

3

ESPAÑA
1995

una interpretación
de su realidad social



Fundación Encuentro



©
Edita: **Fundación Encuentro**
Alvarez de Baena, 7, bajo
28006 Madrid

ISBN: 84-89019-03-7
ISSN: 1134-8178
Depósito Legal: M-15822-1996

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

ÍNDICE

PARTE PRIMERA

CONSIDERACIONES GENERALES

XIII

1.—Gobernar lo social

XVI

2.—Mejor acuerdos que pactos

XXIII

3.—Evaluar cualitativamente lo social

XXVI

Parte Primera

CONSIDERACIONES GENERALES

La crónica periodística de 1995 está llena de sobresaltos. Los titulares de portada siguieron exhumando cadáveres guardados durante una década; revelaron informes secretos no tan secretos, fondos reservados no tan reservados, escuchas telefónicas universales; nos alarmaron con los intentos de chantaje y de magnicidio; exigieron más dimisiones de ministros. Asuntos de carácter público y de profundo calado político, por encima de las apariencias, sólo lograron atraer la atención de poco más de un tercio de la población¹.

La inmensa mayoría de los españoles siguieron absortos en sus asuntos personales. La novedad consiste en que determinadas preocupaciones privadas, en momentos característicos, se convierten en asuntos públicos y en problemas nacionales. El desempleo se destaca como el más grave de los problemas públicos, a gran distancia del terrorismo, la droga y la inseguridad ciudadana. Aumenta la incertidumbre acerca del mantenimiento de las pensiones. La tijera económica amenaza a los sectores más débiles².

Los cambios de los comportamientos colectivos en la dimensión de lo público y lo privado suelen estar provocados por eventos externos: guerras, períodos de crecimiento o de recesión económica, etc. La población española parece haber interiorizado las crecientes dificultades económicas. Y la concentración de los españoles sobre sus problemas particulares (el empleo, el futuro incierto de las pensiones, la cercanía de la drogadicción) cambia, en un determinado momento, los criterios de catalogación de los asuntos propiamente públicos. La ética política, una cuestión pública por su propia naturaleza, pasa a situarse muy por detrás del paro, de la droga y de la inseguridad ciu-

¹ Dentro de las «Series Históricas del CIS» –que se publican periódicamente en el *Boletín del Centro de Investigaciones Sociológicas*–, en noviembre de 1995, sobre las «Noticias que más atención han atraído en el último mes», con multirrespuesta espontánea, figuran en cabeza la corrupción (35%), asunto de la Rosa/Conde sobre la Casa Real (27%), caso GAL (20%), terrorismo de ETA (18%) y situación política (17%). Todos estas noticias se encuentran a gran distancia de las referidas a la situación económica (6%), la inseguridad ciudadana (5%), el paro (4%) y la sequía (4%).

² Véanse las «Series Históricas del CIS» durante 1995, el estudio 2.128 (diciembre 1994) y otras encuestas recientes como la del Círculo de Lectores, realizada durante la primavera de 1995.

cial». Salgamos primero de la ambigüedad del término. «Gobernabilidad» se refiere a la cualidad de ser gobernable, es decir, al objeto de la acción gobernante que se extiende a toda la realidad social y a los factores que pueden obstaculizar la gobernación. Un país no se hace, sin más, gobernable por el mero hecho de que el Ejecutivo disfrute de mayoría parlamentaria. Los consensos parlamentarios refuerzan la gobernación, pero no necesariamente la gobernabilidad. Poco puede hacer el piloto más experto cuando los mandos de la nave no obtienen respuesta.

Abandonemos también por impropia la imagen de «gobernación mecánica», que corresponde a las máquinas y a la naturaleza. El hecho de que los políticos hablen tanto de gobernabilidad y tan poco de la gobernación puede ser indicio de su creciente cobardía ante la debilidad de la política democrática. ¿Por qué los políticos, especialmente los gobernantes, hablan tanto de economía y tan poco de política? La macroeconomía se presenta como gobernable. Podemos expresarla en cifras y conocemos un poco sus mecanismos internos. Podemos controlar su evolución. En cambio, el comportamiento humano, característico de lo social, se presenta como ingobernable.

La convergencia con Europa a plazo fijo, según los criterios de Maastricht, tiende a presentarse como un problema, si no de pura economía, al menos de prioridad económica. Sin embargo, para embridar el déficit y la inflación, para reducir la deuda y los tipos de interés, se necesita algo más que la razón economicista. Ahora caemos en la cuenta de la dificultad que supone armonizar el reajuste económico con el mantenimiento de la cobertura social, hasta el punto de compararla con el absurdo de la cuadratura del círculo. La presentación de estos dos objetivos políticos como contradictorios parece intentar la justificación de medidas que «recorten» los gastos sociales como mal menor, dado que sin la convergencia económica esos mismos derechos sociales correrían mayor peligro. Pero a su vez conviene tener presente que, siendo necesarias las condiciones económicas de convergencia, ellas mismas se vuelven insuficientes si no son legitimadas por una auténtica política democrática. Ni siquiera son suficientes por sí mismos los presupuestos generales consensuados en el Parlamento. Nada de esto será verdaderamente efectivo sin el arte de la política. Hay que devolver a la palabra, al diálogo y, en definitiva, a la política su plenitud de sentido.

La expresión «gobernar lo social» es ya, por tanto, una recomendación para situar la política en el centro del espacio social. Tenemos que precisar dónde está ese centro. Desde luego no hablamos del centro geométrico y equidistante. Ahora los partidos mayoritarios tien-

den a «centrarse». Caminamos hacia un bipartidismo de «centro-izquierda» y «centro-derecha». Esto significa que se busca la moderación y se huye de los radicalismos. Para nosotros, situar la política en el centro del espacio social es mucho más que una táctica electoralista. Se centra la política cuando actúa en el núcleo de toda la actividad social, cuando consigue fijar la atención de todos los agentes en los intereses generales, cuando los intereses privados, ciertamente respetables, compiten entre sí para construir y formular públicamente los intereses de todos.

Para ello no basta contar con un gobierno elegido en las urnas. Es necesario que gobierne democráticamente, que sea líder en el abigarrado campo de las dinámicas, interacciones y constricciones en que se deciden propiamente las políticas democráticas. Tiene que ser aceptado como árbitro en la cancha de juego de los conflictos sociales, según las reglas y criterios de lo público.

La capacidad de conducción de la política está en entredicho. Su debilidad actual es manifiesta. No llega a decidir el rumbo del desarrollo económico o científico-tecnológico, sometido como está a un proceso de mundialización inexorable; no es capaz de definir con claridad un proyecto de futuro dentro del propio país.

Añádase a esto que las grandes transformaciones sociales en curso exigen no tanto cambios políticos cuanto cambiar la manera de hacer política. Basta aludir a alguno de los rasgos de esas alteraciones para caer en la cuenta de las nuevas condiciones que debe reunir la política como acción integradora. Las transformaciones de la estructura social, provocadas por la industrialización y la urbanización, disuelven el rígido orden jerárquico de clases y estamentos tradicionales y obligan al individuo a mantener simultáneamente pertenencias múltiples y roles muy distintos entre sí. Se multiplican los espacios de autonomía individual o de grupo. Se segmentan los intereses materiales y se desmoronan los principios universales y las creencias que servían de cimiento a las identidades colectivas. Las lógicas internas propias de las distintas actividades profesionales tienden a erigirse en vectores de nuevas diferenciaciones. La sociedad no sólo se hace más heterogénea en su estructura cambiante; se vuelve, además, policéntrica, sin un núcleo rector o centro de gravedad de los distintos «subsistemas» de la vida social. Ahora experimentamos la doble necesidad paradójica, impuesta por esta complejidad social, de exigir mayor eficacia a la conducción política al mismo tiempo que esa complejidad hace mucho más complicado alcanzar el consenso político, sin el que difícilmente la acción política puede ser eficaz.

Nuestro momento democrático es especialmente sensible a esta debilidad de la política. Después de un largo régimen autoritario, las fuerzas políticas en presencia siguen padeciendo la melancolía del gobierno monolítico y eficaz. Se buscan conscientemente mayorías absolutas como condición necesaria de estabilidad política y de un gobierno plausible. ¿No es esto un síntoma de la incapacidad de llegar habitualmente al consenso pura y simplemente a través del debate parlamentario? La dificultad para entenderse con la oposición es otro síntoma de la debilidad de la política.

Otra consideración nos parece importante en el «Estado de partidos» (M. García Pelayo). Es evidente que los partidos están dejando de ser instrumentos de integración política para convertirse en maquinarias electorales. En realidad, actúan como élites en el mercado político para la conquista de los votos. El auténtico poder de decisión reside en los grupos parlamentarios conducidos por el aparato del partido. Más que organizaciones representativas de los intereses de la sociedad, acaban siendo instituciones autónomas ocupadas ante todo en la defensa de sus propios intereses.

Carece, pues, de sentido sobrevalorar y hasta llegar a confundir los intereses representados por los partidos de implantación en todo el ámbito estatal con los intereses generales. Todo partido o todo grupo parlamentario defiende en principio intereses particulares, sean sectoriales o territoriales. Y no parece razonable que se puedan construir y llegar a formular los intereses generales cuando se han excluido *a priori* los intereses de las minorías territoriales. Estamos ante otra tentación descentrada de la política.

El Parlamento, sede por excelencia de la política, se descentra también por el discurso mediático, cuando se siente obligado a organizar el debate en función de la jerarquía de los problemas planteados por la sensibilidad de los medios y no por la entidad propia de los asuntos.

Anotemos, por último, otra gravitación peligrosa de la política. La gobernación de lo social mantiene un pulso constante con las políticas de desarrollo. Aquí se juega de manera especial el centramiento de la acción política y la posibilidad de que ésta recupere su protagonismo. Los informes del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) definen el desarrollo humano como «la ampliación de la gama de opciones de la población. Se trata de ampliar, prolongar y profundizar el criterio, ahora algo impopular, de las necesidades bá-

sicas»⁴. La reflexión sobre la pobreza ha evolucionado desde el crecimiento económico como criterio de rendimiento, pasando después por el empleo, la distribución de los ingresos y las necesidades básicas, hasta llegar finalmente al desarrollo humano. El concepto de «necesidades básicas» sirve para recordar que el objetivo del desarrollo es proporcionar a todos los seres humanos la *oportunidad* de llevar una vida satisfactoria⁵. Éste es el verdadero campo de actuación de la política.

La intensidad y preponderancia de la vida económica, asediada por la competitividad en el mercado global, es tan potente que tiende a desplazar la acción política. Este desafío acuciante explica la diversidad de los discursos empleados para instrumentar las denominadas «políticas de recursos humanos». Dos son las interpretaciones o discursos dominantes y enfrentados a este respecto: el de los que hacen hincapié en el desarrollo de los recursos humanos como forma de capital –y, por tanto, como instrumento, como medio– y el de aquellos otros que, con un sentido más humanista, conciben el desarrollo humano como fin en sí mismo. En el caso concreto de la relación entre educación y empleo, nadie se atreve ya a considerar al hombre como mero recurso, pero se insiste en un tipo de formación que parece tener como único fin el aumento de la productividad. La prioridad de la educación es evidente. En ella debe prevalecer siempre el desarrollo global de la persona, aun como garantía de rendimiento productivo. Los vínculos entre producción económica y desarrollo humano no son rígidos. Pueden quebrarse e incluso enfrentar tendencias de intereses opuestos.

Por otra parte, los procedimientos de medida del desarrollo humano ofrecen diferencias notables. Mientras que es fácil controlar la productividad en función de los ingresos por persona, resulta casi imposible calcular el enriquecimiento cultural y de socialidad de la persona en orden a sus aspiraciones de vida satisfactoria. Los indicadores del desarrollo humano varían según los países y sus contextos socio-políticos. Unos ingresos económicos por persona más altos no repercuten necesariamente en la alfabetización ni en el desarrollo del conocimiento.

⁴ Streeten, P., «Desarrollo humano: el debate sobre el índice», *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, n. 143, marzo 1995, p. 35.

⁵ Véase Streeten, P. et al., *First Things First. Meeting Basic Human Needs in Developing Countries*, Oxford University Press, Nueva York-Oxford, 1981.

La acción política tiene que interesarse con la misma intensidad por los ciudadanos no productivos: los marginados, los desempleados y los inempleables (ancianos, inválidos, impedidos y enfermos crónicos). Estas políticas sociales son cruciales para que el desarrollo sea efectivo. Los programas sanitarios y asistenciales atienden a bienes intrínsecos de la persona y no pueden ser considerados de trascendencia menor en una sociedad que, para ser realmente activa, necesita estar bien integrada.

En cuanto al papel de la mujer, las diferencias entre las dos interpretaciones citadas se hacen más notables. Unos y otros propugnan la supresión de la discriminación de la mujer, pero los motivos son diferentes. Los que han entronizado la eficiencia y la productividad como valores principales no se opondrán al ingreso de la mujer en el trabajo, siempre que se someta a la ley de la competitividad. Los que ven en los derechos de la mujer un fin propiamente dicho estarán más dispuestos a aceptar las políticas de discriminación positiva y a exigir mayores sacrificios a los hombres.

Las prioridades sectoriales pueden también establecer diferencias entre los partidarios de cada una de estas dos tendencias. La educación es la actividad más productiva, la vivienda como factor de bienestar guarda poca relación con el aumento de la producción y la salud se sitúa en una posición intermedia. Aquellos que ven en el alojamiento digno, la educación y la salud fines por derecho propio, más que medios para conseguir una mayor productividad, defenderán proyectos y programas que promuevan esos fines, aunque éstos sean interpretados con criterios tradicionales, según los cuales puede suceder que el rendimiento de esas inversiones desde el punto de vista de la productividad sea considerado nulo.

En este informe dedicamos especial atención a los indicadores de nuestras más actuales «necesidades básicas»: el empleo, la salud, la educación, la vivienda y la gestión del agua como elementos imprescindibles de esa «vida satisfactoria». El desarrollo humano va mucho más allá de las necesidades básicas. Este criterio se aplica tanto a los países más avanzados como a los de nivel económico medio o bajo. Las estrategias de desarrollo ponen en evidencia la importancia de las instituciones para la mejora de la condición humana: la regulación de los sistemas de salud y de enseñanza, de los mercados y de la producción; la organización de los servicios públicos y la conservación del medio ambiente; etc., no pueden tener otra finalidad que el ser humano mismo. Si se pierde de vista a los hombres y mujeres concretos, carece de sentido hablar de crecimiento y aun de desarrollo social. Sólo

este fin legitima la acción política y sólo así se llega a comprender la centralidad de la misma. El desarrollo humano es un concepto mucho más rico que los tres índices clásicos: el PIB, la alfabetización y la esperanza de vida. Cualquier política que frene o no se dirija al desarrollo humano está desplazada del centro de lo social.

2. Mejor acuerdos que pactos

En la breve historia de nuestra experiencia democrática se ha tendido a sobrevalorar los pactos, sociales y políticos. Quizá sea una de las claves de nuestras frustraciones democráticas. Basta recordar someramente los pactos principales:

— Los españoles han disfrutado, durante más de medio siglo, de un alto grado de seguridad en el trabajo. El Fuero del Trabajo (1938) y la Ley del Contrato de Trabajo (1944), durante el régimen autoritario, concebían la seguridad del trabajo como parte integrante del contrato laboral. La movilidad funcional, forzada por las leyes del mercado económico, era juzgada como un fallo de la economía de mercado que debía ser corregido.

— Tal rigidez del contrato laboral presidió el período del desarrollo económico, durante los años 1964-1976. En aquel contexto histórico de una economía nacional aislada, los salarios en la industria aumentaban más que la productividad. Se pensaba poco en la competitividad, que no afloró de una manera clara como un imperativo hasta la crisis del petróleo. En este sentido, nuestra experiencia desarrollista fue exactamente la contraria a la de los países ahora desarrollados del sureste asiático.

— Hasta el trienio de la transición (1976-1979), el incremento de los salarios se orientaba generalmente por el crecimiento de la productividad y de la inflación alcanzados durante el trienio anterior. Se pensó menos en las posibles consecuencias de la necesaria apertura a los mercados internacionales.

— La crisis económica del petróleo obligó a descubrir este escenario dramático. Los Pactos de la Moncloa (1977) habían anunciado un programa político de ruptura con el mecanismo perverso que se venía aplicando en la negociación colectiva de fijar anualmente los salarios tomando como referencia la inflación pasada. El cambio consistió en tomar como referencia la inflación prevista y en redistribuir *a posteriori* las mejoras de productividad (A. Espina, 1992). Los agentes sociales asumieron esta política al firmar en 1979 el Acuerdo Mar-

co Interconfederal (AMI) para la negociación colectiva, que estuvo vigente entre 1980 y 1986, culminando en el Acuerdo Económico y Social de 1985-1986, que fue el último macroacuerdo tripartito.

Estos pactos sociales pueden explicarse como fruto de las «opciones inerciales» compartidas por los líderes sindicales, los dirigentes de la patronal y la mayor parte de la clase política tras la transición. Las motivaciones compartidas pueden resumirse en la necesidad de hacer frente a las incertidumbres del momento, controlar la inflación y tomar como base la regulación del mercado de trabajo heredada del franquismo, que en no pocos aspectos fue considerada como una serie de «conquistas sociales», a las cuales no estaban dispuestos a renunciar los mismos trabajadores. En cambio, casi no se prestó atención a los problemas de la productividad y competitividad en los mercados (V. Pérez-Díaz, 1994).

En 1986, año de nuestra adhesión a la CE, las curvas de ganancias laborales unitarias y precios industriales llegan a su máxima divergencia, para volver a encontrarse en 1989, al término del período de expansión económica. En 1990 y 1991 retornan al desequilibrio anterior. El desempleo y la escasa capacidad para competir con otros países son considerados por algunos como el precio de la paz social. De manera más real, habría que reconocer la carencia de un diseño claramente político en el que colaboraran las patronales y los sindicatos. Se explica que los resultados obtenidos fueran más bien fruto de las inercias tradicionales, algo verdaderamente distante del futuro previsible, como se ha demostrado.

En las políticas educativas la ausencia de visión estratégica y, en consecuencia, de verdaderos pactos es aún más notoria. No se ha logrado la paz escolar entre la enseñanza pública y la privada. Los sistemas de formación profesional siguen sin alcanzar el prestigio de complementariedad de la evolución industrial y tecnológica. La aplicación de la enseñanza obligatoria en la Educación Secundaria hasta los 16 años (ESO) demuestra una vez más la debilidad de la política. La carencia de recursos humanos y económicos y la resistencia del mundo rural eran más que previsible. En el capítulo primero analizamos los indicadores culturales de nuestra mano de obra, que nos sitúan a la cola de la UE.

Es necesario distinguir entre «pacto» y «acuerdo», entre «negociación» y «diálogo», para no perder de vista la naturaleza propia de la política. Nos hemos habituado a tergiversar los términos: identificamos el «diálogo» con la «negociación» y el «acuerdo» con el «pacto».

En la pura negociación las partes se contemplan mutuamente como representantes de intereses opuestos o, al menos, distantes. Se trata de conseguir del otro lo posible, cediendo lo mínimo de lo nuestro. El fin es lo nuestro, aunque haya que instrumentalizar al otro. La negociación no tiene otro objeto que la conquista de concesiones. Nada de esto se parece al diálogo, en el que consideramos al interlocutor como persona o como representante de los derechos de otras personas con las que merece la pena entenderse. En el diálogo se busca en común el interés general y en la negociación, el propio beneficio (A. Cortina, 1995).

La experiencia demuestra que se pueden firmar pactos sin acuerdo, fórmulas más o menos ambiguas que permitan mantener las inercias particularistas a cambio de un aparente consenso. El hombre es político en cuanto que es un ser dotado de la palabra. Allí donde prevalece la imposición o la astucia de la utilización del otro, no tiene sentido la palabra y no podemos hablar de acción política. La relación de la política con la moral es evidente. La malversación de la palabra y del discurso público es tanto inmoral como antipolítica. Esta reflexión, que puede parecer un tanto filosófica, explica la fragilidad actual de la política. La palabra ha dejado de ser garantía de credibilidad y la corrupción del discurso público es la demostración más clara de la corrupción de la política.

La centralidad de la política exige, como primera condición, fe en la palabra. Quien no se siente responsable de lo que dice, bien porque utiliza la palabra como provocación a costa de la comunicación, bien porque no ha medido el alcance de su discurso, demuestra que tiene poca fe en sus propias palabras. El debate público se debilita por exceso de emotividad y por la escasez de racionalidad. Se debilita también cuando en la práctica se niega al rival el respeto y estima que merece. Para devolver la centralidad a la política, hay que comenzar por recuperar la importancia fundamental del debate parlamentario.

Todos los sistemas políticos experimentan hoy una creciente complejidad, ante la cual el llamado «Estado centralista» se muestra impotente. Por el contrario, esta complejidad, fruto de las transformaciones sociales y políticas, está exigiendo la distribución territorial del poder político.

La crisis del Estado social pone de manifiesto ahora la gran dificultad de gobernar. Con demasiada frecuencia el Estado se declara insuficiente para cumplir con las demandas de bienestar y descubre la fragilidad de las relaciones entre el poder estatal y la sociedad. La estructura del sistema político tradicional, organizado jerárquicamente

desde el centro, se está transformando en Europa durante este final de siglo en un nuevo sistema de actores políticos autónomos e interdependientes, abriendo así el camino a un policentrismo no sólo administrativo y económico, sino verdaderamente político.

En este contexto de policentrismo en todos los ámbitos (cultural, social, político), la acción de gobierno, abocada cada vez en mayor medida a la contratación y cooperación con los actores privados colectivos, encuentra su unidad no en la centralización de los órganos de gestión o en el mantenimiento de amplias competencias en manos del Estado central, sino en la articulación y coordinación de diversos entes a distintos niveles.

Esta distribución del poder y de las funciones puede impulsar una mayor cualificación, precisión y cooperación con los distintos grupos sociales en las acciones de gobierno, con lo que estos aspectos tienen de fortalecimiento de la democracia. Considerar inherente a esta distribución del poder político la desigualdad y la fractura social supone, por un lado, olvidar que la centralización del poder no es ajena al juego de los intereses parciales de grupos de presión o de organizaciones privadas y, por otro, no reconocer la posibilidad de un policentrismo institucional no disgregador, basado en los principios de subsidiariedad y solidaridad.

3. Evaluar cualitativamente lo social

Evaluamos cuando señalamos el valor. Existen valores de dimensiones intangibles. El verbo «evaluar» suele utilizarse con preferencia para expresar mediciones en las que la estima o el aprecio se refiere a realidades no cuantificables de manera directa. Ése es el caso de lo que aquí llamamos «lo social». Para gobernar lo social necesitamos indicadores específicos.

El salto de la cantidad a la calidad está lleno de riesgos. Buena parte de nuestro comportamiento y de nuestras relaciones sociales se rigen por juicios cualitativos: bueno/malo, moral/inmoral, honesto/deshonesto son cualificaciones que desbordan las medidas cuantitativas acerca de una persona, de una institución o de un comportamiento colectivo.

El desarrollo, aunque es un concepto más amplio y complejo que el crecimiento económico, se mide habitualmente según el producto

nacional bruto (PNB) *per cápita*. Cada día resulta más evidente que ese criterio del producto material no sirve para medir el bienestar, elemento indispensable del desarrollo. Los analistas son conscientes de la diferencia entre desarrollo y crecimiento. Algunos pretenden que ambos caminan de la mano. Pero no parece que haya surgido un indicador del desarrollo que sea más fiable que el del PNB *per cápita*.

El desarrollo social no es un fenómeno enteramente económico. El bienestar humano es mucho más amplio que la felicidad o la alegría proporcionadas exclusivamente por la riqueza. Tampoco es cierto que la pobreza tenga que ir asociada necesariamente a la ignorancia, a la enfermedad, a la baja esperanza de vida al nacer o a la desdicha. El bienestar económico es sólo una parte del bienestar humano; aquella que puede ser relacionada con el dinero como instrumento de medición.

¿Cómo contribuir, pues, a la medida justa de lo social en una sociedad materialista o individualista en la que la valía de la gente se mide no en términos cualitativos sino cuantitativos, de dinero, de notoriedad o de poder social? La evolución del conocimiento de lo social debe mucho al progreso en las técnicas del *marketing* comercial. Los investigadores del consumo no se limitaron a cuantificar las respuestas espontáneas de los clientes. Vieron la necesidad de llegar al conocimiento de los deseos inconscientes e indirectos como factores más determinantes en el consumidor cuando toma una decisión al elegir entre artículos diferentes.

Para el fin que aquí perseguimos, basta aludir a los complicados problemas epistemológicos que se plantean en orden a la medición de las actividades económicas fuera del mercado, sin referirnos a las informales o sumergidas. Incluso en los países más industrializados, casi la mitad del tiempo de trabajo de la sociedad se emplea en la autoproducción de bienes y servicios, en los que el productor y el consumidor se identifican, y, por tanto, no puede contabilizarse a precios de mercado. La satisfacción, el bienestar, el talento, la virtud no pueden ser medidos con los mecanismos del mercado.

Antes de elegir los instrumentos de medición de lo social, habría que ponerse de acuerdo sobre lo que entendemos por desarrollo, el fin del mismo, sus destinatarios y el marco de las condiciones institucionales más propicias para que se produzca. No sería poco llegar a poder medir las necesidades materiales, sin cuya satisfacción sería vano hablar de la satisfacción de las necesidades no materiales, como el respeto a los derechos humanos, la práctica de la democracia o las ac-

tividades culturales y lúdicas. Si al menos pudiéramos asegurar los efectos más directamente relacionados con el crecimiento económico en términos de equidad, de acceso a los servicios sociales, de promoción del empleo, etc., podríamos confiar más plenamente en la eficacia de las políticas puramente económicas. «En realidad, no existen problemas económicos, sociales, ecológicos, psicológicos, etc., sino sólo problemas, todos ellos mezclados y complejos» (G. Myrdal, 1975). Poco conseguiremos con distinguir los factores no económicos de los económicos. Es mucho más exacto hablar de factores pertinentes y no pertinentes que dan cuenta de la evolución de los sistemas sociales, de la distribución del poder en la sociedad, de la estratificación económica y social, de la estructura del consumo y de los estilos de vida, de las políticas públicas capaces de influir en el curso de los acontecimientos. Todo esto resulta necesario para evaluar lo social.

El Estado de Bienestar no debe identificarse con una macroeconomía floreciente. Ni siquiera en esa situación óptima desde el punto de vista económico es posible hacer coincidir las demandas sociales y el derecho de las mismas con la oferta del Gobierno. Los circuitos de demanda que se crean en la sociedad pueden revelar patologías graves, producto de algunas tendencias muy arraigadas:

— Dentro de la maquinaria de los servicios tiende a conformarse una lógica según la cual la organización se desarrolla más en función de los operadores que de los usuarios. El gobierno de los servicios tiene que estar capacitado para desenmascarar una multitud de actitudes en apariencia legales, pero carentes de responsabilidad.

— El usuario trata de maximizar sus necesidades, mientras el operador del sistema público tiende a minimizar su responsabilidad.

— Los mismos gobiernos territoriales y entes locales tienden a exagerar y a identificar las necesidades con las expectativas de sus gobernados, para obtener transferencias de renta más pingües a costa de los ciudadanos de otras regiones con gobernantes menos influyentes.

— Se ha hecho ya familiar el principio de pedir el doble para conseguir la mitad. Esta lógica de la desconfianza contribuye a generar disfunciones perjudiciales para el propio sistema, a minar su credibilidad y a crear un clima en el que prospera la exaltación de la eficacia de las organizaciones privadas.

A medida que se eleva el nivel cultural y económico, el certamen de demandas y necesidades se hace más amplio y sofisticado. El Gobierno no puede establecer las prioridades de su oferta en función de las regiones y de los sectores más poderosos. Contribuiría a fomentar el malestar de los débiles.

Una voluntad política firmemente empeñada en mejorar la relación calidad/coste del servicio tiene que restablecer los circuitos de responsabilidad tanto por parte de los operadores como de los usuarios. Para ello habrá que superar el conocimiento meramente contable y afrontar el análisis de los comportamientos que influyen en el gasto de manera más determinante. El paso decisivo de cualquier servicio social tiene que apoyarse en el conocimiento adecuado de la «justa calidad» y de la «justa cantidad» de la prestación concreta. La calidad no es un absoluto. Para evaluarla necesitamos puntos de referencia o comparación. Incluso cuando un comportamiento humano se somete al mercado padece sus reglas. Echamos de menos una cultura de la evaluación en todas las esferas de la actividad humana, pero especialmente en aquellas que se enmarcan dentro del sistema público.

La necesidad de introducir sistemas de medida de lo cualitativo, basados en indicadores comúnmente aceptados, es evidente. Debemos reconocer que hoy día se vive con fuerza la tentación de hacer recortes presupuestarios en las políticas sociales, siguiendo criterios meramente cuantitativos y de carácter básicamente económico. Después de una fase inicial de extensión y proliferación de políticas de bienestar que obedecía al descubrimiento de pobreza materiales, sanitarias y culturales, estamos entrando en un período de reequilibrio y de equidad que exige nuevos diseños. Para adecuar mejor los servicios a las necesidades, necesitamos adoptar sistemas de evaluación permanente de las prestaciones sociales: sanidad, enseñanza, subsidios, etc. Dicho salto de calidad tiene difícil justificación si se presenta, o incluso, se realiza exclusivamente para ajustar algo tan lejano al usuario como las magnitudes macroeconómicas. Una información comprobada y compartida de la relación calidad/gasto será siempre mejor recibida y comprendida. Pero todo esto no se podrá lograr sin poner en marcha nuevos sistemas de conocimiento y control cualitativo. La transferencia al mercado de determinados servicios sociales no debe ser excluida, especialmente cuando la competitividad asegure la elevación de la calidad de los mismos y no introduzca criterios parciales de selección inasequibles a determinados sectores de los usuarios. Aun contando con la posibilidad del mercado, habrá que arbitrar diversos procedimientos en orden a la plena transparencia.

Será necesario individuar los modelos de intervención del Estado según niveles mensurables en cuanto a la veracidad e intensidad de la demanda, a los objetivos perseguidos y al costo del servicio, de manera que dichas mediciones puedan ser públicamente conocidas y criticadas. Mantener al día una auditoría rigurosa de lo social que permi-

ta dar a conocer los niveles relativos de los territorios, de los sectores, de las instituciones respecto a la calidad y eficacia de los servicios públicos. Un sistema de evaluación externa a las mismas instituciones y no de simple inspección tiene que servir para medir la realidad e intensidad de la demanda y la calidad del servicio. Con un sistema de evaluación permanente podría facilitarse la fijación de umbrales para la creación de servicios, la protección de iniciativas privadas y la coordinación de las mismas.

En el ámbito de las políticas sociales, debe tomarse más en serio la *medición de la pobreza*. Con independencia de las críticas que se puedan hacer siempre a la noción de «umbrales de pobreza», la importancia de la evaluación de la misma en los diversos contextos socioculturales de las regiones y de las grandes ciudades sigue siendo indiscutible. La equidad es una dimensión fundamental del desarrollo social visto como un proceso y no como una situación final. ¿Se puede decir que una economía funciona cuando una quinta parte de la población vive por debajo del umbral de pobreza? ¿Se puede hablar de avance o progreso atendiendo exclusivamente a los indicadores económicos, cuando desciende el nivel de equidad y bienestar y se hace más difícil a los sectores más dinámicos de la población acceder a los recursos, a los servicios sociales y, en definitiva, al empleo? ¿Qué relación existe entre un determinado modo de aumentar la capacidad competitiva y la exclusión? ¿Hasta qué punto lo cuantitativo puede predominar sobre lo cualitativo?

No basta medir el número de bienes poseídos. Los análisis de Amartya Sen se basan en la «capacidad» y «funcionamiento» más que en la satisfacción, la felicidad o los bienes. Hay que ir más allá de los bienes para analizar las características de los consumidores, es decir, preguntar si tienen la capacidad necesaria para utilizar cuanto poseen. La capacidad de elegir entre diferentes opciones es una dimensión importante del bienestar. Resultan a todas luces insuficientes los análisis de pobreza basados exclusivamente en la insuficiencia de bienes de supervivencia.

Entre los indicadores de pobreza hay que incluir, además de la proporción de los bienes, todos aquellos que anuncian un bajo nivel del desarrollo humano y que van mucho más allá de las necesidades básicas. Los indicadores de pobreza en los países adelantados son, naturalmente, distintos. Aquella situación de riqueza privada rodeada de miseria pública denunciada por J. Kenneth Galbraith se ha vuelto ahora de riqueza privada rodeada de miseria privada, como se puede comprobar paseando por cualquiera de nuestras grandes ciudades.

Los indicadores tendrán que multiplicarse en los países de nivel medio y alto de desarrollo.

El aumento del número de opciones de un sector de la sociedad no debe producirse a expensas de las opciones legítimas de los otros. Es evidente que desaparece la equidad cuando el aumento del número de opciones de una persona limita o frena las de las otras. Si entre estas otras contamos a las generaciones futuras, tenemos que atender también a los indicadores de la «sostenibilidad». Entonces no se tratará únicamente de mantener el entorno físico –agotamiento de materias primas sin sustitución técnica y contaminación–, sino de resistir impactos exteriores en un contexto marcado, por ejemplo, por la deuda o por una democracia no bien consolidada. Equidad y sostenibilidad son dos criterios fundamentales a la hora de evaluar el desarrollo social.

Es evidente que ningún conjunto de indicadores llegará a expresar adecuadamente el nivel de desarrollo humano. El concepto será siempre más amplio y se irá enriqueciendo con el tiempo. Sin embargo, estos índices son útiles para centrar la atención de la opinión, ejercen un considerable atractivo político y sirven para revelar las deficiencias de otros indicadores, como los económicos.

Uno de los grandes defectos del ingreso medio por persona es que un promedio puede ocultar grandes desigualdades. Esta misma deficiencia puede aplicarse a los otros dos grandes índices de desarrollo: la esperanza de vida y la alfabetización. Pueden ocultar enormes discrepancias entre hombres y mujeres, jóvenes y adultos, ricos y pobres, mundo rural y urbano, emigrantes e indígenas, etc. La desagregación por sexo, edad, región, grupos étnicos, etc., contribuye a revelar con mayor exactitud los diversos niveles de desarrollo. Con todo, conviene observar que la alfabetización y la longevidad tienen unos máximos al menos convencionales, mientras que para los ingresos no hay límite conocido.

Una vez más, en este informe anual, analizamos un conjunto de indicadores del desarrollo social a la fecha de 1995 y ofrecemos una interpretación global de los principales acontecimientos y desafíos de la sociedad española. No se nos negará la trascendencia del intento. En todo caso, se trata de continuar el apasionante relato de los verdaderos procesos y acontecimientos sociales de nuestra comunidad nacional, que son mucho más alentadores y donadores de sentido que la mera crónica periodística absorbida por la noticia fugaz que fragmenta cotidianamente el conocimiento de nuestro entorno real.