individuo y/o grupo que allí se aloja, por lo que sería muy simplista reducirla a una simple cuestión de metros cuadrados o de cantidad de elementos de confort de que se halle dotada. Ahora bien, en el camino de la idoneidad residencial se interponen dos obstáculos: el carácter aceleradamente dinámico de la demanda y el propio proceso de producción de la vivienda, en el que, salvo contadas excepciones, el destinatario carece de toda intervención. Aun así las ciencias sociales se hallan empeñadas desde hace años en la definición de datos objetivables (ratios, porcentajes, etc.) para medir la calidad residencial, de manera que a través de ellos afloren sus problemas más relevantes y urgentes.

Asistimos en estos años a considerables avances en la reconceptualización de la calidad de la vivienda en el sentido de hasta qué punto las políticas residenciales pueden contribuir a la creación de entornos más aceptables para vivir. Se aspira, además, a que la vivienda nucleee todos los aspectos que hagan más grata la vida cotidiana. De esta manera, sin despreciar los elementos físicos de la vivienda (equipamientos, metros cuadrados), la calidad se convierte en una noción subjetiva, reflejo de la forma en que la gente vive su entorno residencial. Se impone asumir una aproximación holística a la calidad residencial, en la que han de integrarse como complementarias la aproximación objetiva y subjetiva (16).

En el período considerado se ha producido un avance generalizado, aunque desigual, en las condiciones físicas de la vivienda. En concreto, el tamaño de las viviendas nos ofrece una nueva perspectiva de la calidad residencial, que será más elocuente si se pone en relación con la población residente. La superficie media estimada de la vivienda en España se halla en 83,6 metros cuadrados al año 1992. La evolución experimentada en la superficie del parque de viviendas entre 1981 y 1991 pone de manifiesto que la proporción de viviendas grandes (>de 120 m<sup>2</sup>) apenas cambia, en tanto que se aprecia un considerable incremento entre las de tamaño medio (60 a 120 m<sup>2</sup>), mientras que se ha producido un considerable descenso porcentual de las pequeñas, que pasan de representar casi una cuarta parte del parque (22,6 por ciento) a tan sólo el 17,9 por ciento.

La aproximación al espacio residencial físico es incompleta si no va acompañada de su relación con el habitante o grupo social que lo ocupa; en ello radica la utilidad, entre otros instrumentos, de los «índices de hacinamiento», resultante de combinar el número de residentes en una vivienda con el tamaño de ésta medido en superficie o número de piezas habitables. Según este último criterio, el índice personas/habitación por vivienda ha ido bajando, según la información censal, desde 1950, en que se situaba en 1,10, hasta los 0,57 residentes por habitación en 1991, cifra homologable ya con los valores de los países comunitarios más avanzados. La Encuesta FOESSA 93 abunda en otros matices de hacinamiento al considerar los metros cuadrados disponibles

---

(16) Así lo contempla el Programa de mejora del medio ambiente urbano contenido en el Programa de trabajo para 1990 del Grupo de Asuntos Urbanos de la OCDE.

por persona o los ocupantes referidos al número de dormitorios. Claro está que la perspectiva de la calidad residencial que estos índices aportan ha de quedar complementada con otros elementos del confort de la vivienda, como podrían ser la humedad, luz o ruido, los cuales pueden llegar a afectar incluso a la salud de sus habitantes.

La satisfacción con una vivienda tiene mucho que ver con su dotación de instalaciones y equipamientos. En los últimos decenios se ha apreciado una sustancial mejoría en las instalaciones básicas de la vivienda (electricidad, agua corriente, servicios sanitarios, etc.), de los que ya disfrutaban virtualmente todos los hogares. Aún así, todavía subsisten determinadas carencias en las regiones de menor nivel de desarrollo (Galicia, Extremadura, Castilla-La Mancha). No se hallan tan difundidos en el parque inmobiliario español otros equipamientos más cualitativos, como la calefacción o el teléfono, cuya presencia está también muy condicionada por el nivel de desarrollo. Evidentemente, la calidad y cantidad de las instalaciones de la vivienda reflejan fielmente la ocupación del cabeza de familia, de creer a la Encuesta del MOPU de 1991. Valga como ejemplo el que, mientras las viviendas ocupadas por cuadros superiores y directivos poseen en un 25,1 por ciento agua caliente central, los obreros no agrarios la tienen sólo en un 7,7 por ciento de casos; en cuanto al segundo cuarto de baño, lo poseen el 35,1 por ciento de los primeros frente a tan sólo el 8,4 de los segundos. Veinte puntos porcentuales distancian los hogares con teléfono de los directivos y cuadros (93,4 por ciento) frente a los de los obreros no agrarios (73,2 por ciento).

Aunque puedan considerarse cuestión secundaria los aspectos formales de la vivienda, a través suyo se traduce a menudo el estatus personal de sus ocupantes o se pretende obtener reconocimiento social. En los años 80 el bloque de pisos, tan característico del desarrollismo urbano de los 60 y 70, se bate en retirada ante la eclosión de la vivienda unifamiliar adosada. Se trata de un fenómeno residencial surgido inicialmente en las periferias suburbanas de las grandes ciudades, que por mimetismo, baratura o menores exigencias técnicas, se ha difundido ampliamente por todo el país; a pesar de ello, según la Encuesta CIREs (1991), la vivienda unifamiliar sólo representa de momento el 5,7 por ciento, a muy larga distancia del piso o apartamento (61,3 por ciento).

Es de destacar, empero, cómo durante esta década se ha intensificado la tendencia de los españoles hacia las tipologías de baja densi-

dad. En la práctica, del total de viviendas que se construyen en los 90 por término medio un 25 por ciento son unifamiliares, teniendo en cuenta que a principios de los 80 tal proporción no llegaba al 10 por ciento. A mayor abundamiento, la Encuesta FOESSA 93 ha demostrado que, de poder elegir, serían mayoría quienes se decantarán por la vivienda unifamiliar en todas las situaciones sociales. En consecuencia, la «vivienda soñada», independientemente de las situaciones personales de renta, no es otra en nuestro país que la vivienda unifamiliar aislada, la cual ha sido alcanzada exclusivamente hasta fechas muy recientes por los grupos sociales dominantes. Sólo su elevado costo entre nosotros por el momento hace que las clases medias acepten otras tipologías residenciales alternativas, como el «adosado» o la vivienda en bloque con jardines e instalaciones deportivas.

TABLA 10.5  
TIPOLOGIAS RESIDENCIALES REALES Y DESEADAS

TIPOLOGIAS DE VIVIENDA	Vivienda real		Vivienda deseada	
	V. ab.	%	V. ab.	%
Buhardilla	21	0,3	79	1
Piso interior	421	5,1	45	0,6
Piso a la calle	4.305	51,6	801	10,2
Piso en bloque colectivo				
con espacios libres	771	9,2	348	4,4
Piso en bloque con instalaciones				
deportivas de uso colectivo	73	0,9	217	2,8
Unifamiliar formando calle	1.924	23,1	965	12,2
Unifamiliar formando calle				
con jardín o patio	631	7,6	1.425	18,1
Unifamiliar formando calle				
con jardín e ins. deportivas	31	0,4	1.147	14,5
Unifamiliar aislada	137	1,6	1.626	20,6
Unifamiliar aislada con				
instalaciones deportivas	22	0,3	1.235	15,7
NS/NC	117		565	
TOTAL	8.336	100	7.888	100

FUENTE: Encuesta FOESSA 1993.

La satisfacción y el aprecio por una vivienda mejoran cuando ésta cuenta con un entorno bien dotado de servicios públicos de todo tipo, desde los urbanísticos a los sociales. Al contrario, la insuficiencia o baja calidad de éstos estimula a la movilidad e incluso la depreciación de la propia vivienda a los ojos del mercado. Por ello, ya desde mediados de la década de los 70, las reivindicaciones vecinales por unas mejores condiciones de vida combinaban el acceso a una vivienda digna con todos aquellos elementos dotacionales que hoy en día son indisociables del «derecho a la ciudad», en expresión de H. LEFEBVRE (17).

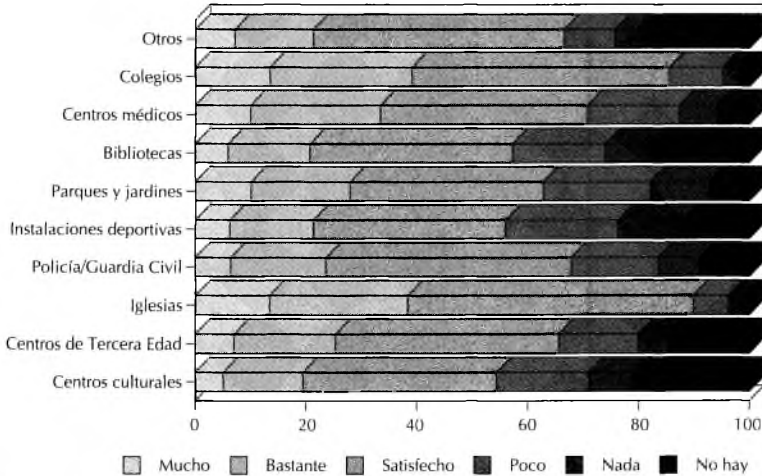
Pues bien, el nivel dotacional del que dispone la población española en su entorno residencial parece merecer una valoración favorable a la vista de las respuestas de la Encuesta FOESSA 93, lo que no obsta para que se detecten importantes carencias objetivas en aquellos equipamientos considerados más cualitativos, como las instalaciones deportivas, de las que carecen en su entorno el 12,2 por ciento de los encuestados, o centros culturales, ausentes del barrio en un 21,2 por ciento de los casos. Habida cuenta de la estructura segregada que presentan nuestras ciudades, no parece aventurado establecer como hipótesis de partida que la satisfacción con los equipamientos colectivos vinculados a la vivienda dependerá decisivamente de la categoría socio-urbanística del barrio en que se viva.

Pero es que el entorno próximo a la vivienda, además de proporcionar en mayor o menor medida satisfacción a demandas básicas de uso cotidiano, puede también deparar molestias por actividades instaladas, bien en el mismo inmueble, bien en edificios especializados que se localizan en su inmediato entorno. Mucho se ha avanzado durante los 80 en la identificación y diagnóstico de los factores de deterioro ambiental en forma de contaminaciones varias (del aire, del agua o por ruido). El reto ambiental del inmediato futuro va a ser ajustar la escala de lo ambiental al entorno próximo y cotidiano de los individuos, incluyendo tanto el espacio laboral como el residencial. De aquí la atención que en clave ambiental se está prestando a los usos urbanos y a la recualificación del entorno edificado.

---

(17) H. LEFEBVRE: *El derecho a la ciudad*. Barcelona, Península, 1969.

GRAFICO 10.5  
SATISFACCION CON LOS EQUIPAMIENTOS  
(Porcentaje)



FUENTE: Encuesta FOESSA 93.

Todos los aspectos considerados se traducen en la valoración que merece una vivienda en particular o un área residencial de forma genérica, valoración que puede traducirse, bien en la mejora de sus elementos físicos o en la suavización de sus carencias para adaptarlas a nuevas necesidades; la valoración negativa de una vivienda o de su entorno puede demostrarse decidiendo trasladarse a otra más confortable, más amplia o mejor localizada. Puede también ocurrir que no se perciban con suficiente nitidez las deficiencias de las viviendas o, lo que es seguramente más habitual, la capacidad de adaptación o resignación a las condiciones de la actual vivienda minimiza sus déficits ante la imposibilidad material de subsanarlos o de cambiar de vivienda.

Entrando en un nivel de detalle más fino, las encuestas demuestran que se han producido cambios substanciales en la valoración de los distintos espacios de la vivienda. De hecho, se detecta cómo las piezas que han experimentado una revalorización más acusada han

sido el cuarto de baño, la cocina y otros espacios de uso común; deseados aunque inalcanzables para la mayoría de los encuestados son el cuarto trastero y el garaje. Una gran expresividad sobre lo que a la población preocupa o molesta de las viviendas tienen las denuncias ante las organizaciones de los consumidores o responsables de la defensa de los ciudadanos. En términos generales, se observa cómo las consultas y reclamaciones en torno a la vivienda han seguido una tendencia ascendente durante los últimos años. Hay una soterrada conflictividad relacionada con las deficientes condiciones en que se hallan las viviendas y los edificios residenciales, de los que son responsables bien el constructor, bien el propietario en los casos de alquiler. Los informes anuales del Defensor del Pueblo dan constancia de cómo las quejas sobre las deficiencias higiénico-sanitarias y constructivas son mayores en las viviendas de protección oficial.

Independientemente de a quién corresponda la responsabilidad por ellas, el hecho comprobado es que la reparación de las deficiencias o la adaptación a nuevas necesidades son incumbencia de los mismos usuarios. Ahora bien, el acondicionamiento de las viviendas no siempre responde a la búsqueda de adecuación de las mismas a necesidades cambiantes; la mejora estética o la voluntad de plasmar en la vivienda el estatus personal o familiar explican muchas reformas domésticas. Dichas mejoras han recibido una cierta institucionalización a través de las ayudas a la rehabilitación puestas en marcha a partir de 1983. Se hayan o no acogido a ellas, el hecho cierto es que el 25,8 por ciento de los encuestados por el MOPU en 1991 las había emprendido.

La falta de idoneidad de la vivienda a las necesidades de sus moradores, siendo verdad en gran número de casos, no sirve para explicar del todo los complejos mecanismos y factores que subyacen tras la decisión de mudarse de casa. Por lo demás, reducir la movilidad a una función de la capacidad adquisitiva sería ignorar los muchos resortes psicológicos y sociológicos que están presentes en esta peculiar aproximación entre lo deseable y lo posible en materia de vivienda. Si, tomando como horizonte cronológico el año 1975, la ya citada encuesta del MOPU había concluido que durante ese tiempo un 28,9 por ciento de los encuestados había cambiado de vivienda, la Encuesta FOESSA 93 reflejaba cómo un 15,7 por ciento de la población encuestada se había mudado en los cinco últimos años. Casi

coetáneamente, la Encuesta Sociodemográfica detectaba una reducida movilidad de la población española identificada a través del tiempo de permanencia en la vivienda anterior, permanencia que, a nivel de media nacional, se colocaba en 12,8 años.

La movilidad residencial dentro de la misma ciudad para acceder a una vivienda más adecuada a las necesidades de sus moradores es una interpretación válida para un buen número de casos. De hecho, a principios de los 80, siguiendo la encuesta del CEOTMA (Centro de Estudios de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente), el tamaño insuficiente justificaba entonces más de la mitad de las respuestas de quienes necesitaban cambiar de vivienda, yendo a continuación las malas condiciones de la vivienda anterior, aun cuando un tercio de los encuestados esgrimía el deseo de adquirir una vivienda propia. Con una muestra muy generosa y un amplio período de observación, la Encuesta del MOPU detecta un abanico de causas de cambio de vivienda que alteran substancialmente las de principios de los 80. Así, el tamaño como causa principal la aducen el 23,3 por ciento de los encuestados, frente al trabajo (19,9 por ciento), que se coloca algo por delante del matrimonio (18,8 por ciento) y sólo un modesto cuarto lugar lo ocupa el deseo de adquirir una vivienda (12,6 por ciento). Los últimos datos de que hemos dispuesto (Encuesta FOESSA 93) han puesto de manifiesto la tendencia hacia una movilidad de carácter más cualitativo entre quienes han tenido posibilidad o capacidad económica para mudarse; sorprende, por ello, que la causa más invocada por los encuestados para cambiarse de casa alguna vez durante los últimos cinco años ha sido el tener más comodidades (un 28,7 por ciento), frente a los que argumentaban cambio de trabajo (11,1 por ciento) o el matrimonio (10,2 por ciento), entre otras razones de menor peso.

Al margen de las valoraciones que merezca la movilidad residencial, parece claro que el proceso de integración europea está llamado inevitablemente a acentuarla; el propio Programa de Convergencia reclama la puesta en marcha de medidas para incentivarla o para, al menos, hacerla posible; entre ellas destacan la aplicación de nuevas legislaciones sobre suelo o arrendamientos urbanos de signo liberalizador, así como facilitar todo lo posible las transacciones inmobiliarias reduciendo su costo y canalizando hacia ellas el ahorro privado.

Todavía adolecemos en España de la pervivencia de acusadas situaciones de inadecuación residencial, que toman cuerpo de forma

más contundente en la denominada infravivienda o vivienda subestándar; en los últimos años se han abierto camino diversos criterios para calificar una vivienda como infravivienda:

— Hallarse localizada en un edificio ruinoso o con síntomas inequívocos de decadencia (grietas, humedades, deformaciones, etc.).

— Carecer de servicios básicos (agua, luz, sanitario, etc.) en el propio edificio o en la vivienda.

— Tener un tamaño insuficiente en términos absolutos ( $m^2$  útiles) o relativos (hacinamiento) (18).

Ahora bien, la falta de estadísticas rigurosas y periódicas no permite el acotamiento claro y preciso de situaciones de infravivienda por confluencia de factores objetivos de la propia vivienda y de sus ocupantes.

Aunque son las ciudades de más de 50.00 habitantes las que en mayor proporción concentraron la infravivienda a lo largo de los 80, también el hábitat rural acumulaba carencias lamentables, fruto del abandono, la falta de recursos y el descuido de las Administraciones. No obstante, puede afirmarse que la marginalidad residencial, concebida como el último escalón de la infravivienda, es un fenómeno eminentemente urbano; en ella las carencias son extremas tanto en déficits internos (tamaño, seguridad, confort o instalaciones) como en aquellos elementos del entorno que tanta trascendencia tienen para la satisfacción de las demandas del ciudadano (accesibilidad, espacios libres, servicios, etc.).

También dentro del hábitat marginal hay variantes. La modalidad de alojamiento más acusadamente marginal es la denominada «chabola» o «barraca», arquetipo donde los haya de infravivienda, situada muy por debajo de los límites tolerados por el ser humano. Bien es verdad que ya antes de los 80 muchas de las tramas marginales producidas por la gran inmigración habían subsanado parte de sus carencias originales al incorporárseles determinados servicios básicos (agua, luz o sanitario); incluso algunas de ellas fueron eliminadas a lo largo de la década (Barrios en Remodelación de Madrid.) Pero, en cambio, surgió con inusitada fuerza un «neochabolismo» sólo compa-

---

(18) M. VALENZUELA: «Calidad residencial y política de vivienda», en *Estudios sobre espacios urbanos*. Madrid, IEAL-MOPU, págs. 263-281.

rable a la más deleznable tugurización de las ciudades tercermundistas; se trata de auténticos chamizos de tablas, latas, plásticos u otros materiales de desecho habilitados como cobijo por gitanos, marroquíes o portugueses, que alimentan la última oleada inmigratoria hacia las grandes ciudades españolas y muy especialmente hacia Madrid. En tales condiciones se constituyen auténticos guetos de marginación social sin ninguna posibilidad de integración en la sociedad urbana.

Por su propia naturaleza ha sido difícil contabilizar y aún menos controlar esta modalidad extrema de infravivienda, por más que lo hayan intentado Ayuntamientos (Málaga), Consorcios (Madrid) o gobiernos autónomos (Principado de Asturias). Las cifras resultantes son siempre cortas, desde algunos miles a unos pocos cientos, pero sería superficial reducir el problema de la vivienda marginal a su mera dimensión numérica; lo que está en juego es la capacidad de las sociedades avanzadas para integrar plenamente en todas sus dimensiones a un nuevo componente social, sea éste el marroquí o el gitano. Por tanto, la solución a la infravivienda ha de pasar por todas las dimensiones sociales de los grupos que las habitan, desde el trabajo a la aceptación en los lugares de encuentro.

Pero es que, incluso en términos numéricos, la infravivienda aparece aún con perfiles preocupantes en las grandes ciudades, tanto en sus periferias como en sus áreas centrales; así lo confirma el caso de Madrid, donde todavía en 1990 más de 100.000 familias padecían una o varias carencias propias de la infravivienda: vivir en menos de 10 m<sup>2</sup> por persona, carecer de agua corriente, luz eléctrica o aseo (19). Tales deficiencias, por otra parte, se concentran en determinadas zonas de la ciudad correspondientes tanto a distritos centrales (Centro, Arganzuela) como a la periferia de clase trabajadora (Vallecas, Vicálvaro o San Blas).

## 6. LAS POLITICAS DE VIVIENDA O EL DESFASE PERMANENTE

A partir de los primeros 80 se pone en marcha la serie de planes plurianuales, iniciándose con el Plan Trienal (1981-1983) aprobado

---

(19) EQUIPO EDIS: *Pobreza y desigualdad en Madrid*. Cáritas Española, 1990.

por el RD 2455/1980, de 7 de noviembre, que fijaba como objetivo la construcción de 571.000 VPO durante todo el período, de las que 481.000 serían de promoción privada y 90.000 pública. Estas últimas estarían íntegramente financiadas con cargo al presupuesto del Estado y destinadas básicamente a resolver el chabolismo y la infravivienda, por lo que sus beneficiarios debían pertenecer a grupos de bajo nivel adquisitivo (1,5-1,7 SMI). También en cada promoción privada se preveía una «ayuda económica personal» para la demanda con ingresos inferiores a 2,5 veces el SMI, beneficio que afectaría a alrededor del 11 por ciento de las viviendas previstas.

Como se ha señalado más arriba, la situación de la vivienda marcó una tendencia descendente o estable durante la primera mitad de los 80. En el mismo centro del ciclo crítico (año 1983) se elabora y aprueba el Plan Cuatrienal 1984-1987. Precisamente, coincide con el profundo giro en la gestión de la política de vivienda consistente en el reparto competencial entre las tres Administraciones. Los análisis previos al Plan Cuatrienal evaluaron la evolución de las necesidades de vivienda para el período considerado entre 250.000 y 310.000 unidades/año, si bien el Plan optó finalmente por la banda inferior de dicha previsión, que la dinámica inmobiliaria iniciada a partir de 1985 se encargará de desmentir.

En el capítulo de las objeciones, aunque el Plan fue un instrumento válido para el relanzamiento del sector de la construcción, no está tan claro que alcanzara plenamente sus objetivos sociales; para comenzar, no estaban definidos con precisión los destinatarios de las VPO libres, excepción hecha de su nivel de renta oficial, que, por otra parte, fue en no pocos casos vulnerado; este punto de vista se completó con el bajo nivel de realización de las VPO de promoción pública. Por lo que respecta a la promoción privada, se produjo una llamativa desviación del uso de las VPO hacia la residencia secundaria, a pesar de ser de todo punto incompatible con la idea de protección pública, que por principio debe quedar restringida a la vivienda permanente. Las regiones turísticas (Baleares, Costa del Sol) fueron con mucho las que más se beneficiaron de tal perversión de la idea original de VPO. Una crítica en profundidad al Plan que comentamos, extensible a las normas que lo van a continuar, es que han estado encaminadas básicamente a dinamizar el sector de la vivienda en su vertiente productiva, generadora de renta y empleo, o, dicho de

otra forma, se ha entendido y potenciado la vivienda en tanto que campo atractivo para la inversión.

Con mejor voluntad que previsión, el MOPU concebía las medidas adoptadas en 1987 como una etapa puente hacia la elaboración de una nueva política de vivienda plasmada en un nuevo Plan Trienal, que sería elaborado de inmediato. Las líneas maestras del Plan «non nato» de 1988 fueron fijadas por el titular del MOPU en una comparecencia en el Congreso:

- a) Diseño global de todos los instrumentos aplicables, así como de coordinación de todas las políticas de vivienda y suelo.
- b) Mayor personalización de las ayudas públicas, supeditadas a las condiciones de los destinatarios en niveles de rentas y composición familiar.
- c) Mayor impulso a la rehabilitación como instrumento para obtener mayor rentabilidad social y económica del parque de vivienda existente.

Escasamente año y medio después entró en vigor el RD 224/1989, de 3 de mayo, que seguía fielmente los pasos de la reforma iniciada a finales de 1987, si bien nacía con pretensión de dar alguna respuesta a los fuertes desequilibrios que en el sector de la vivienda se habían venido primando desde mediados de la década. El alza de los precios de la vivienda (200 por ciento en Madrid en el período 1987-89) y también espectaculares en las grandes aglomeraciones urbanas, propiciada por la especulación del suelo, la inflación de beneficios empresariales y la desviación de la vivienda hacia otros usos habrían desencadenado la generación de un déficit anual acumulativo de vivienda de 80.000 unidades, mayoritariamente concentrada en la vivienda protegida.

El balance del año 1990 de las actuaciones protegidas en materia de vivienda por parte del MOPU puso de manifiesto las deficiencias de la política de vivienda, motivadoras de la considerable pérdida de dinamismo de la vivienda protegida en la segunda mitad de los 80:

- a) Excesiva burocracia y lentitud en la tramitación de las calificaciones y ayudas.
- b) Fuertes elevaciones de los costos del suelo y de la construcción, que desviaban el interés de los promotores hacia las viviendas li-

TABLA 10.6

ACTUACIONES DE REHABILITACION FINANCIADAS COMO VPO POR EL MOPU

COMUNIDADES AUTONOMAS	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1984/ 1992	% Financ./ Solicitudes
<b>TOTAL NACIONAL</b>	12.082	15.617	16.437	20.943	11.857	9.904	8.442	8.794	4.853	108.929	51,34
Andalucía	347	851	1.684	1.536	1.053	1.293	1.089	1.269	986	10.108	36,93
Aragón	780	1.353	1.081	1.046	530	514	481	712	419	6.916	64,62
Asturias	232	426	1.060	1.666	855	794	496	512	334	6.375	64,17
Baleares	159	222	194	152	136	57	30	31	71	1.052	57,93
Canarias	314	325	128	134	174	157	603	108	76	2.019	62,14
Cantabria	318	525	200	441	288	657	245	604	94	3.372	56,99
Castilla y León	2.186	1.310	1.341	1.091	528	522	381	582	97	8.038	66,68
Castilla-La Mancha	754	1.264	422	685	530	294	135	178	160	4.422	78,28
Cataluña	3.663	1.384	1.779	3.365	271	228	284	259	465	11.698	32,22
Extremadura	614	1.318	631	695	820	785	878	712	606	7.059	50,39
Galicia	1.281	1.437	849	830	498	492	497	411	186	6.481	69,02
Madrid	441	1.689	2.981	3.480	1.861	1.702	1.714	1.360	450	15.678	55,98
Murcia	463	619	407	465	249	237	226	159	164	2.989	57,58
Navarra	193	848	474	607	623	579	453	578	—	4.355	49,74
Valencia	175	1.881	2.904	4.386	3.155	1.406	794	992	583	16.276	57,44
País Vasco	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Rioja, La	131	118	180	212	194	155	116	174	152	432	36,3
Ceuta	31	33	46	45	19	18	11	151	5	359	65,87
Melilla	—	14	76	107	73	14	9	2	5	—	30,43

FUENTE: Dirección General de Vivienda y Arquitectura.

bres, ante las escasas o nulas perspectivas de beneficio de las protegidas, que tenían que someterse a un módulo, claramente alejado de los costos reales.

c) El planeamiento urbanístico no había actuado como estímulo para la construcción de viviendas protegidas (poco suelo para VPO, largos plazos de gestión del suelo y de concesión de licencias).

d) El control del destino de las ayudas públicas era lento y complejo, además de no siempre eficaz y justo.

e) Además, el seguimiento de las segundas y terceras transmisiones era inexistente, lo que hacía posible corruptelas de fuerte contenido social.

De los tres enfoques a que puede responder una política de vivienda (como dinamizadora de un sector económico buen creador de empleo, como generadora de un bien social imprescindible o como creadora de nuevo tejido urbano) en la década de los 80 prevaleció, sin duda, el primero. Se ha construido mucha vivienda, pero no se ha construido ni para quien la necesitaba ni donde se necesitaba. De hecho, las necesidades se van acumulando en las grandes ciudades y en las capas sociales que deseaban acceder a su primera vivienda, sobre todo los jóvenes; lo mismo cabe decir de ciertos barrios, en que la distinta oferta-demanda se acusaba, provocando una creciente crispación social. Madrid es en tal sentido un ejemplo paradigmático.

Si hubiera que identificar un punto de inflexión en la política de vivienda en función de la situación descrita éste sería la primavera de 1991; en tal momento se hallaba la actividad del sector inmobiliario muy por debajo de los niveles de años anteriores y el malestar social en torno a la vivienda había alcanzado su clímax; es entonces cuando, según algunos, ante la imposibilidad de convertirse en efectiva la demanda latente de viviendas a causa de los elevadísimos precios alcanzado, se impuso la necesidad perentoria de reorientar la política de vivienda en España. De una forma u otra, cuantas medidas se adopten en los años posteriores van a estar enmarcados por los acuerdos sobre política de vivienda adoptados en el Consejo de Ministros del 10 de mayo de 1991. En su virtud, se ponían en marcha una serie de medidas destinadas a paliar la profunda crisis en que se hallaba el acceso a una vivienda desde mediados de los 80.

El Plan de Vivienda 1992-1995, al igual que los anteriores, se presenta como un esquema de ayuda personalizada para aquellos sectores sociales con menores recursos. Con este fin básico se aprueba el RD 1932/1991, de 20 diciembre, sobre actuaciones en materia de vivienda y suelo, para cuya ejecución se preveía destinar unos recursos mínimos de 2,38 billones, excluidos los intereses concedidos por las entidades financieras. Los objetivos y estrategias del nuevo Plan se recogen en organigrama aparte.

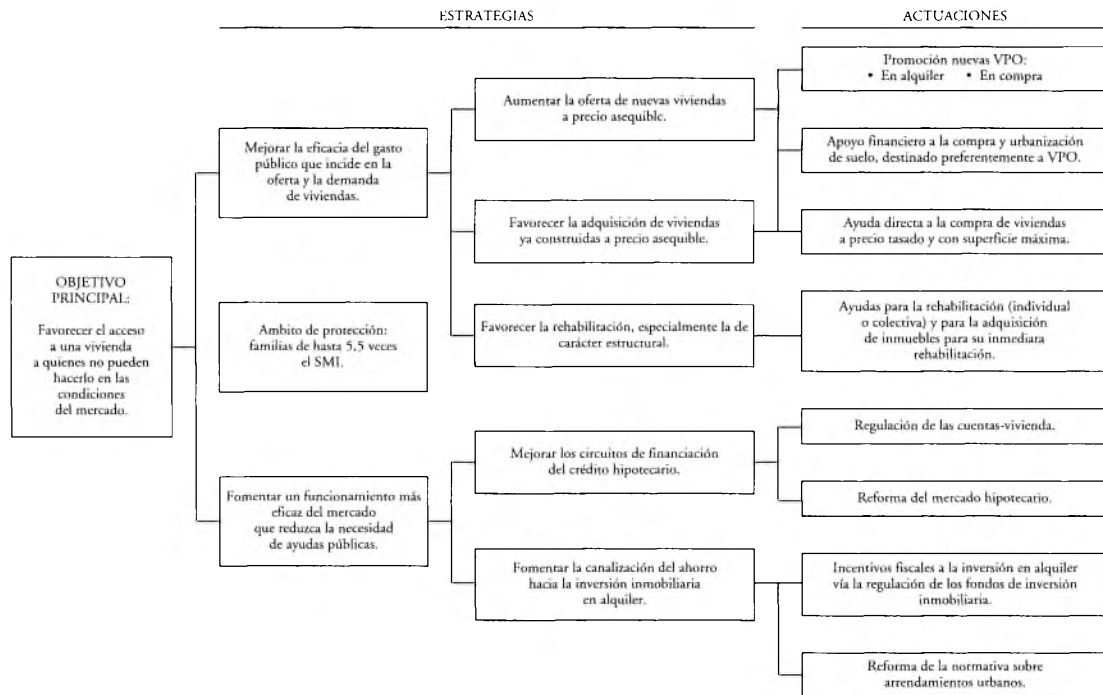
Hay, sin embargo, quien ve en el último Plan de vivienda la continuación de los rasgos básicos de la política de vivienda de los 80; se le achaca que la intervención estatal beneficia, en última instancia, a los agentes económicos, que existe ausencia de un marco global para todas las medidas que afectan a la vivienda, se individualiza el problema de la vivienda abandonando la responsabilidad de responder a demandas de colectivos así como de barrios o zonas específicas y que se ignoran las reales necesidades de la población mal alojada.

A lo largo de la década se ha producido un considerable ensanchamiento de aquellos supuestos residenciales merecedores de la protección de la Administración sobre la base de su utilidad social. Aunque el grueso de la protección sigue canalizándose hacia la vivienda nueva en propiedad, se han abierto camino nuevos supuestos tanto en propiedad (vivienda usada, vivienda a precio tasado) como en alquiler. Precisamente, en la evolución seguida estos años de la «ayuda a la piedra» a la «ayuda a la persona», aún queda por recorrer un largo camino hacia el fomento del alquiler en vivienda nueva o usada.

Aún se abren más las situaciones protegibles en el Plan 1992-1995. Así, se crea la figura de la vivienda de primer acceso, cuyo tamaño se reduce a 70 m<sup>2</sup>, pero con una subsidiación privilegiada que la hace particularmente idónea para los jóvenes. En el otro extremo del espectro social se situarían las viviendas libres a precio tasado, a las que podrían acceder familias con rentas medias y cuyo tamaño puede llegar incluso a ser de 120 m<sup>2</sup>; una variante de las mismas es la ayuda a la promoción de vivienda libre en arrendamiento a precio tasado.

El origen del reciente proceso de especulación del suelo en España hay que localizarlo en torno a 1984, cuando sobre él se concitan las expectativas de revalorización rápida abiertas por la recuperación

GRAFICO 10.6  
OBJETIVO Y ESTRATEGIAS DE LA POLITICA DE VIVIENDA



económica y la apertura al exterior de la economía española. Como en tantos otros aspectos relacionados con la vivienda, la reactivación del sector a partir de 1985 puso de manifiesto que la acción subsidiaria pública en esta materia sólo sería eficiente si contaba con instrumentos idóneos para poner a su disposición suficiente suelo en tiempo, forma y localización adecuadas.

Son, sin duda, los Ayuntamientos la piedra angular de una política de suelo; a ellos les competen dos tareas cruciales: por una parte, redactar los documentos de planeamiento urbanístico que permiten disponer de los suelos necesarios; y por otra, han de gestionar tales suelos para su urbanización. En la normativa vigente hasta entonces (Ley del Suelo de 1975, Texto Refundido de 1976) predominaba el concepto de edificación sobre el de vivienda y bajo ningún concepto el planeamiento se concebía como un instrumento para la puesta en práctica de una política de vivienda determinada.

La eficacia de una política de vivienda a finales de los 80 habría de suponer ineludiblemente regular el mercado de suelo, evitando la especulación y el consiguiente incremento de los precios de la vivienda, lo cual se conseguiría a través del planeamiento urbano y de la realización de actuaciones de choque. De aquí el cambio drástico que en las políticas de suelo va a propiciar la Ley 8/1990, de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, en la que se pueden hallar vías relativamente expeditas para obviar los problemas de suelo que estrangulaban el desarrollo de los programas de vivienda; claro que para ello es condición indispensable que los municipios adapten sus planes urbanísticos al nuevo texto legal, pero el arsenal de posibilidades de intervención sobre el suelo justifican sobradamente la adaptación.

La potenciación de la presencia pública en el mercado de suelo constituye, sin duda, el envite más fuerte y decidido de esta Ley y también el más polémico. No sólo facilita el planeamiento por iniciativa pública mediante el sistema de expropiación o similares, sino que se propicia la constitución de patrimonios municipales también recurriendo a ella. De lo hasta aquí expuesto se desprende que va a ser obligado articular los programas de suelo en íntima relación con programas concretos de vivienda pública, dado que difícilmente tendrán éxito éstos sin apoyarse en aquéllos.

El vigente Plan de Vivienda 1992-1995 tiene precisamente en el suelo su aportación más novedosa respecto a programas anteriores; en él se asume un máximo esfuerzo de corresponsabilización entre Administraciones para poner a disposición de la política de vivienda suelo a bajo coste; en concreto, como mínimo hay que garantizar suelo suficiente para la VPO de régimen especial, si bien en muchas Comunidades Autónomas se aspira a aportarlo para una importante cuantía de vivienda de nueva construcción de las restantes modalidades protegidas.

En otro lugar de este trabajo se ha recalcado la tendencia a la baja observada en el régimen de alquiler a lo largo de los 80, que parece corresponderse mal con la mayor apertura externa de nuestra economía y con el proceso de integración europea, que apuesta por potenciar la movilidad geográfica y laboral. Sin duda, la regulación normativa de las relaciones propietario-inquilino tal como las reorientan los anteproyectos de la nueva LRU, ayudará a dinamizar el hoy raquíptico mercado de alquiler. En términos técnicos parece estar clara la batería de medidas que una eficiente política de alquiler debería utilizar; además de la pendiente regulación legal del inquilinato, son inevitables las medidas fiscales, financieras y de suelo, pero, sobre todo, es urgente incentivar la salida en alquiler de una parte al menos de la vivienda desocupada.

En el fomento de la oferta parecen hallarse, pues, centradas las esperanzas de dinamización del alquiler. El reciente impulso que el Plan de Vivienda 1992-1995 pretende dar al alquiler sólo tendrá auténtica eficacia si consigue estimular la aparición o consolidación de operadores privados profesionalizados y solventes. En tal dirección puede apuntar la figura de la vivienda en alquiler a precio tasado que es una de las novedades del citado plan.

## CONCLUSIONES

Hemos pretendido a lo largo de los seis capítulos de que consta este texto sintetizar los grandes temas que han confluído en la vivienda a lo largo de la década de los 80. A pesar del carácter selectivo de estas páginas, hemos procurado que contaran con ciertas líneas argumentales y algunos puntos fuertes, que deseamos enfatizar en estas conclusiones.

Interesaba hacer hincapié en los cambios institucionales, que tanta importancia tienen para el ciudadano, pues, en este como en tantos otros aspectos de la vida social, la dependencia respecto a las estructuras político-administrativas es considerable. Hay que enfatizar, sin embargo, que el encaje institucional puesto en pie durante los 80, en la práctica ha seguido dejando en manos de la Administración Central los resortes de la construcción (legislación, fiscalidad, financiación, etc.); por contra, ciertas tareas esenciales para la promoción inmobiliaria, como es la preparación de suelo urbano, han quedado en manos de unos Ayuntamientos carentes de protagonismo en la fijación de las políticas de vivienda.

Si en el marco normativo el cambio es más aparente que real, ni siquiera se puede decir lo mismo del régimen de acceso a la vivienda, en el que la propiedad ha acentuado su peso, sin que contemos aún con perspectiva suficiente para detectar los efectos del estímulo al alquiler. Y aquí encaja el divorcio, que en este decenio no ha hecho más que acusarse, entre la perspectiva de la vivienda como bien de inversión, que comparten los promotores de vivienda y la que destaca su condición de bien de consumo, que asume el ciudadano-habitante. Pero es que, además, los esfuerzos por facilitar el acceso a la vivienda no llegaron nunca a poner en cuestión la lógica del beneficio que tan buenos resultados había cosechado. Frente a ello cabría haber cifrado las expectativas de acceso a una vivienda para las nuevas franjas sociales necesitadas de ella en la promoción pública; quiere decirse que hoy más que nunca se echa en falta una política de vivienda más dúctil y adaptable a los matices de la demanda del tipo que sea.

Se impone, por tanto, apostar por una política de vivienda más valiente, imaginativa y flexible, entendida como instrumento de integración social.

# Acción Social y Servicios Sociales (\*)

---

## 1. LA RAMA DE LA ACCION SOCIAL Y DE LOS SERVICIOS SOCIALES

No es infrecuente que los servicios sociales se identifiquen con las prestaciones específicas que se ofrecen a ciertas áreas de clientes: niños, mayores, discapacitados, toxicómanos, mujeres, minorías étnicas, etc. Pero estos colectivos demandan atenciones sociales de varias ramas: sanitaria, educacional, apoyo laboral, vivienda, pensiones y subsidios, ayudas y apoyos personales o grupales. La noción de «servicios sociales» adoptada en el V Informe FOESSA es vertical; no alcanza a todo lo que se hace en las áreas de infancia, ancianidad, discapacidad, etc., sino que se limita a ciertas ayudas personales o grupales para clientelas particulares o para la población común. La otra opción, la asociación teórica de los servicios sociales con toda la oferta a clientelas particularmente vulneradas o necesitadas, crea problemas de lógica clasificadora y, por ende, de confusión organizatoria. Además entraña el riesgo de encerrar a tales colectivos en nichos conceptuales y, consecuentemente, en circuitos de atención causantes de marginación.

Otra cuestión que importa, para orientar un estudio como el realizado para la Fundación FOESSA, es el punto de vista o enfoque. Hay una relativa ausencia de los servicios sociales en los informes sociológicos generales. Tampoco contamos con las investigaciones necesarias para tener «solera empírica» en este ámbito. La imagen dominante de los servicios sociales se ha formado muy

---

(\*) Es una síntesis del capítulo 11, original del V Informe FOESSA, dirigido por Demetrio CASADO, págs. 1735-1880.

recientemente y es fundamentalmente política e ideológica. Vamos a entreverla cuando nos refiramos a su expresión más formal, las leyes de las Comunidades Autónomas de acción social y/o servicios sociales. Pero la mayor parte de nuestro examen se referirá a las estructuras y tendencias de nuestro objeto en su materialidad, como oferta usable. En virtud de esta pretensión, no utilizaremos la noción de «sistema» sino cuando lo exijan las fuentes, y nos serviremos comúnmente de la idea de «rama», por no implicar ésta a las circunstancias de orden e interacción, que están por probar en la acción social y los servicios sociales de España de que disponemos de hecho.

La Constitución vigente atribuye a las Comunidades Autónomas la capacidad de competencia exclusiva en asistencia social frente al régimen de competencias compartidas adoptado para la sanidad, la educación y otras ramas sociales. Hay que hacer la salvedad de que también se establece un régimen de competencias compartidas para la Seguridad Social, lo que limita aquella capacidad de competencia exclusiva, ya que esta institución incluye en su seno parte de la asistencia social. A partir de tales antecedentes se llevaron a cabo dos operaciones, mediante las que se produce la configuración jurídico-política de nuestra rama. Los estatutos de autonomía, dejando aparte algunas excepciones, hicieron interpretaciones expansivas del ambiguo concepto de «Asistencia social» sin que fueran objeto de recursos. Después, siguiendo la pauta de la Comunidad Autónoma Vasca, que tiene su Ley de Servicios Sociales desde el 20 de mayo de 1982, todas las demás Comunidades fueron promulgando las suyas. La materia regulada por estas leyes es idéntica pese a los distintos fundamentos estatutarios y denominaciones. En efecto, las distintas versiones de la asistencia social constitucional que se inventaron los estatutos de autonomía no se reflejan en las leyes, las cuales se armonizaron espontáneamente, en cuanto a su objeto material. Esta convergencia no se altera sustancialmente ni en aquellos casos en los que el campo regulado, en lugar de ser denotado por la más frecuente locución «servicios sociales», se denomina «acción social» o «acción social y servicios sociales».

## 2. DISEÑO POLITICO-JURIDICO DE LA RAMA

Los hechos indicados significan que, en España, se ha producido algo así como una construcción político-jurídica del objeto de nues-

tro interés. Es obligado parar mientes en ella, antes de pasar al plano empírico.

Pese a la competencia exclusiva de la Comunidades Autónomas en la materia, y pese a la diversidad en las mayorías parlamentarias de aquéllas, las leyes aprobadas no presentan grandes diferencias jurídico-políticas. Se parecen en que proclaman la creación de sistemas públicos de la rama, pero dejan cabos sueltos; especialmente porque las Comunidades Autónomas no tienen competencia legislativa sobre la Seguridad Social, en la que se incluye un Instituto Nacional de Servicios Sociales. Coinciden también al regular sistemas universalistas, así como en que dejan intactos los regímenes particularistas preexistentes, no sólo el de la Seguridad Social, sino también el de la Beneficencia en lo atinente a Servicios Sociales —derogado en 1994 por la Ley de Fundaciones y de incentivos fiscales a la participación prevista en actividades de interés general—, el de la ONCE, etc. Se imitan entre sí las leyes en proclamar la responsabilidad pública en la rama, sin concretar derechos de los ciudadanos, de modo que puedan ser exigidos de forma eficaz; no es posible recurrir la denegación de una plaza o servicio, porque no se han definido los términos del derecho a una y otro. Alardean las leyes de progresismo técnico, sobre todo por la prioridad que se preconiza para la prevención, salvo que no se articula de manera operable. Se asemejan las leyes de acción social y los servicios sociales en su pretensión de organización y en que no tienen la deseable coherencia con el modelo territorial. Este último está mucho mejor aplicado por la Ley General de Sanidad. La mayoría de las leyes de la rama se dicen municipalistas, pero esa opción es tan solo retórica. La diferencia política más importante la encontramos en el margen de maniobra que ofrecen a la acción privada: muy estrecho en las de izquierda, poco mayor en las de derecha; entre una línea socialdemócrata dura y una pauta democristiana de izquierda. En la participación, las leyes de acción social y/o servicios sociales optaron por canalizar fluidos ligeros por los cauces participatorios: la información y el consejo. La posición objetiva para el diálogo de los principales presuntos beneficiarios es, pues, muy débil.

Hay que destacar que la reforma normativa de los servicios sociales se ha llevado a cabo de manera incruenta. En los pasados años, se realizaron cambios institucionales en áreas como infancia y discapacidad, pero no se han producido derribos en las construcciones legales

de carácter general preexistentes. La reforma de los servicios sociales se hizo levantando nuevos edificios adicionales. Nuestra regulación general vigente más antigua en esta rama era, a la sazón, la encabezada por la Ley de Beneficiencia del 20 de junio de 1849. La institución benéfica abarcaba las actividades para gente pobre en las ramas sanitaria, educativa y en lo que hoy llamamos servicios sociales. Pues bien, las Comunidades Autónomas no tienen capacidad jurídica para modificar dicha ley, de modo que el viejo edificio, en su pabellón de servicios sociales, quedó intacto; otra cosa es que dejó de usarse casi del todo y que se produjo, después, la derogación indicada.

La otra regulación general incidente en servicios sociales es la de Seguridad Social, que procede de la Ley de Bases, del 28 de diciembre de 1963. Las reformas llevadas a cabo en esta institución no afectaron, en términos generales, a lo establecido para nuestra rama. De este modo, las Comunidades Autónomas, sin competencias en la Seguridad Social, tuvieron que construir sus pretendidos sistemas de servicios sociales respetando el Instituto Nacional de Servicios Sociales (INSERSO), que sigue en plena actividad, sin perjuicio de la transferencia de sus servicios.

Pese a sus limitaciones, las leyes de acción social y de servicios sociales están siendo un medio poderoso de configuración social de la rama. Por supuesto que nacen como expresión de una conciencia emergente de la misma, pero muy minoritaria. En términos generales, puede decirse para este caso que la acción política «coció» muy rápidamente la masa de los servicios sociales. Las leyes le tomaron pronto la delantera a la conciencia social.

### **3. DESPLIEGUE DE LOS SERVICIOS SOCIALES DE ATENCION PRIMARIA**

Tradicionalmente sólo eran objeto de atención organizada los casos extraordinarios, positivos o negativos. La atención sanitaria profesional se reservaba a las enfermedades agudas o a las personas relevantes, la educación estaba reservada a una élite, la atención socioasistencial estaba sólo dirigida a los indigentes. Dentro de nuestras sociedades la situación es completamente distinta y los servicios sociales se extienden al conjunto de la población. Ante este frente amplio de

demanda, en España se ha delimitado una fracción de atenciones que llamaremos básicas. Estas necesidades son difíciles de definir, ya que emanan tanto de las condiciones de vida comunes de los ciudadanos, como de las posiciones marginales, muy especialmente de los indigentes o «sin techo».

La reforma organizativa más importante de los servicios sociales ha sido, sin duda, configurada de acuerdo con el modelo horizontal o territorial. La base organizativa se construye dividiendo el territorio en pequeñas áreas, cada una de las cuales es dotada de un centro o conjunto de unidades que cubran las demandas habituales y básicas de la población. Los servicios más complejos se concentran en establecimientos o programas de mayor alcance territorial. Así se ha regulado la organización sanitaria, mediante la Ley General de la rama del 23 de abril de 1986. Y así, aunque con bastantes ambigüedades, estructuran los servicios sociales sus leyes —salvo las dos primeras, del País Vasco y Navarra.

El modelo horizontal o territorial indicado no es una novedad absoluta, sino que es una recuperación y adaptación. En el fondo, se trata del esquema administrativo romano, que fue adoptado y mantenido secularmente, por ejemplo, en la Iglesia católica y en los servicios judiciales. En la rama de los servicios sociales, la fórmula en cuestión tiene un obvio antecedente en la estructuración organizativa de la Beneficencia pública. El Real Decreto que reglamenta la mencionada ley de la institución jerarquiza la responsabilidad de las prestaciones o servicios siguiendo los niveles territoriales del Estado: municipal, provincial y nacional. Se sitúan abajo las atenciones más comunes y ambulatorias, como la asistencia domiciliaria, en tanto que las menos frecuentes y residenciales se derivan hacia arriba.

A pesar de la coincidencia objetiva de los modelos organizativos de la Beneficencia y de los servicios sociales regulados por las leyes evocadas, no hay ni siquiera indicios de que aquélla sirviera como fuente de inspiración a los reformadores. Hay que aclarar, por otra parte, que la indicada coincidencia de modelos organizativos va acompañada de una diferencia muy importante en el orden institucional. La división del trabajo en la Beneficencia se estructura en función de los niveles de la organización territorial del Estado, de modo que las responsabilidades se asignan automáticamente a los órganos

que gobiernan los municipios, las provincias y la nación. En la organización de los servicios sociales, en cambio, las demarcaciones de atención primaria no coinciden necesariamente con los municipios. Además, salvo en el País Vasco —y parcialmente Castilla y León—, las diputaciones y órganos insulares asimilables quedan con papeles débiles.

Del nuevo modelo organizativo de los servicios sociales se está desplegando sobre todo su primer escalón territorial. Antes de hablar de magnitudes relativas a esta gran operación, es oportuno referirse a circunstancias cualitativas. Una importante consiste en que se está desarrollando el nivel primario de los servicios sociales sin integrar lo que se estaba realizando por entidades especializadas, como el Instituto Nacional de Servicios Sociales, el Instituto Social de la Marina o la ONCE; lo que está disminuyendo la funcionalidad y eficacia de la fórmula. Además, se viene dotando escasamente este escalón primario, así que corre peligro la deseable «comunitarización» de los servicios sociales. Por añadidura, es frecuente excluir conceptual y organizativamente del nivel básico ciertos servicios típicamente primarios —como clubes y hogares de mayores—, por su carácter especializado, de lo que se siguen algunos inconvenientes funcionales.

En cuanto a cómo se está llevando a cabo el proceso de despliegue, se registra la contradicción de que las corporaciones locales —obviamente las más concernidas por la operación— van en muchos casos a remolque de iniciativas centrales (Consejerías de Comunidades Autónomas y Ministerio de Asuntos Sociales).

Pasamos ahora a ofrecer algunos datos indicativos de la magnitud de la oferta primaria. Son del año 1991 y corresponden al Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales en Corporaciones Locales, promovido por el Ministerio de Asuntos Sociales; se trata, sin duda, de la expresión más significativa, aunque no total, de la aplicación de la reforma de los servicios sociales en su primer nivel.

Se registran 777 Centros de Servicios Sociales en el territorio abarcado por el Plan, que representa el 79 por ciento de los municipios y el 83 por ciento de la población. Las aportaciones financieras alcanzaron, en 1991, la cifra de 29.254,5 millones de pesetas, con la distribución por fuentes que se observa en la Tabla 11.1.

TABLA 11.1  
 EVOLUCION DE LAS APORTACIONES FINANCIERAS AL PLAN  
 CONCERTADO DE PRESTACIONES BASICAS  
 DE SERVICIOS SOCIALES EN CORPORACIONES LOCALES,  
 1988-1991  
 (En millones de pesetas)

	1988	1989	1990	1991
<i>Crédito total</i>	5.829,9	11.834,1	20.990,5	29.254,5
Corporaciones Locales	2.418,4	5.368,4	8.421,6	12.075,6
Comunidades Autónomas	1.912,3	3.965,6	7.068,8	9.689,6
Ministerio de Asuntos Sociales	1.499,1	2.499,9	5.449,9	7.589,2

FUENTE: *Memoria anual 1991*, pág. 129.

En estos Centros prestan servicio 11.017 personas. En la Tabla 11.2 puede verse cómo hay dos núcleos hegemónicos claros: el de «información y orientación» —que parece constituir la base de la red de los centros o sedes— y el de «ayuda a domicilio» —que es la principal «fuerza de intervención externa».

TABLA 11.2  
 DISTRIBUCION, POR UBICACION ORGANIZATIVA  
 Y PRESTACIONES DEL PERSONAL, DEL PLAN CONCERTADO  
 DE PRESTACIONES BASICAS DE SERVICIOS SOCIALES  
 EN CORPORACIONES LOCALES, 1991

PRESTACIONES	Plantilla	Prestaciones	TOTAL	
			N	%
Información y orientación	2.548	171	2.719	25
Ayuda a domicilio	591	3.862	4.453	40
Alojamiento alternativo	89	37	126	1
Prevención e inserción	433	701	1.134	10
Fomento de la cooperación	43	59	102	1
Ayudas económicas	1.284	115	1.399	13
Otros	733	351	1.084	10
Total	5.721	5.296	11.017	100

FUENTE: *Memoria anual 1991*, pág. 60.

#### 4 LOS SERVICIOS SOCIALES «ESPECIALIZADOS»

Los servicios sociales que suelen llamarse especializados no han sido objeto de un impulso de conjunto, equivalente al que se viene aplicando en el nivel primario. Además, se da la circunstancia de que las transformaciones acaecidas en este nivel secundario no se vincularon a las del primario, sino que se operaron con aparente autonomía. Si ello fuera así, habría contradicción con la idea de sistema que se maneja en las leyes de la rama. Sería muy prolijo dar cuenta de los numerosos hechos acaecidos en las diferentes áreas de servicios especializados, de modo que sólo se va a hacer referencia a algunas de ellas y de ellos.

##### Familia e Infancia

— *LA FAMILIA*. La cifra de matrimonios viene descendiendo desde 1976. A partir de 1977, comienza el descenso del número de nacimientos. Durante la Transición y años siguientes, se asiste a una transformación de la cultura sexual y familiar que dio lugar a la ruptura de equilibrios familiares, con las consiguientes situaciones problemáticas: abandonos del hogar, separaciones, divorcios... Estos cambios llevan aparejados a menudo condiciones de precariedad emocional y económica. Aunque no se ha producido una demanda efectiva de esos servicios sociales, hay que reconocer su potencial. En ciertos casos esta demanda se hace crónica por efecto de la sedimentación de familias monoparentales. Muchas de éstas se componen de una sola persona y menores dependientes con una gran vulnerabilidad material y afectiva. Más del 80 por ciento de las familias monoparentales tiene cabeza femenina. Existe una fuerte correlación entre la clase social subjetiva y la necesidad de atención social.

Damos por supuesto que las necesidades familiares más elementales serán objeto de atención en el nivel primario de los servicios sociales. Pasando ahora a lo que es nuestro objeto, hemos de decir que no había apenas servicios especializados para asuntos familiares ni se han creado en el período último. En el capítulo de orientación y asesoramiento se registra alguna actividad separada de los servicios de atención primaria a cargo de entidades voluntarias. Por parte oficial, se mencionan, en alguna ocasión, los centros de planificación familiar, pero entendemos que son servicios básicamente sanitarios.



— *LA INFANCIA*. En el área de la infancia se llevaron a cabo varias modificaciones institucionales relativas a la adopción, la acogida familiar, la protección y la reforma. El sentido general de las mismas podría indicarse diciendo que están centradas en los pequeños, de modo que se corresponden con la creciente valoración del niño. Lamentablemente, en nuestra pesquisa para el V Informe FOESSA no hallamos información procedente de una observación sistemática y segura de la aplicación efectiva de las medidas adoptadas, que pudieran estar siendo desvirtuadas en gran parte por las consabidas mediaciones instrumentales.

La atención en régimen de internado de los menores viene asociada al desamparo y la situación conflictiva de los mismos. En cambio, la atención social mediante centros de día de la primera infancia se relaciona en buena medida con el trabajo de las mujeres madres, por eso es tardía la extensión de las guarderías infantiles. Es a partir de los años 60, con el crecimiento del empleo femenino, cuando comienza la demanda de esos servicios. En época de natalidad alta no se proveyó de suficiente equipamiento para su atención, así que con la actual intensificación de la demanda las disponibilidades parecen desbordadas. Conviene recordar que en la atención a la primera infancia, la familia nuclear sigue contando con muchas colaboraciones informales: parientes extranucleares, vecinos, amigos. En cuanto a los servicios profesionales están las empleadas a domicilio, «canguros», niñeras. Respecto a la guarda fuera del hogar están desde las guarderías «subterráneas» hasta las plenamente legalizadas que combinan la atención personal con la educativa. El Ministerio de Asuntos Sociales canaliza subvenciones a las Comunidades Autónomas y Corporaciones locales para la creación o ampliación de servicios para niños de 0 a 3 años.

La consecuencia práctica más elemental e importante consiste en la expansión de la ayuda social a familias con menores en dificultad, a fin de evitar el recurso a las tradicionales figuras jurídicas de protección y de reforma. Así se reivindica el acogimiento familiar como opción más deseable.

En cuanto al internamiento de los menores, parece que se ha ido humanizando y que los centros han reducido considerablemente su tamaño y han adoptado el régimen de convivencia.

En lo que se refiere a la reforma de la infancia en conflicto social, crece la libertad vigilada y bajan los internamientos.

## La juventud

Como consecuencia de la abundante natalidad de los años 60 y primeros de los 70, la población joven presenta ahora una magnitud récord. A pesar de ello, la población joven apenas requiere de servicios sociales. El joven rodeado de circunstancias normales necesita educación, empleo y autonomía. También puede necesitar servicios culturales y recreativos, pero habitualmente no necesita servicios sociales. Estos son para jóvenes que caen en una situación crítica particular, como las toxicomanías, la delincuencia o los embarazos tempranos y no deseados. Los servicios sociales suelen olvidarse de las situaciones de desamparo más generales, como las emancipaciones familiares arriesgadas, sin una autonomía económica efectiva. Esta situación es más frecuente en los niños de protección o reforma. Por ello habría que extender la protección de menores jurisdicada hasta la mayoría de edad civil (dieciocho años).

## Los ancianos

Como los jóvenes, los ancianos han alcanzado una cifra récord en España, con un crecimiento intenso. En 1960 había 2.505,3 miles de personas mayores de 65 años, y en 1991 llegan a 5.352,3. (Ver Tabla 11.3). Pero, al contrario que los jóvenes, cuya tendencia de crecimiento se va a quebrar de inmediato, el subconjunto de los ancianos tiende a seguir creciendo. La demanda de servicios sociales está muy relacionada con la capacidad de autonomía de los ancianos y eso está, como es lógico, relacionado a su vez con la mayor edad. Es oportuno recordar la mayor longevidad de las mujeres. La demanda de servicios sociales también está condicionada por la ayuda familiar que reciben los ancianos. No pocos de los que cuentan con rentas holgadas optan por resolver sus necesidades de ayuda mediante cuidados domésticos privados que, hoy por hoy, no se computan como servicios sociales. De otra parte, la red de solidaridad primaria, sobre todo mediante los hijos, reduce la demanda de servicios sociales. La modernización, no obstante, ha reducido esta práctica tradicional y este es un factor activador de demanda de servicios sociales.

TABLA 11.3  
 EVOLUCION DE LA POBLACION CENSAL TOTAL  
 Y DE 65 AÑOS Y MAS DE ESPAÑA, 1960-1991  
 (En miles de personas)

AÑOS	Población total	De 65 años y más
1900	18.618,1	967,8
1910	19.995,7	1.105,6
1920	21.389,9	1.216,6
1930	23.677,8	1.440,7
1940	25.878,0	1.690,4
1950	27.976,8	2.022,5
1960	30.528,5	2.505,3
1970	34.040,7	3.290,6
1981	37.683,4	4.236,7
1991	38.872,3	5.352,3

FUENTE: INE.

El servicio social gerontológico más tradicional es el asilo de ancianos, que contaba con una importante oferta, sobre todo benéfica privada, para gente sin recursos. En los años 70, la Seguridad Social procuró facilitar al trabajador jubilado espacios de residencia y de ocio bien dotados. En las residencias de la Seguridad Social se da también preferencia a los jubilados con pensiones muy bajas y, por tanto, las plazas eran ocupadas, en su mayor parte, por jubilados válidos y para salvar situaciones de pobreza. Las residencias de la Seguridad Social coincidían en esto con asilos de la Beneficencia. En 1982 las cosas comenzaron a cambiar, tuvo lugar la Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento y la Comisión Nacional Española expresaba una conciencia crítica propugnando la permanencia de los ancianos válidos en sus hogares. En lo que concierne a los servicios sociales se propone dirigir el esfuerzo inversor hacia la creación de residencias para personas incapacitadas. Se aconseja la planificación nacional de servicios sociales para los mayores de forma coordinada y descentralizada. Ahora domina la tendencia a mantener en su medio habitual a la mayoría de los ancianos, dejando las residencias solamente para los más dependientes.

Hay que destacar el esfuerzo realizado en la ampliación del parque de plazas residenciales, aunque no fue suficiente para mejorar la oferta relativa. La expansión de nuestra capacidad residencial no fue mayor que el crecimiento de nuestro estrato de mayores de 65 años, de modo que en 1991 apenas rebasábamos la tasa del 2 por ciento —frente al objetivo, modesto, del 3,5 por ciento, adoptado en el Plan Gerontológico.

### Condición sexual

Aquí se trata de los servicios sociales especializados tanto en mujeres como en hombres, heterosexuales, bisexuales u homosexuales. Hay que advertir que apenas se hace nada en lo que concierne a los hombres, ni siquiera para los de condición homosexual. Lo que predomina son las acciones pro-mujeres. Mediante la Ley 16/83, de 24 de octubre, se produce la creación del Instituto de la Mujer, con carácter de organismo autónomo. Su finalidad es la de promover la igualdad de los sexos y la participación de la mujer en la vida colectiva. En relación con el tema de los servicios sociales, cabe citar una de las trece funciones previstas por la ley, en su artículo 2.11: «Fomentar la prestación de servicios en favor de la mujer y, en particular, las dirigidas a aquellas que tengan una especial necesidad de ayuda». Varias Comunidades Autónomas han seguido la pauta central, creando entidades análogas al Instituto de la Mujer.

La condición femenina está suscitando diversas y abundantes iniciativas de ayuda y promoción de la mujer, pero no todas ellas son encuadrables dentro de la rama de servicios sociales. La acción pro-mujeres tiene cierta tendencia a la autonomía, lo que da lugar a la creación de servicios polivalentes, como los centros asesores y los Centros de Información sobre los Derechos de la Mujer. En cuanto a las intervenciones, muchas consisten en educación emancipadora o niveladora, servicios sanitarios (relacionados con la reproducción) y los servicios sociales propiamente dichos. Una parte de esos servicios entrarían en el apartado de los servicios sociales de atención primaria, como los centros de acogida para mujeres y menores en situaciones difíciles.

El resto de los servicios sociales son escasos. Existe una atención polivalente a la joven que realizan algunas órdenes religiosas femeninas mediante la provisión de alojamiento, formación y gestión de empleo. También hay asociaciones de mujeres separadas y divorciadas, de ayuda mutua. Esta iniciativa ha sido emulada por los varones.

En cuanto a la prostitución, parece que no ha decrecido sino que se está extendiendo, posiblemente como medio de obtención de drogas. Las intervenciones sobre las personas prostituidas, en cambio, parecen haber disminuido. Sin embargo, no se han adoptado políticas públicas resueltas. Tampoco hay esfuerzos importantes desde la iniciativa privada.

## Minorías étnicas

La principal minoría étnica española constitutiva de un área de demanda diferenciada es el pueblo gitano. La población gitana se estima en unas 400.000 personas. Están distribuidos por todo el territorio nacional, aunque más concentrados en Andalucía y en las grandes aglomeraciones urbanas. Es una población mucho más joven que la total de España, con una esperanza de vida menor. La familia mantiene la forma extensa. Una minoría de la población gitana desempeña profesiones tradicionales y prestigiosas (comercio, arte), otro grupo más numeroso se ocupa en actividades autónomas (la chatarra y el cartoneo) o dependientes (temporeros) en permanente inseguridad económica.

Las relaciones tradicionales de ayuda a los gitanos son compatibles y propicias a su posición marginal en lo social y autónoma en lo cultural. La limosna particular o la compra benevolente de bienes o servicios no altera la estructura sociocultural de esta colectividad. A partir de los años 60, se inicia un despliegue de acciones de ayuda al pueblo gitano, algunas de ellas con efectos asimilacionistas, lo que suscita cierto debate. Las asociaciones de gitanos y para ellos juegan un papel importante. En los últimos años, se han aproximado al pueblo gitano las acciones de carácter general y se ha ampliado la participación de entidades privadas. En 1989 se inicia el Plan de Desarrollo Gitano. En el conjunto de lo que se hace en este área, el

peso de los Servicios Sociales especializados es, como cabría esperar, muy leve.

## Extranjeros

La presencia de extranjeros en España se incrementa continuamente. En el curso del pasado decenio, se confirmó el cambio de signo migratorio en nuestro país: España pasó de ser emisor a receptor de migrantes —y esto pese al fuerte impacto de la crisis económica y a los índices de desempleo—. Las demandas específicas de servicios sociales que plantean los extranjeros se relacionan con circunstancias sociales y jurídicas. Por una parte, tienen menores apoyos que los nativos y, por otra, tienen limitados los derechos a la oferta pública, incluso a la privada, de dichos servicios.

Un subconjunto de la población extranjera son aquellos que están en armonía con las normas jurídicas de extranjería, especialmente las que se refieren a residencia y trabajo. La población extranjera residente regular registra una tendencia creciente: de 200.911 residentes en 1982, se pasa a 360.655 en 1991.

Otro subconjunto importante de la población extranjera lo constituyen los extranjeros que están en situación irregular. En los primeros años de los ochenta se acumularon las personas en esta situación y se intentó poner remedio con la Ley del 1 de julio de 1985, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España. La acumulación de situaciones irregulares sigue siendo un problema —no sólo social, sino también político—, que no se soluciona, pues cada año llegan más inmigrantes de Hispanoamérica, Norte de África, países del Este de Europa y otros, acosados por los problemas de sus respectivos países (guerras civiles, desprotección pública, falta de empleo, inseguridad civil, económica y/o social, etc.).

Como alternativas a esta situación, se han creado dos tipos de iniciativas de ayuda. Por una parte, entidades voluntarias que, desde hace bastantes años, han desplegado una discreta red de ayuda a los inmigrantes: Asociación Comisión Católica de Emigración, Asociación de Solidaridad con Trabajadores Inmigrantes (ASTI), el movimiento andaluz pro inmigrante integrado en Andalucía Acoge,

ciertas Delegaciones Diocesanas de Migraciones, algunas Cáritas Diocesanas, servicios sindicales, etc. En segundo lugar, los propios inmigrantes, que crean asociaciones de ayuda mutua o solidaridad interétnica. En ambos casos, se trata de acción social de nivel primario.

Los extranjeros para los que se ha dispuesto una oferta de servicios más específicos son los refugiados y asilados. Los servicios sociales ofrecidos consisten en alojamiento y manutención transitorios, información, orientación, provisión para gastos de bolsillo, etc. Se trata de atención primaria que se realiza a través de INSERSO, Cruz Roja, Comisión Española de Ayuda al Refugiado y Asociación Comisión Católica de Migración. Los servicios sociales para este colectivo se han extendido notablemente en los últimos años. De 1989 a 1992, ambos años inclusive, se registraron 30.568 solicitudes de asilo o refugio, habiéndose resuelto favorablemente 832. De 1985 a 1992, las resoluciones favorables alcanzan a 1.975, afectando a 3.822 personas. La red de servicios de acogida dispone de 721 plazas, 450 del INSERSO y el resto de las entidades concertadas antes mencionadas. Los extranjeros que no tienen la condición especial de asilados o refugiados no pueden recibir atención y además carecen del derecho para utilizar los servicios públicos que se ofrecen a los españoles.

## Discapacidades

Por deficiencias se entienden las menguas o alteraciones de carácter anatómico, fisiológico o psíquico. En España se estima una población del 14,97 por ciento de afectados por deficiencias que originan discapacidades, es decir, alteraciones funcionales manifiestas y manifestadas por los interesados. Tales situaciones se concentran, sobre todo, entre los mayores de sesenta y cinco años. Esta cifra proviene de la *Encuesta sobre discapacidades, deficiencias y minusvalías*, elaborada por el Instituto Nacional de Estadística en 1986. En la Tabla 11.4 figuran los porcentajes relativos a las clases de deficiencias más importantes (téngase en cuenta que una misma persona puede estar afectada por más de una deficiencia). En la Tabla 11.5 se ofrecen las cifras absolutas y relativas correspondientes a las principales clases de discapacidades.

TABLA 11.4  
TASA DE PREVALENCIA DE LAS GRANDES CLASES  
DE DEFICIENCIAS EN ESPAÑA, 1986

CLASES DE DEFICIENCIAS	%
Retraso mental	0,469
Enfermedades mentales	0,472
Otras psíquicas	0,229
De la audición	2,182
De la vista	1,990
Del lenguaje	0,244
Otras	0,496
Físicas, por alteraciones internas	4,925
Del aparato locomotor	5,034
Otras físicas	0,080
Mixtas	0,075

FUENTE: INE, *Encuesta sobre discapacidades, deficiencias y minusvalías*, Madrid, 1987, resumen de la Tabla 29.A.

TABLA 11.5  
FRECUENCIA DE LAS PRINCIPALES CLASES  
DE DISCAPACIDADES EN ESPAÑA, 1986

CLASES DE DISCAPACIDADES	POBLACION AFECTADA	
	N	%
Ver	817.432	2,13
Oír	911.714	2,38
Hablar	194.323	0,50
Otras comunicaciones	220.057	0,57
Cuidado personal	437.403	1,14
Andar	857.837	2,24
Subir escaleras	2.529.049	6,60
Correr	4.031.799	10,52
Salir de casa	812.095	2,12
Ambiental	275.725	0,72
Conducta con uno mismo	387.116	1,01
Conducta con los demás	296.816	0,77

TABLA 11.5 (Continuación)

CLASES DE DISCAPACIDADES	POBLACION AFECTADA	
	N	%
Resistencia y dependencia	1.333.925	3,48
Discap. futuras	20.949	0,90

FUENTE: INE, *Encuesta sobre discapacidades, deficiencias y minusvalías*, Madrid, 1987, resumen de la Tabla 01-A.

La demanda de intervenciones en este área es muy compleja. Se requieren prevención, rehabilitación y adaptación del medio. Para ello hay intervenciones en la sanidad, la educación, los Servicios Sociales, la arquitectura y el urbanismo, etc.

El área de la discapacidad fue objeto de una norma legal especial: la Ley de Integración Social de los Minusválidos, de 7 de abril de 1982. Es una ley muy amplia, en cuanto a las ramas de actividad que contempla y porque asigna amplias responsabilidades a los poderes públicos. En cuanto a los servicios sociales secundarios, no obstante, parece que lo realizado por el sector público en el período es la continuación de la iniciativa anterior del Servicio de Recuperación y Rehabilitación de Minusválidos (SEREM), de la Seguridad Social. Su principal contribución en el nivel secundario de servicios sociales viene consistiendo en la ampliación de la red de centros residenciales de rehabilitación y de asistencia.

La oferta actual de servicios sociales secundarios para discapacitados es compleja, desde el punto de vista organizativo, y mixta, desde el institucional. El INSERSO, transferido y centralizado, mantiene una red de «centros base» especializados, pero de nivel organizativo primario. No procede hablar de ellos aquí. Lo mismo cabría decir de ciertos centros de la ONCE. Han alcanzado gran desarrollo los centros ocupacionales, en su mayor parte del sector voluntario. Crece porque los centros de día para deficientes mentales profundos suelen ser también del sector voluntario; la FEAPS cuenta con 81 centros de este tipo, que atienden a 2.026 usuarios. En cuanto a servicios típicamente secundarios, el INSERSO cuenta con cuatro centros de rehabilitación y plazas de residencia, cinco centros residenciales para grandes afectados de deficiencias físicas y 15 de análoga función para afectados mentales graves. En el sector voluntario, la FEAPS dispone de 38 centros para este tipo de usuarios.

## Toxicomanías

El *alcoholismo* es la toxicomanía más extendida y también la más antigua. Sin embargo, no da lugar apenas a servicios sociales, salvo la acción social de tipo mutualista emprendida por las agrupaciones de Alcohólicos Anónimos. La misma tendencia la encontramos en el *tabaquismo*, cuyo tratamiento es de signo claramente sanitario.

El consumo de *drogas ilegales* se ha extendido sobre todo en los últimos veinte años, dando lugar a intervenciones organizadas de mucha entidad, como el Plan Nacional sobre la Droga de 1985. Debido al aspecto crónico del problema, la droga ha terminado por consolidar un área de demanda de intervenciones sociales. La dependencia física y económica de la droga va acompañada a menudo de desorganización familiar y marginación social, incluyendo el castigo de la justicia. En la Tabla 11.6. se recoge información sobre el desarrollo de la red de servicios, sanitarios y sociales, acogidos al Plan Nacional sobre Drogas. Los centros ambulatorios pasan de 100 en 1986, a 393 en 1992; en este año fueron asistidas 55.450 personas. Las comunidades terapéuticas se incrementaron en el período citado de 41 a 79. En 1992 contaron con 4.973 usuarios.

TABLA 11.6

### EVOLUCION DE LOS RECURSOS SANITARIOS Y DE SERVICIOS SOCIALES, PUBLICOS Y SUBVENCIONADOS, PARA LAS DROGODEPENDENCIAS, ESPAÑA, 1986-1992

AÑOS	Unidades hospitalarias	Centros metadona	Centros ambulatorios	Comunidades terapéuticas
1986	10	9	100	41
1987	43	18	121	58
1988	45	22	143	55
1989	45	46	165	61
1990	48	70	290	62
1991	47	82	327	69
1992	50	113	393	79

FUENTE: DELEGACION DEL GOBIERNO PARA EL PLAN NACIONAL SOBRE DROGAS: *Informe de situaciones y Memoria de actividades*, 1992, pág. 52.

## 5. ACCION SOCIAL FRENTE A LA POBREZA

El cambio de los servicios sociales promovido en el último decenio fue concebido de espaldas a la pobreza. Las leyes, por omisión, lo prueban. Tras la crisis económica que se inicia en 1973, se produce un rebrote de la pobreza, que persistirá; pues bien, el hecho será soslayado por el movimiento renovador de los servicios sociales. Paradójicamente, vinimos a asumir nuestra realidad mirándonos en el espejo de los países ricos: la incorporación en 1985 a la Comunidad Europea nos llevó al 2.º Programa Europeo de Lucha contra la Pobreza. Mediante el mismo, se canalizaron o propiciaron unos pocos proyectos locales. En 1989, siguiendo el ejemplo de la experiencia de otros países europeos, el Gobierno Vasco regula un Ingreso Mínimo Familiar, con el que inicia su plan antipobreza. Salvo una excepción y con más o menos recursos, las Comunidades Autónomas seguirán por ese camino.

A partir de 1984 Cáritas Española retoma la misión de observar el fenómeno de la pobreza en el conjunto nacional (1), mediante una investigación, incluyendo una encuesta nacional que encarga a la consultora EDIS, con el soporte financiero del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (2). El umbral de pobreza relativa escogido fue el de la mitad de la renta media, adoptado por la Unión Europea. Los resultados indican que unos ocho millones de personas en España vivían bajo dicho umbral de la pobreza, que se corresponde con el 20 por ciento de la población total. En la investigación emprendida por Cáritas, se adopta un nivel de «pobreza severa», fijado en 10.000 pesetas por persona. Por debajo de este nivel se sitúan cuatro millones de personas. Esta estimación relativa a la «pobreza severa» de la investigación de Cáritas-EDIS pasó inadvertida, pese a su presunta gravedad. Por el contrario, la cifra de ocho millones de españoles bajo el umbral de la pobreza adoptado por la U. E. causó un gran impacto en la opinión pública.

El Programa Europeo de Lucha contra la Pobreza, tanto en su segunda edición citada, como en la siguiente, procura dinamizar ciertos

---

(1) En los años 60, Cáritas Española inicia una vasta auditoría sobre los problemas sociales del país, en su coyuntura de despegue hacia el desarrollo, que se expresaría en el *Plan CCB*. Los Informes FOESSA tomarían el relevo de este objetivo.

(2) Este trabajo da lugar a la publicación de *Documentación Social. Pobreza y Marginalización*, núms. 56-57, 1984.

barrios, pueblos o comarcas para su crecimiento económico y/o su integración social. Su suma de estas iniciativas con otras semejantes apoyadas por las Administraciones españolas es bastante limitada en relación a la demanda potencial. Se trata más de una selección de operaciones que de una intervención generalizada. Importa destacar que, en estas acciones, los servicios sociales son uno de los instrumentos utilizados.

También se utilizan los servicios sociales, junto a otras ramas de recursos sociales, en los citados programas del Ingreso Mínimo de Inserción, supuesto que el otorgamiento de los subsidios económicos implica la aceptación por los beneficiarios de iniciativas de autopromoción o integración. Para dar una idea del alcance poblacional de estos programas daremos unos datos del primero y, al parecer, mejor gestionado, el del País Vasco. En 1992, el IMI vasco alcanzó a más de 11.000 familias, con una población de 35.000 personas aproximadamente. Al final del año permanecían unas 6.000 familias, lo que significa que la rotación ha sido alta, y esto nos puede indicar que el programa estaba libre en dicha fecha del riesgo de la cronicización.

## 6. DISTRIBUCION DE LA OFERTA POR COMUNIDADES AUTONOMAS

En el Estado unitario y autoritario del régimen anterior se produjo una apreciable uniformidad de los servicios sociales, con notorias disparidades cuantitativas en su distribución territorial. En nuestro actual Estado democrático de las Autonomías parece registrarse un predominio de la imitación de formas técnicas sobre la diferenciación. Ni siquiera las Comunidades con competencia exclusiva en servicios sociales parecen haber utilizado esta competencia para la creatividad institucional o técnica. En lo que se refiere a la distribución cuantitativa, en cambio, seguimos encontrando fuertes disparidades. No puede decirse si, en su conjunto, son mayores o menores que las evocadas del régimen franquista; sí puede apuntarse que el sistema autonómico las torna más amenazantes para la igualdad de oportunidades de los ciudadanos, toda vez que éstas se ofrecen compartimentadas por Comunidades Autónomas, es decir, que se ha parcelado el «distrito único» anterior.

La Administración General del Estado ha puesto en aplicación el citado Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales



en Corporaciones Locales, con objeto de homogeneizar las formas y equilibrar la extensión de los nuevos servicios sociales del nivel primario en todo el territorio nacional. No participan en el Plan las Comunidades Autónomas Vasca y Navarra, por su régimen de concierto económico especial con la Administración General del Estado; también quedan excluidas, seguramente por su régimen dependiente, Ceuta y Melilla. Disponemos de información estadística del Plan que muestra que su alcance es grande; sin embargo, los datos que se pueden manejar (3) no son adecuados para discernir los logros en términos de igualación cuantitativa de la oferta por Comunidades Autónomas. En sentido contrario, contamos con información que muestra la desigualdad del esfuerzo económico relativo: para los años 1991 y 1992 conjuntamente, la inversión media del Plan se cifró en 1.695 pesetas por habitante; la mayor aportación relativa se produjo en las Islas Baleares, con 3.130 pesetas por habitante; en el extremo opuesto se encuentra la Comunidad de Madrid, con 1.123 pesetas; la relación entre ambas cifras es de 2,78.

Los datos de un servicio a la sazón no transferido a las Comunidades Autónomas de «vía lenta», como es la ayuda a domicilio del INSERSO para personas ancianas, son los siguientes: en 1992, la media de beneficiarios entre la población de 65 y más años fue de 1,17 por ciento; Extremadura presenta la tasa más alta, 3,16 por ciento; la más baja corresponde a Asturias, con 0,80; el cociente entre ambas cifras es de 3,09.

En el nivel secundario de los servicios sociales, el recurso de mayor coste unitario y total es, sin duda, la residencia para ancianos. Disponemos de una información apreciable de su evolución en el tiempo que corresponde a los años 1963, 1982, 1988 y 1991. La Comunidad Autónoma mejor dotada en 1991 es Navarra, con una tasa de plazas por habitantes de 65 y más años de 3,88 por ciento —por encima del objetivo del Plan Gerontológico—. En 1988 también era Navarra la que ocupaba la mejor posición en la relación de plazas, siendo segunda en 1982 y cuarta en 1963. Canarias registraba la tasa más baja en 1991, con 1,16 por ciento. Era también la última en la relación de 1988, la duodécima en 1982 y la penúltima en 1963.

---

(3) Ministerio de Asuntos Sociales: *Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales en Corporaciones Locales*, Memoria Anual 1991.

Aun habiendo diferencias entre las distintas Comunidades Autónomas, puede decirse que predomina la estabilidad de posición relativa sobre la movilidad. Este hecho se alivia por la circunstancia de que la brecha entre los extremos es menor en las estadísticas de los años 1991 y 1988 que en las de 1982 y 1963. Hay que advertir, por otra parte, que desde la irrupción de la Seguridad Social, sobre todo a partir de los años 70, en la acción gerontológica, se dispone de un lote creciente de plazas residenciales que se ofrecen en régimen de «distrito único».

Las disparidades territoriales deben ser aún mayores en el plano local, a juzgar por los siguientes datos de 1988: los Ayuntamientos del País Vasco invirtieron en Asistencia Social 1.839 pesetas por habitante; los de Galicia, 126; la relación es de 14,59. Es presumible que esta brecha se haya estrechado por la acción del Plan Concertado.

## 7. BALANCE INSTITUCIONAL

En este apartado se aborda el fenómeno de la distribución institucional de la producción de los servicios sociales. La tendencia fundamental de 1982 a 1992 ha sido la de construir un sistema público de servicios sociales (o mejor dicho, 17 sistemas públicos, uno por cada Comunidad Autónoma), sin embargo, no puede olvidarse la participación de otros agentes productores y gestores de la rama: organismos públicos, empresas, entidades voluntarias y, naturalmente, la familia. Es importante destacar que una parte de los apoyos personales se proveen mediante agentes no organizados, informales. Se carece de información completa sobre este punto, pero el V Informe FOESSA se ocupa del principal de estos agentes, que es la familia.

### La familia providente

Las familias se ocupan y atienden en su propio hogar a sus miembros más vulnerables. Es muy habitual la capacidad de autocuidado que se da en la familia española. Estas situaciones son más frecuentes en las familias de menor nivel social. Es posible que los factores materiales sean determinantes y que la menor capacidad económica fuerce a la autoprovisión. Es muy posible también que las situaciones críti-

cas se den con más frecuencia entre las familias de menores recursos. (Ver Tabla 11.7.)

TABLA 11.7  
CUIDADOS EN EL PROPIO HOGAR FAMILIAR,  
SEGUN CLASE SOCIAL SUBJETIVA DE LA FAMILIA  
(Porcentajes)

CASOS	CLASE SOCIAL SUBJETIVA					
	Total	Alta y media alta	Media	Media baja	Obrera	Pobre
TOTAL (N)	8.500	469	4.195	1.613	2.047	177
Hijos con discapacidades graves	1,5	1,6	1,2	1,4	1,7	6,1
Enfermo crónico	2,2	1,3	2,0	2,6	2,5	4,7
Persona mayor dependiente	5,2	4,3	4,8	5,3	6,1	6,9
Persona ajena a la familia	0,4	0,8	0,3	0,3	0,5	0,2

FUENTE: Encuesta FOESSA 1993.

También parece existir una cierta asociación estadística de la mayor frecuencia de los cuidados familiares con la religiosidad, especialmente entre los católicos. Podría hablarse de una causalidad moral, pero también es posible que la religiosidad sea un factor intermedio y que se relacione con el bienestar material. (Ver Tabla 11.8.)

TABLA 11.8  
 CUIDADOS EN EL PROPIO HOGAR FAMILIAR, SEGUN RELIGIOSIDAD DEL ENTREVISTADO  
 (Porcentajes)

CASOS	Total	RELIGIOSIDAD							
		Muy buen católico	Católico practicante	Católico no muy practicante	Indiferente	Agnóstico	Ateo	Otra religión	N/S o N/C
TOTAL (N)	8.500	398	2.153	1.849	665	298	287	103	35
Hijos con discapacidades graves	1,5	1,8	1,8	1,6	1,4	2,2	1,1	2,9	5,8
Enfermo crónico	2,2	2,6	2,6	1,9	1,0	4,1	1,6	3,5	—
Persona mayor dependiente	5,2	6,2	6,9	5,9	3,5	3,0	3,7	5,1	8,4
Persona ajena a la familia	0,4	0,3	0,3	0,2	0,3	1,2	0,3	0,9	3,8

FUENTE: Encuesta FOESSA 1993.

Las proporciones de cooperación intergeneracional familiar registradas son las siguientes:

TABLA 11.9

COOPERACION DE FAMILIA EXTENSA, SEGUN CLASE SOCIAL  
SUBJETIVA DE LA FAMILIA  
(Porcentajes)

MODALIDADES DE COOPERACION	CLASE SOCIAL SUBJETIVA					
	Total	Alta y media alta	Media	Media baja	Obrera	Pobre
TOTAL (N)	8.500	469	4.195	1.613	2.047	177
Los padres ayudan habitualmente a						
hijos casados y nietos	20,4	21,4	19,3	21,6	21,6	18,7
Los hijos casados viven en casa de los padres	4,2	3,1	3,6	4,6	5,2	7,0
Hijos casados y emanci- pados ayudan a padres mayores	10,2	12,6	9,3	10,6	10,2	21,0
Padres mayores viven en el hogar de un hijo	5,7	5,5	5,9	5,8	5,4	6,4

FUENTE: Encuesta FOESSA 1993.

A la vista de estos datos se puede mantener la hipótesis de la *modernización contrariada*. En este sentido, entendemos por tal el que un proceso de modernización como el que ha vivido la nación española, normalmente propicia la emancipación temprana de los hijos, la nuclearización de la familia y, por tanto, la búsqueda de los servicios sociales para satisfacer las necesidades personales. Lo que está sucediendo, sin embargo, es que las crisis económicas sucesivas bloquean esas tendencias de cambio. A causa del desempleo existen grandes dificultades para la incorporación laboral y para la emancipación económica de los jóvenes. Desde el ángulo inverso, hay que constatar también la disposición de acogimiento de los mayores por los jóvenes. En torno al 40 por ciento de los hogares encuestados participan

de relaciones de ayuda por parte de la familia extendida. La clase social subjetiva no está asociada a la variación en la ayuda genérica de padres a hijos ni en la recíproca. En cambio, el «acogimiento familiar» sí parece ser más frecuente en las clases bajas.

Es previsible una recuperación funcional de la familia en asuntos de ayuda personal y esta perspectiva conlleva la necesidad de apoyo material a las familias. Tanto ética como técnicamente no es aceptable cargar a la familia con cuidados enervantes sin prestarle servicios de apoyo. La atención a un hijo con deficiencia mental profunda, la incorporación social de un familiar enfermo mental, la tutela de un cónyuge afectado de Alzheimer o la asistencia a una madre dependiente pueden rebasar la capacidad psíquica y física de una persona y de una familia. Hacen falta centros de día, centros de internamiento ocasional, apoyos económicos, terapia familiar, etc., que apenas se están iniciando.

### Distribución institucional

El V Informe FOESSA ofrece la siguiente distribución institucional de los servicios sociales que aparece en la Tabla 11.10:

TABLA 11.10

UTILIZACION DE SERVICIOS SOCIALES POR MIEMBROS  
DE LA FAMILIA DEL ENTREVISTADO,  
SEGUN DEPENDENCIA INSTITUCIONAL  
(Porcentajes de familias)

SERVICIOS SOCIALES	DEPENDENCIA INSTITUCIONAL DE LOS SERVICIOS				
	Total		Empresa privada	As. sin fin de lucro	Adm. Pública
	Núm.	%			
TOTAL	482	5,67	1,14	1,47	3,07
Internado de menores	30	0,35	0,10	0,11	0,11
Educación compensatoria u ocupacional	52	0,61	0,16	0,09	0,36
Servicios para ancianos	126	1,48	0,30	0,18	0,98
Servicios para discapacitados	99	1,16	0,30	0,14	0,71

TABLA 11.10 (Continuación)

## DEPENDENCIA INSTITUCIONAL DE LOS SERVICIOS

SERVICIOS SOCIALES	Total		Empresa privada	As. sin fin de lucro	Adm. Pública
	Núm.	%			
Programas para la mujer	33	0,38	0,02	0,15	0,22
Programas para gitanos	14	0,16	—	0,09	0,05
Integración social, en general	19	0,22	0,02	0,05	0,14
Ayuda a domicilio	65	0,76	0,11	0,45	0,18
Rehabilitación de toxicómanos	44	0,51	0,09	0,16	0,27

FUENTE: Encuesta FOESSA 1993.

Con estos datos se puede afirmar que la oferta de servicios sociales de los que disponemos en España es claramente de tipo mixto; en ella hay una parte importante de oferta comercial y voluntaria. En la distribución institucional de la utilización de servicios sociales, por clases sociales subjetivas —los encuestados se autosituaban en clase alta o media alta, clase media, clase media baja, clase obrera y clase pobre—, se puede apreciar una asociación esperada: a mayor nivel social más frecuente es el uso de la oferta mercantil. Las frecuencias relativas a las entidades voluntarias no presentan una tendencia definida. Los servicios del sector público son aprovechados más intensamente por la clase pobre que por cualquier otra, y la clase obrera presenta un porcentaje menor que el correspondiente al conjunto y que el de la clase media baja. Parece, pues, que estamos ante un cierto fallo en la política de redistribución.

### La oferta privada y el voluntariado

En el 7,4 por ciento de las familias encuestadas manifiesta que alguno de sus miembros participa personalmente en organizaciones voluntarias de ayuda social. El 18,1 por ciento de las familias encuestadas contribuyen económicamente de manera regular a obras sociales voluntarias.

Tras la muerte de Franco, y hasta muy avanzados los años ochenta, lo privado social —y más aún lo mercantil— fue considera-

do por un amplio sector ideológico de dudosa legitimidad en el Estado de Bienestar pendiente. Se anatemizaba la ideología que propugna el pluralismo en la gestión de las coberturas sociales y se veía con reticencia la mera constatación empírica del papel que jugaba la acción voluntaria. En poco tiempo, se han producido cambios en esta expresión ideológica. La idea del Estado de Bienestar se ha dissociado de la de pleno empleo. Además, a mediados de los ochenta comenzó lo que se llamó el «desencanto político», que trajo consigo una crisis de fe en el Estado. Así parece que la sociedad civil ha recuperado parte del protagonismo en la forma de la acción voluntaria. Las entidades españolas que la realizan financian gran parte de sus actividades y su mantenimiento organizativo con caudales públicos. Aportan cuantiosos recursos propios —sobre todo humanos—, pero también son un factor de incremento de la demanda, por la circunstancia indicada.

A finales de 1992 estaban registradas en el Ministerio del Interior unas 123.275 entidades, de las que se mantenían en activo unas 118.809. De las relacionadas con los servicios sociales, citaremos las siguientes: 3.125 del área de «Disminuidos físicos, psíquicos»; 6.802, «Familiares, Consumidores, Tercera Edad»; 6.300, «Filantrópicas»; 13.500 de «Vecinos».

Las asociaciones religiosas relacionadas con los servicios sociales son de varios tipos. De su conjunto, en torno a un 25 por ciento podrían estar dedicadas a la acción social.

La Iglesia católica española está integrada por 65 diócesis, que cuentan con un instrumento específico para la acción social, Cáritas Diocesana. En 1992, las Cáritas diocesanas invirtieron casi 10.500 millones de pesetas. El conjunto de las diócesis cuentan con unas 22.000 parroquias, una décima parte de ellas tienen constituida su propia Cáritas, pero son muchas más las que ejercen labores de servicio social.

Entre las corporaciones de derecho público, las hay de carácter obligatorio, como los colegios profesionales, y voluntario, con el caso de la ONCE. En lo que respecta a esta última, su acción principal es de tipo económico-social: la explotación de un juego —el conocido «cupón»— que da lugar al empleo de expendedores, administradores y directivos. Los servicios sociales para afiliados de la

propia ONCE se aplican principalmente a rehabilitación, perros-guía, integración laboral, tercera edad, ayuda a ciegos con otras deficiencias asociadas, ayuda a domicilio, alojamiento y convivencia, y drogodependencias.

Las fundaciones son otro cauce clásico de la acción social voluntaria. En este momento la tutela de estas entidades se reparte entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas de la «vía rápida». El Centro de Fundaciones brinda la siguiente información del año 1992: de 1.992 fundaciones consideradas actúan en campos relacionados con los servicios sociales las siguientes: de Beneficencia, 210; de Asistencia Social, 486, y de Desarrollo Comunitario, 157.

Por su origen institucional, es oportuno recordar ahora el papel desempeñado por las Cajas de Ahorro. Prefieren, en general, la acción cultural a la social, pero ésta no deja de ser importante, ya que de 131.296 actividades registradas en el año 1992, 30.618 correspondieron al área asistencial. Esto representó una inversión de 12.446,6 millones de pesetas.

## **Oferta de servicios sociales en las Administraciones Públicas**

Los datos de que disponemos son los de los gastos en servicios sociales hasta el año 1988. Hace diez años, la principal aportación provenía de la que hoy se llama Administración General del Estado, principalmente mediante el INSERSO y el Instituto Nacional de Asistencia Social (INAS). Al producirse las transferencias de servicios a las Comunidades Autónomas, éstas han ido haciéndose con el liderazgo, a la vez que vaciaban el subsector central. El conjunto de estas dos acciones parece seguir una tendencia creciente. Hasta la fecha mencionada, las Diputaciones Provinciales y órganos equivalentes hacían más aportaciones que los Ayuntamientos y seguían una trayectoria ascendente —pese a la postergación de las provincias en la reforma de los servicios sociales—. Las aportaciones de los municipios, que también debieron de incrementarse en el decenio de los años 80, habrán experimentado seguramente un estirón fuerte en los años pasados inmediatos por el estímulo del Plan Concertado al que nos hemos referido anteriormente. En general, cabe decir que la ten-

dencia de crecimiento del sector público en materia de servicios sociales es positiva.

## 8. DIMENSION INTERNACIONAL DE LOS SERVICIOS SOCIALES DE ESPAÑA

Los compromisos y acuerdos de España con otros países y organismos supranacionales están relacionados con la progresiva internacionalización que estamos experimentando en los últimos años. A continuación se revisan algunos de los principales. Se advierte, no obstante, que tales compromisos y acuerdos internacionales causaron poco impacto en los servicios sociales.

— *EL SISTEMA DE NACIONES UNIDAS.* Las actuaciones de las Naciones Unidas más notorias son las relacionadas con la seguridad. Las sanitarias o educacionales, en cambio, quedan en un plano secundario. De éstas se ocupan, respectivamente, la OMS y la UNESCO. La infancia ha suscitado la atención de las Naciones Unidas de una forma particular. El año 1989 fue dedicado a la infancia y el 20 de noviembre de ese año se aprobó la Convención sobre los derechos del Niño. España la ratificó en enero de 1991.

La lucha contra la discriminación de la mujer y racial son también frentes típicos de Naciones Unidas. No obstante, tanto las declaraciones como las convenciones adoptadas se refieren a igualdad de trato, no a servicios sociales específicos.

Las Naciones Unidas también ha promovido sucesivos acuerdos y convenciones sobre refugiados. En julio de 1951 se aprobó la Convención sobre el Estatuto de Refugiados. El artículo 23 de dicha Convención se compromete a la «asistencia» pública de los Estados para los refugiados, en la que pueden entenderse incluidos los servicios sociales.

La discapacidad ha sido objeto de varios textos programáticos de Naciones Unidas. La Declaración de los Derechos del Retrasado Mental se aprueba el 20 de diciembre de 1971. En su artículo 2 se implican los servicios sociales específicos pertinentes. La Declaración de los Derechos de los Impedidos fue proclamada el 9 de diciembre de 1975. El artículo 6 de este texto incluye también de forma genérica los servicios específicos requeridos por las personas con discapaci-

dad. El Programa de Acción Mundial para las Personas con Discapacidad fue aprobado el 3 de diciembre de 1982. En este largo texto se contienen previsiones relativas a toda suerte de servicios específicos de rehabilitación. Por el contrario, se omiten los tradicionales servicios sociales de asistencia a individuos dependientes.

Las toxicomanías también han sido objeto de una atención continuada por parte de Naciones Unidas, pero se contempla fundamentalmente el asunto del tráfico ilícito de sustancias estupefacientes y psicotrópicas.

— *CONVENIOS DE SEGURIDAD SOCIAL.* España suscribió a partir de 1966 convenios y acuerdos bilaterales sobre Seguridad Social con veintiocho Estados. Estos instrumentos comprometen a los firmantes a prestar atención social a sus habitantes en régimen de reciprocidad. El núcleo de aplicación de tales contratos viene constituido por lo que se denominan prestaciones básicas de la Seguridad Social, pero en once de los casos se incluyen las complementarias, es decir, los servicios sociales y/o la asistencia social. La incorporación de España a la Comunidad Europea dio lugar a la hegemonía de sus normas sobre Seguridad Social, quedando en una posición de subordinación las que se han mencionado aquí.

— *CONSEJO DE EUROPA.* España forma parte del mismo desde 1977. El Consejo de Europa viene promoviendo una serie de acuerdos, algunos de los cuales inciden en la acción social y en los servicios sociales. El Convenio Europeo de Asistencia Social y Médica se aprobó en 1953 y por el mismo los Estados se comprometen a las prestaciones mencionadas en régimen recíproco. La asistencia social de la que aquí se trata consiste en ayuda material y personal circunstanciales para situaciones de carencia de recursos.

En 1950 se aprueba el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos. Con él se garantizan los derechos civiles o sociales de la primera parte de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de Naciones Unidas, quedando pendientes los de la segunda parte. La Carta Social Europea del año 1961 aprueba los de la segunda parte.

— *COMUNIDAD EUROPEA.* El jalón que marca el camino hacia la Comunidad Europea es el *Tratado de Roma*, suscrito el 25 de

marzo de 1957, por el que se crea la Comunidad Económica Europea (CEE). En diversos artículos se encomienda a esta Comunidad la elevación del nivel de vida, la libre circulación de personas, servicios y capitales; se crea el Fondo Social Europeo, «con objeto de mejorar las posibilidades de empleo de los trabajadores y contribuir a la elevación de su nivel de vida»; se expresa el compromiso de los Estados en pro de la «mejora de las condiciones de vida y trabajo de los trabajadores, a fin de conseguir su equiparación por la vía del progreso»; se encomienda a la Comisión que promueva la colaboración entre los Estados miembros en todas las materias sociales que se relacionan con el mantenimiento de la fuerza de trabajo: empleo, derecho de trabajo, formación y perfeccionamiento profesional, seguridad social, higiene y seguridad del trabajo, relaciones industriales; se promueve la igualdad de retribución entre los sexos y las vacaciones retribuidas. Resulta muy claro que en cuanto a objetivos, este tratado pone los resultados económicos al servicio de la sociedad: nivel de vida, condiciones de trabajo, etc. Pero hay que reseñar que los servicios sociales para la ciudadanía no tienen cabida en las políticas sociales para los trabajadores de las Comunidades Europeas iniciales.

Hay un cambio de rumbo con el *Programa de Acción Social* de 1974. En el preámbulo de esta norma se afirma el carácter instrumental de los objetivos económicos del Mercado Común Europeo, que deben estar al servicio de la mejora de la calidad y del nivel de vida. En sus disposiciones ordenan el logro de estas metas sociales: pleno y mejor empleo, mejora de las condiciones de vida y de trabajo, participación de los interlocutores sociales en las decisiones socio-económicas y sociales de la Comunidad y de los trabajadores en la vida de las empresas. Igualmente, da impulso a la norma contra la discriminación por razones de sexo en el trabajo, y presta atención a los trabajadores con discapacidades, a los jóvenes y a los de mayor edad, así como a las situaciones de pobreza.

Además, en 1989, se firmó la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales de los Trabajadores, con la autoexclusión del Reino Unido. La Carta roza los servicios sociales para la ciudadanía en los puntos de igualdad de trato para hombres y mujeres e integración social de personas con minusvalías.

Por otra parte, en 1992, con ocasión de la firma del Tratado de la Unión Europea, se firmó un *Protocolo sobre Política Social*, con la

autoexclusión también del Reino Unido. En este Protocolo se establecen los términos de la intervención comunitaria en las materias de política laboral.

Tras su ingreso en la CEE, España accede a todos los programas sociales en vigor, algunos de los cuales afectan a los servicios sociales. Entre ellos destacamos: el *Programa HELIOS*, que es un programa desarrollado por la CEE en 1988 en favor de las personas con minusvalías. Su objetivo es la autonomía personal y la integración social de estas personas. El *Programa Horizon*, que se desarrolló para la integración económica y social de personas con discapacidades y otros grupos con dificultades específicas de integración. Entre estos grupos se incluyen los que venían siendo objeto de los programas de lucha contra la pobreza.



# Ocio y estilos de vida (\*)

---

## INTRODUCCION

### Concepto de ocio

El concepto de ocio, tal como está extendido hoy en la sociedad europea, es un tiempo posterior al trabajo cuya funcionalidad es la de reposición de fuerzas, de diversión y de desarrollo de potencialidades culturales superiores. Desde este punto de vista, se puede hablar del advenimiento de un nuevo tipo de sociedad en la que el bienestar y el tiempo libre constituyen los quicios centrales de su organización y su funcionamiento. Esto ha implicado un abandono progresivo de la ética del trabajo que habría constituido el soporte de la sociedad capitalista industrial. El ocio se reduciría, pues, a las sociedades avanzadas, dando por supuesto que no ha existido —en el sentido dicho— en las sociedades tradicionales ni en las llamadas del Tercer Mundo.

En la sociedad actual, el ocio ha comenzado a ser entendido como un tiempo central, como una conducta normal y funcional para el desarrollo integral de la persona. Esto conlleva que el ocio no puede ser entendido como un fenómeno social marginal sino como un fenómeno social central.

Todos los autores coinciden en cuatro características que definen el ocio:

a) Un tiempo al margen del trabajo y de la subsistencia, que coloca al ocio en relación directa con el trabajo.

---

(\*) Es una síntesis del capítulo 12, original del V Informe FOESSA, dirigido por Ignacio RUIZ OLABUENAGA, págs. 1881-2073.

b) Un conjunto de actividades específicas que lo relaciona directamente con el mundo del juego.

c) Una serie de experiencias emocionales, funcionales por sus consecuencias terapéuticas, educativas y formadoras de la personalidad, que lo relaciona con el mundo de las emociones.

d) Una condición de iniciativa y de libertad personales que lo relaciona con el mundo de la libertad y de la no-necesidad.

Dentro de este marco de referencia, el estudio del ocio en España consistiría en comprobar, o bien que la sociedad española ha alcanzado el nivel suficiente de opulencia como para poder exhibir comportamientos sociales de ocio, o bien las semejanzas y diferencias que la sociedad española presenta frente al resto de los países más avanzados. Sin embargo, este planteamiento no es compartido por todos los autores y algunos de ellos prefieren entender al ocio contemporáneo como un estado de ánimo o vivencias de emociones más que como un tiempo libre de trabajo. Desde este punto de vista, se analiza como un comportamiento social que no es exclusivo de las sociedades avanzadas sino que es universal y está presente, con mayor o menor grado de legitimidad, en todas las culturas. No se puede ignorar la importancia de la experiencia psicológica para entender el ocio. Porque, al fin y al cabo, es «uno de los pocos enclaves en donde, incluso en las sociedades industriales, la gente puede ir a buscar —con moderación, pero con pleno consentimiento público— excitación emocional, y en donde puede exhibirla, hasta cierto punto y en forma regulada socialmente» (1).

El ocio desempeña una función de antídoto de las rutinas de la vida porque su verdadera naturaleza no es la posesión del tiempo sino su utilización par la búsqueda de un tipo específico de emociones. Esta multiplicación de facilidades de consumo no basta para demostrar un mayor nivel de intensidad o una difusión mayor de la búsqueda de emociones características del ocio. Es imposible, probablemente, demostrar si es mayor el tiempo y la búsqueda de ocio en nuestra sociedad de lo que lo era en las sociedades antiguas. Hay una característica que diferencia al ocio contemporáneo del que está presente en

---

(1) Nobert ELIAS y Eric DUNNING: *The quest for excitement in leisure*, Basic Blackwell, Oxford, 1986, pág. 100.

otras sociedades y es su definición social, que lo eleva a la categoría de derecho ciudadano universal e inconfesable. El ocio contemporáneo no puede entenderse como un fenómeno social exclusivo de las sociedades contemporáneas, industrializadas, opulentas o no. El ocio de las sociedades primitivas rivalizaba en intensidad emocional y en extensión participativa de sus fiestas y ritos tribales. El ocio refleja así una conducta social universal, que adquiere una manifestación específica en cada tipo de sociedad.

### Patrones históricos

Los patrones del ocio han cambiado sistemáticamente a lo largo de la historia del hombre. La sociedad industrial ha impuesto progresivamente los suyos propios. Esos patrones suponen unos cambios tan fuertes que han llevado a algunos autores a hablar de una revolución cultural silenciosa, escondida, pacífica y profunda. Los principales cambios serían los siguientes:

a) El ocio se ha masificado y universalizado. Ya no es un fenómeno juvenil, sino que la edad adulta y la Tercera Edad son un elemento esencial. El ocio se ha constituido en un derecho cívico que ha obligado a las administraciones públicas a una política específica para su provisión institucional. Ha perdido las connotaciones de clase social.

b) La práctica del ocio ya no es un comportamiento regido por normas rígidas sino que es una conducta por elección. Se trata cada vez más de una elección estrictamente personal que implica un proyecto biográfico. Lejos de ser una actividad secundaria puede llegar a constituir una plataforma de promoción social. Se convierte en mediación entre la identificación personal y la pertenencia social. Constituye en sí mismo un estilo de vida, parcialmente independiente de las variables edad, género y clase social.

c) El ocio ha comenzado a ocupar un puesto central en la economía de mercado por todos los productos accesorios que tiene que suministrar, por las inversiones gigantescas que reclaman sus instalaciones, por el marketing y la publicidad que lo acompañan, por su presencia intensa en los *mass media*, etc.

d) El ocio constituye en la vida social contemporánea un tiempo privilegiado de la acción social individual. Ahora se da una división más profunda, cualitativamente distinta, entre el tiempo de ocio y el tiempo de trabajo.

e) La ampliación de una actitud espectadora: el deporte, gracias a los medios de comunicación de masas y muy especialmente a la retransmisión por satélite, se ha transformado en exposición mundial global. Este replanteamiento del deporte como consumo masificado introducido por el auge de espectadores puede aplicarse también a la música, la danza, el teatro, la literaturá.

El ocio ha dejado de ser un tiempo fuera de, después de, al margen del trabajo, para ser un tiempo paralelo a, y punto de referencia de... el trabajo. La oferta de ocio de la que un individuo dispone en una sociedad como la nuestra es tal (en términos de cine, teatro, deportes, arte, información científica, política y económica) que dispone de más recursos, documentación, información y asesoramiento de los que cualquier entendido podía disponer en tiempos pasados. El mito de una sociedad masivamente atontada por efecto de la televisión es un estereotipo, en buena parte, falso y sin base documental.

### La ciudadanía del ocio

El ocio como derecho social introduce un concepto nuevo de ciudadanía en el sentido de que amplía y democratiza esferas de la vida social y personal que antes estaban reservadas a ciertos estratos de edad, de sexo o de condición socioeconómica. El ocio como valor cultural tiene ahora una nueva legitimidad, ya que es valorado no tanto por sus cualidades terapéuticas y de descanso del trabajo sino por su naturaleza placentera y hedonística. La emoción sustituye a la racionalidad instrumental. Merece la pena aludir a algunos estilos de vida que surgen en nuestra sociedad fomentados por esta nueva ciudadanía.

- **EL FAMILISMO.** Estamos en una sociedad en la que más del 90 por ciento dispone de aparato de radio y de televisión, donde en más de la mitad de los hogares se lee diariamente la prensa y se dispone de aparatos de audición de música. El hogar moderno es, en gran medida, el espacio de acceso a la cultura literaria, musical y artística,

pues ofrece unas condiciones de oferta tales que el disfrute del ocio se está orientando vertiginosamente hacia el marco hogareño.

- **EL DERECHO A LA CULTURA.** El tiempo libre se ha convertido en uno de los mecanismos más poderosos para la democratización y la universalización del derecho a la cultura. Cada día son más numerosos los caminos hacia el enriquecimiento cultural de los ciudadanos y cada día son mayores las aspiraciones sociales a poder acceder a ello.

- **LA PROLIFERACION DE FORMAS.** La nueva ciudadanía conlleva el descubrimiento y el cultivo de formas de ocio cada vez más nuevas, insólitas y a veces extravagantes: *puenting*, supersafaris, simulacros de guerras, los llamados deportes californianos...

- **LA ALTERNATIVA INDIVIDUALIZADA.** El ocio permite cada vez más una elección en función de la vida cotidiana que el sujeto quiere fijarse. El individuo elige su ocio y se individualiza en él, así la práctica del ocio adopta una forma contraria a la del familismo antes mencionado.

- **LA COTIDIANEIDAD.** El ocio no se vive como un acto separado de la rutina cotidiana sino que es objeto de tertulia habitual, de continuidad con el resto de las prácticas de cada día. El confort del hogar es el marco de ocio preferido por la mayoría de la sociedad. La mayoría prefieren los espectáculos que ofrecen la radio y la televisión a la práctica directa y activa de los tipos de ocio. Los que practican el ocio de una forma activa se estructuran en pequeños submundos autónomos e independientes entre sí, constituyendo estilos de vida homogéneos.

## El ocio en la sociedad española

Los españoles, así como los europeos en general, cada vez disponen de más dinero y tiempo para el ocio. El viaje y el juego gozan de importancia creciente. Los españoles consumen diariamente en torno a las tres horas de TV. Aumenta rápidamente el número de abonados a la TV. Hay que destacar el hecho de que una parte importante de los programas de TV son de importación norteamericana. También se constata que los españoles acuden cada vez menos a las salas de cine. Compran cada vez más discos de música, publican y leen más



libros y en torno a la mitad salen de vacaciones. Los europeos también dedican cada vez más tiempo y dinero a sus actividades de ocio. Además esto conlleva una insatisfacción con el presente y una preocupación por el futuro que hace que los viajes y las formas diversas de aventura se multipliquen como formas de sustituir la realidad. A pesar de las fuerzas de uniformización que imponen los viajes, la música o la TV, las disparidades culturales, geográficas y climáticas son tales que impiden hablar de un estilo común y uniforme, haciendo que pueda hablarse de estilos o tipos de ocio. La disponibilidad económica es el factor más discriminante.

En España ha aumentado la afición deportiva considerablemente en los últimos años, especialmente en algunos deportes, como el atletismo, el fútbol, el karate, la natación. También han aparecido nuevos tipos de deportes, como los llamados californianos (*surf*, etc.).

El cine y la música son las dos actividades más queridas por los españoles después de la TV. Las prefieren al teatro y a las visitas a los museos o los conciertos. La lectura de diarios y revistas también ha sufrido incrementos considerables en los últimos años. Conforme al Estudio General de Medios de 1987, un promedio de 8.301.000 españoles leen diariamente el periódico y 14.524.000 leen semanalmente revistas.

En lo que se refiere a la lectura de libros, sin embargo, la sociedad española presenta índices muy bajos aún: el 40 por ciento de los españoles no lee un libro nunca, el 84 jamás visita una biblioteca y el 20 por ciento no sólo no lee sino que ni siquiera tiene un solo libro en su hogar. La compra de libros es una actividad claramente urbana, relacionada con el nivel académico de los individuos y con los niveles superiores de actividad laboral. La media de libros/individuo en el período de un año es de 3,3. Pero si consideramos sólo a aquellos que realizaron alguna compra (37 por ciento de los individuos), la media se eleva a nueve libros, sin contar los libros escolares.

En la misma línea de marginación está el mundo del arte, por el que los españoles no parecen sentir mucho interés. La visita a los museos es prácticamente testimonial y solamente un 10 por ciento acude a algún espectáculo musical.

Los juegos de azar, por el contrario, son tremendamente populares en España. En 1987 se movieron alrededor de dos billones y medio de

pesetas en un Estado cuyos presupuestos de gasto para 1988 ascendían a nueve billones. Las máquinas tragaperras son las que más se usan, seguidas por las diferentes formas de loterías, bingos y quinielas.

La afición a los juegos de azar solamente es superada por la adición a la TV y a la radio. Tres horas y media diarias de audiencia colocan a la sociedad española a la cabeza de las naciones europeas.

En cuanto a las vacaciones, no todos los españoles llegan a disfrutarlas, ya que el 53 por ciento o no las han tenido o las han pasado en su domicilio habitual. El 47 por ciento restante reparten sus preferencias entre el mar (20,7), la montaña (18,2), los que hacen turismo dentro de España (3,7) y los que han salido al extranjero (3,5 por ciento).

A la luz de todos estos datos lo que se puede deducir es que la integración política y económica a la Comunidad Europea en los años ochenta ha sido un paso importante para la homologación de la sociedad española con la europea y las diferencias son más de grado que de cualidad.

El ocio en España, como en otras sociedades modernas, constituye ya un cierto derecho exigido por los ciudadanos, lo que da lugar a un nuevo tipo de ciudadanía, y ha empezado a ocupar un puesto central en la economía de mercado. Hay una fragmentación sistemática del cultivo del ocio en una serie de estilos de vida. La presencia y el significado del ocio en España debe abordarse siguiendo los siguientes criterios: 1) el estudio del uso del tiempo y del espacio en las distintas actividades ociosas; 2) la vida cotidiana y el asociacionismo; 3) las modalidades de ocio más importantes y, finalmente, 4) los estilos de vida relacionados con el ocio.

## 1. TIEMPO Y ESPACIO DE OCIO

### Tiempo de ocio

#### *La democratización del tiempo*

Para considerar este aspecto se parte del siguiente supuesto: el tiempo libre es una experiencia biográfica localizada que ha experi-

mentado en los últimos tiempos un proceso de democratización desconocido hasta ahora, lo que ha tenido como consecuencia un cambio en los estilos de vida personales. La democratización del tiempo y del espacio es un fenómeno social relativamente reciente por el que pasan a constituir un bien de consumo individual en lugar de un bien colectivo y un derecho más personal que social. El ocio está normativizado por las preferencias personales. Cada sujeto decide si disfrutar o no el tiempo de ocio, cómo disfrutarlo y finalmente decide cuándo iniciar y cuándo acabar su tiempo de ocio.

### *Ocio cotidiano y tiempo lineal*

El tiempo libre cotidiano (semanal) responde a una concepción lineal del tiempo libre en el sentido de que, tras cada período de tiempo de trabajo, llega un tiempo libre de imposiciones. Esto puede entenderse de dos formas: en términos instrumentales de *reposo* y *de recuperación*, o bien también en términos de *liberación* y *de placer*. Se trata de un tiempo que se vive linealmente y no cíclicamente, se ha cambiado el sol por el reloj y las estación por el bloque horario. La diferencia entre este tiempo lineal propio de la sociedad industrial y el tiempo cíclico o solar propio de las sociedades preindustriales no es tanto de cantidad como de significación social. El tiempo libre ya no se justifica por razones de salud y de descanso, sino que es un derecho cívico al placer y a la liberación de un tiempo que normalmente está sometido a otros. La presencia de tiempo libre obedece más a un estilo de vida personal fomentado por la cultura moderna que a una coerción social. El sujeto que renuncia a un tiempo libre, por las razones que sean, ya no es criticado ni estigmatizado socialmente.

### *Ocio y tiempo cíclico*

El tiempo libre cíclico tiene una característica que lo diferencia del lineal y es que es para todos y de todos. Su rechazo (no celebrar la Navidad o la Nochevieja, por ejemplo), por tanto, es estigmatizado como antisocial. Se puede decir que en las sociedades industriales el tiempo

cíclico, por una parte, ha disminuido (2) y, por la otra, se ha densificado en forma de vacaciones anuales. Las vacaciones constituyen un tiempo libre, fuerte y densificado, dado que implican una continuidad de una semana, quince días, un mes o más. En caso de pérdida, esas vacaciones son imposibles de trasladar o de acumular al ciclo anual siguiente. Las características estructurales de las vacaciones son:

- 1) *Flexibilización temporal*: Pueden disfrutarse fraccionadas o en conjunto.
- 2) *Democratización*: Se han extendido a todas las clases populares.
- 3) *Limitación estandarizada*: Suelen estar fijadas en cuatro semanas, aproximadamente.

## Espacio de ocio

### *Ocio y espacio geográfico*

Podemos distinguir cuatro espacios donde se enmarca el ocio. Cada una de estas unidades espaciales y temporales tiene una dinámica propia y da lugar a diferentes calidades de ocio y profundas diferencias entre unos ciudadanos y otros:

El *espacio hogareño*: Tipificado por el entorno del propio hogar y simbolizado por el uso de los medios de comunicación de masas tales como la TV, la radio y la prensa.

- El *espacio extrahogareño urbano*: Tipificado por los espacios urbanos dedicados al ocio en general (museos, cines, estadios,...) y más en concreto al deporte.
- El *espacio al aire libre*: Son los espacios de montaña, mar y naturaleza en general.

---

(2) En comparación con el número de fiestas colectivas celebradas hace doscientos o trescientos años, nuestra sociedad es ahora mucho menos festiva. Por ejemplo, en la España de 1555, el Concilio de Calahorra establecía 45 «fiestas de guardar», las cuales, sumadas a los 53 domingos, completaban un calendario de celebraciones cíclicas colectivas de casi cien días anuales.

- El *espacio distancia*: Implica para el usuario un alejamiento de su residencia urbana habitual.

### *Ocio cotidiano y espacio social*

La jornada laboral de un español está estructurada de tal forma que le quedan una media de 5,5 horas de tiempo libre en un día normal entre semana (3). Los españoles recurren a dos grandes modelos para explicar su tiempo libre: el hogareño y el de fuera del hogar.

El *hogareño* es mucho más popular que el segundo y existen dos modalidades: el *hogareño social* y el *hogareño individual*. El hogareño social consiste en estar en familia y, generalmente, ver la televisión con otros miembros de ella. Es el modelo preferido por la inmensa mayoría de los españoles. El hogareño individual está mucho menos difundido y es el de los que se aíslan en su propio hogar para escuchar la radio, leer libros o revistas u oír música.

El *extrahogareño* es menos popular y está bastante más diversificado en sus formas. El patrón más común es el de la salida con amigos y amigas, después están el paseo, la salida individual al campo, la asistencia a algún espectáculo deportivo y, finalmente, la salida para practicar algún deporte (ver Tabla 12.1).

A la tipología de espacios geográficos, hogareños y extrahogareños, conviene añadir otras dependiendo del hábitat, la edad, el sexo, el nivel de estudios, la situación familiar o el estatus socioeconómico.

Se pueden distinguir en España cuatro modelos de disfrute del tiempo libre en función del tipo de actividad y del *hábitat*:

- 1) El propio de los *municipios menores de 50.000 habitantes*, en

---

(3) La jornada media laboral de un español quedaría así estructurada:

1. Trabajo (profesional, estudio, cocinar, cuidar niños, cuidar enfermos, limpiar la casa...): 7,45 horas.
2. Consumo (alimentos, vestido, calzado, transporte...): 2,16 horas.
3. Higiene/salud (personal, profesional...): 1,05 horas.
4. Descanso (dormir, siesta, descansar...): 8,25 horas.
5. Actividades lúdicas (pasear, bares, música, lectura...): 1,51 horas.
6. Deporte (práctica, espectáculo): 0,24 horas.
7. Otros: 3,0 horas.



TABLA 12.1  
 MODELOS DE EMPLEO DEL TIEMPO LIBRE  
 (Porcentaje)

<i>Hogareño:</i>	
Social	
— Estar en familia	81,0
— Ver TV	68,6
Individual	
— Escuchar radio	24,0
— Leer revistas-libros	23,4
— Escuchar música	15,7
<i>Extrahogareño:</i>	
De convivencia	
— Estar con amigos	50,7
Ecológico	
— Salir al campo	15,0
Espectacular	
— Ver deporte	9,6
— Ir al cine	6,7
— Ir a espectáculos	2,1
Deportivo	
— Hacer deporte	9,1

FUENTE: Encuesta FOESSA 1993.

los que prevalece un estilo centrado en la familia y los amigos generalmente en torno a la TV.

2) El mayoritario en las poblaciones urbanas de *núcleos superiores a los 50.000 habitantes*. En este caso, la familia y la TV ocupan un lugar de excepción, pero la intensidad es menor.

3) El que suele darse en los *núcleos urbanos pequeños y medianos*, en cuyo caso suele haber una minoría que oscila entre el 3 y el 20 por ciento de la población adulta que practica el ocio extrahogareño y el hogareño individual.

4) El de las *poblaciones urbanas de las grandes ciudades*, donde hay una porción más grande de individuos que practican el ocio extrahogareño y el denominado ocio hogareño individual.

El patrón hogareño sigue estando más implantado entre las mujeres que entre los hombres. Estos últimos salen más con los amigos, practican más deporte y sobre todo asisten, en mayor proporción, a espectáculos deportivos (ver Tabla 12.2).

TABLA 12.2  
ESTILO DE DISFRUTE DEL TIEMPO LIBRE  
POR SEXO

	Hombre	Mujer
Familia	77,3	84,4 A)
Televisión	66,9	70,3
Leer	20,9	25,8
Radio	19,6	28,1
Música	16,1	15,2 B)
Salir al campo	14,8	15,3
Cine	6,3	7,0
Amigos	56,1	45,7 C)
Ver deporte	17,2	2,5
Hacer deporte	13,8	4,6
Espectáculos	2,4	1,9

FUENTE: Encuesta FOESSA 1993.

El factor *edad* también introduce diferencias: el patrón hogareño es progresivo a medida que avanza la edad. A medida que disminuye la edad, prevalece la salida con los amigos, el escuchar música, la asistencia a espectáculos y la relación con el mundo del deporte (ver Tabla 12.3).

El factor *nivel de estudios* también imprime diferencias de comportamiento muy parecidas a las del factor edad: cuanto más descien- de el nivel de estudios más prevalece el patrón hogareño.

La *situación familiar* también influye en el comportamiento ocioso de los individuos. Así:

TABLA 12.3  
ESTILO DE DIFRUTE DEL TIEMPO LIBRE  
POR EDAD

	18/21	22/25	26/35	36/45	46/60	>60
Familia	62,6	64,9	78,0	86,9	89,0	85,5 A)
Televisión	53,2	49,1	58,4	65,2	78,5	85,8
Radio	15,3	14,7	17,8	19,8	28,7	36,0
Leer	20,3	22,1	27,9	27,3	19,7	21,8 B)
Salir al campo	9,1	11,1	16,9	17,1	17,1	13,8
Amigos	79,0	74,0	59,8	46,2	39,6	35,3 C)
Música	36,2	31,5	20,8	13,6	7,8	5,0
Cine	15,5	15,4	10,3	6,3	2,3	0,5
Hacer deporte	22,9	21,6	12,1	8,2	2,9	1,8
Ver deporte	12,8	10,0	10,8	8,9	9,3	7,9
Espectáculos	2,7	5,3	3,3	2,5	0,7	0,5

FUENTE: Encuesta FOESSA 1993.

1) La condición parental con hijos y pareja, ya sea de pareja sin hijos o de hijos sin pareja, crea un estilo familiar de ocio diferente del que tienen las personas solteras, que se caracteriza por ser más hogareño y televisivo.

2) La condición adulta no familiar, es decir, estar sin hijos y sin pareja, crea un modelo específico con una gran dependencia de la TV y de la radio.

3) La condición juvenil, con padres o sin ellos, se caracteriza por un ocio con hegemonía de la panda de amigos, la escucha de música y el entorno deportivo.

En todas las situaciones de ruptura de pareja prevalece el patrón hogareño, pero puede matizarse un poco más, según sea el tipo de esa ruptura. Así:

1) En la *ruptura de pareja por viudedad*: Las preferencias se encaminan a la compañía de la TV y de la radio. Es el estado que más se comporta como el de la situación parental completa.

2) En la *ruptura de pareja por divorcio*: Se reduce la intensidad del patrón hogareño y el sujeto adopta un estilo individualista con la lectura y la escucha de radio. Hay entonces una vuelta a los amigos.

3) En la *ruptura de pareja por separación*: Hay un abandono del patrón hogareño y una búsqueda de los amigos, del escuchar música, de uso de la lectura y se tiende más al recurso del deporte como espectáculo y como práctica.

Los solteros y los separados prefieren un estilo de vida extrahogareño, en el que tienen mucha importancia el grupo de amigos, el escuchar música y el entorno deportivo. Casados, viudos y divorciados adoptan, con ligeros matices, el patrón hogareño.

Un último factor que conviene analizar, en relación con el ocio, es el *estatus socioeconómico* de los individuos:

1) En la *clase acomodada* hay una preferencia relativamente mayor por el deporte, la música y los espectáculos (cine incluido). Se trata de un patrón de disfrute del tiempo libre económicamente «costoso».

2) *Ajeno a las clases populares y trabajadoras*. Es un patrón participado por las clases alta, media-alta y media-baja. Se trata más de un estilo de vida que de un patrón debido a las condiciones económicas e implica un cultivo de las relaciones con los amigos y de la lectura.

3) En la *clase media-baja* el ocio se caracteriza por la preferencia de la convivencia con la familia, al margen de la TV y de los amigos.

4) En las *clases populares* el ocio se relaciona más con los medios de comunicación de masas, especialmente la TV y la radio (ver Tabla 12.4).

## 2. MODELOS ESPACIO-TEMPORALES DE OCIO

Podemos establecer una configuración de cuatro modelos de ocio, asociando el espacio y el tiempo. El espacio hogareño se asocia más al tiempo y al ocio cotidiano, mientras que la distancia del hogar (el espacio fuera del hogar) se asocia más al tiempo vacacional y al turismo. Dos de los modelos de ocio (el turístico y el de los medios de comunicación) representan las novedades más espectaculares del ocio

TABLA 12.4  
PATRONES DE OCIO POR CLASE SOCIAL

	Alta	Media	Media-baja	Obrera	Pobre
Hacer deporte	17,0	10,7	7,0	6,3	1,1 A)
Cine	13,5	7,8	4,9	1,5	2,4
Música	20,5	17,3	13,3	14,0	4,5
Espectáculos	3,2	2,8	1,3	1,2	0,5
Amigos	57,3	54,3	48,6	44,3	42,9
Leer	35,3	26,4	21,4	17,2	12,6
Familia	72,8	80,3	82,7	83,6	71,8 B)
TV	51,4	64,8	73,2	75,8	80,5 C)
Radio	17,0	21,4	28,3	26,9	31,7
Ver deporte	9,0	9,3	9,9	10,6	5,1
Campo	14,6	14,3	16,7	15,4	14,1

FUENTE: Encuesta FOESSA 1993.

moderno; mientras que los otros dos (invitar y estar con amigos) perpetúan el estilo ocioso más tradicional (ver Gráfico 12.1).

a) *Hogareño-coyuntural*: invitar amigos, juegos domésticos, *hobbies*.

b) *Hogareño-cotidiano*: TV-radio, lectura, música.

c) *Extrahogareño-coyuntural*: turismo, vacaciones, espectáculos.

d) *Extrahogareño-cotidiano*: estar con amigos, actividades culturales, deportes.

Esta tipología nos sirve de patrón para una descripción más pormenorizada del ocio.

## Ocio coyuntural fuera del hogar

### *El turismo*

Es el ocio disfrutado fuera del hogar de forma no cotidiana y está limitado a determinados momentos o épocas del año. El turismo es

GRAFICO 12.1  
 MODELOS ESPACIAL-TEMPORALES DE OCIO



FUENTE: Encuesta FOESSA 1993.

una de sus expresiones y se ha convertido en uno de los aspectos más visibles de nuestra cultura popular. El turismo individual o de masas se ha introducido de tal manera en nuestra sociedad que ya no se puede imaginar al hombre moderno sin viajar. El turismo guarda una estrecha relación con las vacaciones veraniegas, pero no se puede identificar siempre con ellas. El fenómeno turístico implica siempre una acción viajera aunque el desplazamiento sea de pocos kilómetros. Las vacaciones son el soporte estructural del turismo de masas. El fenómeno del turismo es típicamente moderno y las causas de su penetración en la sociedad española son:

- Una relativa paz mundial en la década de los sesenta.
- Alto nivel de vida alcanzado por los países altamente industrializados.
- Aumento del poder adquisitivo de la clase trabajadora.
- Orientación de las políticas económicas de muchos gobiernos, apostando por el progreso y la modernización.

— La disminución del coste de los viajes y la posibilidad de pagarlos a plazos.

El turismo ha constituido una auténtica revolución económica para España. En 1931 entraron en España 276.300 visitantes, en 1961 siete millones, y en 1991 fueron 53 millones. Los efectos sociales más visibles del fenómeno turístico se sitúan en la estructura social de la población, sobre todo en la estructura profesional, la de los ingresos, la del nivel ocupacional y de la remodelación de las clases sociales. También se ha propiciado el desarrollo del sistema educacional para atender a la formación de nuevos profesionales y se han potenciado los niveles de consumo gracias al aumento del poder adquisitivo. Otra consecuencia muy importante es la aparición en la sociedad de nuevas aspiraciones sociales para imitar el tipo de vida de los visitantes. La población local sufre por tanto una transformación que afecta a sus valores y sus costumbres. Por eso la sociedad española experimentó un auténtico vuelco cultural cuando entró en contacto con los estilos de vida de las primeras masas de turistas.

La mayoría de los turistas modernos parecen ir en busca de emociones relacionadas con el placer y la recreación. También existe el turismo alternativo (verde, rural...) que representa, en muchos sentidos, una reacción social al turismo de masas: es una búsqueda de un nivel de calidad de vida que la experiencia turística pierde cuando es sometida a las presiones y las contricciones que exige su masificación.

El turismo español, el de los españoles que salen al extranjero, ha alcanzado unos elevados niveles de penetración, de intensidad y de fidelidad que, si bien todavía distan mucho del nivel de otros países europeos, constituyen todo un fenómeno social enteramente nuevo en la sociedad española. En la mayoría de los casos, estas salidas se limitan a los países circundantes, particularmente Francia, Portugal e Italia. Son los más jóvenes los que practican estas salidas con mayor frecuencia.

Al margen de estas salidas fuera del país, los españoles disfrutaban sus vacaciones anuales prácticamente como turistas porque el 48 por ciento las suele disfrutar fuera de su casa. Las preferencias de este 48 por ciento son: el 3,4 por ciento elige el extranjero, el 19,6 disfruta sus vacaciones en la costa, un 7,6 prefiere la montaña, un 13,8 cambia de ciudad o de pueblo, siendo muchos los que vuelven a su po-

blación de origen, y un 3,2 por ciento prefiere un turismo de merodeo por la geografía española.

El turismo español se estructura por tanto en tres grandes modelos: *turismo de sol* (mar o montaña), *turismo de merodeo* (desplazamiento dentro o fuera de España) y *turismo de retorno* (el de vuelta al municipio de origen propio).

El turismo español, por otra parte, continúa siendo un tanto artesanal, pues un 22,2 por ciento recurre al hotel, la pensión o el hostel y sólo un tercio de los turistas españoles utiliza la infraestructura comercial del turismo industrial.

### *Otros tipos de ocio coyunturales fuera del hogar*

— El OCIO ECOLOGICO. Este tipo de ocio responde a tres grandes fuerzas sociales:

- El disfrute del aire fresco y de un clima agradable en forma de tertulia o paseo.
- El disfrute de la Naturaleza en forma deportiva y de entornos ecológicos no urbanizados.
- El movimiento de los denominados deportes californianos (*surfing, canoeing, puenting, rafting, etc.*).

La recreación al aire libre significa algo más que el ejercicio físico y está relacionado con una experiencia personal con la Naturaleza. Si el ocio turístico conlleva una dimensión de distancia y de alejamiento, el de la recreación al aire libre implica una experiencia personal y un sentimiento que cada vez es más importante para las poblaciones urbanas acosadas por el tráfico, la congestión, el ruido y la contaminación. La gestión de entornos recreativos en condiciones de calidad ecológica es cada vez más compleja y difícil y tres grupos compiten por su administración: los promotores de instalaciones recreativas, los usuarios y los grupos ecologistas. Los usuarios de este tipo de ocio son personas que disfrutan del fin de semana y de los puentes de los días festivos. Uno de sus objetivos consiste en la búsqueda del máximo de emoción ociosa. Por otra parte, hay tres motivaciones principales que destacan entre los usuarios: el disfrute compartido con otras

personas, el reto y el cambio, y el desarrollo de la valía del propio yo. Son actividades con objetivos individualizados y cortados a medida del propio usuario, que escoge las fechas, la estrategia, la ruta, los compañeros y las reglas de comportamiento. La recreación al aire libre es una de las actividades turísticas más populares actualmente.

— EL FIN DE SEMANA. En términos generales, todos los españoles disfrutan de día y medio de descanso semanal; sin embargo, uno de cada tres españoles no sale de casa en todo el año en los fines de semana, mientras que un 64 por ciento de la población sale de su residencia alguna vez al año. Una población minoritaria suele practicar algún deporte, como la caza, la pesca, el montañismo, la excursión, el esquí o el golf.

— EL ESPECTACULO SOCIAL. Por espectáculo entendemos el ocio que se disfruta fuera de casa y fuera del marco de la vida cotidiana, pero sin ser recreación al aire libre. Entre ellos se encuentran el cine, el teatro, los conciertos, restaurantes, discotecas... Las dos salidas más populares son el cine y la cena con los amigos. La discoteca es una actividad que está intensamente concentrada en la población más joven. La salida de casa para acudir a un espectáculo, discoteca o cine es más frecuente entre los hombres que entre las mujeres. El factor socioeconómico también es determinante, sobre todo en lo que se refiere a la asistencia al teatro, al cine y a los restaurantes. Se puede decir que el ocio coyuntural extrahogareño es una actividad preferentemente de jóvenes, de clase media y acomodada (salvo las discotecas) y más de hombres que de mujeres. Hay un hecho social notable y es que algunos sectores de la población española están totalmente marginados respecto a este tipo de ocio: las personas mayores de clase baja y media están absolutamente al margen de cualquier tipo de asistencia a un espectáculo fuera de su hogar, ni siquiera al restaurante. El éxito de la radio y la TV entre las personas mayores parece indicar el papel de complemento que los medios de masas desempeñan en esta marginación social del ocio.

## Ocio cotidiano intrahogar

*El mundo exterior vivido desde dentro: los medios de comunicación*

Las tres horas diarias de consumo medio de TV, el tiempo dedicado a la lectura y a la radio han transformado los estilos de vida de la

sociedad moderna como ningún otro hecho lo había logrado anteriormente, se ha transformado por completo el marco de la convivencia cotidiana. Nueve de cada diez españoles son teleoyentes habituales, de cinco a seis escuchan habitualmente la radio y cuatro son lectores de prensa. La TV es el medio más popular en penetración y en intensidad (ver Tabla 12.5).

TABLA 12.5  
AUDIENCIA DE LOS *MASS MEDIA*

	TV	Radio	Prensa
Diario/casi diario	87,7	63,4	40,4
Dos-tres veces en semana	9,2	19,8	28,1
Nunca/casi nunca	3,2	16,7	31,5

FUENTE: Encuesta FOESSA 1993.

Destacan tres datos:

— El *bajo nivel medio de lectura de prensa* en la sociedad española, mientras que los otros dos medios coinciden con el resto de la población europea.

— La *disparidad de penetración entre unas regiones españolas y otras* en lo que se refiere a la prensa y a la radio, mientras que la audiencia TV apenas presenta diferencias.

— En tercer lugar, el *paralelismo de penetración entre los tres grandes medios* en todas las regiones.

Los hombres, en general, constituyen sistemáticamente una audiencia más asidua que las mujeres. Mientras en la audiencia televisiva tales diferencias son mínimas, en la radio comienzan a distanciarse y resultan abiertamente dispares hombres y mujeres en el consumo diario de prensa. A pesar de esta diferencia, en ambos casos, en hombres y mujeres, la audiencia televisiva ocupa el primer lugar, seguida por la de la radio y, en último lugar, por la prensa.

La evolución de las tres audiencias según la *edad* no es la misma: cada uno de estos medios evoluciona tanto para los hombres como para las mujeres, de forma específica. En términos generales esta evolución:

— Es ascendente y progresiva en la audiencia de TV. Con los años se intensifica esta audiencia tanto en unos como en otras.

— Es descendente y progresiva en la audiencia de radio, siguiendo una línea opuesta a la de la audiencia televisiva.

— Es curvilínea y no recta en la audiencia de prensa, de forma que asciende primero con la edad para, tras alcanzar el cénit entre los treinta y cuarenta años, descender bruscamente al aumentar la edad.

El *nivel de estudios* de los individuos no es un factor decisivo a la hora de determinar la audiencia de la TV o de la radio. La edad es más influyente que el nivel de estudios. Este no es el caso, en cambio, de la prensa. Esta, a diferencia de la radio y de la TV, cuenta con una audiencia críticamente influenciada por el nivel de estudios. A medida que los individuos disponen de un mayor nivel formal de educación se transforman en clientes mucho más asiduos de la prensa.

La diferencia de audiencia entre hombres y mujeres, en lo referente a la TV y la radio, es apenas discernible y no se ve afectada significativamente por el influjo de la *clase social*. Aún así se advierte una ligera preferencia de las clases medias por la audiencia de radio, cosa que no sucede con tanta insistencia en la clase alta y menos aún en las clases obrera y pobre. En cambio las diferencias son notorias en la audiencia de prensa. El influjo de la clase social es tan fuerte que, si entre los hombres de clase alta el nivel de lectura diaria de prensa alcanza al 80 por ciento, en las mujeres de clase obrera sólo alcanza al 19 por ciento y en las de la clase pobre desciende aún más hasta sólo el 5 por ciento.

La TV es una actividad de ocio tan mayoritariamente difundida que abarca a todos los grupos de edad, de sexo y de nivel educativo. La prensa, por el contrario, es un medio que discrimina extraordinariamente su audiencia. Esto hace que las personas de clase y nivel educativo superiores tengan por actividad cotidiana, casi sin excepción, la lectura de la prensa, hecho que pasa inadvertido y es prácticamente inexistente entre las personas de clase pobre y de escasa formación escolar, sobre todo si éstas son mujeres. La prensa encuentra su mayor éxito social en los grupos a los que nos hemos referido, especialmente en su madurez profesional y social. La radio y, más que nada, la TV quedan al margen del ciclo profesional laboral de las per-

sonas, y esta última no sólo mantiene su audiencia con la edad de la jubilación sino que la incrementa. Se puede, por tanto, concluir que:

— La *televisión* no reconoce diferencias de clases, edades o sexo. Es la gran plaza de la aldea global en la que se consumen hasta tres horas diarias de ocio.

— La escucha de *radio* tiende a ser una actividad de ocio predominante en las clases medias, pero que decae en las clases altas y sobre todo en las clases obrera y pobre.

— La lectura de *prensa* es una actividad muy minoritaria en las clases más modestas. Se va haciendo progresivamente mayoritaria a medida que las personas ascienden en la clase socioeconómica, hasta hacerse casi universal en las clases altas, que prácticamente no pueden prescindir de ella.

El *entorno urbano* en que viven los individuos es otro factor bastante determinante. El ocio televisivo no conoce diferencias entre pueblos grandes o ciudades muy habitadas. La escucha de radio, por el contrario, se presenta como una actividad preferida por la gente urbana. El perfil de la lectura de prensa es el más espacial y complejo de los tres. Como ocurre respecto a la clase social o la edad, el perfil de la prensa es específico. La audiencia presenta un perfil de carácter curvilíneo, así se detecta que son los centros urbanos de tamaño medio aquellos en los que el consumo de prensa es mayor, descendiendo casi al mismo ritmo tanto hacia los núcleos urbanos muy pequeños como hacia los de las grandes urbes. La explicación a esta asociación curvilínea hay que buscarla probablemente en la proliferación de clases humildes en ambos extremos de la escala, de población proletaria tanto en las grandes urbes como en los pueblos menores de 10.000 habitantes.

### *El mundo exterior recreado desde dentro: la lectura*

Los *medios de comunicación de masas* no han logrado suprimir otras formas tradicionales de disfrute hogareño. La lectura, la escucha de música, el recurso al bricolaje, el arte culinario, el bordado, etc., continúan siendo actividades cotidianas en el hogar. Los libros son una de las actividades menos recurridas por los españoles en general.

Aún denominando como «lector asiduo» a aquel que lee un libro, al menos, cada tres meses, no llega al 6 por ciento el número de españoles que entra dentro de esta categoría. La mitad de los españoles reconoce no leer un solo libro a lo largo de todo el año. Si a éstos les sumamos los que apenas llegan a leer uno sólo en doce meses, el número de españoles «aliteratos» alcanza el 75 por ciento (4).

El rechazo de los españoles hacia la lectura se intensifica con la edad. Siete de cada diez personas mayores de sesenta años no lee un solo libro, mientras que nueve de cada diez de esa edad ve diariamente la TV.

Las mujeres presentan unos perfiles de lectura diferentes a los de los hombres: los hombres jóvenes (menores de veinticinco años) son más «aliteratos» que las chicas de esa edad. El 36 por ciento de ellos no lee un solo libro, mientras que no lo hace el 21 por ciento de ellas. Son más numerosas las mujeres que leen más de cuatro libros al año. Los hombres adultos mayores de cuarenta y cinco años son menos «aliteratos» que las mujeres de esa edad.

El *nivel de estudios* es un factor muy importante para la lectura. Este es un hecho que se plasma aún después de eliminar a los analfabetos o los que saben leer y escribir sin haber acudido a un centro formal de educación. Entre las personas que poseen un título universitario hay un 9,6 por ciento que no leen un solo libro, mientras que entre las que sólo han cursado estudios primarios hay hasta un 76 por ciento de «aliteratos». La diferencia es espectacular, pero no puede ocultarse el hecho de que cerca de un 10 por ciento de titulados universitarios no se acerca jamás a un libro. Además, solamente un 62 por ciento de los jóvenes universitarios de ambos sexos y un 48 por ciento de los universitarios mayores de sesenta años leen un libro cada seis meses. De todos modos no se puede pasar por alto que la tesis del abandono de la lectura por parte de las generaciones jóvenes no parece confirmarse. Más bien sucede todo lo contrario.

La lectura de libros, finalmente, está asociada a la *clase media*: el ser pobre, obrero o de clase baja incide fuertemente en la falta de lectura, mientras que la pertenencia a la clase media, media-alta o alta,

---

(4) La fuente para todos estos datos y los siguientes es la Encuesta FOESSA 1993.

fomenta la afición a la lectura. Pero la relación no es exactamente lineal porque las personas de clase alta leen menos que las de clase media o media-alta.

## Ocio coyuntural intrahogar

### *Juegos y aficiones*

El hogar ofrece un entorno excepcional para el cultivo de ciertas formas de ocio no cotidiano. Podemos hablar de dos tipos de ocio:

a) *Instrumental o utilitario*. Comprende a todas aquellas tareas domésticas destinadas a hacer el hogar más confortable, como la práctica culinaria o el bricolaje, que incluye desde pequeños arreglos de la vivienda hasta el cuidado de las plantas, aficiones personales, etc.

b) *Lúdico*: Comprende todos los juegos que pueden practicarse en el hogar: juegos de mesa, como el ajedrez, el parchís, las damas o el dominó; pasatiempos, como crucigramas, jeroglíficos, es decir, pasatiempos recreativos que dependen del acceso a las publicaciones que los ofrecen (periódicos, revistas...).

Estas actividades para el tiempo de ocio son también bastante minoritarias entre los españoles: la afición a la cocina es algo que atrae, al menos con una frecuencia mensual, al 12 por ciento de los españoles. Los pasatiempos, el bricolaje y los juegos de mesa apenas seducen al 10 por ciento de la población. Esto quiere decir que el 90 por ciento de los españoles no realiza este tipo de actividades. Las mujeres practican con más frecuencia la cocina y los pasatiempos. Los hombres se dedican más al bricolaje, la jardinería, las damas y el ajedrez. Los juegos de mesa en conjunto apenas discriminan entre hombres y mujeres.

El factor conjunto de sexo y edad precisa más el perfil de las personas que practican estas actividades: entre el 40 y el 50 por ciento de las mujeres son aficionadas a la cocina, mientras que solamente lo son el 10 por ciento de los hombres. La resolución de pasatiempos es practicada más bien por mujeres jóvenes y adultas. El bricolaje es una afición típica de hombres adultos. Los juegos de mesa son característicos de jóvenes, sean hombres o mujeres.

### *Los juegos de azar*

La afición a los juegos de azar es tan vieja como la sociedad misma. La sociedad española actual no es ninguna excepción. Si entendemos por jugador habitual aquel que juega, al menos, varias veces al mes, actualmente en España se puede decir que:

— *Uno de cada cinco* ciudadanos es jugador habitual de algún tipo de lotería.

— *Uno de cada diez* juega habitualmente a las cartas.

— *Uno de cada veinte* juega al ajedrez o las damas.

— *Uno de cada cincuenta* juega con máquinas tragaperras.

— *Uno de cada cien* acude a los bingos y casinos.

Las mujeres recurren con menos frecuencia que los hombres a este tipo de ocio, sobre todo si se trata de juegos de cartas y de los que implican algún tipo de apuesta, como lotería, quinielas, etc.

La *edad* de las personas es un factor tan influyente como el sexo. En aquellas actividades que requieren una inversión previa (como loterías, apuestas, tragaperras, casinos, bingos) son las personas mayores de veinticinco años las que más las realizan. En aquellas en las que el desembolso inicial no es preciso (juego de cartas, ajedrez, damas...), los menores de veinticinco años superan a los mayores. La gran diferencia entre mujeres y hombres y, dentro de éstos, entre jóvenes y adultos, hay que atribuirla no a un factor generacional o de diferencia de sexos, ni siquiera a un factor estrictamente económico, de posesión de recursos. La diferencia puede deberse a la administración familiar del dinero, que no está en manos de los jóvenes ni de las mujeres, sino de los jefes de familia, que son aún básicamente los hombres casados, con edades comprendidas entre veinticinco y sesenta años. Esta es la razón por la que los individuos de este grupo son los que mayoritariamente prevalecen en los juegos de azar. Los hombres gastan mucho más dinero mensualmente que las mujeres en el juego de azar y gastan más cuando son adultos que cuando son jóvenes o jubilados. Esto se debe más a razones culturales que a razones económicas, no juegan más los ricos que los pobres, ni éstos que aquéllos. Así se explica el hecho de que no existan diferencias notables entre estra-

tos socioeconómicos, aunque existe una ligera asociación entre estrato socioeconómico y gasto en estos juegos, pero es sensiblemente menor que la relación que hay entre edad y sexo. Los individuos de clase alta, en efecto, gastan más que los de clase media y éstos que los de clase obrera o pobre, pero las diferencias son muy pequeñas.

La mitad de los ciudadanos españoles no juega o, aunque lo haga, no gasta prácticamente nada en los juegos de azar.

### Ocio cotidiano fuera del hogar

El ocio extrahogareño es aquél que se desarrolla fuera del entorno y de las relaciones estrictamente familiares. Sus manifestaciones más importantes son el asociacionismo y el deporte, del que se trata más extensamente en el próximo apartado.

#### *Ocio y responsabilidad social: el asociacionismo*

El asociacionismo es un fenómeno social que se sitúa entre dos extremos hipotéticos de la sociedad civil: el ámbito de «lo privado-privado» y el de «lo colectivo-público». Las asociaciones y su pertenencia a ellas son fenómenos de la vida cotidiana más que de la esfera de lo festivo, pero al mismo tiempo obligan al individuo a salir del hogar, a buscar en ellas el intermediario entre la privacidad del santuario familiar y la arena pública de la sociedad general. Estos grupos intermedios se revelan como los agentes colectivos de la sociedad civil. Pero aquí nos interesa el asociacionismo como instrumento y actividad de ocio, es decir, los grupos organizados que se han creado en función de un interés común: ocio. Dentro de esta amplia definición entran muchas tipologías: desde un club de campo, un club deportivo o una agencia de turismo hasta una asociación juvenil o política o una agrupación religiosa.

El Ministerio de Cultura, en 1978, estableció un índice de asociacionismo existente en la sociedad española igual a un 37 por ciento. Este no parece haber variado mucho quince años después, aunque se detecta una evolución hacia un mayor índice de pertenencia. En la actualidad, este índice puede fijarse en un 40,4 por ciento (3,4 pun-

tos por encima del índice de 1978). En la Tabla 12.6 podemos ver la comparación del nivel de asociacionismo para 1978 (datos del Ministerio de Cultura) y para 1993 (datos de la Encuesta FOESSA, 1993).

TABLA 12.6  
PORCENTAJE DE ASOCIACIONISMO 1978-1993

	1978	1993
Deportivo-culturales	23,8	20,4
Juveniles	2,1	2,7
Religiosas	9,9	7,0
De vecinos	5,8	4,9
De padres	13,2	5,4
Político-sindicales	11,7	7,1

FUENTE: Encuesta FOESSA 1993.

Las conclusiones que se extraen de esta comparación son:

— La participación en las asociaciones clásicas (deportivas, religiosas, vecinales, culturales, etc.) ha descendido sensiblemente en todas ellas.

— A pesar de ello, el nivel general de asociacionismo se ha elevado en tres puntos y medio, lo que indica que nuevas asociaciones han venido a ocupar el lugar de las antiguas.

### *La búsqueda de los otros: el pluriasociacionismo*

De las personas que pertenecen a alguna asociación, las hay que son miembros, simultáneamente, de varias de ellas, lo que puede alterar el anterior índice de pertenencia. Si tenemos en cuenta esa pertenencia simultánea, el índice definitivo queda establecido de la siguiente forma: cuatro de cada diez españoles pertenece a alguna asociación y uno de cada cinco pertenece, al menos, a dos asociaciones, mientras que seis de cada diez españoles no pertenecen a ninguna de ellas (ver Tabla 12.7).

TABLA 12.7  
 PERTENENCIA A ASOCIACIONES  
 (Porcentaje)

No pertenecen a ninguna	59,6
Pertenecen a una	22,6
Pertenecen a dos	10,1
Pertenecen a tres	4,3
Pertenecen a más de tres	3,4

FUENTE: Encuesta FOESSA 1993.

Los hombres se asocian algo más que las mujeres. Estas diferencias se manifiestan sobre todo en el entorno de las asociaciones deportivas y las de carácter sindical y político. Por su parte las mujeres tienden a asociarse en agrupaciones de amas de casa y en las de carácter religioso. En el resto de las asociaciones —culturales, juveniles, vecinales, pacifistas, de consumidores, feministas y antidroga— las mujeres tienden a pertenecer a ellas con la misma frecuencia que los hombres. Si tenemos en cuenta la variable estado civil, vemos que los casados y los solteros presentan perfiles de asociacionismo distintos. Los solteros tienden a estar en asociaciones tales como las deportivas, las culturales, las ecologistas, las pacifistas, las relacionadas con el mundo de la droga, las feministas, las políticas y, por supuesto, las juveniles. Los casados abundan más en asociaciones como las de vecinos, antiguos alumnos, religiosas, amas de casa y padres de familia.

Si nos atenemos a la *edad*, el asociacionismo aumenta hasta los cuarenta años, para luego descender vertiginosamente. Esta evolución esconde un proceso diferente respecto a la pertenencia a una sola o a varias asociaciones. El porcentaje de personas que pertenece a una sola asociación desciende sistemáticamente con la edad desde los dieciocho años hasta el final de la vida, y la pertenencia simultánea a varias asociaciones es un hábito social cuya frecuencia aumenta con la edad hasta los cuarenta años, para luego ir descendiendo paulatinamente.

La *clase social* y el *nivel de estudios* determinan el nivel de asociacionismo. Cuanto más alto es el nivel socioeconómico de las personas más alto es su grado de asociacionismo.

Por otra parte, el mayor grado de asociacionismo se encuentra en aquellas ciudades cuyo tamaño oscila entre 50.000 y 100.000 habitantes, siguiéndole de cerca las que superan esa cifra sin llegar al millón. Las cifras más bajas se encuentran en las grandes urbes y en los pueblos menores de 2.000 habitantes.

El asociacionismo español se caracteriza por:

— Su escaso índice de penetración en la sociedad española en comparación con sociedades con un desarrollo económico semejante.

— Es un asociacionismo más expresivo que instrumental, es decir más ocioso que laboral.

— Es más frecuente entre los hombres que las mujeres.

— Las asociaciones de tipo expresivo son preferidas por los individuos solteros, mientras que las instrumentales lo son por los casados.

— Es un asociacionismo de personas adultas (más de treinta y menos de sesenta años), ni jóvenes, ni ancianos.

— Es más frecuente en ciudades de tamaño pequeño mediano, entre los 50.000 y los 100.000 habitantes.

— Es preferido por personas de clases acomodadas y cultivadas.

— La pertenencia a asociaciones de significado moderno o tradicional no guarda relación con ninguna de las características socioeconómicas, culturales o demográficas de la población.

Si tenemos en cuenta el índice de pertenencia y el de participación, la «vitalidad» del asociacionismo español se puede dividir en cuatro categorías de asociaciones:

— Las de «éxito intensivo»: cuentan con muchos socios y éstos acuden y participan con intensidad en la asociación. A este tipo de asociaciones pertenecen las deportivas, las culturales y las religiosas.

— Las de «éxito ritual»: cuentan con muchos socios, pero éstos rara vez acuden y participan en las actividades de la asociación. A ellas pertenecen las de vecinos, de antiguos alumnos y los sindicatos.

— Las de «selección intensiva»: cuentan con pocos socios, pero participan intensamente en ellas. A este tipo pertenecen los partidos,

las juveniles, las ecologistas, las antidroga y la de los padres de familia y amas de casa.

— Las de «selección ritual»: cuentan con pocos socios y éstos acuden rara vez. A este tipo pertenecen los colegios profesionales, y las asociaciones pacifistas, feministas, de consumidores y las de empresarios.

De los cuatro tipos de asociaciones, las más relacionadas con el ocio son las de éxito intensivo. Tienen a ocupar los primeros puestos de la tabla de éxito social, y éste va decreciendo a medida que las asociaciones adquieren un carácter más instrumental o de reivindicación de intereses. A pesar de todo, hay dos hechos que son básicos, y es que la pertenencia a las asociaciones, cualesquiera que sean, es fuente de disfrute ocioso para sus miembros y la participación en sus actividades tiene lugar en tiempos y espacios de ocio.

### 3. LA BUSQUEDA DE LA EMOCION

En las sociedades contemporáneas, el deporte tiene una notoriedad social tan alta que es difícilmente superable por otro acontecimiento. Es una plataforma muy poderosa para la construcción de mitos y de héroes, para la innovación y proliferación de espectáculos populares, para la armonización y la movilización de la opinión pública, para el fomento de la identidad nacional y para ganar dinero. El deporte ha llegado a su estado actual de esplendor social debido a influencias culturales distintas.

a) Por un lado, la influencia de la tradición europea central y oriental, inspirada en la concepción humanística del Renacimiento y en la Ilustración, concibe al deporte como parte de la educación y la pedagogía. Los deportes más importantes son la gimnasia y el atletismo (5).

b) La segunda fuente inspiradora del deporte moderno es la tradición nacida en Inglaterra con la Revolución Industrial e importada a Estados Unidos por los emigrantes. Hoy sabemos que todas las

---

(5) Para una descripción más extensa de la historia social del deporte, ver V Informe FOESSA, págs 1991 -1997.

pruebas de atletismo fueron inventadas por los estudiantes de las Universidades inglesas: el salto de longitud, el triple salto, las carreras de obstáculos. Fueron también los pioneros de la construcción de yates deportivos, embarcaciones a remo y de vela, los inventores de las porterías de fútbol, los guantes de boxeo, los cronómetros y la mayoría de accesorios deportivos. Esta tradición sistematizó y estandarizó la práctica deportiva.

c) Aunque las dos corrientes anteriores influyen en el deporte español, en España se mantuvo siempre viva una forma deportiva, alejada de estas tradiciones, que podríamos llamar «mediterránea», con prácticas como la caza, la equitación, la fiesta de los toros, el juego de pelota, las marchas militares, los bailes populares y las fiestas de máscaras. Pero con el transcurso del tiempo, el fomento del deporte español perdió sus antiguas señas de identidad y se entregó de lleno a las nuevas corrientes de la gimnasia, el atletismo, las carreras de caballos y el fútbol. Las tres corrientes —la mediterránea, la centroeuropea y la anglosajona— tuvieron una gran influencia en el deporte español. La caza y la lidia son deportes de largo historial en la sociedad española, la gimnasia sueca y alemana tuvieron mucho éxito en Barcelona, mientras que en el País Vasco y en el sur de España se implantaron los primeros clubes de fútbol españoles.

El deporte en España ha ido evolucionando con la sociedad: ha sufrido el mismo proceso de burocratización, racionalización y especialización. El éxito social del deporte está muy relacionado con: a) el ascenso de las clases medias en busca de prestigio; b) la democratización de las aspiraciones sociales, y c) la secularización de la vida pública, que se aparta del control religioso.

A partir de la década de los setenta, sobre todo de los ochenta, se comienza a notar la influencia de la publicidad y de los patrocinios de las firmas comerciales. El deporte español pasa a administrarse con presupuestos millonarios y comienza a ser un gran negocio. Los presupuestos son controlados por las Administraciones Autonómicas y la financiación depende del Consejo Superior de Deportes, que recibe los fondos de los Presupuestos Generales del Estado. La organización de los Juegos Olímpicos de Barcelona en 1992 ha dado al deporte español su mayoría de edad, equiparándolo al de muchos otros países.

El deporte español, hoy, se caracteriza por cuatro rasgos:

— Ha llegado a la *mayoría de edad* por lo que se refiere al desarrollo de infraestructuras, instalaciones deportivas y dotaciones educativas.

— No ha alcanzado, sin embargo, los *niveles de participación social* que tiene en otras sociedades.

— La relativa ausencia de la práctica deportiva en España queda compensada por los *niveles de espectacularidad* que se obtienen a través de los medios de comunicación como la radio y la TV.

— La estructuración del deporte español sigue las tendencias internacionales de *diferenciación profesional*. Hay que distinguir entre deporte de *élite*, deporte de *espectáculo*, deporte *profesional* y deporte de *afición*. Estos cuatro ámbitos existen en la actualidad en España, aunque con menos intensidad que en otros países económica y deportivamente mucho más avanzados.

### Emoción y práctica deportiva. Elite, federación y afición

Hay que distinguir entre el «espectador» de un deporte y un «practicante» activo del mismo. Dentro de los practicantes, hay que distinguir entre deportistas de «élite», «federados» y «aficionados».

a) El deporte de *élite* está orientado hacia el espectáculo, lo que implica una relación muy estrecha entre deporte, política, identidad colectiva, inversión, publicidad y, sobre todo, medios de comunicación. Constituye una gran industria y un gran negocio que mueve y produce cientos de millones. Esto obliga a los clubes deportivos a convertirse en sociedades anónimas y a los deportistas en profesionales con contrato laboral. El deportista depende del espectador, ya que éste es el objeto último de la estrategia económica. Ello provoca los siguientes fenómenos: el éxito de unos deportes a costa de la desaparición de otros menos espectaculares; la discriminación de la presencia femenina en favor de la masculina; la superación de las fronteras nacionales con la contratación de deportistas extranjeros, etc. Todos estos condicionantes tienen como consecuencia una separación cada vez mayor entre el deporte de competición y el deporte social espontáneo.

b) El deporte *federado* se practica de forma menos sistemática e industrializada que el de élite, pero no deja de hacerse en espacios y tiempos formalizados, con organizaciones, salarios, reglamentos y sanciones que lo condicionan. Los deportistas federados no tienen la espontaneidad y la libertad del simple aficionado. Su experiencia deportiva se parece a menudo al trabajo de cualquier profesional. En España, entre 1981 y 1991, de las dieciséis Federaciones con mayor número de licencias todas han aumentado sus efectivos salvo tres: balonmano, judo y montañismo. Las Federaciones más grandes son: fútbol, baloncesto, balonmano, tenis, caza y judo.

c) El deporte de *aficionados* es la práctica del deporte por pura y simple afición. Los aficionados son un gran ejército cuya visibilidad, enumeración y reglamentación es mucho menor que la de los grupos anteriores. Este grupo es el que mejor refleja los procesos sociales, los factores culturales y las motivaciones personales para la práctica del deporte como modalidad ociosa.

En cuanto a la práctica deportiva, en torno al 56,6 por ciento de los españoles ha practicado algún deporte a lo largo del año 1992. Se puede elaborar una tipología de ciudadanos en función de su práctica deportiva:

— El *marginal*: nunca practica ningún deporte; abarca al 43 por ciento de los ciudadanos.

— El *exclusivo*: practica uno o dos deportes con más o menos intensidad; abarca al 32 por ciento de los ciudadanos.

— El *polideportivo*: disfruta del deporte de tal forma que practica a la vez tres (9 por ciento), cuatro (6 por ciento), cinco y más deportes diferentes (9 por ciento). El polideportivo constituye un nuevo estilo de vida deportivo, que en los últimos veinte años ha crecido espectacularmente: han pasado de ser un 7 a un 36 por ciento de los que practican deporte. Más que una extensión social del deporte lo que ha habido es una intensificación de su práctica. La polideportividad es más frecuente entre los jóvenes menores de veinticinco años.

No podemos pasar por alto el grupo de los *espectadores deportivos*, que sin excluir a los anteriores, es más amplio y diversificado socialmente. Para muchas personas el hecho de asistir a un espectá-

culo deportivo les provoca las mismas emociones que su práctica directa.

Existe una tendencia de la evolución de la práctica deportiva en los países desarrollados que en España también se da y es la creciente diversificación y pluralización de los deportes. Esto se debe a tres razones:

— Por la evolución de la práctica deportiva de los deportistas de élite, federados y aficionados, que tiende a ampliar el concepto de deporte y a incluir en él actividades que hasta hace diez años eran simples pasatiempos.

— Por una evolución natural, o bien por técnicas de creación de mercado, aparecen continuamente nuevas modalidades de deporte, como los llamados californianos (*surfing, canoeing, rafting...*) y los relacionados con la diversión ecológica al aire libre.

— Por el ya mencionado aumento de personas polideportivas.

### El deportista practicante y el espectador

— EL DEPORTISTA PRACTICANTE. Los españoles practican tres deportes, por el siguiente orden de preferencia: la natación, la gimnasia y el paseo o *footing*. Esta jerarquización deportiva es la misma en la mayoría de los países industrializados. Estos deportes se practican cada uno con diferente intensidad:

— La natación la practican tanto hombres como mujeres y se hace habitualmente más que esporádicamente.

— La gimnasia la practican tanto hombres como mujeres, pero mientras que éstas lo hacen de forma habitual, los primeros lo hacen esporádicamente.

— El *footing* lo practican tanto hombres como mujeres, pero de forma esporádica. (Ver Tabla 12.8.)

Estas prácticas deportivas son más comunes entre personas de clases medias y acomodadas que entre personas de clases populares. Esto nos indica la falta de democratización del deporte, a pesar de no ser onerosas, puesto que no requieren la posesión de equipamientos

TABLA 12.8  
 PRACTICAS DEPORTIVAS  
 EN LOS ULTIMOS 12 MESES  
 (Porcentaje)

Natación (en verano)	36,8
Gimnasia	27,0
<i>Footing</i> /Montañismo	22,0
Deportes de equipo (fútbol, baloncesto, balonmano...)	15,7
Ir de pesca	11,1
Otros deportes (golf, esquí, moto...)	9,5
Tenis	8,6
Jugar a pala, paleta	7,1
Jugar a bolos	6,7
Ir de caza	6,4

FUENTE: Encuesta FOESSA 1993.

especiales. Estos tres deportes se practican con más frecuencia en las ciudades de tamaño medio, luego en las grandes y en último lugar en los pequeños núcleos urbanos. Estos carecen de instalaciones deportivas y en las ciudades grandes muchas veces resulta difícil desplazarse.

— EL ESPECTADOR: Tan populares como la natación, la gimnasia y el *footing* son la asistencia a espectáculos deportivos y la salida al aire libre a disfrutar de la Naturaleza. El deporte sigue siendo una actividad más propia de espectadores que de practicantes activos. Gracias al desarrollo de la tecnología, las audiencias se han ampliado hasta abarcar para un solo acontecimiento la mayoría de los países del mundo. La audiencia disfruta, además del espectáculo deportivo, de unas condiciones de comodidad en familia que eran insólitas en tiempos pasados, así que los estadios se han visto obligados a mejorar en lo posible sus instalaciones. La audiencia reclama también la repetición de imágenes con las mejores jugadas o las que han sido dudosas. Ahora mismo la audiencia de TV catódica ha convertido al deporte en una actividad en la que el espectador es más importante socialmente que el propio deportista.

La salida al aire libre, de excursión, es una actividad que suele realizarse en familia, pero está más asociada al lugar que se visita que a la compañía. Estos sitios van desde un lugar salvaje a un lugar natural acondicionado por el hombre. Son frecuentados por la riqueza de experiencias personales que proporcionan. Este tipo de salidas está muy condicionado por el hábitat: son mucho más frecuentes entre los residentes de ciudades de más de 400.000 habitantes que entre los de 10.000 a 400.000, y más aún que entre los de los pueblos de menos de 10.000 habitantes. Está también muy relacionado con la edad, el nivel de estudios y la clase social. El 60 por ciento tienen menos de treinta y cinco años, y el 50 por ciento son de clase media alta y alta. Se trata de un fenómeno propio de un estilo de vida característico de las clases medias jóvenes de ciudad.

### La democratización del deporte

La práctica directa del deporte en España está muy relacionada con las variables edad, sexo, nivel de estudios y clase social:

- Los jóvenes son los que practican con más frecuencia e intensidad algún deporte.
- Las personas de clase media y de clase alta son las que más deporte practican.
- Cuanto mayor es el nivel de educación, más se practica.
- Lo practican más los hombres que las mujeres.

Hay que resaltar una nueva relación antes desconocida, entre tipo de deporte y clase social, ya que algunos deportes resultan mucho más caros de practicar que otros. Las clases más desfavorecida se contentan con ser espectadores del deporte a través de los medios de comunicación, especialmente la TV.

El moderno aficionado al deporte, ya sea como practicante activo o como espectador, es el producto final de un proceso doble de democratización del ocio que se concreta en: por un lado, el logro de la extensión social del deporte a todos los segmentos y estratos sociales, y, por otro, la extensión temporal del deporte a la vida cotidiana, sin necesidad de quedar restringido a los días de fiesta. El deporte es una

actividad ociosa de todos y todos los días. El «espectadorismo» es una de las características más relevantes de esta democratización del deporte. El tiempo dedicado a la lectura de deportes, a la audiencia de radio y de TV es inmensamente mayor que la práctica del mismo.

Podemos establecer algunas particularidades de la práctica y la audiencia del deporte español:

— La ausencia de una democratización del deporte practicado. Mientras que la audiencia del deporte está completamente extendida, su práctica está reservada a las clases medias y acomodadas y a la gente con estudios medios y superiores, con preferencia hombres.

— La natación, la gimnasia y el *footing* sufren menos la falta de democratización que el esquí, el golf, el tenis, etc., debido a que no requieren equipos costosos.

— Hay una frontera de la práctica deportiva en torno a los treinta y cinco años, en la que se da un brusco descenso en el ejercicio del deporte debido probablemente a las condiciones impuestas por la formación de un nuevo hogar.

— La mujer joven de clase media y educada supera ya en práctica deportiva a los hombres jóvenes de las clases populares.

— La influencia conjunta de estudios y clase social resulta determinante para la aceptación de un estilo de vida en el que el deporte juega un papel importante.

— La movilidad, la carencia de horarios rígidos y la ausencia de compromisos profesionales o estables provoca que sean los jóvenes, tanto hombres como mujeres, los que más practiquen el deporte.

— La escasa democratización de la práctica del deporte en España contrasta con lo central que puede llegar a ser en la vida de unas minorías selectas que practican un estilo de vida que gira en torno a él. El deporte, cuando se practica, es de manera más habitual que esporádica y contribuye a configurar un estilo de vida diario.

#### 4. OCIO Y ESTILOS DE VIDA

En la vida diaria de los españoles se observan unos comportamientos sistemáticos hacia el ocio que constituyen una dimensión

central de la vida social. Podemos considerar esos comportamientos como un subsistema dentro del sistema social español, ya que tienen una relación estrecha con factores como el estrato socioeconómico, el sexo, la edad y el nivel de educación. Estos comportamientos ociosos pueden ser descritos como estilos de vida, de los cuales se podrían destacar los seis siguientes:

— *Deportivo*: Estos ciudadanos destacan por su uso intenso del deporte. Practican de forma habitual más de uno. Destacan el fútbol, el baloncesto, la paleta, el tenis y los deportes de clase, como el golf, el esquí y el motorismo. En el estilo deportivo el factor más determinante es el de la juventud. Se da especialmente entre los jóvenes de edades comprendida entre los diecisiete y los veinticinco años. Es más frecuente encontrar estos deportistas entre los varones que entre las mujeres. El nivel de estudios incide de menor manera que la edad y el sexo, pero también tiene su importancia discriminante, ya que para cada estrato de edad hay más deportistas entre los poseedores de estudios medios y superiores que entre las categorías restantes.

— *Socializante*: Este estilo se caracteriza por el afán de «estar en» el centro y «al tanto» de lo que ocurre en la vida social. Son lectores de libros y de prensa, espectadores de cine y teatro y aficionados a las cenas con amigos.

En el estilo socializante hay una estructura diferente. Es un estilo ocioso marcadamente femenino. Las mujeres se sienten más inclinadas que los hombres hacia la relación social y la tertulia. Esta tendencia es mayor cuanto más joven es la mujer. El nivel de estudios también es determinante, ya que se practica más entre las poseedoras de estudios secundarios.

— *Jugador*: Se trata de un estilo de ocio en el que predomina la afición y el hábito de jugar en juegos de azar en cualquiera de sus modalidades. El estilo jugador, en cambio, es mayoritariamente masculino. Lo practican los hombres, sobre todo los adultos mayores de veintiséis años.

— *Hogareño*: Es un estilo de ocio determinado por el entorno en el que se desarrolla, que es el hogar y la familia. Sus manifestaciones son tan variadas como el interés por la cocina o los juegos de mesa. Este estilo conlleva en unos casos una tendencia hacia el familismo y

en otros una tendencia opuesta, hacia el individualismo y la soledad, como en el caso de la resolución de jeroglíficos, crucigramas y solitarios. A esta categoría también pertenecen aquellos que practican el bricolaje. Este tipo de ocio se caracteriza por ser más habitual entre las mujeres, para todas las edades y nivel de estudios. Esto está directamente relacionado con el papel normalmente asignado a la mujer en la sociedad, que es el de la encargada de las tareas del hogar y del cuidado de los hijos.

— *Cazador*: La caza y la pesca constituyen un escape de la vida cotidiana, del trabajo y de las responsabilidades del hogar en condiciones de libertad y autonomía individual. Tienen además una característica destacable y es la de su utilidad. Son como una extensión del trabajo y de la lucha por la supervivencia que libraba el hombre primitivo. El estilo cazador es genuinamente masculino. Es más frecuente entre los jóvenes y los adultos con estudios primarios. La variable estudios en cambio no es determinante entre los hombres mayores.

— *Espectadorismo catódico*: Es el estilo ocioso más difundido con diferencia y el menos discriminante de la población ya que lo practican españoles de todo tipo. Es un comportamiento habitual para casi el 60 por ciento de la población. Oscila entre unos extremos de ausencia (entre los jóvenes) y otros de obsesión diaria (hasta más de cinco horas al día de audiencia de TV). El estilo catódico es más habitual entre jóvenes y viejos que entre adultos de edades intermedias. Ello se debe a que la juventud ha crecido junto al televisor. Los aparatos de radio y de televisión son un elemento socializador de la juventud por excelencia. Las personas mayores por su parte están menos activas y disponen de más tiempo libre, así que recurren con frecuencia al aparato de radio y de televisión como pasatiempo e incluso como compañía. El estilo catódico es más frecuente entre los hombres que entre las mujeres y aumenta a medida que desciende el nivel de estudios de las personas.



# Tecnologías para la Información: La convulsión de la década (\*)

---

Por primera vez en la larga historia del Informe FOESSA se introduce un capítulo que aborda el tema de la Tecnología. El presente capítulo no versa ni sobre las «Nuevas Tecnologías», ni tan siquiera sobre las Tecnologías para la Información, sino sobre el análisis del impacto que ha recibido la sociedad —especialmente la española— a raíz del desarrollo y expansión de las Tecnologías para la Información.

## 1. TECNOLOGIAS PARA LA INFORMACION: DEFINICION, AMBITO E HISTORIA

Los autores del V Informe FOESSA, siguiendo a Manuel CASTELLS, incluyen en las «Nuevas Tecnologías» los recientes hallazgos científicos y aplicaciones tecnológicas en los campos de la electrónica y fotónica (y sus derivadas de Telecomunicaciones e Informática), la biotecnología, los nuevos materiales (fibras de carbono, nuevos polímeros, cerámicas especiales...) y las energías renovables. Lo que caracteriza a las nuevas tecnologías es su interdependencia, el hecho de que constituyan un sistema en el que los avances en cada campo facilitan el progreso en otras áreas de innovación tecnológica, en función sobre todo de la posibilidad de comunicar la información obtenida y a su traducción en el código específico de cada campo por medio de los ordenadores telecomunicados entre sí (1).

---

(\*) Es una síntesis del capítulo 13, original del V Informe FOESSA, dirigido por Santiago LORENTE, págs. 2074-2283.

(1) Manuel CASTELLS *et al.*: *El desafío tecnológico y las nuevas tecnologías*, Madrid, Alianza, 1986, pág. 24.

Las *Tecnologías para la Información* (2), por su parte, constituyen una parcela (y sólo una) de las Nuevas Tecnologías. Son unos peculiares y complejos procesos humanos —o más bien, procesos de hacer las cosas con los mensajes, la información y el conocimiento— dedicados a captar, transportar, almacenar, procesar y difundir información mediante el uso de herramientas cuyo substrato último son las propiedades de la electrónica y la fotónica para cambiar de estado. Los soportes en los que se basa son tanto físicos («hardware» o «cacharrería») como lógicos («software» o ideas o programas). Sus manifestaciones visibles son la Microelectrónica, las Telecomunicaciones, las Informática y el Audiovisual o multimedia.

Los tres grandes hitos en la historia de las Telecomunicaciones lo constituyen el Telégrafo (1838), el Teléfono (1876) y la Radiocomunicación patentada por Marconi a finales del siglo pasado. Se pasa, por tanto, de transmitir un código artificial (telégrafo) a transmitir uno natural (la voz con el teléfono), ampliando el horizonte con la radio, lo que permite la pluricomunicación de muchos seres humanos. El siguiente paso es la Televisión (en donde se codifica eléctricamente la imagen), y la Segunda Guerra Mundial favorece dos nuevos descubrimientos: el RADAR y el SONAR. En 1946 se produce el «Big-Bang de la Informática» con la construcción del ENIAC —el primero de los cuatro ordenadores construido por la pareja Eckert y Mauchly—, siguiéndole a este los grandes momentos de la Electrónica y la Microelectrónica: descubrimiento del transistor (1948), los circuitos integrados (1959) y los microprocesadores (1971). Dependiendo de estos descubrimientos se han ido sucediendo distintas generaciones de ordenadores cada vez más sofisticados.

Pero la historia de las novedades tecnológicas también es la historia social de la aceptación y el rechazo a las tecnologías. Las herramientas tecnológicas siempre han generado filias y fobias. La presión que ejercen los avances tecnológicos en la sociedad puede hacer que los individuos no familiarizados con ellos se sientan menospreciados. Los adultos que se enfrentan a las tecnologías para la información

---

(2) Los autores de este capítulo del V Informe FOESSA utilizan el neologismo «Tecnologías para la Información» (y no de). La preposición «para» subraya el carácter instrumental, e incluso vicario, de estas herramientas. Son simples herramientas frente a la información humana y el conocimiento.

suelen sentir un rechazo que se ha llegado a denominar «computerfobia». Es un temor a lo desconocido generado en muchos casos por la posibilidad de pérdida del puesto de trabajo.

## 2. LA SOCIEDAD DE LA INFORMACION

### Principales efectos sociales

Daniel BELL (3) establece en su modelo clásico tres estadios cronológicos de la historia humana: preindustrial, industrial y posindustrial. Estos estadios no son excluyentes entre sí sino que son acumulativos y pueden darse al mismo tiempo. Bell cataloga como sociedad posindustrial a la que denominamos *sociedad de la información*. En ella la información es el elemento clave con el cual el hombre controla su entorno y modifica sus condiciones de vida. La sociedad se organiza en torno a la información y al conocimiento. Estos garantizan el control social y dan la dirección a la innovación y al cambio social.

Según Jorge PEREZ (4) la progresiva interacción informativa entre las personas y las comunidades puede tener como consecuencia la descentralización de su organización y la participación de todos sus miembros.

La integración de las Tecnologías para la Información en nuestra sociedad está provocando cambios profundos en la estructura económica y social de la misma y está teniendo unos efectos inmediatos en los usuarios (5). Los más importantes son:

a) *Abolición de fronteras*. Las fronteras tradicionales están siendo superadas por las Tecnologías para la Información. Ondas radioeléctricas y electrones las atraviesan cada vez más, unas veces legalmente y otras fraudulentamente. Lo que discurre por las ondas y los cables

---

(3) BELL, Daniel: *El advenimiento de la sociedad post-industrial*, Alianza, Madrid, 1976, pág. 146.

(4) PEREZ, Jorge: *La sociedad de la información: 1992, ¿un año de reflexión?*, ponencia presentada en el SIMO en Madrid, 1992.

(5) Para la relación de los efectos se va a seguir fundamentalmente el esquema de trabajo de Jeremy MITCHELL y Loveday MURLEY (eds.): *The information society, a strategy for consumers, report to the world consumer Congress*, Bangkok, diciembre, 1984, así como la publicación del SIMO ya citada.

son mensajes que pueden ser neutros e inofensivos, pero también puede tratarse de información financiera, militar o política, dejando al ser humano como un títere en manos de nuevos poderes.

b) *Falta de privacidad del individuo.* Cuanto más moderno y tecnificado es un Estado, de más información sobre cada ciudadano dispone en los ficheros de su Administración Pública. No hablamos sólo de los microficheros de los Estados sino también de los archivos de los bancos, donde los datos sobre la economía de los individuos pueden proporcionar un conocimiento de cada uno de ellos muy detallado. La gran conquista que supuso salir del entorno rural para disfrutar del anonimato urbano se ha roto en añicos gracias al control que las Tecnologías para la Información ejercen sobre nosotros.

c) *Impacto en los modelos de empleo.* Que las Tecnologías para la Información desplazan empleo es conocido por todos. Han desplazado inicialmente un gran contingente de empleo administrativo, pero a medio plazo están demandando un nuevo tipo de empleo más cualificado. El drama parece estar en un doble plano: primero, en la incapacidad de reciclar a un gran número de trabajadores que se convierten en inocuables; segundo, en la incapacidad del sistema educativo formal de dar la formación necesaria para cubrir los huecos del mercado de trabajo que exigen las Tecnologías para la Información, tanto en materia de soporte físico como de soporte lógico. Esta formación se caracterizaría por una notable cualificación y complejidad. Por ello el reto es de las empresas, ya que deben darse cuenta que la variable que actualmente impulsaría el desarrollo económico y el mayor empleo es la formación de las personas. Si el Estado no lo hace, alguien tendrá que hacerlo.

d) *El decremento —y virtual anulación— del factor distancia.* Uno de los componentes fundamentales de las Tecnologías para la Información es el de las telecomunicaciones —telégrafo y teléfono—. Las redes telefónicas son ante todo redes sociales. Las telecomunicaciones, además de potenciar la comunicación, potencian la actividad. Casi todo se puede gestionar o hacer a distancia. El telebanco (los cajeros automáticos, los sistemas de recuperación de información para el cliente...) constituye un buen ejemplo. El teletrabajo es el trabajo fuera del lugar tradicional, en casa o en centros especializados, y ofrece unas posibilidades reales que cuajarán a corto plazo, por lo menos para ciertas profesiones.

e) *Actividad económica y Tecnologías para la Información.* Los datos, los mensajes, la información y el conocimiento, cuanto mejor ordenados, clasificados y adaptados a las necesidades, transportados y difundidos, más valor añadido cobran. Esto empieza a evaluarse en términos macroeconómicos, por lo que la información tiene una creciente importancia en el PNB de los países. La información empieza a ser concebida como un producto o mercancía además de como un servicio. Dentro de la actividad económica ejercida a través de las Tecnologías para la Información, conviene citar también los actuales sistemas de dinero, crédito y pago. El dinero electrónico está desplazando cada vez más a las monedas y a los billetes. El dinero es hoy, cada vez más, una pura transacción conceptual, espiritual, abstractamente vestida de electrones, fotones y ondas radioeléctricas, registros fríos de «bits» y «bytes». El dinero es aquello en lo que se han convertido las economías de los países: potentísimas ideas. Y son estas ideas las que mejor se manipulan con las Tecnologías para la Información.

f) *Las Tecnologías para la Información para la salud.* En Medicina son conocidos los notables progresos realizados en la detección de enfermedades mediante las Tecnologías para la Información, tales como scanners, resonancia magnética y hasta los tradicionales rayos X. Es preciso mencionar los numerosos sistemas expertos en Medicina o programas que asisten al médico para tomar decisiones basadas en muchos datos. Hay que señalar que todas las encuestas realizadas en nuestro país indican que la Tecnología para la Información ha sido muy bien acogida en el área de la Medicina.

g) *Defensa y ofensa militar con Tecnologías para la Información.* La industria y la actividad de la defensa y la ofensa militar están haciendo un uso intensivo de este tipo de tecnologías. Desde el *radar*, las innovaciones militares han sido beneficiadas por ellas: cohetes teledirigidos, satélites de comunicaciones, aviones con visión nocturna, simulación asistida por ordenador, etc.

h) *El hogar y las Tecnologías para la Información.* El hogar empieza a ser el lugar ideal para este tipo de tecnologías; sin embargo se está haciendo muy poco por introducir las en algo que no sea el ocio pasivo o la comunicación. Una excepción la constituiría la televisión interactiva, mediante la cual los telespectadores pueden interactuar

con la emisión de los programas. La gestión del hogar podría mejorarse y hacerse más eficaz con la ayuda de la Tecnología para la Información: sensores y actuadores para operaciones de supervisión de niveles de agua, de control de temperatura, de presencia de humos, coordinación de los electrodomésticos, control de las dietas, pago de impuestos, seguridad... La técnica está preparada, pero la tecnología aún no por falta de voluntad. Mientras el sistema social siga favoreciendo la gestión humana del hogar, sobre todo femenina, las Tecnologías para la Información no entrarán en el hogar.

### La «cerebración» social

Las Tecnologías para la Información han penetrado de lleno en nuestra sociedad. Su utilización se ha hecho extensiva a cualquier sector de actividad. Su expansión será mayor a medida que se abaraten los precios de las mismas y amplíen sus mercados. Ha habido un proceso de integración de esas tecnologías que ha permitido que unos sistemas poderosos y complejos sean manejados por usuarios no especialistas. Gracias a ellas tenemos potencia de almacenamiento y de procesamiento de la información. También tenemos rapidez de difusión y de transmisión. Concebimos cada vez más el conocimiento como algo que tiene un precio y es cuantificable en términos de obtención, utilidad y productividad. Su expansión y crecimiento plantea problemas técnicos y políticos a la hora de su utilización.

En la sociedad de la información, la integración de las tecnologías está haciendo posible la creación de un *ciberespacio* en el que la tecnología es la herramienta y la información el fin. En este nuevo ciberespacio, utilizable sólo por unos pocos, no existen barreras comunicativas gracias a las redes telemáticas. En la sociedad del conocimiento, la información pasa a ser la materia prima de todas las relaciones económicas y/o sociales. La posesión de la información facilita la ventaja competitiva y se convierte en el bien más preciado a la hora de plantear estrategias globales de mercado. Aquel que tenga la información, tendrá el poder. Por ello, *información* es sinónimo de *poder*.

### 3. LOS PRINCIPALES ACTORES DE LA CONVULSION INFORMO-TECNOLOGICA

En este apartado vamos a centrarnos en los actores sociales que han protagonizado la convulsión tecnológica. La consolidación del método científico en el siglo XVIII permitió el nacimiento de la Ingeniería. En opinión de Lewis MUMFORD, el ingeniero aparece como una nueva figura entre el industrial, el obrero y el investigador científico (6). Por tanto, hablaremos de los ingenieros de Telecomunicaciones y los informáticos (sus profesionales, sus Escuelas Técnicas, sus alumnos...). Subsidiariamente, hablaremos también de los físicos, que son responsables de áreas tan importantes como la automática; de los matemáticos, relacionados con el «software», y de otros profesionales. Además se tratarán los entornos sociales en los que se desenvuelve la acción: las instancias asociativas (Colegios Oficiales, Asociaciones varias, etc.) y la organización pública y privada de los intereses de los actores. Estos nuevos actores sociales son los grandes protagonistas, porque son ellos los que, gracias a sus conocimientos, hacen posible la aplicación y el desarrollo de las Tecnologías para la Información.

#### Análisis de su formación académica

A) *Evolución del número de centros.* Durante la última década, la evolución en el número de centros ha sido ascendente para casi todas las titulaciones relacionadas con las Tecnologías para la Información. Los centros académicos que más han aumentado su número son los de Ingeniería de Telecomunicaciones y de Informática, que son los que están más relacionados con las Tecnologías para la Información. Han crecido de una forma constante a lo largo de la década y han pasado de ser 27 en 1986 a 35 en 1992.

B) *Titulados universitarios en Tecnologías para la Información.* Si bien ha aumentado el número de alumnos matriculados en las titulaciones más relacionadas con las Tecnologías para la Información, hay que tener en cuenta que durante esta década la población universita-

---

(6) MUMFORD, Lewis: *Técnica y civilización*, Ed. Alianza Universidad, Madrid, 1977, pág. 240.

ria ha crecido en general. El análisis de la evolución de los alumnos graduados nos dice que los estudios relacionados con la Informática son los que han ofrecido el mayor número de titulados. Respecto a las Escuelas Universitarias de Informática, se aprecia un incremento vertiginoso, de 1982 a 1992, en cuanto al número de alumnos matriculados: se pasa de tener 3.500 alumnos aproximadamente a 21.700. La Ingeniería Técnica Industrial, en cambio, es la que ofrece un porcentaje menor de incremento de titulados.

C) *Estudios de postgrado y formación permanente de titulados.* Los estudios de postgrado permiten una especialización para titulados universitarios. En 1986 no existía una oferta importante en España, ni por parte de centros privados ni de la Universidad, de estudios de postgrado o formación permanente en el ámbito de las Tecnologías para la Información. La evolución vertiginosa de las tecnologías hace necesario un reciclaje o especialización que no es capaz de asumir la formación recibida durante los años de estudio de la carrera. Este hecho ha impulsado el fuerte crecimiento de los cursos de postgrado en los últimos años.

### **Análisis del mercado laboral y salidas profesionales**

Durante toda la década de 1982-1992, debido a los grandes cambios tecnológicos, ha existido una fuerte demanda social de titulados en las áreas relacionadas con las Tecnologías para la Información. Son las titulaciones que han ocupado los primeros puestos en cuanto a salidas profesionales, compitiendo sólo con las Ciencias Empresariales y Económicas y Derecho. En los últimos años de la década, la balanza entre la oferta y la demanda de estos titulados se desequilibra debido a la saturación del mercado. Pese a todo, siguen siendo las titulaciones que más demanda mantienen a lo largo de toda la década, en comparación con el resto de las titulaciones.

En los primeros años del período considerado, las salidas profesionales del ingeniero superior de Telecomunicación se centraban en las áreas más relacionadas con la I+D (Investigación y Desarrollo). A partir de 1988 empieza a trasladarse a áreas relacionadas con la prestación de servicios. Respecto a las funciones realizadas por estos profesionales, suelen ser de I+D y diseño y proyecto.



En cuanto a los profesionales de la Informática, están sometidos al continuo cambio producido por la vertiginosa evolución de las tecnologías. Dentro de las profesiones que tendrán una evolución más favorable se encuentran los especialistas relacionados con las redes de ordenadores y las bases de datos. También serán importantes los especialistas que sepan resolver las necesidades de los usuarios. Los usuarios (o clientes) se ponen en la primera fila de las prioridades de la tecnología cada vez más.

Para concluir, algunas reflexiones principales acerca de lo que ha pasado de 1982 a 1992 son:

- En el área formativa, la *evolución ascendente del número de centros* es una de las notas más importantes a destacar de la década. El crecimiento ha sido mayor en *las titulaciones que más relación tienen con las Tecnologías para la Información, como son Informática y Telecomunicaciones*.
- El *incremento de la presencia de la mujer* en titulaciones clásicamente masculinas es otra nota destacable.
- En tercer lugar, y como consecuencia de lo anterior, ha sido necesario *ampliar las plantillas de profesorado universitario*, donde también ha aumentado el número de mujeres.
- Atendiendo a la radiografía de la situación profesional de estos actores sociales, podemos decir que *la mayoría trabajaba por cuenta ajena en empresas grandes o multinacionales*, situándose en la cúspide Telefónica (7). El sector de ocupación era por mayoría el sector servicios, realizando funciones de Investigación y Desarrollo y Diseño y Proyectos. Sin embargo, se aprecia una tendencia a incrementar la actividad de «Planificación y Organización de Servicios» frente a otras funciones más clásicas de las Ingenierías.

En líneas generales, estos actores sociales han sufrido un cúmulo de convulsiones a lo largo de 1982-1992: en su número y en su carácter, tanto de índole formativa como laboral. Primero, sus altas cuotas de demanda e insuficiente oferta dan paso, más tarde, a una

---

(7) Según los datos aportados por el Colegio Oficial de Ingenieros Superiores de Telecomunicación para 1991, la quinta parte de los ingenieros de Telecomunicación trabajaban en Telefónica, que se sitúa como la máxima empleadora de estos profesionales.

saturación del mercado, imprevisible al comienzo del período. Por ello, la década finaliza con una nueva situación que hará necesaria una acomodación tanto de la oferta como de la demanda, lo que provocará una reorganización de su situación profesional.

#### 4. EL SECTOR DE LA ELECTRONICA

La electrónica —y hoy la fotónica— es el substrato físico de la Tecnología para la Información. Es lo que los americanos empezaron llamando «hardware» y lo que conocemos como «soporte físico». Es un sector (8) que constituye una poderosa industria y que, como se verá por el análisis que se hace de los distintos subsectores, supuso un giro copernicano en la primera parte de la década, para luego entrar en un período de crisis

La *industria electrónica* ha puesto de manifiesto las contradicciones del período que estamos analizando: por un lado, un crecimiento fulgurante, y por el otro, las profundas crisis. Se trata de un mercado muy grande que representó 1,6 billones de pesetas en 1991, lo que supuso que España se situase como séptimo país mundial y quinto europeo en términos de demanda de productos electrónicos, representando el 3,5 por ciento del total mundial.

En *Electrónica de Consumo* —que fue la génesis del Sector Electrónico en España— se ha pasado de una estructura formada por empresas nacionales a otra que, casi en su totalidad, es multinacional. En estos momentos trabajan en España las siguientes empresas: ELBE (SELECO) KENWOOD, PANASONIC PIONEER, SAMSUNG SANYO, SHARP SONY, PHILIPS THOMSON y UNIC.

---

(8) Tradicionalmente se entiende por Sector Electrónico el área de actividad industrial y económica cuyo objetivo es la fabricación, comercialización, instalación y mantenimiento de equipos y componentes electrónicos de todo tipo. Se engloban en él los equipos de Tecnologías para la Información-Consumo, conocidos también como «línea marrón» de electrodomésticos; los componentes electrónicos, que se pueden considerar como la materia prima de los equipos terminados; los equipos de Radiodifusión y Televisión; los de Electrónica de Defensa y Navegación; los de Electrónica Industrial; los empleados en Electromedicina; los de Instrumentación y Equipos Didácticos y, por último, los dos grandes grupos de Equipos de Telecomunicación y de Tratamiento de la Información. En este apartado vamos a ocuparnos de todos estos grupos de productos, salvo los de Telemática y Tratamiento de la Información, que se tratan específicamente más adelante.

Es decir, no contamos con un grupo industrial totalmente español para competir con fuerza en el mercado. Como en el caso de la industria electrónica, también se ha experimentado una disminución del empleo (se ha pasado de 11.600 puestos de trabajo, al inicio del período, a 6.500 en 1992). El principal problema, dada la naturaleza de sus productos —aparatos de radio y TV, equipos de alta fidelidad, compactos, videocassettes, etc.— es la competencia de los países asiáticos y la guerra de precios

En el subsector de *Componentes Electrónicos* —tubos, semiconductores, antenas y circuitos impresos— la evolución de la estructura industrial ha sido desde las pequeñas y medianas empresas nacionales a las grandes empresas, tanto nacionales como internacionales. También en este sector ha habido un descenso del empleo, pues durante el período de referencia el nivel de empleo se ha reducido en un 36 por ciento, situándose en 1992 en los 6.300 trabajadores. Por otra parte, el volumen de exportaciones se ha multiplicado por cuatro entre 1982 y 1992.

El subsector de la *Televisión y de la Radiodifusión* —manufactura de emisores, reemisores, enlaces hertzianos, unidades móviles y algunos tipos de equipos de producción, tales como tituladores— ha vivido durante gran parte de la década dependiendo casi exclusivamente de RTVE y Retevisión. El impulso y la potenciación de los fabricantes españoles se ha conseguido gracias a acontecimientos como el Mundial de Fútbol de 1983, los Juegos Olímpicos de 1992 y el Plan Técnico Nacional de la TV. Las empresas son sobre todo de capital nacional y de tamaño pequeño o mediano. El empleo se ha mantenido oscilante, con altas y bajas, y la producción ha sido alta y muy competitiva. Pero finalmente el mercado ha disminuido por la falta de inversiones del Ente público RTVE. La puesta en marcha de emisoras privadas de radio y televisión y las necesidades de infraestructura para cubrir por Retevisión, reanimaron un poco el mercado, que volvió a contraerse en 1992.

En materia de *Defensa y Radionavegación*, el subsector está muy avanzado tecnológicamente y las empresas son de carácter muy diverso. El empleo también ha descendido debido a la altísima cualificación requerida y a la automatización de los procesos. La producción ha dependido casi totalmente de la demanda del Ministerio de De-

fensa, y los grandes recortes de presupuesto de este departamento han provocado serios perjuicios a este subsector.

*Electrónica Industrial* —sistemas de electrónica de potencia, autómatas, robótica, señalización, sistemas de alimentación ininterrumpida, sistemas de control de procesos y sistemas de telemedida y telecontrol— es el grupo que se presenta más difuminado. Ello es consecuencia de distintos factores: alta atomización de las empresas (salvo excepciones); existencia de grandes compañías de otros sectores industriales con departamentos de electrónica propios; naturaleza de los productos y existencia de un gran número de empresas de ingeniería. En el sector abundan las pequeñas y medianas empresas, de altísima especialización. Nuevamente hay que hacer constatar que el empleo ha disminuido: en 1993 este sector daba empleo a 2.300 trabajadores, cifra un 11 por ciento inferior a la del año anterior, y la tendencia es a la baja en los próximos años. La producción creció hasta 1992, para decrecer posteriormente de forma muy importante.

El subsector de la *Electromedicina* también depende de un único cliente, el INSALUD, cuyas actividades condicionan de manera significativa el desarrollo del área industrial. Debido tanto a la falta de planificación de compras como a las dificultades de pagos (aquí, como en el resto de las actividades económicas, la Administración paga tarde y mal), ha provocado la desaparición de todas las empresas nacionales y sólo perviven las internacionales que se pueden permitir el lujo de resistir los avatares del INSALUD. Por tanto, el empleo ha descendido drásticamente, si no casi desaparecido, mientras que el mercado (la cifra de negocio) se ha multiplicado por cinco en la década.

Finalmente tenemos el campo de la *Instrumentación y de los Equipos didácticos*, que es un subsector, junto con el de la *Electromedicina*, muy pequeño, en cuanto a estructura industrial se refiere. La incidencia en el empleo es mínima —todas las empresas dan empleo sólo a 300 trabajadores—, la producción de instrumentos y equipos didácticos se ha multiplicado por cinco desde el comienzo de la década de los ochenta, llegando a alcanzar un valor superior a los 4.000 millones de pesetas en 1992. En el mercado se observa una demanda de productos —analizadores de espectros, osciloscopios digitales, programadores, etc.— muy superior a la oferta.

En cuanto a la *política sectorial*, los hitos legislativos más interesantes arrancan del Decreto 1775/67, que regulaba la instalación, ampliación y traslado de las empresas con carácter general. A partir de esta fecha, ha habido distintos Decretos y Ordenes sobre la creación del mercado del sector, sobre ayudas al mismo, sobre las compras públicas, sobre las medidas de transferencia de tecnología, sobre política arancelaria, etc. De especial interés son los Planes de Electrónica e Informática Nacional (PEIN), de los que ha habido tres versiones (1982, 1987 y 1991), la Ley del Satélite —pero no la del Cable, que está hoy, inexplicablemente, sin ver la luz— y la Ley de Ordenación de Telecomunicaciones. En materia de normalización y certificación, se han dado muy importantes pasos para la protección del usuario en materia de calidad de productos, lo mismo que en materia de homologación.

## 5. EL SECTOR DE LA INFORMÁTICA

El inmenso grado de introducción de la informática en todo el tejido social se va a analizar desde dos perspectivas bien diferenciadas:

— Por un lado, se va a revisar la evolución de las cifras más representativas del sector.

— Por otro lado, vamos a ver cómo la incorporación de la tecnología informática incide en todos los ámbitos del sistema social, revolucionando la forma de vida y configurando sistemas de gestión y tratamiento de información que alteran el desarrollo de nuestra actividad normal.

Con el fin de fijar la terminología y para aquellos que no se encuentren familiarizados con la informática, ofrecemos las siguientes definiciones para facilitar la lectura posterior de este apartado.

*Hardware*: Mercado correspondiente a la comercialización de equipos informáticos (unidades centrales de proceso y periféricos de entrada/salida de cualquier tipo). La procedencia de éstos corresponde a un reducido número de fabricantes nacionales, pues la gran parte del mercado es abastecido mediante la importación de productos.

*Software*: Corresponde a las aplicaciones estándar que son comercializadas y ejecutadas en los equipos antes mencionados. No se incluye en este área el *software* desarrollado de forma expresa según las pautas establecidas y demandadas por los clientes que se incorporan en el apartado servicios.

*Servicios (o soluciones)*: Hace referencia a los gastos en que incurren los sectores clientes en el mantenimiento e instalación de sus equipos, desarrollo de aplicaciones a medida, consultoría, formación y prestación de personal especializado. Hablamos de «soluciones» porque todo esto constituye algo más que un «servicio» en sentido clásico.

## Las grandes cifras del sector

A) EVOLUCION DE LAS CIFRAS DE MERCADO. El sector informático ha vivido entre los años 1982-1992 una situación de doble vertiente. En los primeros años, la influencia de la recesión económica generalizada no fue obstáculo para que se registrasen crecimientos de mercado superiores al 25 por ciento, pero el paso de los años y una serie de factores hicieron coincidir la llegada de una nueva crisis económica (tras el *boom* de la década de los ochenta) con uno de los momentos más negros vividos por este sector. Podemos distinguir por tanto dos períodos: unos primeros años de notable evolución y crecimiento pese a la crisis y un final caracterizado por una recesión económica general que agrava en mayor medida la crisis sectorial. Esto obligó a las empresas del sector a adoptar una serie de medidas para adecuar sus estructuras al mercado con fusiones y absorciones empresariales: ICL y NOKIA, ERIA y ENTEL constituyen ERITEL, AT&T compró a NCR, DIGITAL a PHILIPS y BORLAND a ASTHON-TATÉ.

Entre los años 1981 y 1992, la dimensión del mercado informático se ha multiplicado por seis. (Ver Tabla 13.1.) El mercado *hardware* se ha multiplicado por 4 en valor (cuantificado en pesetas), mientras que los mercados de *software* más servicios se multiplican por 13. La venta de equipos informáticos suponía en el año 1982 el 80 por ciento de la actividad global del sector, mientras que en 1992 suponía solamente el 50 por ciento del negocio. Este des-

TABLA 13.1  
 EVOLUCION DEL MERCADO INFORMATICO EN EL PERIODO 1981-1992  
*Datos de mercado interior neto en millones de pesetas corrientes*

ACTIVIDAD	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Hard.	81.225	102.936	137.172	174.240	220.482	242.525	277.507	304.087	336.458	373.075	361.121	310.121
Soft.	5.110	6.536	9.013	12.232	16.728	29.386	42.043	53.994	63.494	70.748	75.784	67.406
Serv.	18.198	23.088	28.793	35.531	44.839	79.440	114.041	134.225	170.925	197.427	223.117	244.361
<b>TOTAL</b>	<b>104.533</b>	<b>132.560</b>	<b>174.958</b>	<b>222.000</b>	<b>282.049</b>	<b>351.351</b>	<b>433.591</b>	<b>492.306</b>	<b>570.877</b>	<b>641.250</b>	<b>660.022</b>	<b>621.888</b>

FUENTES: MINER, SEDISI, CITEMA.

censo tan espectacular se debe a los grandes avances de la investigación tecnológica. Los «chips» actuales permiten funciones cada vez más sofisticadas en espacios cada vez menores. Esto permite disminuir el número de componentes necesario para fabricar un ordenador e incrementar su capacidad y sus prestaciones hasta límites inimaginables con un coste muy reducido.

B) ANALISIS DE LA REPERCUSION DE LA INFORMATICA EN LA SOCIEDAD A TRAVES DE LAS CIFRAS DEL PARQUE DE ORDENADORES. Antes de evaluar la penetración de los ordenadores y su vertiginosa incorporación a las actividades económica, política y social del país, veamos los fenómenos más destacables asociados a esta tecnología en los últimos años:

— *Reducción de costes*: Esta constante reducción se ha producido gracias a los avances de la industria microelectrónica y a la globalización del mercado, que ha permitido la aplicación de economías de escala. Las compañías proveedoras han tenido que modificar sus estrategias centralizando su producción y reduciendo costes.

— *Incremento de la capacidad de proceso*: La sofisticación de los dispositivos desarrollados y la mejora de la capacidad productiva ha permitido la fabricación de máquinas con unas prestaciones cada vez mayores, sobre todo en cuanto a velocidad de procesamiento y de capacidad de almacenamiento de los datos. Estas máquinas están cada vez más concebidas como multimedia para una demanda audiovisual.

La incorporación de equipos y su expansión en el entramado productivo del país se resume en la Tabla 13.2. El criterio de clasificación de la Tabla hace referencia al número de usuarios que el sistema puede soportar: por grandes sistemas se entiende aquellos que están dimensionados para más de 256 usuarios; los *medianos* son para un número de usuarios situados entre 16 y 256, mientras que los *pequeños* soportan menos de 16 usuarios.

El precio medio de los equipos instalados en el año 1982 era de unos 12 millones de pesetas, mientras que en 1992 era de 6,8 millones. Una evolución similar en el sector del automóvil significaría que podríamos comprar hoy día un coche de 800 caballos de potencia por 500.000 pesetas. Se trata, sin duda, de una carrera meteórica hacia la tecnificación de la sociedad.

TABLA 13.2  
EVOLUCION EN EL PARQUE INSTALADO DE ORDENADORES  
EN EL PERIODO 1980-1992

*Datos en unidades*

TIPO DE SISTEMA	1980	1984 (*)	1990	1992
Grandes	—	—	1.151	937
Medianos	—	—	13.502	36.857
Pequeños	—	—	90.669	75.837
TOTAL	14.370	83.100	105.322	113.631

(\*) Los datos referentes al año 1984 incluyen ordenadores personales, no incluidos en ninguno de los años anteriores y posteriores mostrados en la tabla. El número de ordenadores personales instalado en el año 1984 según IEE está estimado en 56.000 unidades, por lo que los 83.100 indicados en la tabla, por cuestiones de homogeneización en los resultados, quedarían reducidos a 27.100 unidades.

FUENTES: MINER, SEDISI, CITEMA.

La cifra de ordenadores personales instalados en España se ha multiplicado por 134. (Ver Tabla 13.3.) Este *ratio* muestra la velocidad de vértigo con la que la informática se ha incorporado a la sociedad española. La aparición del ordenador personal en los años ochenta supuso la puesta a disposición al gran público de una tecnología que hasta entonces estuvo reservada a complejos proyectos. Hoy en día resulta difícil adquirir una entrada de cine o de teatro, realizar una operación bancaria, alquilar una película de vídeo, localizar un libro en una biblioteca, etc., sin recurrir a una gestión informática.

TABLA 13.3  
EVOLUCION DEL PARQUE INSTALADO DE ORDENADORES  
PERSONALES EN EL PERIODO 1982-1992

*Datos en unidades*

1982	1984	1986	1988	1990	1992
15.000	56.000	174.000	680.000	1.450.725	2.011.640

FUENTES: IEE, Price Waterhouse, Dataquest, EMI.

C) EL EMPLEO. La incorporación de la informática a la sociedad ha suscitado algunas críticas y objeciones que ponen de manifiesto la repercusión social de esta tecnología y las dificultades que plantea su introducción.

En primer lugar, *la informática reduce la comunicación interpersonal en el trabajo*. El esfuerzo formativo, la mentalización progresiva de la gente, la aplicación ordenada de la tecnología y los avances que se están produciendo en el proceso de comunicación hombre-máquina están haciendo superar ese problema.

En segundo lugar, *produce un excedente de mano de obra en las empresas, lo que contribuye inevitablemente al aumento del desempleo*. Pero el sector de la informática es capaz de generar empleo. El volumen de personal contratado se multiplicó por tres en ocho años, y entre las empresas clientes de la informática hay tres personas desempeñando tareas exclusivamente informáticas por cada persona contratada en el sector proveedor. El sector informático estaría generando en la actualidad más de 200.000 puestos de trabajo (el 1,5 por ciento de la población ocupada), de los cuales 50.000 trabajarían en empresas proveedoras de bienes y servicios informáticos y 150.000 en sectores clientes. Existe un proceso anterior a la automatización de tareas mediante su informatización, que es la racionalización de las mismas, y es aquí donde la organización muestra su eficacia o ineficacia y pone de manifiesto los excedentes de la fuerza de trabajo generados por el propio caos de la gestión. Hay que destacar la alta cualificación del personal empleado, con más de un 50 por ciento de titulados, lo que permite a las compañías incorporar un gran valor añadido.

D) LOS USUARIOS: VICTIMAS Y RESPONSABLES. Aquí se pretende poner de relieve que el usuario se ha erigido en factor estratégico y es actualmente uno de los máximos responsables de la actual estructura del sector. Al principio de la década, el usuario estaba sometido a una oferta de productos orientados a la constitución y mantenimiento de mercados cautivos. Las empresas proveedoras fabricaban y distribuían productos incompatibles con los de otras compañías. La llegada del ordenador personal, su gran aceptación entre los usuarios y la capacidad con que asimila tecnología, hizo nacer entre los usuarios una cultura de la informática. Cada vez más expertos y conocedores de sus necesidades, los usuarios comenzaron a imponer

sus condiciones a los proveedores. En España los clientes más importantes son la Banca y la Administración, que han sido los mayores responsables de este cambio. En la Administración, con la adopción del sistema operativo UNIX, se forzó a los fabricantes al desarrollo de sistemas compatibles, a la estandarización y a la interoperabilidad de los productos.

### La clasificación jurídica del sector

El enorme y desorbitante potencial para la gestión y almacenamiento de todo tipo de datos personales que tiene la informática, ha obligado a la Administración a proteger la libertad y la intimidad de los individuos ante este control con la Ley 5/1992, Orgánica de Regulación del Tratamiento Automatizado de los Datos de Carácter Personal. Esta ley regula la creación y uso de ficheros automatizados de datos personales, tanto públicos como privados. En España, los ficheros públicos de datos personales más delicados son los del Ministerio de Hacienda y los de la Seguridad Social. Los ficheros de propiedad privada que tienen la información más delicada son los elaborados por los bancos para su gestión. También están los ficheros de clientes y proveedores de miles de empresas, fichas informatizadas de pacientes utilizadas por los médicos, etc. Estas bases de datos permiten hacer inferencias sobre el comportamiento de las personas.

La comercialización de programas de ordenador acumula una cifra de negocio muy respetable. No obstante, esta cifra para nuestro país no ha evolucionado como se esperaba debido al uso extendido de las copias de *software* ilegales. Todas las copias que son utilizadas sin la licencia correspondiente son ilegales. A la acción de copiar programas se la denomina «piratería informática». Las principales compañías multinacionales americanas del *software* dejaron de ingresar en 1992 unos 47.000 millones de pesetas por culpa de la piratería. Esto supone que el 87 por ciento del *software* empleado se ha copiado ilegalmente. Ante la gravedad de esta situación, en 1987 quedó promulgada la Ley de Propiedad Intelectual, que establece los derechos exclusivos de los autores de programas de ordenador y fija los procedimientos de protección. De todos modos esta ley no consigue *de facto* esta protección.

## El ordenador personal como elemento paradigmático de la década

El 12 de agosto de 1981 se presentó, en una modesta reunión, el resultado del proyecto encomendado a una docena de ingenieros de la empresa multinacional IBM: el «Personal Computer» —ordenador personal— o PC de IBM. Era un equipo relativamente fácil de manejar y de entender, capaz de gestionar los recursos de las medianas empresas de forma efectiva y barata a la vez. Su comercialización en España comenzó en 1983. La acogida de esta máquina ha llegado a convertirla en la tecnología más importante, posiblemente desde la aparición del teléfono, pues ha cambiado radicalmente la forma de trabajar y vivir de nuestros días y ha impregnado con su estilo toda la actividad humana.

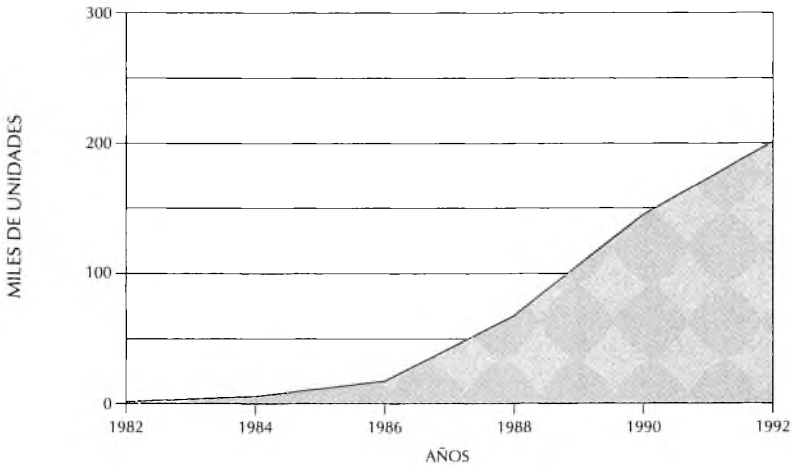
En diez años *el parque de ordenadores personales se ha multiplicado por más de cien.* (Ver Gráfico 13.1.) Por otra parte, no han dejado de sucederse los avances tecnológicos, como nuevos microprocesadores, mayores capacidades de almacenamiento de datos en los discos duros y flexibles, mejora en las resoluciones de los dispositivos de entrada-salida de los datos, aumento de la velocidad de proceso...

En 1982 un equipo de PC tenía un precio medio de 300.000 pesetas. En aquellas fechas no existían muchas configuraciones a la hora de elegir el equipo. En 1992 el precio medio de un equipo de PC fue de 219.317 pesetas teniendo en cuenta que era posible elegir entre una gama de más de seis microprocesadores con capacidades superiores a los 300 Mbytes y que se han incrementado notablemente las prestaciones. Tampoco se ha tenido en cuenta el efecto de la inflación monetaria, lo que hace todavía más espectacular la evolución de estos precios.

A principios de los años setenta, los países europeos más importantes ya habían establecido políticas industriales que se plasmaron en la constitución de empresas a las que se encomendó la labor de fabricar *hardware*. Esta iniciativa también fue tomada por el Ministerio de Industria español, encomendándose al INI esta actividad. En 1973, se constituyó la empresa ERIA, concebida para la prestación de servicios informáticos y dos años más tarde se fundó SECOINSA, para la fabricación de *hardware*. En 1985 se desmoronaron las ilusiones de la Administración española y se negoció la venta de SECOINSA a

GRAFICO 13.1

## EVOLUCION DEL PARQUE DE ORDENADORES PERSONALES

*En el período 1982-92. Datos en miles de unidades*

FUENTES: IEE, Price Waterhouse, Dataquest, EMI y estimaciones propias.

FUJITSU. Así, en 1987, en España fabricaban ordenadores FUJITSU, IBM, OLIVETTI, HEWLETT-PACKARD, NIXDORF-ESPAÑA y BULL. Ya no existe un fabricante nacional al que apoyar y las compañías multinacionales ya no están tan dispuestas a invertir en España debido al incremento de los costes salariales y de la conflictividad laboral en estos últimos años.

## 6. EL SECTOR DE LAS TELECOMUNICACIONES

McLUHAN, en su libro *El medio es el mensaje* (9), auguraba el fin del hombre tipográfico y consideraba los libros como instrumentos inútiles en la nueva era de la electrónica. En este apartado trataremos

(9) McLUHAN, M. H.: *El medio es el mensaje*, Editorial Paidós Ibérica (1980).

de contribuir a aclarar ideas sobre las telecomunicaciones. Las repercusiones sociales y económicas de la integración de las telecomunicaciones en nuestra sociedad son evidentes, tanto que podría decirse que este es el gran sector de la convulsión. La convergencia de este sector con otros afines como la informática, el audiovisual y su aplicación a todas las áreas de la actividad económica y social, permite asegurar que sólo es posible ocuparse de este fenómeno tratando de adecuar, adaptar y humanizar, según nuestras verdaderas necesidades, algo que al principio parece frío y poco amigable. Esta década es la mitad de la historia de las telecomunicaciones.

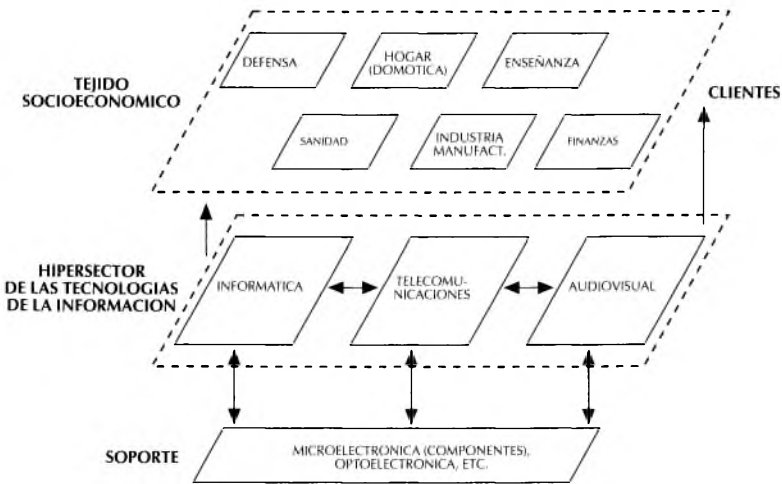
Es difícil delimitar conceptualmente las telecomunicaciones porque están inmersas en uno de los campos más dinámicos de la sociedad actual como es todo lo relacionado con las Tecnologías para la Información. Dentro del llamado hipersector de la información (ver Gráfico 13.2), encontramos el sector de las telecomunicaciones, que tiene sus propias pautas de comportamiento y unas características que lo diferencian del resto de las actividades económicas y sociales. Es la herramienta que ha permitido que los avances de la informática hayan adquirido la ubicuidad que los caracteriza actualmente. Juntas, informática y telecomunicaciones, nos plantean un futuro que será multimedia o no será.

Los servicios de las telecomunicaciones forman un elemento indispensable para la integración comarcal, el tejido económico y social, la productividad y la competitividad de una economía determinada y, en definitiva, para la cohesión social y la calidad de vida del hombre de finales del siglo XX.

## **Evolución del sector**

La evolución del sector se produce, en primer lugar, por el cambio en los papeles de los actores, que antes estaban claros: operadores, industria, proveedores de servicios, usuarios e instituciones reguladoras. Antes, los operadores y los proveedores de servicios eran los mismos y en régimen de monopolio. La industria proveía al operador y el usuario aceptaba pasivamente todo el juego. Hoy se separan operadores de proveedores de servicio, la industria entra en el libre juego del mercado y el usuario (sobre todo el grande como la Administración y la Banca) impone sus leyes.

GRAFICO 13.2  
 CONVERGENCIA DEL SECTOR  
 DE LAS TELECOMUNICACIONES



FUENTE: FUNDESCO.

Ha habido una expansión del sector de las telecomunicaciones fundamentalmente por la convergencia de estos tres factores:

- La internacionalización de la economía
- La evolución tecnológica
- Los procesos de desregulación acometidos en los principales mercados

El uso ascendente de la información en cualquier actividad y las crecientes interconexiones entre los países han hecho que los mercados se planteen estrategias globales e internacionales. Las empresas internacionales necesitan por tanto un fuerte apoyo de las telecomunicaciones.

La evolución tecnológica ha jugado un papel fundamental para que la informática y las telecomunicaciones hayan avanzado a ritmos

vertiginosos. Los principales factores tecnológicos de esta evolución serían: la microelectrónica, la digitalización de las señales a transmitir (permite que circule mayor cantidad de información), la utilización de los nuevos soportes, como la fibra óptica, y los satélites para la transmisión de los datos en redes. Todo ello contribuye al aumento de la inteligencia de las redes y de los equipos, optimizando su rendimiento.

Este sector ya no es rígido y estable por la progresiva desaparición de los monopolios que lo controlaban. En los primeros años ochenta hubo reorganizaciones del sector en los mercados más avanzados como los Estados Unidos. Como consecuencia de ellos, este sector sufre un proceso continuo de adaptación reglamentaria y su dinámica de evolución se parece cada vez más a la de cualquier actividad económica. Existe un conjunto de fuerzas que definirán la competencia dentro del sector, que son:

- Amenaza de nuevos competidores.
- Poder negociador de los usuarios.
- Poder negociador de la industria de equipos y de servicios.
- Amenaza de productos o servicios alternativos.
- Grado de diversidad y competencia interna.
- Presión reguladora.
- Características globales.

### El marco regulador

El marco legislativo para la regulación del sector ha sido durante la década tanto español como europeo. Tradicionalmente el sector de las telecomunicaciones ha estado controlado por monopolios estatales. En 1984 el monopolio desapareció en Estados Unidos y en el Reino Unido. En 1987 la CE publica el *Libro verde sobre el desarrollo del mercado común de los servicios y equipos de telecomunicación*, en el que se incluían una serie de «posturas propuestas» tales como:

— Aceptación del mantenimiento de la concesión en exclusiva o de los derechos especiales de las administraciones de telecomunicaciones en materia de oferta y explotación de la infraestructura;

— aceptación del mantenimiento de la concesión en exclusiva o de los derechos especiales de las administraciones de telecomunicaciones en un número limitado de servicios básicos en aquellos casos en que la oferta exclusiva se considere esencial, en esta fase, para salvaguardar la función del servicio público;

— oferta libre y sin restricciones de todos los servicios restantes;

— definición explícita —mediante una directiva comunitaria— de los requisitos que se exigirán a los prestatarios de servicios;

— oferta libre y sin restricciones de equipos terminales con arreglo a un procedimiento de homologación;

— separación de las actividades normativas y funcionales de las administraciones de telecomunicaciones.

El proceso desencadenado por el *Libro Verde* ha supuesto un largo período de avances, críticas, discusiones y posturas encontradas que aún no ha finalizado.

Se consideran objetivos fundamentales, a corto plazo, de la política comunitaria de telecomunicaciones:

1. La adopción de propuestas legislativas para la ONP (10) y los satélites, junto con la aplicación de la actual legislación comunitaria.

2. La aplicación y la adopción en toda la Comunidad de los principios de la ONP.

3. El desarrollo de la futura política comunitaria en el ámbito de las comunicaciones móviles y personales.

4. El desarrollo de la futura política comunitaria en cuestión de infraestructura de las telecomunicaciones y las redes de televisión por cable.

---

(10) «Open Network Provisión», que se traduce en este apartado como «Oferta de Red Abierta». La ONP no es sino una normativa por la cual se obliga a las compañías operadoras a permitir que los proveedores de servicios de telecomunicación presten sus servicios en igualdad de condiciones.

5. La elaboración de acuerdos que establezcan medidas adecuadas, habida cuenta de las dificultades específicas con que tropiezan las regiones periféricas con redes menos desarrolladas.

6. La toma en consideración por parte de la Comisión de las condiciones específicas en que se encuentran las redes pequeñas.

A largo plazo, los objetivos fundamentales de la política comunitaria en telecomunicaciones es *conseguir el equilibrio entre liberalización y armonización* en un mercado en plena evolución, así como la elaboración de un futura política de infraestructuras de telecomunicaciones.

En el caso particular de España, el debate también es muy intenso, aunque hay una plena conciencia de que hay que liberalizar el sector, aunque no se sabe cómo. «El problema que se plantea es cómo hacer compatible los efectos positivos que tiene la competencia, que sin duda los tiene, con las exigencias de preservar servicios públicos de carácter universal. No es fácil, y en la CE hay todo un proceso abierto, que se inicia en el 87, que trata de conseguir este punto de equilibrio, que podríamos denominar el punto de equilibrio entre la convergencia, la cohesión y la liberalización» (11).

### La evolución de los últimos años

En 1982 hablar de Telecomunicaciones en España era prácticamente hablar del servicio telefónico y, por tanto, de Telefónica. Después, nuestro país supuso una atracción para las empresas multinacionales. En 1986 viene un incremento fortísimo de la demanda debido al crecimiento económico. Y en los noventa se produce, a pesar de la crisis económica, una auténtica convulsión: disminuye la lista de espera para la instalación de líneas, aumenta la digitalización, aumentan los servicios, disminuyen los desequilibrios territoriales, aumenta la presencia internacional, hay un acercamiento a la Unión Europea

---

(11) José BORREL FONTELLES, Ministro de Obras Públicas, Transporte y Medio Ambiente, en el seminario «Situación actual y perspectivas de la industria de la información», Universidad Internacional Menéndez y Pelayo, Santander, 30 de agosto-3 de septiembre de 1993. Publicada por Jesús BENEGAS (ed.): *La industria de la información*, FUNDESCO, 1993.

en los principales parámetros telefónicos, mejora la situación financiera de la empresa Telefónica, las tarifas suben por debajo del IPC y hay un leve incremento del empleo y una súbita demanda de la telefonía móvil.

### Las repercusiones sociales

La informática no supone sólo una mera repercusión económica, sino sobre todo un cambio sociológico en todos los órdenes, desde la vida privada hasta la actividad económica. El mayor impacto social se da en las siguientes áreas:

1) El *espacio del hogar*, con nuevas facilidades de gestión técnica de la vivienda, de información y de ocio, y de posibilidades de actividad económica desde el hogar.

2) El *espacio laboral*, por el que los cambios organizativos y de gestión se ven enormemente favorecidos y potenciados por las telecomunicaciones y los nuevos servicios como la radio-mensajería, transmisión de datos, vídeo-conferencia, correo electrónico o el diseño asistido por ordenador. También el espacio laboral se ha visto afectado por las nuevas infraestructuras, como la Red Digital de Servicios Integrados y los Satélites.

3) El *espacio-entorno*, donde las telecomunicaciones empiezan a ser un elemento positivo por su aplicación para la solución de diversos problemas: regulación del tráfico; autopistas de la información; ordenación territorial de las grandes zonas metropolitanas; todos los aspectos relacionados con el medio ambiente y su conservación, etc.

## 7. EL SECTOR DEL AUDIOVISUAL

### La oferta

El factor fundamental del cambio audiovisual reside en la multiplicación de la oferta, primero en la televisión y la radio, más tarde en la proliferación de nuevos soportes, algunos de los cuales, como la televisión por cable y por satélite, están al principio de su desarrollo.

Esta multiplicación audiovisual es parcial y selectiva, pues se centra en el hogar en detrimento de la primera generación audiovisual, el cine.

A) CINE. La evolución de la oferta cinematográfica es opuesta a la expansión de la televisión. En 1980 existían en España 4.096 pantallas cinematográficas en funcionamiento, 3.820 en 1985 y 1.806 en 1991. Se trata de un declive presente en muchos países desarrollados, pero que se da de una forma mucho más acusada en el nuestro. El fenómeno de la creación de multisalas de proyección (26 en Madrid y 25 en Barcelona en 1990) no logra contrarrestar esta tendencia.

El proceso que sufre la exhibición de películas está relacionado con el descenso de la demanda cinematográfica y con la evolución de la distribución de películas en esta década. La distribución sufre una fuerte concentración del mercado y una penetración intensiva de las grandes distribuidoras estadounidenses. La exhibición, la distribución y factores como las oscilaciones de la política estatal cinematográfica, determinan la caída de la producción de largometrajes españoles, que desciende bruscamente a partir de 1983 y de nuevo en 1989.

B) VIDEO. El visionado de largometrajes en el vídeo doméstico —un fenómeno que nace y se expande rápidamente en los años ochenta— viene a sustituir, incluso con creces, el retroceso de la demanda cinematográfica. Es una forma de financiación de las películas. Se trata de un medio radicalmente distinto y con unas prácticas sociales y de consumo centradas en el hogar como objetivo hegemónico y creciente de la oferta comunicativa. La explosión del nuevo medio en España queda significativamente marcado en las increíbles tasas de copias de cintas pregrabadas que salen en esos años al mercado español: de 28.778 en 1984 llegan a 8.805.243 en 1989. En este sector, la hegemonía del cine norteamericano sobre el español es aún más fuerte.

C) TELEVISION. El elemento más trascendental del cambio en el sistema televisivo es la eliminación paulatina del monopolio legal que TVE venía disfrutando desde su nacimiento en 1956. Con la llegada de las cadenas privadas y la inicial ruptura del monopolio de TVE por las televisiones públicas autonómicas se constata un cambio en las programaciones de las dos cadenas de TVE. Los programas «re-

creativos» comienzan a crecer por encima de la media de crecimiento general a costa de los programas «formativos» e «informativos». Aumentan los programas cinematográficos y de ficción (612 horas en 1981, 985 en 1986) sobre todo en las horas de máxima audiencia. Los programas «divulgativos» desaparecen o se ponen en horarios de audiencia mínima.

En conjunto, en esos once años, 1980-1991, el volumen horario de emisiones televisivas ha pasado de 6.545 a 79.150, un fenómeno que es habitual en ese período en muchos países europeos. La lógica comercial actúa sin duda en favor de los programas de entretenimiento y diversión en general y en detrimento de los programas formativos, incluyendo los de contenido político y debates sobre asuntos de trascendencia ciudadana. Las tendencias empujadas frecuentemente por las modas internacionales aceleran su rotación cada vez con mayor rapidez, encontrado un filón de éxito; todas las cadenas se apresuran a explotar la veta, acelerando así su agotamiento. El largometraje, aunque realizado en teoría para otro medio, se sigue presentando como paradigma de un modelo de televisión de entretenimiento y como elemento cardinal de la competitividad comercial, tanto para la publicidad como para el pago del abonado.

Con la aparición de las televisiones privadas (ver Tabla 13.4) y la instauración de una competencia más abierta, las cifras de películas emitidas se disparan hasta alcanzar, según nuestras estimaciones, las 9.000 emisiones en 1991, y se habrían superado las 10.000 en 1992. Aun tratándose de un producto legitimado culturalmente y sujeto a normas legales, se observa cómo las cuotas de películas españolas emitidas descienden en TVE por la competencia con las televisiones privadas desde 1989, en favor de las películas estadounidenses, incluso por debajo de los límites mínimos pactados por RTVE con los productores españoles.

En cuanto a los nuevos soportes en televisión, es difícil cuantificar la importancia de esta oferta por su naturaleza paralegal y su situación económica fluctuante. Se trata de nuevos canales que mantienen aún un fuerte retraso con respecto a las medias europeas, pero que prometen crecer rápidamente.

*TV POR SATELITE:* La abundancia de canales en idioma extranjero y la escasez de la oferta en español ha determinado su limitado

TABLA 13.4  
EL CRECIMIENTO DE LA OFERTA TELEVISIVA  
POR ONDAS (1956-1989)

TVE 1	Octubre 1956
TVE 2	Enero 1965
ETB 1	Diciembre 1982
TV 3	Enero 1984
TVG	Julio 1985
ETB 2	Abril 1986
Canal Sur	Febrero 1989
Canal 33	Septiembre 1989
Telemadrid	Octubre 1989
Canal 9	Octubre 1989
Antena 3	Diciembre 1989
Tele 5	Marzo 1990
Canal +	Junio 1990

desarrollo. En 1992 se estimaban unas 250.000 antenas individuales y unas 35.000 colectivas conectadas a 650.000 hogares.

*TV POR CABLE:* Ha tenido un escaso desarrollo por su naturaleza paralegal. Llegó a haber un millón de hogares conectados a través de unas 400 ó 500 redes a los llamados vídeos comunitarios, pero se clausuraron con la Ley de Propiedad Intelectual. El futuro de este soporte reside en el desarrollo de la tecnología y las infraestructuras adecuadas emprendidas por Telefónica junto con PRISA y otros socios financieros. También están interesados en este soporte compañías eléctricas, bancos y otros grupos para ofrecer servicios por cable.

*TV DE ALTA DEFINICION:* Se trata de actividades experimentales y no comerciales. La entidad más activa en este terreno ha sido Retevisión, que realizó transmisiones experimentales entre 1990 y los grandes acontecimientos de 1992.

*EL TELETEXTO:* Las emisiones de teletexto de RTVE empezaron en mayo de 1988 y se han caracterizado por un lento desarrollo de la oferta.

D) RADIO. La estabilidad en la oferta radiofónica española, que era una característica neta del sistema establecido desde los años cincuenta, se rompe en varias etapas en los años ochenta y noventa. Primero fue la liberalización de la información radiofónica en 1977, luego la reagrupación de la radio estatal en RCE y RNE y, finalmente, el reparto de 300 nuevas licencias de radio en Frecuencia Modulada en los años 1981-1983, que doblaron la oferta de radio existente, lo que cambió totalmente el paisaje de la oferta radiofónica. Las emisiones de radio en España pasaron tan sólo entre 1979 y 1984 de unas 800.000 horas a más de 2.100.000.

Cada atribución de concesiones por el Gobierno central o por los de las Comunidades Autónomas, ha estado rodeada de polémica, de acusaciones de politización y recursos legales. Un investigador del medio dice que «desde 1979, y especialmente desde la LOT de 1987, se consolida un modelo de tintes oligopólicos en el que se daba cabida a los medios públicos y a las privadas comerciales. A diferencia de otros países, la radio asociativa, comunicativa o educativa no fue legalizada» (12). El número de emisoras de radio se triplica en España entre 1979 y 1989, desde unas 384 hasta más de 1.600 emisoras en 1989, que llegarían a superar los dos millares en 1992 si contabilizáramos las emisoras locales de programación menor.

A partir de los años ochenta comienza un proceso de especialización; en palabras de un experto: «la radio de contenidos generales entra en crisis con la consolidación de una abundante oferta, sobre todo en FM, y la necesidad que tienen las nuevas emisoras de buscar una identificación específica que las diferencie del modelo programático dominante» (13). Se crean así radios monográficas y, la mayoría, radios-fórmulas, caracterizadas por mantener «una estructura formal repetitiva que actuará a la manera de un único programa durante todo el día, siete días a la semana» (14).

---

(12) Josep M. MARTI: «Los parámetros de la transformación», en *Comunicación social*, 1991, *Tendencias*, FUNDESCO, Madrid, 1991.

(13) Josep M. MARTI: *Diez años de libertad de información en la radio española*, en R. FRANQUET-J. M. MARTI (eds.), pág. 145, UAB, Barcelona, 1989.

(14) Josep M. MARTI: «Estructura programática del modelo radiodifusor español: de la variedad a la especialización», *TELOS*, núm. 14, Madrid, junio-agosto 1988.

## El consumo

A) CINE. En 1985, el Ministerio de Cultura publicó una encuesta que tiene gran interés para definir al espectador español de cine en esos años tanto cuantitativamente como desde un punto de vista sociodemográfico. Entre los españoles de más de seis años, el 31 por ciento asistía a las salas al menos una vez cada tres meses y un total de 1,6 veces por mes; para los mayores de catorce años la asistencia se incrementaba con 2,5 veces por mes. El perfil del espectador de cine típico español se perfilaba mucho más cualitativamente: mayor asistencia de los varones que de las mujeres, sobre todo de edades comprendidas entre los veinte y los veinticuatro años, a los que seguían los que tienen entre diecinueve y veinticuatro años, seguidos por los que tienen entre catorce y diecinueve años. Mayor frecuencia a mayor tamaño del hábitat. Mayor fidelidad de los separados y solteros que de los casados y viudos. Mayor asistencia cuanto más alto es el nivel de estudios. El retrato quedaba perfilado como joven de clase social media alta y de elevado nivel de estudios.

La evolución de la asistencia a salas de cine desde 1975 hasta 1992 está reflejada en la Tabla 13.5.

TABLA 13.5  
ASISTENCIA A SALAS  
(Miles de espectadores)

AÑOS	Total	% películas españolas	% películas extranjeras
1975	255.785	30,81	69,19
1980	175.995	20,74	79,26
1985	101.117	17,60	82,40
1987	85.720	14,74	85,26
1988	69.633	11,67	88,36
1989	78.057	7,70	92,30
1990	78.511	19,02	88,94
1991	79.095	11,14	88,86
1992	83.301	9,63	90,37

FUENTE: Control de taquilla. Ministerio de Cultura-ICAA.

Como se puede ver, la disminución de la asistencia es importante, pasando de los 255 millones de espectadores en 1975 a 83,3 millones en 1992. El reparto de esa asistencia a las salas entre películas españolas y películas extranjeras pasa de un 30,81 por ciento en 1975 a un ínfimo 9,63 en 1992 de asistencia a películas españolas.

Una encuesta de consumo realizada en 1990 concluía que el cine era el espectáculo «de contenido cultural» más popular; pero sólo había asistido en un año un 42,1 por ciento de españoles varones y un 36,1 de mujeres. La variable más influyente continuaba siendo la edad: el 82,6 por ciento de los jóvenes de dieciocho-diecinove años había ido alguna vez, el 78 de entre veinte y veinticuatro años, el 59,4 de entre veinticinco y cuarenta y cuatro años, pero después la asistencia caía en picado. Por estudios, el 75,6 por ciento de los que tenían un título de tercer grado habían ido, frente al 68 de los de segundo grado y el 12 de los sin estudios; por hábitat, el 53,6 por ciento iba en ciudades de más de 500.000 habitantes, pero sólo el 22 en poblaciones de hasta 2.000 habitantes. Sólo el 22 por ciento del total del público había asistido más de diez veces al año. Se confirmaba así, como en otros países, que una pequeña parte del público del cine asegura una parte mayoritaria de la asistencia y cimienta el éxito rápido de algunas películas, con las consecuencias imaginables sobre el tipo de cine, origen, géneros, estilos y tendencias, así como sobre las estrategias publicitarias de estreno.

B) VIDEO. Se trata de un capítulo escasamente estudiado. En 1987, y según el EGM (Estudio General de Medios), cada español (con un 23 por ciento de penetración en ese momento) veía el vídeo durante 11 minutos cada día, dedicando el 81 por ciento de ese tiempo al visionado de películas alquiladas. Sin duda estos datos han perdido su validez tras la aparición de las nuevas cadenas de televisión y la nueva tendencia hacia la compra de películas en lugar del alquiler. En 1991, de cada diez veces que se ponía en marcha un aparato de vídeo, 7,3 se dedicaban a grabar programas de televisión (en un 70 por ciento de las veces películas y series de televisión) y solamente un 2,4 por ciento correspondía a películas pregrabadas, alquiladas o compradas.

C) TELEVISION. En 1986, según el EGM, casi 24,5 millones de personas de más de catorce años veían la televisión diaria-

mente. En 1992, según Sofres, eran 28,63 millones de espectadores diarios de más de cuatro años de edad, con una escucha diaria de 196 minutos por individuo y día. Por variables sociodemográficas, en 1992, se constataba que la diferencia de escucha por sexos era mínima; más relevantes eran las diferencias sociales: el 90 por ciento de la clase media baja frente al 89,3 de la alta media-alta; por estudios: 89 por ciento sin estudios frente al 84,2 con titulación media o superior; por edades: el mínimo de audiencia se daba entre los veinticinco y los cuarenta y cuatro años. Los datos parecían confirmar un fenómeno ya conocido en otros países, y es que una minoría de los telespectadores asegura la mayor parte de la audiencia: en 1991 el 10 por ciento de los telespectadores aseguraba el 26 por ciento del consumo con más de 6 horas y 43 minutos de escucha diaria.

Un fenómeno importante del consumo de televisión es el de la fragmentación de la audiencia entre cadenas. En 1988 el primer programa por audiencia tenía un 47,8 por ciento de los espectadores; en 1992, un 24,5, y la mayoría de los programas tuvo audiencia que está entre el 10 y el 20 por ciento. En octubre de 1993, TVE-1 tenía solamente el 28,7 por ciento de la audiencia, TVE-2 el 9, Telecinco el 20,9 y Antena 3 el 23,8 por ciento.

El caso de Canal+ es especial ya que se trata de un consumo marcado por el pago directo de un abono mensual para una programación especializada. En 1992 su audiencia era del 1,7 por ciento. En un estudio publicado por la propia cadena en 1993, el perfil mayoritario de sus abonados era el de hombres jóvenes casados y con un alto equipamiento en el hogar; pertenecen en su mayoría a la clase media-alta y alta; su nivel de estudios es medio y superior.

Se carece de estudios fiables sobre el *zapping* en todas sus formas (cambio de programación, huida de la publicidad, pase rápido de la publicidad en el vídeo...).

Algunos estudios nos hablan de una escucha de la televisión predominantemente familiar y objeto de relaciones de poder y tensiones entre los miembros de la familia.

D) RADIO. La audiencia de radio era de un 50,9 por ciento en 1978. En 1992 alcanzaba el 52,4, con unos 16,7 millones de oyen-

tes. El fenómeno más destacable es el del trasvase continuo de oyentes de la Onda Media a la Frecuencia Modulada: en 1992 la audiencia de la FM era un 36,9 por ciento del total de la población mayor de catorce años mientras que la OM sólo atraía al 15,47 por ciento. Se detecta un progresivo envejecimiento de la audiencia de Onda Media.

El otro gran fenómeno de los años ochenta es la fragmentación que se produce como consecuencia de la enorme proliferación de la oferta. La radio convencional va perdiendo peso en beneficio de la radio fórmula.

### **Mercado, política y grupos audiovisuales**

En 1990 el volumen económico del sector audiovisual era de 380.000 millones de pesetas. El sector cinematográfico en 1991 representaba solo un 4,9 por ciento, el vídeo un 14,1 y la televisión un 41 por ciento. Los dos fenómenos que hay que destacar en este sector son: los desequilibrios financieros y su debilidad estructural.

*DESEQUILIBRIOS FINANCIEROS:* El cine es una parte cada vez menor del audiovisual, particularmente el cine español. El vídeo ha sufrido desde 1990 el impacto de la multiplicación de la oferta televisiva. Este mercado depende de las distribuidoras estadounidenses, por tanto los largometrajes españoles solamente consiguen financiarse a través de este medio en un 12 por ciento.

*PUBLICIDAD EN CRISIS:* Cuando TVE ostentaba el cuasi monopolio de la inversión publicitaria ésta crecía a tasas elevadas e incluso permitía a TVE obtener beneficios. La aparición de la competencia y la llegada de la crisis de los noventa conducen al sector a una situación de déficit financiero permanente. Las televisiones privadas han conseguido una gran parte de la inversión publicitaria, pero esos ingresos parecen insuficientes para amortizar todas las inversiones realizadas.

La política cinematográfica de la Administración desde 1980 sufrió una serie de cambios bruscos y ajustes de las normativas que condicionaron la producción cinematográfica española. El resultado de esa sucesión de políticas contrapuestas ha sido que la producción es-

pañola y sus ingresos en taquilla descienden sin cesar. Los acuerdos de las televisiones con la industria del cine tuvieron sus frutos entre 1983 y 1989. Pero a partir de ese año, los convenios empezaron a fallar, tendiéndose cada vez más a depender de la oferta y la demanda, en perjuicio de la producción española y de su financiación.

En los años ochenta, y tras la llegada del PSOE al poder en 1982, hubo una serie de transformaciones en los medios del sector audiovisual que empuja al sector a su concentración y a su internacionalización:

En la radio, la SER y Antena 3, que están relacionadas accionarialmente, acumulan 417 emisoras sobre un total de 800. En televisión, PRISA y ZETA controlan la gestión de dos de las cadenas, Canal+ y Antena 3, respectivamente. Así que los grupos multimedia españoles se reducen a dos: PRISA y ZETA, ambos nacidos de la prensa escrita (*El País* e *Interviú*, respectivamente) y lanzados luego al terreno audiovisual.

El proceso de internacionalización de la comunicación y de los medios audiovisuales comenzó con la transición democrática y la apertura legal a las inversiones extranjeras.

*CINE Y VIDEO:* Se consolida la presencia de multinacionales estadounidenses en la distribución y la comercialización.

*PUBLICIDAD:* Las grandes agencias multinacionales ocupan los primeros puestos del *ranking* y sólo quedan hoy tres agencias españolas.

*TELEVISION:* La propia legislación, con la limitación del 25 por ciento de las acciones, ha fomentado las alianzas con grupos extranjeros y multinacionales en las cadenas privadas.

*RADIO:* La entrada de capital extranjero aquí es solo incipiente, aunque todo hace presagiar que se incrementará en el futuro.

## 8. LAS GRANDES REALIZACIONES DE LA DECADA

LA EXPOSICION UNIVERSAL DE SEVILLA. A finales de los años setenta se inicia el proceso de celebración de una exposición

universal con sede en Sevilla para celebrar el Quinto Centenario del Descubrimiento de América. En 1987 empezaron las obras de infraestructura, urbanización, edificación, forestación y jardinería. En 1992, la Expo abrió sus puertas. De entre los temas expuestos relacionados con las Tecnologías para la Información, destacaron: la conquista del espacio, la televisión de alta definición y el cine de pantalla esférica. Las inversiones realizadas por las instituciones —sin incluir las hechas por los pabellones— superaron las 6.000 millones de pesetas, de los que 2.500 millones se dedicaron a la adquisición de equipos. La extensión de la fibra óptica fue de 54.4 kms. de cable, lo que equivale a 3.090 kms. de fibra.

Entre los principales servicios estaban la videoconferencia, la gestión de señales de TV, 90 circuitos musicales de calidad especial, 240 circuitos para comentaristas y además:

- Circuito cerrado de TV.
- Control de megafonía.
- Centralización y control de incendios.
- Detección antiintrusismo.
- Videoproyección.
- Motorización de incidencias.
- Telecontrol de iluminación.
- Centralización de aforos.
- Enlace con la Dirección General de Tráfico.
- Sistemas técnicos de climatización.
- Integración de redes de radio y telefonía.
- Interfonía y grabación de incidencias.

**LOS JUEGOS OLIMPICOS DE BARCELONA.** Han sido la manifestación que ha contado con el mayor despliegue de servicios de telecomunicación a lo largo de la historia mundial. La fibra óptica se ha impuesto como el material más práctico y fiable para la transmisión de todo tipo de señales de imágenes, voz y datos. Las comunicaciones móviles, incluida la telefonía personal, han jugado un papel

decisivo en la organización de los juegos. Gracias a la informática se automatizó la gestión de la red de telecomunicaciones, y sirvió de herramienta de trabajo para la prensa escrita y gráfica (telefotografía, fax, PC, etc.). Según algunas estimaciones, 3.500 millones de seres humanos (más de la mitad del planeta) han visto algo de las últimas Olimpiadas. Los Juegos Olímpicos representaron unas inversiones en equipos y servicios electrónicos superiores a los 140.000 millones de pesetas.

Los principales servicios que se han ofrecido han sido:

- Servicio de telefonía.
- Servicio de contribución de televisión y audio.
- Servicio de distribución local, nacional e internacional de televisión y de audio.
- Servicio de telefonía móvil.
- Servicio de radio-búsqueda Mensatel.
- Servicio de transmisión de datos.
- Servicio IBERCOM para comunicaciones de empresa (voz y datos).
- Servicio de videoconferencia y de videotex.
- Servicio Datáfono para transferencias electrónicas de fondos, para facilitar el pago con tarjeta.
- Servicio de locutorios de sala de prensa.

**LOS DOS SATELITES HISPASAT.** A mediados de los años ochenta, varias entidades españolas relacionadas con las telecomunicaciones y la televisión plantearon la necesidad de disponer de un sistema nacional de comunicaciones por satélite. En agosto de 1989, la sociedad francesa MATRA recibió la autorización para poner en marcha el proyecto. La industria española participaba en un 30 por ciento en el desarrollo del programa.

El proyecto HISPASAT ha necesitado una inversión de 40.000 millones de pesetas. Es una oportunidad para el desarrollo de tecnologías y equipos de comunicaciones.

Los servicios proporcionados por el sistema español de comunicación por satélite son los siguientes:

- Capacidad de satélite para soportar el transporte de imágenes de televisión, radio y señales asociadas.
- Soportes de comunicaciones para la defensa.
- Canales destinados a redes oficiales.
- Canales para redes especializadas de datos, enlaces especiales para el caso de fallo de cables submarinos y telefonía rural.
- Soporte para programas de televisión destinados a toda la comunidad de habla hispana.

Uno de los objetivos de HISPASAT es introducir nuevamente la presencia cultural española en Latinoamérica y establecer nuevas relaciones comerciales.

LA CONFERENCIA DE PAZ PARA ORIENTE MEDIO. Tuvo lugar en el Palacio de Oriente de Madrid durante los días 30 y 31 de octubre y 1 de noviembre de 1992. Para atender a los miles de periodistas y emisoras de radio y televisión que acudieron a Madrid a cubrir el evento hubo que instalar un Centro Internacional de Prensa en el pabellón de cristal del IFEMA. Allí se constituyó un centro de control de la red telefónica y de las señales de televisión con origen o destino en el Centro. Fue necesario realizar instalaciones tanto de cable como de fibra óptica y de equipos terminales. También fue preciso enlazar IFEMA, Torrespaña, Palacio Real, Palacio de la Zarzuela y, todos ellos, con el Centro Internacional de Televisión Norte. No ha sido posible evaluar el coste de toda esta infraestructura por tratarse de una situación atípica. La decisión de celebrar la Conferencia de Paz se tomó el 18 de octubre de 1992, lo que significa que los ingenieros y técnicos españoles de Telefónica tuvieron que prepararlo en sólo 12 días. Esto nos demuestra su alto grado de profesionalidad de los técnicos españoles.

EL AVE Y SU INFRAESTRUCTURA EN TELECOMUNICACIONES. Consiste en una canalización doble que va por ambos lados de la vía a lo largo de 470 kms. de recorrido. En cada canalización hay un cable de fibra óptica y otro de cobre. A lo largo del recorrido existen unos centros de control donde se concentra todo el trá-

fico de señalización, alimentación, telefonía y datos. Desde el punto de vista del análisis sociológico importan los servicios: existen unos circuitos cerrados de televisión, detección de calor en cada uno de los ejes del tren, sistemas de señalización, de conducción automática, de megafonía, de tele-indicación y de supervisión. Además existe una cobertura de telefonía móvil automática, teléfonos móviles para hablar desde el tren en cualquier punto del recorrido. La inversión en telecomunicaciones ha sido de 11.400 millones de pesetas.

## 9. LOS SECTORES SOCIALES DE ESPECIAL IMPLANTACION

Las Tecnologías para la Información se han introducido en todos los ámbitos de la vida, pero queremos destacar aquellos sectores donde su incidencia ha sido mayor: la Banca, la Sanidad, la Defensa Militar y la Educación.

### La Banca

Es el exponente de mayor y más rápida introducción de las Tecnologías para la Información y es el que capta y procesa más cantidad de datos. Al principio, el impacto de las Tecnologías para la Información en la Banca se reducía a un gran centro de proceso de datos y se dirigían al aumento de productividad y a la reducción de costes. En la década de los setenta, el terminal de teleproceso revolucionó las operaciones bancarias porque se ganó en rapidez de gestión y en la mejora del trato a los clientes. En la década de los ochenta y a principios de los noventa, se ha difundido el «banco a domicilio», lo que ha supuesto otra revolución del negocio bancario porque ha permitido la aparición de nuevos productos y servicios y ha contribuido a la creación de nuevas formas de hacer negocios.

Desde un punto de vista económico, los efectos principales de la tecnologización en la banca española han sido:

A) Disminución de los costes de producción gracias al menor coste de almacenamiento y de transmisión de la información.

B) Incremento de la gama de productos y servicios ofertados a los clientes.

C) Efectos sobre la organización de las instituciones financieras. Se ha desarrollado la Banca de servicios y una actividad muy especializada.

D) Efecto sobre el empleo cuantitativa y cualitativamente. La informatización ha permitido que el trabajo más mecánico de tipo administrativo se haga más rápidamente. Así que parte de este tiempo puede dedicarse a una actividad comercial. Pero se han originado problemas de falta de cualificación del trabajo debido al desconocimiento de los métodos y sistemas utilizados.

E) La aparición de nuevos competidores en el sector financiero, como compañías de seguros, sociedades intermediarias en el mercado del dinero, etc. Pero el elevado coste fijo de las tecnologías dificulta la entrada en el negocio bancario.

Las principales tecnologías para la información que se han introducido en la Banca son:

A) El *cajero automático*. Se accede a él mediante una tarjeta de plástico con banda magnética y puede tener múltiples funciones: retirada de efectivo, consulta de saldos y/o últimos movimientos, consulta de la bolsa de valores, transferencia de fondos, etc. El elevado coste del cajero obliga a las instituciones a incentivar su utilización para poder reducir costes unitarios.

B) El *terminal punto de venta (TPV)*. Es el primer eslabón de una cadena de transmisión electrónica de datos desde un punto de venta hasta una base de datos con el fin de obtener una autorización para la transmisión o captura de datos contables. Los TPV se activan también mediante tarjetas similares o iguales a las que se emplean en los cajeros automáticos. Con esta operación se verifica la solvencia de quien realiza la compra y se transfieren electrónicamente fondos desde la cuenta del cliente a la del comerciante. En 1989 el volumen de ventas realizadas vía TPV fue de 26.000 millones y en 1993 fue de 230.000 millones.

C) El *banco a domicilio*. A través del banco a domicilio se pueden realizar domiciliaciones, transferencias, solicitar talonarios, ad-

quirir deuda pública, suscribir depósitos, pedir créditos... Para ello es necesario disponer de un terminal, por ejemplo, un ordenador, en el hogar o en la empresa. Este tipo de banca telefónica supone sobre todo comodidad para el cliente. Muchas entidades ofrecen a sus clientes una mayor rentabilidad si contratan el servicio a través del teléfono por el ahorro que se obtiene en costes de estructura, logrando así ser más competitivos y rentables.

D) Las *tarjetas de plástico*. Son una innovación acaecida gracias al avance en las tecnologías de la comunicación y que se ha desarrollado con la difusión de otras tecnologías, como los cajeros automáticos y los TPV. Existen dos tipos de tarjetas: de crédito y de débito. Las primeras poseen códigos de identificación personal y se puede realizar con ellas transacciones sin necesidad de dinero en efectivo e incluso sin tener liquidez en el momento de efectuar la compra puesto que se realiza a crédito. Las tarjetas de débitos se diferencian en que sólo permiten hacer compras si el titular dispone de saldo en el momento de realizar la operación.

El usuario de las entidades financieras ha cambiado progresivamente de actitud ante las tecnologías gracias al aumento en la calidad de los servicios bancarios. Los clientes de los bancos han adquirido mayor cultura financiera, buscan productos que satisfagan necesidades concretas, exigen profesionalidad a los empleados, buscan servicios de información y asesoramiento y así demandan cada vez más tecnología.

## La Sanidad

La Medicina ha requerido constantemente una serie de métodos alternativos para el diagnóstico y tratamiento de enfermedades conocidas y para la investigación de las disfunciones desconocidas. Las principales aplicaciones de las Tecnologías para la Información a la sanidad son, entre otras, las siguientes:

A) Sistema de procesado de señales biológicas para un mejor entendimiento de los mecanismos orgánicos.

B) Sistemas de monitorización capaces de recoger datos de un paciente.



C) Sistemas de modelado y simulación que permiten al médico prever un proceso biológico.

D) Sistemas expertos que, basados en la ingeniería del conocimiento, son una herramienta de apoyo para el diagnóstico.

E) Sistemas basados en ultrasonidos para la visión de órganos internos y para la destrucción de elementos dañinos.

F) Sistemas de imágenes médicas basadas en radiografía digital y resonancia magnética.

G) Microscopios electrónicos.

Se prevé un uso aún más extensivo de las Tecnologías para la Información en campos que están todavía por desarrollar, sobre todo gracias a la generalización de la comunicación entre ordenadores y el abaratamiento de la electrónica. La *telemedicina* y los cuidados en el hogar son un buen ejemplo, que podría contribuir a la reducción de las listas de espera en los actuales hospitales.

En el campo de la I+D, en el área sanitaria, el proceso de modernización ha sido excepcional. Los caminos o pautas de investigación que se han tratado en España en los últimos diez años son:

A) *Sistemas de monitorización*. Es una de las pocas áreas donde se puede encontrar equipos (*Hardware*) desarrollados en España. Existen trabajos especialmente sobre la monitorización en el campo de la cardiología y de la diabetes.

B) *Procesado de señales biológicas*. Son paquetes de programas (*Software*) que pueden procesar con técnicas digitales señales procedentes de las distintas funciones del cuerpo. Los más estudiados son los electrocardiogramas, electroencefalogramas, sonidos pulmonares y madurez pulmonar fetal.

C) *Instrumentación biomédica*. Se pueden destacar algunos trabajos de equipos (*Hardware*), como el diseño de una bomba centrífuga para la sustitución parcial o total de la función del corazón. También hay intentos de diseños de métodos no invasivos de detección de señales biológicas.

D) *Modelado y simulación de sistemas biológicos*. Se trata principalmente de estudios teóricos y alguna simulación por ordenador.

Hay trabajos importantes sobre simulación digital del sistema de control de la creatina, simulación del sistema de transporte de gases del cuerpo humano, así como del flujo sanguíneo coronario.

E) *Imágenes médicas.* Este es un campo en el que hay cada vez más expectativas de futuro. Gracias a la fibra óptica se permitirá la transmisión de imágenes entre diferentes centros hospitalarios. Se creará así una herramienta de diagnóstico conjunto entre varios especialistas, y gracias a los multimedia habrá información en un mismo soporte de voz, imágenes y texto.

F) *Sistemas expertos y redes neuronales.* Este campo genera recelo en la sociedad por temor a que una máquina sustituya al médico. Sin embargo, estos sistemas se utilizan y se utilizarán como ayuda al profesional, para darle una herramienta potente y rápida, con capacidad de autoaprendizaje. Se pueden destacar algunos proyectos desarrollados aquí, como el sistema sobre la asistencia para la toma de decisiones en cánceres de mama o la terapia médica orientada a la cardiología.

G) *Biomecánica, rehabilitación y ayuda a discapacitados.* Se han llevado a cabo en nuestro país trabajos sobre el desarrollo de un sistema de asistencia circulatoria basada en una envoltura del corazón que puede inflarse o desinflarse en sincronización con la señal del electrocardiograma. Otro conjunto de estudios realizados se basan en la observación y clasificación de todas las fuerzas musculares producidas por diferentes posturas del cuerpo humano. En cuanto a la ayuda de los discapacitados, hay que mencionar el diseño de un brazo-robot asistencial, guiado mediante la voz, que puede realizar tareas básicas para tetrapléjicos, tales como dar de comer, beber, apartar los cabellos de los ojos, rascar o pasar las páginas de un libro.

H) *Informática de la salud.* A principios de los años ochenta todas las aplicaciones desarrolladas con la salud se recogían en unas bases de datos utilizadas para la gestión y clasificación de los pacientes. Después, el Ministerio de Sanidad ha puesto en marcha la *tarjeta sanitaria*, que pretende identificar eficazmente a toda la población beneficiaria de la Seguridad Social y, entre otras cosas, facilitar la libre elección de médico. Otro proyecto del Ministerio de Sanidad es el de Gestión Electrónica de Registros Médicos Nacionales (GERMEN) que, con un presupuesto de 250 millones de pesetas, pretende grabar

en disco óptico las imágenes de los documentos primarios que componen el historial clínico de un paciente.

## La defensa y la ofensa militar

Las Tecnologías para la Información aplicadas a lo militar gozan de menor consenso social. Sin embargo, las inversiones en defensa y ofensa generan empleo en este sector y son un motor de desarrollo de la industria.

Hay ocho programas nacionales con importante utilización de la electrónica, cinco programas de compras en el extranjero con compensaciones industriales y tecnológicas y cuatro programas internacionales con participación de empresas españolas.

Si tomamos el conjunto de la década (1982-1992), las inversiones en España se han multiplicado por 3,3 —se ha pasado de 4,5 mil millones en 1982 a 14.964 mil millones en 1992—. La rama que más se ha beneficiado ha sido la electrónica, seguida de la informática y de las comunicaciones.

## La educación

Las Tecnologías para la Información no han supuesto un impacto cuantitativamente relevante en la educación durante la década pasada. El programa Atenea fue una idea original de FUNDESCO, que luego asumió el Ministerio de Educación y Ciencia. Se llevó a la práctica y supuso un baño de cultura informática en las generaciones de adolescentes y jóvenes, en los niveles de EGB y BUP (pero no de Enseñanza Superior) que sin duda dejará ver sus efectos positivos a medio plazo: todos los miembros de las futuras generaciones de trabajadores y profesionales estarán familiarizados con el PC (ordenador personal), independientemente de si el PC ha sido utilizado en el programa Atenea para educación o no.

La segunda conclusión gira en torno al efecto «pirámide»: la aplicación de las Tecnologías para la Información a la educación es más fácil en los niveles más bajos y básicos de la educación que en los al-

tos o especializados, simplemente porque en los primeros los productos educativos tienen un carácter más universal, más general y, por tanto, alcanzan a un público más amplio, lo que permite abaratar costes unitarios y hacer esos productos más comercializables.

Ello nos conduce, finalmente, a la tercera reflexión: ningún producto tecnoeducativo tendrá éxito hasta que el equipamiento (*Hardware*) no tenga primero otras aplicaciones que justifiquen su compra y su uso. Cuando se dé esta condición es más fácil que el producto educativo pueda comercializarse.

## RESUMEN

El repaso al equipamiento del hogar a lo largo de la década en materia de Tecnologías para la Información ha puesto de manifiesto la creciente implantación de éstas en el momento en que el mercado las ha ofertado. La televisión y la radio están prácticamente en la totalidad de los hogares, y no sólo ya con uno, sino con varios equipos (más de dos televisores en color tiene casi la mitad de los hogares españoles). El teléfono ha visto una implantación importante, que hoy llega ya a las cuatro quintas partes de los hogares, incluidos los proverbialmente ausentes de este fenómeno, como son los hogares rurales. El vídeo ha sido un aparato que, silenciosamente, ha invadido dos terceras partes de los hogares. La cámara de vídeo está en el entorno del 7 por ciento de los hogares, el equipo de alta fidelidad en el 40 por ciento y el recién inventado Compact Disk en el 17 por ciento. Sin embargo, los datos que se tienen del PC apuntan a que se trata de una tecnología de difícil digestión —¿y de utilidad?— para los hogares. Su implantación, en los diez años largos desde su aparición en el mercado, y hasta 1993, sobrepasa escasamente la docena porcentual. Todos los datos apuntan a que el hogar se comporta de una forma inteligente, incorporando aquella tecnología que le es pertinente a sus necesidades. Ello confirma que la oferta tecnológica ha ido, durante la década, muy por delante y por encima de la demanda social.

En cuanto a las actitudes y valores de la sociedad española, se puede ver una evolución. Al principio de la década, en la mentalidad popular se observa que existen unas connotaciones electrónicas, in-



formáticas y lúdicas, pero no telecomunicacionales o informacionales respecto a lo que son las Tecnologías para la Información. Se trata de un conocimiento fragmentado, limitado. La identificación de las Tecnologías se hace sólo con las áreas de la Medicina, el ocio y la empresa, en cuanto que se las asocia con sistemas o aparatos para pronosticar y curar enfermedades, con el láser de las discotecas y las máquinas de juego electrónicas, y con los robots de la industria.

La valoración de la sociedad española respecto de las Tecnologías para la Información es desproporcionadamente alta: se observa toda una connotación mental de progreso, de modernidad, de bienestar alrededor de ellas, aunque se los asocie también con una deshumanización y control por parte del Estado. Hay un único miedo: su relación causal con el desempleo. Es curioso lo movедiza que es la opinión pública: en los 70, la causa de la crisis económica y del paro era la súbita subida de los precios del petróleo en 1973. En los 80 son las Tecnologías para la Información. En los 90 todavía no está claro a qué atribuye la sociedad la crisis y el paro. En los 80, finalmente, no se entendía bien todavía la convergencia de las Telecomunicaciones, la Informática y menos del Audiovisual.

En los 90, las valoraciones siguen siendo aproximadamente las mismas, pero se entiende más la convergencia, y la posesión de bienes tecnológicos —como se ha puesto de manifiesto en el apartado 13.7— ha crecido inmensamente.

Como exponente de la sociedad frente a tres objetos tecnológicos paradigmáticos, la segunda parte de este apartado aborda su uso y consumo por parte de la sociedad española (en Madrid y Barcelona).

Las innovaciones tecnológicas examinadas muestran las dos caras del nuevo fenómeno tecnológico. Por un lado, como ocurre con el uso social del mando a distancia de la televisión, estamos ante una tecnología que ha sido rápidamente subsumida en la jerarquía social familiar convencional; es decir, no ha conseguido redefinirla o alterarla sustancialmente. Algo similar ocurre con la audiencia del vídeo, que, lejos de quebrar el estilo de audiencia televisiva grupal que predomina en nuestro país, lo reafirma poderosamente; sin embargo, el uso del ordenador constituye un buen ejemplo de cómo esta tecnología está impulsando la tendencia de emancipación de la mujer, aun-

que sin crear un nuevo efecto al respecto. Debemos concluir provisionalmente que las tecnologías no son capaces de alterar sustancialmente conductas cotidianas, y que cuando se produce una colisión entre los estilos de vida convencionales y nuevas posibilidades creadas por la tecnología, es ésta última la que se adapta ante la fuerza de la relación social establecida.

## ULTIMOS TITULOS PUBLICADOS

	PRECIO
N.º 86 La animación de los mayores ..... (Enero-marzo 1992)	1.000 ptas.
N.º 87 El futuro del mundo rural ..... (Abril-junio 1992)	1.000 ptas.
N.º 88 Modernización económica y desigualdad social ..... (Julio-septiembre 1992)	1.000 ptas.
N.º 89 Desarrollo y solidaridad ..... (Octubre-diciembre 1993)	1.000 ptas.
N.º 90 Los movimientos sociales hoy..... (Enero-marzo 1993)	1.200 ptas.
N.º 91 Europa, realidad y perspectivas ..... (Abril-junio 1993)	1.200 ptas.
N.º 92 La investigación, acción participativa ..... (Julio-septiembre 1993)	1.200 ptas.
N.º 93 El futuro que nos aguarda ..... (Octubre-diciembre 1993)	1.200 ptas.
N.º 94 Mundo asociativo ..... (Enero-marzo 1994)	1.200 ptas.
N.º 95 los jóvenes ..... (Abril-junio 1994)	1.200 ptas.
N.º 96 La pobreza en España hoy ..... (Julio-septiembre 1994)	1.200 ptas.
N.º 97 La interculturalidad ..... (Octubre-diciembre 1994)	1.200 ptas.
N.º 98 La familia ..... (Enero-marzo 1995)	1.300 ptas.
N.ºs 99-100 España de los 90 ..... (Abril-septiembre 1995)	1.600 ptas.
N.º 101 V Informe Sociológico Síntesis ..... (Octubre-diciembre 1995)	2.500 ptas.

## PROXIMOS TITULOS 1996

N.º 102 Humanidad y Naturaleza ..... (Enero-marzo 1996)	1.300 ptas.
N.º 103 Tercer Sector ..... (Abril-junio 1996)	1.300 ptas.
N.º 104 Exclusión/Inserción..... (Julio-septiembre 1996)	1.300 ptas.
N.º 105 La Mujer ..... (Octubre-diciembre 1996)	1.300 ptas.







**Cáritas**

**DOCUMENTACION SOCIAL**

San Bernardo, 99 bis, 7.º

28015 MADRID

Teléfono 445 53 00



Índice