

revista de
FOMENTO SOCIAL



La ética de la democracia

Constitución y Poderes

SUMARIO

	Págs.
EDITORIAL:	
La ley de Acción Sindical en la empresa	113
ESTUDIOS:	
Moral de la normalidad democrática, por Matías García	117
Las relaciones Legislativo-Ejecutivo en las Monarquías de Europa Continental, por Francisco Fernández Segado	133
Iglesia y Constitución en España, por Víctor Manuel Arbeloa	149
El concepto de bienestar social y su aplicación a la provincia de Madrid, por el Servicio de Estadística de la AISS	161
Integración y representatividad de las cooperativas en España, por Rafael Carbonell de Masy	175
La industria farmacéutica en España (II), por Vicente Donoso	187
El trabajo como factor de producción y magnitud ética en la obra de Adam Smith, por Javier Gorosquieta	203
BIBLIOGRAFIA	211

REVISTA DE FOMENTO SOCIAL

Empresa periodística:

CESI, Pablo Aranda, 3. Madrid-6. Teléfono 262 49 30

Director: Javier Gorosquieta Reyes.

Redacción y administración:

Pablo Aranda, 3. Madrid-6. Teléfono 262 49 30

SUSCRIPCIÓN.—Precios para 1978:

España 550 pesetas
Otros países 11 dólares

DEPOSITO LEGAL: M. 1.437-1958

La Ley de Acción Sindical en la Empresa

Desde nuestra perspectiva cristiana, somos partidarios de la participación de los trabajadores en la gestión de las empresas en que trabajan. «Las empresas económicas—nos dice el Concilio—son comunidades de personas, es decir, de hombres libres y autónomos, creados a imagen de Dios. Por ello, teniendo en cuenta las diversas funciones de cada uno—propietarios, administradores, técnicos, trabajadores—, y quedando a salvo la necesaria unidad en la dirección, se ha de promover la activa participación de todos en la gestión de la empresa, según fórmulas que habrá que determinar con acierto» (GS. núm. 68).

A la hora de determinar tales fórmulas en nuestro país, mediante el proyecto de ley sobre los órganos de representación de los trabajadores en la empresa, se está levantando ahora—primera quincena de abril—una tremenda polvareda.

Por un defecto o descuido en la estrategia parlamentaria de UCD, este partido quedó en franca minoría en la ponencia encargada de informar el proyecto y de admitir o no admitir las enmiendas presentadas. Se unió la avalancha de estas últimas por la vertiente de la izquierda: 96 enmiendas socialistas y 22 del Partido Comunista frente a sólo dos redactadas por diputados de UCD.

La ocasión para la izquierda era propicia. Como es natural, no la dejaron escapar. Consecuencias: dos, sobre todo; primera, una considerable ampliación de las funciones y atribuciones del comité de empresa; segunda, la introducción de la sección sindical de la empresa.

En el proyecto del Gobierno, el comité de empresa tenía derecho a la información, a la consulta, a la propuesta, a conocer del balance, resultados y memoria, y a advertir a la empresa sobre posibles infracciones en el cumplimiento de las normas laborales.

Según el informe de la ponencia, por el contrario, éstas son algunas de sus facultades: a) Ser asesorado en sus reuniones por

expertos exteriores que libremente designe. Sus honorarios serán abonados por la empresa, que estará obligada a tratar conjuntamente con el comité y sus asesores. b) Aprobar los sistemas de organización del trabajo, su implantación y revisión. Aprobar estudios de tiempos, primas, incentivos, valoración de puestos de trabajo, etc. De no dar su aprobación, las decisiones del empresario serán nulas. c) Controlar e intervenir la colocación de los trabajadores en la empresa, pudiendo oponerse y reclamar a los tribunales. d) Reconocer y visar los contratos de trabajo, así como controlar los ceses y documentos de finiquito. e) Suspender el trabajo si, a su juicio, no se cumple la normativa de seguridad e higiene. f) Se deberá comunicar al comité previamente cualquier decisión disciplinaria, incluido el despido. g) Se aumenta el número de representantes del personal y miembros del comité de empresa. h) Los delegados de personal y los miembros del comité de empresa dispondrán de cuarenta horas retribuidas al mes para atender a sus funciones representativas, así como de quince días de permiso al año, no retribuidos y con igual finalidad.

Estas son las atribuciones que, lógicamente, han alarmado al empresariado. ¿Se puede salvar, efectivamente, con ellas la unidad de dirección?

Por otra parte, sabemos cómo los sindicatos de todas las latitudes no siempre han visto con buenos ojos a los comités de empresa como institución. Piensan que pueden ser asimilados por el empresario; temen que toda reivindicación se cocine en el seno de cada empresa y que ello haga innecesaria o, al menos, debilita, la lucha y el espíritu de las centrales sindicales. ¿Solución? Llevar al interior de cada empresa la dinámica sindical. La sección sindical de empresa es, para ello, el instrumento adecuado. Así, el artículo 29 del informe de la ponencia consagra la incorporación al ámbito de nuestras empresas de una representación de los trabajadores derivada de la pertenencia a organizaciones sindicales.

Normalmente «no pasará nada» y todo quedará en una especie de tormenta de verano en primavera. Porque el informe debe pasar ahora a la Comisión de Trabajo de las Cortes para ser allí discutido y elaborar el texto definitivo que presentar en el pleno del Congreso. Aquella Comisión consta de 36 miembros; basta en ella la suma de los votos de UCD—17—y de Alianza Popular—2—para obtener la mayoría en las votaciones. Lo normal será, pues, cristalice un texto de compromiso, considerablemente más próximo a las posiciones de partida de UCD. Si las organizaciones empresariales hubieran considerado con frialdad y realismo las escasas posibilidades concretas del informe de la ponencia hubieran podido ahorrarse, sin duda, una buena parte del despliegue sensacional informativo de que han estado haciendo gala en los medios informativos del país y del extranjero.

EL PROBLEMA DE FONDO

Pero remitiéndonos al tema de fondo, éste no es otro que el de la participación en la empresa; la participación como principio, su estructura concreta, sus límites. Como principio, pensamos es preciso aceptar la participación sin reticencia ninguna. En cuanto a sus límites, es necesario llevarla hasta el extremo de convertir a las empresas progresivamente en verdaderas comunidades de personas, donde queden superados los intereses antagónicos individuales y de clase.

Lo más difícil es, sin duda, el poder determinar en cada momento, con realismo político y eficacia pero sin maximalismos utópicos y nocivos, los pasos que poder ir dando en el camino hacia aquellos extremos ideales.

La postura socialista está clara. Escribe «El Socialista» en su número del 16 de abril de 1978: «Desde una perspectiva socialista donde se trata de eliminar la propiedad privada del capital, el problema de las relaciones entre éste y el trabajo desaparece evidentemente. Por ello, la solución que propugna UGT, como sindicato revolucionario de clases, no es, desde luego, la cogestión, sino la autogestión que habrá de ser objeto de estudio detenido. Conviene, pues, tener clara la meta última, sin que por ello se olvide que muchos de los problemas (de la representación en la empresa) es más que probable que vengan a plantearse en España y que en muchos casos supondría un evidente adelanto respecto de la situación actual». Autogestión, pues, y supresión del capital privado.

Las organizaciones empresariales, por su parte, se están manifestando en términos muy próximos, de hecho, a las posiciones de Alianza Popular. Esta última propuso la siguiente redacción para el artículo 34 de la Constitución, que se refiere a la economía: «El empresario tiene el derecho a fijar las condiciones de trabajo en base a los principios de racionalidad y productividad, a cesar y suspender las actividades de la empresa y a negociar libremente con los trabajadores y sus sindicatos, así como a adoptar medidas de conflicto colectivo, con arreglo a la ley». Consolidación, por tanto, fundamental de la autoridad y la independencia del empresario.

A una postura intermedia entre ambas actitudes responde la redacción definitiva del artículo 34 del anteproyecto constitucional. Dice: «Se reconoce la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado. Los poderes públicos garantizan y protegen su ejercicio y la defensa de la productividad de acuerdo con las exigencias de la economía general y, en su caso, de la planificación.

Los empresarios tienen derecho a adoptar medidas de conflicto colectivo, sin perjuicio de las limitaciones expresas que al ejercicio de este derecho pueda establecer la ley. Este derecho no podrá atender, en su ejercicio, al mantenimiento de los servicios esenciales de la comunidad.»

La Constitución adopta así una actitud de consenso, abierta por la «planificación» al eventual avance de la línea socialista, pero garantizando, al mismo tiempo, la libertad de empresa y la economía de mercado.

En el tema que nos ocupa de la acción sindical en la empresa creemos lealmente que tanto el proyecto del Gobierno como el informe de la ponencia caben dentro del ámbito creado por el anteproyecto constitucional. Sin embargo estimamos, por puro realismo político, que ni nuestros empresarios están hoy preparados para encajar todo el golpe que supondría la aprobación del informe de la ponencia y que nuestro panorama sindical no se encuentra todavía lo suficientemente clarificado como para dar ahora un relieve considerable y definitivo a las secciones sindicales de empresa. La reacción negativa de los empresarios podría agudizar dramáticamente la actual crisis económica, pero incluido.

Por eso estimamos, y esperamos, que el proyecto definitivo de ley, y la ley misma, se aproxime más en estos momentos al texto inicial del Gobierno que al informe de la ponencia. El propio proyecto da estímulo al avance y al progreso sobre sí mismo, ya que considera «normas mínimas las declaraciones de derechos y garantías de los mismos que se contienen en esta Ley» (Art. 3.º). La vía de los convenios colectivos y todas las demás oportunidades de pacto con la dirección de las empresas pueden constituir para ello otras tantas oportunidades.

18 de abril de 1978

Rectificamos:

En la segunda cubierta y págs. 43 y 46 del número enero-marzo 1978 de esta revista se escribió «de la Federación Social Demócrata», donde debió decir «en representación de la Federación Social Demócrata».

Moral de la normalidad democrática

Por Matías GARCIA

El título, y con él el contenido de esta colaboración, se presta a ser mal interpretado, ya que parece basarse en la hipótesis de la realización de una utopía—la normalidad democrática—que nunca se alcanza en plenitud. En política «lo que debe ser» *siempre* está condicionado por «lo que es»; pero «lo que es» *nunca* coincide plenamente con «lo que debe ser». ¿Qué sentido tiene entonces plantear una ética de la normalidad, cuando sabemos que esa normalidad—desde un punto de vista moral—nunca se da?

Creemos, sin embargo, que el tema tiene sentido; más aún, que resulta necesario proponérselo por estas dos razones: ante todo, porque aunque partamos de nuestros análisis de la realidad «tal como es», en el momento en que intentamos enjuiciarla éticamente y escapar así de la simple constatación de su facticidad, en el momento, por lo tanto, en que pretendemos además descubrir, desde una perspectiva moral, su posible anomalía o desviación de «lo que debe ser», habremos al menos de hacer referencia a la utopía de esa normalidad que, en un determinado momento resulta posible y deseable. En segundo lugar, porque el que una utopía no se realice nunca en plenitud, no significa que no se pueda realizar parcialmente, incluso en un grado suficientemente significativo para tener consecuencias morales; siempre evidentemente sobre la base de que entendamos la utopía moral no como un ideal ilusorio y abstracto de lo que debería ser, sino como una meta fundamentalmente alcanzable, que debe ser, precisamente porque puede ser.

Dos cuestiones vamos pues a plantearnos en esta colaboración. La primera se refiere a las exigencias morales que deben regular la misma estructura de poder y su funcionamiento; nos preguntamos, por tanto, ante todo cómo debe organizarse y funcionar básicamente la sociedad política para que responda a las exigencias morales; eso supuesto nos preguntamos después cómo debe servir esa sociedad política así organizada (democráticamente) al conjunto de los fines humanos que los miembros de esa sociedad persiguen.

En una próxima colaboración en esta revista intentaremos completar

lo que aquí exponemos, planteándonos la cuestión de cómo se debe proceder éticamente, cuando la realidad se aparta de esa normalidad que ahora describimos y que básicamente presuponemos, aún a sabiendas de que siempre se desvía, al menos parcialmente, del ideal. Para comprender mejor esto sería también conveniente exponer nuestro pensamiento sobre cómo se debe enfocar una moral política. Para ello nos remitimos a otro estudio nuestro que aparecerá por estas mismas fechas en otra publicación (1).

I. MORAL DE LA ESTRUCTURA DE PODER

Aunque desde un punto de vista moral el poder no debe considerarse nunca como un fin cerrado sobre sí mismo, no podemos tampoco olvidar que el poder decisivo—al menos como medio—es el elemento especificador de la actividad política propiamente tal. Pero no sólo como medio; por ser medio necesario, el poder y la estructura del poder se convierten también, hasta un cierto grado, en fin y objeto de toda actividad política. Y ello por esta doble razón: ante todo porque, para poder utilizar el poder como medio, es preciso previamente poseerlo (es decir, alcanzarlo si no se tiene, conservarlo si se tiene, o repartirlo de forma diversa si muchos aspiran a él); en segundo lugar porque, en la utilización del poder, no es indiferente «qué poder» es el que se utiliza, ni «cómo» se estructura en concreto la maquinaria de poder. La cuestión primera y central de la política es, pues, la que se pregunta sobre la forma concreta de organizar la comunidad política y de repartir y estructurar el poder en ella.

Paralelamente, la primera cuestión de la Moral Política será también la que se formula la misma pregunta pero desde el punto de vista del servicio a la persona humana; dicho de otra forma, la que se pregunta sobre el *bien común estructural* de la política, es decir, sobre cómo debe ser aquella comunidad y estructura política con la cual «los hombres, las

(1) En «Estudios Eclesiásticos», abril-junio 1978: *Enfoque y estructuración de una Moral Política*. En las dos partes de ese largo estudio—«Moral y política» y «Las cuestiones básicas de la moral política»—, proporcionamos un posible enfoque de lo que podría ser una moral política en perspectiva cristiana y las vías concretas para su fundamentación. En él proponemos, además, la siguiente división en tres áreas para el estudio de la moral política concreta: «Moral de la estructura del poder», «Moral de los fines (extrapolíticos) de la política» y «Moral de los medios de la política». Sin embargo, al reducirse esta última en la práctica al estudio de los medios extraordinarios, cuya utilización se justifica en circunstancias extraordinarias (ya que los ordinarios coinciden con los del empleo de los propios de la legalidad democrática), las dos primeras cuestiones han podido ser agrupadas bajo el título de esta colaboración, de «Fomento Social», dejando para la próxima el área tercera. Con ello, entre los dos artículos de «Fomento Social» y el de «Estudios Eclesiásticos» ofrecemos una breve síntesis de las principales cuestiones de una moral política. Hace unos años adelantamos ya algunas de estas cuestiones—aunque sólo desde la perspectiva del Vaticano II—en tres colaboraciones tituladas *Juicio político cristiano* (I, II y III): Revista Fomento Social 21 (1966), 231-264 y 22 (1967), 47-68 y 315-371. Una refundición de esos artículos apareció como libro con el título *La Iglesia, el cristiano y la política* (Ed. Hoac), Madrid 1968, 95.

familias y las asociaciones puedan lograr con mayor plenitud y facilidad su propia perfección» (G. et S. 74).

Un primer atisbo de respuesta lo encontramos ya en la referencia a los tres imperativos básicos (2) de todo ordenamiento social y político: una estructura de poder y una comunidad política será humana y moral en la medida en que en ella se reconozcan y respeten todos los derechos y libertades fundamentales de la persona (sobre todo las más específicamente humanas, como son las libertades de creencia y opinión); en la medida en que se promuevan positivamente la igualdad y la justicia social (y se creen así las reales condiciones de posibilidad para el ejercicio —no sólo formal— de todos los derechos) y en la medida en que se asegure la real participación de todos en el poder.

Intentemos precisar algo más todo esto desde varios puntos de vista:

A. CONCRECIÓN ESTRUCTURAL DE LOS IMPERATIVOS BÁSICOS

Los imperativos que acabamos de recordar parece que al menos exigen hoy las siguientes concreciones en la misma estructura de poder.

1. Un orden jurídico que asegure la protección eficaz e independiente de los derechos y de su ejercicio, con absoluta eliminación de la persecución ideológica y respeto a las minorías. Para ello ayudarán las definiciones claras de esos derechos a nivel constitucional y su adecuado desarrollo en las leyes ordinarias; su tutela por tribunales independientes o por otros medios eficaces, que protejan al ciudadano incluso frente a su propio estado y frente a posibles imposiciones «totalitarias» de la mayoría; los pactos internacionales de derechos y el control igualmente internacional de las violaciones.

2. Un sistema democrático en que todos tengan sin discriminación una participación y control en los órganos de poder. Para ello ayudará el que se reconozca que la soberanía radica últimamente en el pueblo y que, según ello, se establezcan sistemas eficaces para el ejercicio del poder constituyente; de esa forma los ciudadanos podrán fijar los campos de acción y los límites de las diferentes instituciones; deben además celebrarse periódicamente elecciones libres que permitan realmente a todos participar y controlar el poder legislativo y ejecutivo; debe haber, finalmente, una adecuada división de poderes y un respeto garantizado al pluralismo político y a la libertad de opinión.

3. La misma estructura de poder deberá finalmente estar de tal modo configurada que pueda ponerse eficazmente al servicio de la igualdad y la justicia social. Ello comporta el que esté provista del suficiente poder para corregir los desajustes estructurales que se oponen a ello en el conjunto del cuerpo social. La cuestión es delicada, porque esta exigencia

(2) Cfr. *a. c.*, (nota 1), II, 2, c.

puede entrar en tensión (o incluso en conflicto) con el pleno ejercicio de algunas libertades fundamentales. Sin embargo, tal vez podamos afirmar a este respecto lo siguiente: con la condición de que las decisiones se tomen por verdadera mayoría democrática (y con posibilidad de vuelta atrás si la experiencia se muestra disfuncional), tal vez se justifique cada vez más la intervención coactiva del poder político en la ordenación de las bases materiales de la existencia humana, pero cada vez se justifica menos cualquier intento de someter al mundo del pensamiento, del espíritu y de la cultura al control, planificación y manipulación coactiva por parte del estado (3). Más aún; a más intervencionismo económico, más hay que cuidar las libertades más específicamente humanas (pensamiento, creencia, opinión, reunión, asociación, etc.). El campo específico de aplicación del intervencionismo estatal (que puede llegar a ser conveniente) sería fundamentalmente el de la planificación económica, expansión del sector público, servicios públicos generalizados (con la consiguiente mayor presión impositiva), sistema fiscal redistributivo, control y limitación efectiva de los grandes poderes económicos, lucha contra los monopolios e incluso profunda modificación estructural del mismo régimen de propiedad.

Más delicado es el problema de la educación y la cultura; por un lado, toca íntimamente aspectos ideológicos en los que el estado debe respetar el pluralismo y la libertad de las personas y de las asociaciones que ellos libremente formen; pero, por otro, ese problema está de tal manera condicionado por la necesidad de recursos económicos que, al menos desde ese aspecto, el estado tendrá que intervenir para posibilitar a todos una real igualdad de oportunidades en el acceso a una educación de calidad y en la participación en la vida cultural. En cualquier caso, la estructura de poder deberá ser lo suficientemente potente y flexible para poder abordar con prudencia y eficacia todas estas cuestiones.

B. HACIA UN ESTADO INTEGRAL DE DERECHO

Tal vez todo lo dicho se deje resumir en la expresión «Estado de Derecho», con tal que la entendamos con la plenitud que exponemos a continuación:

1. El poder político se convierte a sí mismo en sujeto de obligaciones y normas jurídicas y de esta forma crea un sistema de autoregulación; en concreto, adquiere personalidad jurídica y acepta—en el ejercicio concreto del poder—límites, procedimientos y responsabilidades que le pueden ser exigidas por los ciudadanos. Podríamos llamar a este primer aspecto *Estado formal de Derecho*.

2. Esa autoregulación del poder es democrática, es decir, su sujeto activo no son los gobernantes, sino la sociedad entera; se sigue, pues, tratando de una verdadera autoregulación (ya que el poder soberano no

(3) Cfr. MATÍAS GARCÍA, *Dos horizontes para las Cortes de 1977*, Revista Fomento Social, 32 (1977), 125-126.

puede reconocer superior), aunque el sujeto de la soberanía autoregulada sea el conjunto del pueblo. En cambio, respecto a los gobernantes se trata de una verdadera heteroregulación; la sociedad no les entrega todo el poder y, de esa forma, se defiende de ser oprimida y suplantada por los órganos en que delega su poder. Ello en la práctica se realiza por medio de una *Constitución* que fije con toda claridad los derechos fundamentales de los ciudadanos, los límites de las instituciones y la distinción entre los diversos poderes, así como las formas de control periódico por el conjunto del pueblo. Podríamos llamar a todo eso *Estado funcional (o democrático) de Derecho*.

3. Para que se dé un verdadero Estado de Derecho se requiere, además, que esa democracia respete y reconozca todos los derechos fundamentales de la persona. De suyo es posible que en una democracia se niegue—por decisión de la mayoría—el contenido material de algunos derechos fundamentales de las personas o se decida la discriminación de algún grupo (4). En la medida en que ello ocurra, estaríamos ante una democracia jacobina con rebordes totalitarios, ya que en ella se daría una oposición con lo más medular del derecho: su fundamento metajurídico que es la persona humana, cuya dignidad exige que se le reconozcan una serie de derechos. En cambio, en la medida en que queden reconocidos todos los derechos fundamentales de la persona, estaríamos ante algo que podríamos denominar *Estado material (o sustantivo) de Derecho*.

4. Para que el Estado de Derecho funcione realmente como tal, ha de ser finalmente Estado de Justicia Social, es decir, un estado en que la estructura política esté sustentada por una estructura social global adecuada y justa; en la medida en que ello no ocurre, se debe utilizar la misma estructura política para crear (sin caer en totalitarismos ni negar otros derechos) ese orden social más justo. Un estado así concebido se podría llamar *Estado social de Derecho*.

C. SENTIDO DINÁMICO DE LAS EXIGENCIAS MORALES RESPECTO A LAS ESTRUCTURAS CONCRETAS DE PODER

En los dos apartados anteriores hemos descrito un abanico de exigencias que hoy parece deben ser propuestas como objetivos, a los que toda comunidad política y estructura de poder debería de algún modo acercarse.

Con ello hemos proporcionado ciertamente unas pistas para enjuiciar moralmente las diversas comunidades políticas existentes y para descubrir qué aspectos resultan en ellas humanizantes y cuáles deshumanizantes. Pero ese juicio no implica el que todas esas comunidades puedan, y por tanto deban, acercarse inmediatamente a esa meta en la misma medida y con el mismo proceso. La tensión objetiva que existe entre el pleno reconocimiento de los derechos de la persona, la creación de condiciones reales

(4) Cfr. Id. (nota 3), 117-118.

de posibilidad para el ejercicio de esos derechos y la participación activa de todos (para cuyo ejercicio efectivo son también necesarios ciertos condicionantes, que no siempre existen) hace imposible una respuesta de carácter general. En concreto sólo cabe preguntarse—tras el análisis detallado de cada situación y a la luz de ese entero abanico de exigencias morales—qué metas son ya alcanzables y qué proceso habría que emprender para acercarse realísticamente a un tipo de estructura política más humano, en el que se tengan todas ellas en cuenta o en el que, al menos, no quede radicalmente negada ninguna de las dimensiones esenciales de la persona.

En otro artículo volveremos a esta cuestión cuando tratemos del uso del poder (5). Ahora nos contentamos con estas tres observaciones: *ante todo* que los imperativos morales concretos que se deducen de esta forma de ver las cosas tienen fundamentalmente un carácter dinámico y complejo; es decir, por un lado están muy condicionados por las posibilidades reales y, por otro, deben tener en cuenta equilibradamente todos los valores humanos que en cada situación entran en juego, así como sus recíprocas intervenciones. En *segundo lugar* que, para juzgar de ese recíproco condicionamiento, puede ser especialmente iluminador el atender, al intentar aplicar los tres imperativos básicos a la vida política, a la tensión entre libertad-autoridad y entre libertades fundamentales y sus condicionantes. En *tercer lugar* que una de las realidades más importantes para que una estructura política pueda ser considerada como moralmente aceptable es que se mantenga abierta al cambio o, al menos, que no se cierre radicalmente a la incorporación de los valores fundamentales y humanizantes de que carece.

II. MORAL DE LOS FINES (EXTRAPOLITICOS) DE LA POLITICA

El que la política no pueda dejar nunca de plantearse la cuestión acerca de la estructura del poder y el que consideremos que la acción sobre ella constituye su objetivo y finalidad más específica y directa no significa ni mucho menos que se deba considerar a dicha estructura como un fin en sí misma. Todo lo contrario. La explícita tematización—política y moral—de ese asunto de la estructura del poder, es la forma más eficaz de impedir el encapsulamiento de la política en sí misma. Por ello, si hemos tratado expresamente en el apartado anterior de la estructura de poder, no es sólo para conseguir que se organice de forma humana, sino para que, además, quede abierta a los verdaderos fines humanos de la política, que paradójicamente no son los directamente políticos. En este segundo apartado será pues conveniente completar lo ya dicho y preguntarnos directamente cómo debe relacionarse la acción política (sobre todo en su dimensión coactiva) con los demás fines humanos a cuya promoción ayuda.

(5) Cfr. nota 1.

En alguna medida todos los fines humanos pueden quedar y de hecho quedan influenciados por las actuaciones del poder: desde los aspectos más materiales a los más espirituales y específicamente humanos; desde los que afectan a la colectividad en cuanto tal a los que afectan a los grupos intermedios, las asociaciones, las familias e incluso los individuos. Pero ese influjo de la comunidad política en todos los fines humanos puede hacerse de tres formas: en primer lugar, ignorándolos; en segundo lugar, asumiéndolos directamente como fines de la misma comunidad política (y por tanto concretándolos e imponiéndolos en su singularidad incluso por métodos coactivos) o finalmente limitándose a crear las condiciones colectivas de posibilidad para que sean luego las personas individuales o libremente asociadas las que a su modo tiendan a ellos (6).

En toda hipótesis y sea cual sea la respuesta que se dé en cada caso, ella implicará un serio influjo del poder—humanizante o deshumanizante—en la dimensión afectada. El que el poder público se despreocupe del todo de una dimensión humana (v. g. la religiosa) puede ser una forma muy sutil de eliminarla y hacerla imposible y, por tanto, no siempre será signo de neutralidad respetuosa con la persona humana; pero ello no significa que deba siempre asumir en su singularidad la promoción directa de determinados fines: en unas ocasiones eso constituirá igualmente una intromisión intolerable (v. g. en la misma dimensión religiosa); en cambio otras veces vendrá exigido por el servicio al hombre. En concreto dependerá, en parte, de las circunstancias históricas, pero sobre todo de la misma cualidad de la dimensión de que se trate.

A. DISTINCIONES PRELIMINARES

Una primera pista para el esclarecimiento de esta difícil cuestión nos la van a proporcionar un par de distinciones interrelacionadas que sub-

(6) Pongamos algunos ejemplos: una determinada comunidad política puede llegar a juzgar que la adhesión a una determinada concepción religiosa (v. g. el catolicismo) o cosmovisional (v. g. el materialismo dialéctico) es o no un fin valioso que perfeccionaría al hombre; eso supuesto, caben varias formas de enfocar el asunto: o bien despreocuparse totalmente de esa cuestión o bien creer que basta ese juicio (supongamos que mayoritario) para justificar que la comunidad política asuma o rechace tal concepción como propia y por tanto ponga en juego todo su poder para implantarla o eliminarla, o bien creer que la única misión de la comunidad política en este campo es respetar la libertad de los ciudadanos y crear las reales condiciones de posibilidad para su ejercicio; evidentemente también esto último (en lo que tiene de negativo, respetar, no coaccionar, y en lo que tiene de positivo—tutelar la libertad, crear condiciones—constituye una forma de intervención del Estado en tal materia. Otro ejemplo: a la necesidad que tiene una determinada sociedad de sistemas de comunicación (vías de comunicación, puertos, aeropuertos, organización postal o telefónica, etc.), puede responder la comunidad política, o bien despreocupándose de la cuestión o bien asumiendo directamente esas funciones y por tanto concretándolas y realizándolas hasta en sus más mínimos detalles, o bien imponiendo únicamente un marco general de concreción y dejando luego toda o parte de la gestión a los particulares y a las sociedades intermedias para que puedan cumplir por sí mismas esos objetivos. Los ejemplos podrían multiplicarse, sin que la respuesta tenga que ser idéntica en todos los casos: v. g. ¿cuál es la misión del poder respecto al sistema educativo, la organización de la economía en su doble aspecto de producción y distribución y qué intervención debe tener en la regulación del trabajo, Seguridad Social, etc., etc.?

yacen a la Declaración sobre la Libertad Religiosa del Vaticano II y que de hecho fueron muy utilizadas durante el proceso de elaboración del documento. La primera es la distinción entre bien común y orden público; la segunda la distinción entre una «norma de promoción» y otra «de limitación» de los derechos (7). Nosotros vamos a emplear también esas distinciones y categorías conceptuales, aunque con las modificaciones exigidas por la mayor amplitud de nuestra temática, que supera el caso particular de la libertad religiosa. En cada uno de los dos casos vamos a añadir un tercer elemento intermedio.

1. *Los dos niveles del bien común y el nivel del orden público.* El fin de la sociedad en general y el de la sociedad política en particular es ciertamente el bien común; la consecución de ese bien común es además lo que últimamente justifica el poder coactivo del estado. Pero ello no quiere decir que todas las exigencias objetivas del bien común deban ser impuestas coactivamente desde el poder; una tal universalización de la coacción supondría una contradicción—*in terminis*—con nuestra concepción del bien común, como «conjunto de condiciones de la vida social que hacen posible a las asociaciones y a cada uno de sus miembros el logro más pleno y fácil de su propia perfección» (G. et S. núm. 26).

Eso supuesto y atendida también toda la concepción cristiana del hombre, constatamos que hay bienes humanos que, en su singularidad concreta, sólo llegan a ser bienes verdaderamente humanos si se obtienen en libertad; otros en cambio—de carácter más bien instrumental—sólo pueden ser conseguidos plenamente por la mediación, incluso coactiva, de la sociedad política en cuanto tal (v.g. la paz pública), otros en fin podrían en principio ser alcanzados—aunque con más o menos perfección y eficacia—, por uno u otro camino.

En este último caso—que es el que presenta mayor dificultad—es evidente que—en igualdad de circunstancias—es preferible dejar la cosa a la libre iniciativa, ya que así se respeta mejor el carácter activo del ser humano (*sujeto* de la vida social); en otras ocasiones deberá concederse la prevalencia al hecho de que la persona humana es también un ser necesitado, que tiene que ser ayudado por la sociedad para ser libre (el hombre como *fin* de la vida social). Desde otro punto de vista, mientras más instrumental sea el bien de que se trata, con más facilidad se justificará la intervención coactiva, pero eficaz, del poder (ya que entonces no se pierde en su substancia el bien que se pretende, aunque deshumanice un poco el «modo» de alcanzarlo); sin embargo, cuando queda muy directamente afectada—aunque sea en el modo—la dignidad o la intimidad de la persona, será a veces menos deshumanizante para los hombres y para el conjunto de la sociedad el permitir ciertos males, o no alcanzar ciertos bienes, que el obligar a conseguirlos con medios coactivos.

Todo ello fundamenta la triple distinción entre: a) bien común en toda

(7) MATÍAS GARCÍA, *Análisis histórico*, en Universidad Pontificia de Comillas (ed.), *La libertad religiosa. Análisis de la Declaración «Dignitatis Humanae»*, Madrid, 1966, 43-217, sobre todo págs. 168-169, 209-212.

la amplitud de su significado; b) aquella parte del bien común que debe o puede imponerse coactivamente, y c) «orden público».

Esa distinción se relaciona con la distinción entre sociedad y estado. Porque una cosa es el pleno bienestar de la sociedad, hacia el que toda la sociedad debe tender (aunque sin ser en todo coaccionada) y otra el núcleo fundamental—que a su vez admite grados—de ese pleno bienestar de la sociedad que debe quedar *asegurado* por el poder coactivo del estado. Al bienestar pleno de la sociedad pertenecen todos los bienes de cualquier género que miran a la perfección de la persona humana en la tierra (el bien común en toda su amplitud), mientras que el núcleo fundamental de ese pleno bienestar que debe o puede imponerse coactivamente es siempre más restringido (bien común en sentido estricto) y en algunas ocasiones—es decir, cuando se relaciona con los bienes más específicamente humanos—lo coactivo deberá reducirse a lo exigido por lo que se llama técnicamente «orden público», es decir, a aquella parte del bien común cuya desaparición pone en peligro el mismo ser de la sociedad (8).

2. *Norma de promoción, norma de coacción y norma de limitación.* Vengamos ya a la segunda distinción, también utilizada en el Vaticano II para aclarar el tema de la libertad religiosa. Allí se hablaba sólo de norma de promoción y norma de limitación; nosotros vamos a añadir el paso intermedio de la norma de coacción.

a) *La norma de promoción y de tutela* de todos los derechos y libertades del hombre y de todas sus dimensiones fundamentales es ciertamente el bien común entendido en toda su amplitud. En este sentido hay que superar una concepción puramente liberal del estado, que tiende a restringir excesivamente las funciones de éste. El estado no está ciertamente llamado a realizar todos los fines humanos, pero sí a procurar las mejores condiciones para que todos ellos puedan realizarse.

b) *La norma de coacción* legítima es aquella parte del bien común que viene estrictamente exigida por el pleno cumplimiento de lo anterior; en efecto, para que todos los valores y fines humanos queden efectivamente tutelados y promovidos, el estado debe intervenir coactivamente en muchos casos, si bien sólo en la medida en que lo exija el rechazo de violaciones de los derechos por parte de terceros o la creación de reales posibilidades para todos, en orden a la consecución libre de esas finalidades y con tal de que no se sigan de esa intervención coactiva males mayores. Ello en la práctica significa que el estado debe o puede asumir como función propia y directa y, por tanto, coactiva, la consecución de aquellos fines humanos de carácter básicamente instrumental que, en conjunto y atendidas todas las circunstancias, ejercen una tal función liberadora del hombre que compensa las limitaciones de la libertad que se imponen al conseguirse de ese modo. No estamos, sin embargo, todavía prejuzgando cuáles son esos fines, ni cuándo se da ese caso.

(8) Id. (nota 7), 168.

c) *La norma de limitación* de la libertad coincide en principio con la norma de coacción arriba descrita; en efecto toda coacción implica una cierta limitación de la libertad, aunque al mismo tiempo siempre se debe respetar el criterio del máximo respeto a la libertad, de forma que ésta no se restrinja sino en servicio—directo o indirecto—de la mayor libertad y disfrute efectivo de los derechos por parte de todos. Pero, además, cuando se trata de limitar los derechos fundamentales de carácter individual y las libertades más específicamente humanas, la norma de limitación es mucho más estricta; más aún, nunca se justifica la lesión del núcleo más esencial de tales derechos y libertades (v.g., el derecho a no ser torturado, a pensar o creer, etc.) y, en lo que se refiere al despliegue social externo de esos derechos y libertades básicas, la norma de limitación debe restringirse a las exigencias del justo orden público, tal como entiende esta expresión técnica el Vaticano II, es decir, lo exigido «por la tutela eficaz de esos mismos derechos en favor de todos los ciudadanos y por su pacífica composición, por la ordenada promoción de la honesta paz pública, que es la ordenada convivencia en la verdadera justicia y por la debida custodia de la moralidad pública» (DH, núm. 7).

B. APLICACIÓN A LOS DISTINTOS TIPOS DE FINES

Supuestas las anteriores distinciones y en orden a aplicarlas debemos todavía hacer un esfuerzo por delimitar cualitativamente aquellas finalidades humanas que sólo deben ser tuteladas o indirectamente promovidas por el poder público, de aquellas otras que deben o pueden ser directamente asumidas. La cuestión es compleja y sólo podemos apuntar sus líneas fundamentales:

1. Hay, en efecto, esferas del actuar humano que nunca deben ser objeto de la intervención coactiva de estado. Ello significa que el estado ni está nunca llamado a asumirlas directamente, ni debe tratar nunca de impedir las o configurarlas en uno u otro sentido. Tampoco debe intervenir activamente en su dinámica de desarrollo en cuanto tal. Es verdad que, respecto a su desarrollo y a sus consecuencias, puede establecer las limitaciones estrictamente exigidas por el «orden público». La función del estado respecto a esas finalidades se agota, pues, en la tutela de la libertad de coacción y en la creación positiva de reales condiciones de posibilidad para que luego sean las personas—solas o asociadas—las que consigan esas finalidades. Ambas cuestiones han de garantizarse a todos los ciudadanos y asociaciones libres sin discriminación alguna.

El caso más claro lo constituye la dimensión religiosa. Pero no sólo ella; lo que la declaración conciliar *Dignitatis Humanae* dice de esta cuestión (cfr. sobre todo núm. 2) se puede aplicar a todo lo que se refiere a la búsqueda de la verdad, la formación de la conciencia moral y—en su dinámica de desarrollo—a la expresión de esas convicciones y a la puesta en ejecución de los deberes morales que de ahí se derivan. La *Octogesima Adveniens* ha explicitado esa aplicación extensiva haciendo, además, una referencia directa a la misión de la comunidad política en estas materias:

«No pertenece al Estado...», sino a los grupos libremente establecidos y no dotados de poder coactivo «desarrollar en el cuerpo social y por su propio camino, estas convicciones últimas sobre la naturaleza, el origen y el fin del hombre y de la sociedad. En este campo conviene recordar el principio proclamado por el Concilio Vaticano II: La verdad no se impone más que por la fuerza de la verdad misma (DH núm. 1)» (O.A. número 25).

En resumen podríamos decir que este primer grupo de finalidades coincide con el de las libertades fundamentales más específicamente humanas de la Declaración Universal de los derechos del hombre, que más directamente se derivan de su condición de ser inteligente, responsable y activo; es decir, en primer lugar las de pensamiento, conciencia y religión, pero también—como proyección de ellas—las de opinión y expresión y en alguna menor medida, las de reunión y asociación.

En otro orden de cosas, a ellas se pueden añadir, las de residencia y circulación y la de contraer matrimonio, fundar una familia, etc.

2. Tanta importancia como los fines humanos incluidos en el grupo anterior tienen las posibles finalidades de la acción política correlativas a los derechos individuales que recogen los primeros números de la Declaración Universal (núms. 1-12). Pero, por su contenido cualitativo (que no tanto exige el respeto a un desarrollo dinámico en libertad, cuanto una defensa y tutela contra posibles agresiones), el papel del estado respecto a esos derechos y libertades casi se agota en respetarlas él mismo y protegerlas de agresiones ajenas. Recordemos que la defensa de esos derechos básicos es parte de ese «orden público» que justifica—cuando no se siguen males mayores—la utilización de la coacción por parte del estado. Este, por tanto, debe utilizarla para impedir que se lesione por parte de terceros o por sus propios órganos el derecho a la vida, la integridad, la libertad y la seguridad personal, la seguridad jurídica, la intimidad, etc.

3. La principal dificultad en esta materia la presentan las finalidades humanas correlativas a los llamados derechos sociales, económicos y culturales. Es claro que el estado debe en lo posible tutelarlos y promoverlos, pero no es fácil determinar hasta qué grado debe además asumirlos, ampliando así el ámbito de la coactividad y disminuyendo consiguientemente el de la libertad (aunque lo amplíe indirectamente al crear condiciones mejores para su ejercicio). La dificultad de esta cuestión y las posibles pistas para resolver los casos concretos pueden quedar más claras a la luz de estas observaciones:

a) Desde el punto de vista de las exigencias metajurídicas radicadas en la dignidad de la persona humana, tales derechos—salvo en casos extremos—no se pueden considerar como estrictos derechos subjetivos directamente exigibles y claramente delimitables en su contenido (¿qué significa por ejemplo el derecho a la asistencia médica, a una educación de calidad, o a un digno nivel de vida en un país subdesarrollado?); es preciso, por tanto, una concreción positiva, que admite sus más y sus

menos y que estará en relación, no sólo con las necesidades del individuo, sino también con una jerarquización de las necesidades de todos, con las posibilidades reales de la sociedad, y finalmente, con la eventual repercusión negativa de la gestión directa por parte del estado en las libertades fundamentales y en la misma eficacia de la gestión.

b) Sin embargo, se trata de verdaderos derechos humanos, que deben ser eficazmente promovidos. Además, su carácter instrumental (son humanos, porque son «para» el hombre y porque lo potencian, pero no tanto porque tengan que ser producidos libremente «por» el hombre) ofrece menos dificultades para que sean asumidos por el Estado; deberán, por tanto, ser asumidos, cuando sólo así se aseguren con eficacia y no se sigan males mayores.

c) Con frecuencia, el alcanzar un suficiente nivel de promoción social económica y cultural es condición de posibilidad para la real participación en la política; en ese caso el intervencionismo puede venir pedido, además, como forma de humanizar la misma estructura de poder; es decir, reductivamente esas finalidades de promoción se transforman en finalidades estrictamente políticas.

En la vida real todo esto se interrelaciona de tal forma, que lo único que podemos decir con carácter general es que habrá que analizar con perspicacia cada situación concreta, mantener siempre un diálogo abierto—sin dogmatismos ni soluciones apriorísticas—sobre todas estas cuestiones, no tener miedo a las reformas profundas, pero bien meditadas, y estar dispuesto a dar marcha atrás si los resultados no fuesen los que se esperaban.

C. LA INCORPORACIÓN DE LA MORAL A LA POLÍTICA

Las anteriores afirmaciones se relacionan con otro problema de gran importancia: el del grado y la forma de incorporar la moral a la política (9). Acabamos en efecto de decir que el estado no es el sujeto llamado a elaborar en concreto, ni a propagar en la sociedad las últimas convicciones sobre el hombre y la vida social y, por tanto, tampoco sobre las exigencias morales que de ahí se derivan. Sin embargo, es evidente que de alguna forma tiene que hacerlas suyas, ya que él es el llamado a cumplir y aplicar algunas de esas exigencias morales (en primer lugar la ya dicha de no invadir coactivamente el terreno de los que deben ser los principales agentes en esa tarea de reflexión sobre la verdad y la moralidad). Eso supuesto nos hacemos estas dos preguntas: primera, ¿cómo y de dónde toma entonces el estado las convicciones morales que necesita para fundamentar éticamente sus actuaciones? Segunda: ¿deben quedar todas las exigencias morales objetivas incorporadas de alguna forma a la política?

(9) Cfr. *a. c.* (nota 2), I, 2, c, 3.º.

1. *Un comienzo de respuesta*

La frase de la *Octogesima Adveniens* que procede inmediatamente a la que en el párrafo anterior nos ha planteado la dificultad, puede orientar también la solución. Dice así: «La acción política—¿es necesario subrayar que se trata ante todo de una acción y no de una ideología?—debe estar apoyada en un proyecto de sociedad coherente en sus medios concretos y en su aspiración, que se alimenta de una concepción plenaria de la vocación del hombre y de sus diferentes expresiones sociales?» (núm. 25).

Se mencionan aquí tres escalones que es conveniente distinguir con toda nitidez: la *acción*, el *proyecto* coherente de sociedad y la *concepción del hombre* y de la vida social. Analicemos su recíproca articulación.

a) En sentido estricto, el terreno propio de la política—sobre todo en su aspecto coactivo—es únicamente el de la *acción*.

b) Pero para decidir con sentido sobre esa acción, la sociedad política o el grupo gobernante necesita asumir un *proyecto* de sociedad, que, en la medida que es llevado a la ejecución, también se impone coactivamente, aunque sólo sea de forma indirecta.

Veamos por qué: la asunción de un proyecto de sociedad acontece a dos niveles fundamentales; el que más importancia tiene es el nivel de organización global (que queda plasmado por ejemplo en la constitución); pero también cada partido necesita para gobernar en concreto un proyecto subordinado de sociedad, uno de cuyos elementos pudiera ser la pretensión de modificar la misma constitución. Cuando se trata de una democracia, en ambos casos existe una enorme diferencia entre este escalón y el anterior de la acción política: el proyecto—en cuanto tal proyecto—sigue siempre considerándose como algo discutible y debe permitirse que se discuta con toda libertad; el pluralismo político propio de la democracia consiste esencialmente en que se hace lo que decide la mayoría, pero sin nunca elevar a dogma indiscutible la bondad de esa decisión.

Con todo, el mero hecho de que un determinado proyecto haya sido asumido—aunque sin convertirlo en dogma—a nivel constitucional (y, también, aunque en mucha menor medida, a nivel de política del partido gubernamental) y el que grandes parcelas de la vida social vayan siendo configuradas—incluso coactivamente (por medio de acciones políticas particulares)—conforme a ese proyecto coherente, hace inevitable el que se cree un clima psicológico y se ejerza una presión social que favorece las conductas que se ajustan a ese proyecto.

Ahora bien: en la medida en que el proyecto social asumido y el tipo de sociedad que conforme a él se configura incorpora pautas morales, se está realizando un proceso de moralización que, en la medida que se ajusta a la moral objetiva, habría en principio que valorar positivamente. Sin embargo, esa moralización de la sociedad a través de la aceptación de un determinado proyecto social habrá además que mantenerla abierta a

la fuente más radical de la ética, que es siempre de carácter personal. Por eso la pretensión de una total moralización de la vida pública desde el poder (aunque éste fuera objetivamente correcto), resultaría la peor y más trágica de las inmoralidades: el totalitarismo ideológico y moral, en que la persona humana queda negada. Por eso es necesario distinguir este escalón del que todavía nos queda por analizar.

c) Según la *Octogesima adveniens*, el proyecto de sociedad que la comunidad política o el partido gobernante asume «se alimenta de una concepción plenaria de la vocación del hombre». Pero, ¿dónde y cómo se elabora esa concepción plenaria?, ¿dónde está en la sociedad la fuente última de las convicciones éticas? Recordemos que el documento comentado descartaba de esa función a los grupos de poder en cuanto tales. Esa fuente sólo brota en y desde la libertad y arrebatarse en este campo la libertad de discusión y expresión equivale a cegar dicha fuente y herir en su más íntima entraña la eticidad.

2. Normas éticas que deben regular la relación moral y política

La cuestión principal ha sido ya contestada. Nos queda sólo concretar algo más las normas éticas que deben regir el paso a la esfera propia de la política (la del proyecto y sobre todo la de las acciones) de las convicciones éticas adquiridas libremente en la forma dicha, a nivel personal (individual y social, pero siempre en libertad). La respuesta puede quedar sintetizada en estas afirmaciones:

a) No todas las exigencias morales objetivas deben ser incorporadas en concreto al área de lo público y de la política, sino únicamente aquellas cuya incorporación viene postulada por un imperativo de bien común. (No es lo mismo imperativo ético que imperativo de bien común). Ya hemos visto que incluso existe un área radicalmente substraída (al menos en su concreción singularizada) a las decisiones y al dirigismo del poder. Un intento de moralización coactiva de esa área sería inmoral.

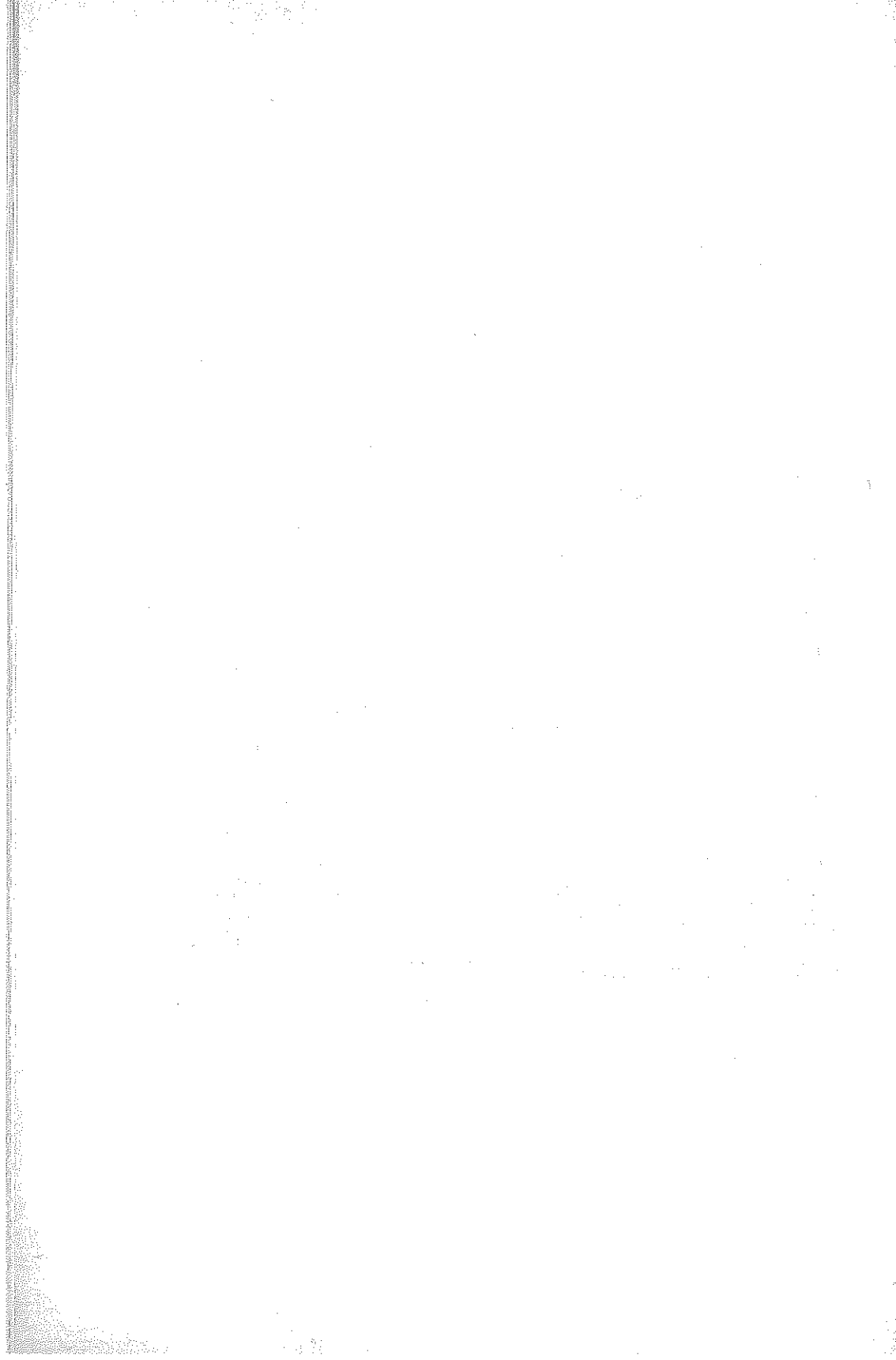
También hemos visto que no todo exige el mismo grado de incorporación: hay fines que deben ser asumidos e impuestos, otros asumidos, pero sin que haya que penalizar las conductas que se le oponen, otros simplemente promovidos etc.

b). Para determinar qué es lo que pide el bien común respecto a la posible elevación de una determinada exigencia ética, a norma política o legal, hay que atender a todos los aspectos y valores que en tal decisión entran en juego. Puede ocurrir, en efecto, que una determinada exigencia ética debiera en abstracto quedar elevada a categoría de orientación o de acción política, pero que en concreto ello resulte desaconsejable, bien porque falten las posibilidades y medios para ello, bien porque choque con otras exigencias superiores del mismo bien común o porque cree mayores males. Entre esas exigencias objetivas del bien común, normalmente habrá que considerar como prevalente y privilegiada la de la existencia de un

consensus, o al menos de una mayoría suficiente en el cuerpo social que respalde esas convicciones y juzgue de su oportunidad para elevarlas a norma pública. Piénsese, por ejemplo (sin entrar por ello a su valoración ética y religiosa interna), en unos problemas tan concretos como el de la regulación social del divorcio y en general la forma de orientar la política familiar. El caso más difícil se presentaría cuando una sociedad se negase a defender algún derecho fundamental de la persona (sería, por ejemplo, el caso de la despenalización del aborto) con los diversos matices que el asunto puede presentar. Habría entonces que seguir afirmando el derecho a la vida incluso de los no nacidos, pero simultáneamente tal vez se pueda opinar que es mejor regular o permitir hasta un cierto grado algo que resultase imposible impedir fáctica o legalmente, porque una gran mayoría de la población no estuviese convencida de ello. En esos casos, el cristiano tendrá desde luego que hacer lo posible por influir en el cuerpo social para que las concepciones erróneas (sobre la familia, la estabilidad del matrimonio, el derecho a la vida, etc.), se vayan purificando, pero entre tanto no siempre estará obligado a exigir un estricto paralelismo entre la acción política concreta y todos los valores que en principio él defiende para la vida social.

c) En el párrafo anterior hemos tratado de la incorporación de determinadas exigencias éticas al plano de la política. Más difícil es el caso de la elevación positiva a norma política de desvalores morales; por ejemplo, en el caso del aborto, no es lo mismo no defender por todos los medios la vida de los no nacidos y transigir, por tanto, en ciertos casos con una ley reguladora, despenalizadora y permisiva del aborto, que configurarlo positivamente como un derecho legal, que incluso podría obligar a los médicos a practicarlo contra su conciencia. En estos casos el cristiano, ni puede contribuir con su voto a que se tomen estas decisiones, ni, si se toman, estará obligado a cumplirlas. Más aún; en ocasiones tendrá que desafiar el orden político y jurídico y «obedecer a Dios antes que a los hombres».

Una tal ruptura particular con algún aspecto o precepto del orden vigente no implica todavía una permisón, o incluso obligación, de ruptura total con ese orden. Pueden, sin embargo, darse circunstancias en que, o bien la falta de incorporación de valores sustantivos al plano público, o la positiva incorporación a él de determinados desvalores sea suficiente para plantearse la cuestión de la posible ruptura con el conjunto de esa situación. De ello trataremos en otra colaboración.



Las relaciones Legislativo-Ejecutivo en las Monarquías de Europa Continental

Por el doctor Francisco FERNÁNDEZ SEGADO *

Como referencia comparativa para nuestros lectores sobre las relaciones entre los poderes Legislativo y Ejecutivo en el actual debate constitucional de nuestro país, ofrecemos una panorámica del mismo tema en las seis monarquías constitucionales de la Europa continental. Si quisiéramos aprender de ellas y aplicarnos una lección opinaríamos lo siguiente:

1.º) La Historia ha caminado claramente en el sentido de que el soberano reine pero que no quede implicado en la gestión política ordinaria de los asuntos de gobierno. Con muy buen acuerdo se ha considerado este criterio como un elemento básico de estabilidad para el régimen político de aquellos seis países. En ninguno de ellos, sin embargo, a excepción, tal vez, de Suecia en estos momentos—, queda el rey relegado a unas simples funciones representativas. La designación, p. ej., del primer ministro, es facultad que retiene el soberano como jefe del Estado.

2.º) Interesa algún control y fiscalización eficaz del gobierno por parte del parlamento, pero no parece recomendable, y menos en nuestro país, el que la supervivencia de un equipo de gobierno dependa excesivamente de un bastante aleatorio voto de censura por las Cortes o el Congreso. Debe entrar en vigor aquí, en sentido estricto, la separación de poderes.

3.º) Parece, por el contrario, positiva, la introducción constitucional de la figura del «Ombudsmänn», al estilo

* Profesor adjunto del Departamento de Derecho Político de la Universidad Autónoma de Madrid.

de Suecia y otros países: uno o varios procuradores parlamentarios encargados, de acuerdo con las instrucciones dadas por la Asamblea, de vigilar la aplicación de las leyes y reglamentos en el cuadro de las actividades públicas. Es una especie de fiscal al servicio del hombre medio frente a toda posible tropelia por parte de los funcionarios del Estado.

Deseamos que todo cristalice en el sentido de dar mayor estabilidad, justicia y eficacia al régimen político de nuestro Estado. Nota de la Redacción.

Estudiaremos las específicas relaciones Ejecutivo-Legislativo en los diferentes países que hoy se pueden englobar bajo la rúbrica de «Monarquías Parlamentarias», con la excepción de Gran Bretaña; es decir, concretamente, en los tres regímenes del Benelux (Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo) y los tres nórdicos (Noruega, Suecia y Dinamarca).

BELGICA

Bélgica, ante todo, presenta una peculiaridad por lo que se refiere al propio Poder Ejecutivo. Aunque, como regla, el Rey goza en todos estos regímenes—a excepción, desde 1974, en Suecia—de poderes algo más amplios que la Reina británica, en Bélgica, la preeminencia regia adquiere tonalidades más acusadas.

En pura doctrina constitucional, el régimen belga está dirigido más que por un verdadero Gobierno, por un Ejecutivo monárquico al que prestan su colaboración unos ministros responsables. El artículo 29 de la Constitución es tajante al respecto: «Al Rey pertenece el poder ejecutivo». De facto, sin embargo, hoy encontramos en Bélgica un auténtico Gobierno que se ha transformado incluso en la pieza esencial de la vida política belga.

JIMENEZ DE PARGA (1) considera que las reglas particulares de la monarquía parlamentaria belga son, en esencia, las que siguen:

- a) Formalmente, el refrendo ministerial es necesario para todo acto político regio.
- b) En circunstancias especiales, los reyes mantienen puntos de vista personales que no son los de los ministros y las cámaras, y los expresan de palabra o por carta.

(1) MANUEL JIMENEZ DE PARGA: «El Rey y el Gobierno en Bélgica y Holanda», en **Estudios de Ciencia Política y Sociología** (Homenaje al profesor Olleró), Madrid, 1972, págs. 329 y ss.

- c) El monarca tiene el derecho de ser consultado y el deber de advertir y estimular a los ministros, lo que, pensamos, viene a equivaler a aquella importante función que en la sombra de las mismas prácticas constitucionales corresponde al monarca británico y que BAHEGOT (2) definió como la facultad de «advertir, animar y ser consultado», que se traduce, en opinión de SANCHEZ AGESTA (3), en la obligación del Premier de dar cuenta al monarca de todos los problemas y asuntos públicos de interés, especialmente en lo que afecta a las relaciones exteriores.
- d) Los ministros cubren políticamente todos los actos y actitudes del Rey, salvo que éste se separe de forma notoria de su Gobierno.

La primera relación de un nuevo Gobierno con el Parlamento es la llamada «investidura». Nombrado el Gobierno, desde 1918 se acostumbra a verificar la investidura. Así, la primera declaración ministerial ante las Cámaras es seguida de un voto de confianza explícito y obligatorio. De ello resulta, tal y como apunta ROBERT SENELLE (4), que las posibilidades de elección del Premier y, a su propuesta, de los ministros, por parte del Rey son muy reducidas, en tanto en cuanto el monarca ha de tener presentes muy diferentes circunstancias y, en especial, el reparto de los escaños parlamentarios. En la práctica, el Rey está obligado a elegir a su Primer Ministro y a sus ministros entre los partidos de la mayoría, bajo pena de ver privado al Gobierno, ya al comienzo o en el transcurso de sus trabajos, de la confianza del Parlamento, necesaria para su permanencia.

Existe plena compatibilidad entre las funciones de ministro y el mandato parlamentario; así lo reconoce la Constitución, a sensu contrario, al prever el cese de todo miembro de una de las dos cámaras (Cámara de Representantes y Senado) que, tras ser nombrado por el Gobierno para cualquier otra función salarial que la de ministro, la acepte.

Un nuevo nexo entre los dos poderes nos lo proporciona el proceso legislativo y, en concreto, la aceptación o no del «derecho de veto» regio. Nada ha previsto el texto constitucional al respecto; sin embargo, la Constitución no obliga al Rey a sancionar automáticamente las leyes votadas por el Parlamento. De hecho, no obstante, la sanción es automática y el acto de la firma regia ha quedado reducido a un simple formulismo.

(2) BAHEGOT: *The English Constitution* (1.ª ed., 1867). London, 1907-1909 (hay traducción española).

(3) LUIS SANCHEZ AGESTA: *Curso de Derecho Constitucional Comparado*. Universidad de Madrid, 5.ª ed., Madrid, 1973, pág. 122.

(4) ROBERT SENELLE: *La Constitución belga comentada*, en la colección «Noticias de Bélgica», Bruselas, 1974, pág. 292.

El control del Ejecutivo sobre el Legislativo viene propiciado por el derecho de disolución de aquél sobre éste. Según el artículo 71 de la Constitución: «El Rey tiene el derecho de disolver las cámaras ya sea simultánea, ya separadamente. El acto de disolución comporta la convocatoria de los electores dentro de los cuarenta días, y de las cámaras, dentro de los dos meses.» Como señala R. SENELLE, el constituyente ha querido establecer en este artículo un equilibrio entre el Legislativo y el Ejecutivo. Al igual que aquél dispone de la facultad de dar o rechazar su confianza a un Gobierno, éste dispone de una facultad paralela para disolver las cámaras cuando está en conflicto grave con las mismas.

Por su parte, FUSILIER cre que el derecho de disolución se considera en Bélgica como un regulador del régimen parlamentario, de tal forma que cuando un grave conflicto opone las cámaras al Gobierno y cuando es imposible formar un nuevo Gabinete la disolución se convierte en inevitable. Ahora bien, es unánime opinión que el derecho de disolución sólo podrá ser decidido para asegurar un funcionamiento armonioso de los poderes constituidos.

Cabe decir que, de conformidad con el artículo 64 del texto constitucional, el decreto real de disolución ha de ser refrendado por un ministro. Además, éste sólo asumirá dicha responsabilidad de acuerdo con la mayoría parlamentaria o, excepcionalmente, apoyándose en una opinión pública claramente manifestada. En cuanto a los motivos de disolución, han llegado a ser de una gran pluriformidad. La propia Constitución ha previsto dos supuestos de disolución de pleno derecho: el de la vacante del Trono y el de la declaración de revisión del texto constitucional. Es casi imposible, por lo demás, detallar las múltiples causas de disolución. Digamos no obstante que, desde 1831—fecha del texto—sólo tres disoluciones se dieron con el espíritu deseado por los constituyentes, esto es, con el ánimo de solucionar los conflictos existentes bien entre las cámaras, bien entre el Legislativo y el Ejecutivo. Apuntemos por último que, en lo que respecta a la doble posibilidad de disolver una o ambas cámaras, los casos en que sólo una de las dos cámaras ha sido disuelta son muy raros en la historia belga. Pese a ello, han existido intentos de modificar la Constitución en el sentido de que, de iure, debieran ser disueltas ambas cámaras. También los ha habido—y en mayor medida—tratando de lograr que sólo la Cámara de Representantes pudiera ser disuelta, lo que ha sido rechazado ante el evidente peligro que, para la preponderancia de la Cámara baja, representaría un Senado inmunizado contra cualquier riesgo de disolución.

Frente al anterior control, también el Legislativo dispone de instrumentos jurídicos para controlar el Ejecutivo. El medio más clásico es la moción de censura o la retirada de la confianza. Política y jurídicamente, las cámaras pueden retirar su confianza al Gobierno y, consecuentemente, derribarlo. Ahora bien, son varias

las condiciones que se suelen mencionar y a las que debe responder una moción de censura. Destacaremos como esencial el que las cámaras no pueden censurar más que un principio de política general y no un acto particular de gestión.

Dentro del control que el Legislativo ejerce sobre el Gobierno, a las cámaras corresponden importantes prerrogativas en materia financiera. Así, no sólo ningún impuesto puede ser establecido si no lo es por ley, sino que ninguna pensión o gratificación a cargo del Tesoro público puede ser acordada como no lo sea en virtud de un texto legal. El artículo 115 de la Constitución belga establece que «todos los años las cámaras decretan la ley de cuentas y votan el presupuesto»; además, «todos los gastos e ingresos del Estado deben ser contabilizados en el presupuesto y en las cuentas». Al obligar al Gobierno y a su Administración a rendir públicos todos sus gastos e ingresos, se garantiza la publicidad de los mismos, publicidad que, como señala SENELLE (5), es la mayor arma de control de la actividad gubernamental. El siguiente precepto eleva a rango constitucional al Tribunal de Cuentas, órgano colegiado cuyos miembros son nombrados por la Cámara de Representantes. La Ley de 29 de octubre de 1846, relativa a la organización del Tribunal, dispone que los miembros del Tribunal sean nombrados cada seis años por la mencionada Cámara, que tendrá siempre el derecho de revocarlos. El Tribunal colabora con el Parlamento en el control del Ejecutivo, al encargarle la Constitución el examen y liquidación de las cuentas de la administración general y de todos los contables del Tesoro público. Vigila asimismo que no se viole o sobrepase ningún artículo de los gastos del presupuesto, ni se efectúe traslado alguno. La cuenta general del Estado es finalmente sometida al Parlamento con las observaciones del Tribunal de Cuentas.

Digamos por último que los medios de control característicos de cualquier Parlamento (interpelaciones, preguntas...) también se dan en el belga, pudiéndose incluso afirmar que es este Parlamento el que más ha desarrollado la práctica de tales medios de control (6).

PAISES BAJOS

En los Países Bajos, la Constitución considera al Rey titular del Poder Ejecutivo y el Estatuto del Reino le atribuye todas las facultades propias de un Jefe del Estado. Sin embargo, la inviolabilidad regia y la consiguiente responsabilidad del ministro que en su caso refrende el decreto o la orden del monarca parecen in-

(5) R. SENELLE: *obr. cit.*, pág. 420.

(6) Digamos que en 1889 una reforma del Reglamento de la Cámara de Representantes introdujo el procedimiento relativo a las interpelaciones. Algo análogo acaeció en el Senado en 1907.

vertir la precedente situación. A este respecto, JIMENEZ DE PAR-GA afirma que, en el derecho público neerlandés, la irresponsabilidad del monarca no se entiende en el sentido de que «el rey reina pero no gobierna», sino que, de acuerdo con la solución dualista del sistema, los actos del monarca son el resultado de la concurrencia de la voluntad regia y de la voluntad del ministro correspondiente.

La formación del Gobierno se realiza en los Países Bajos mediante un complejo procedimiento en el que resalta la práctica reciente de acudir a un «informador» que emite un dictamen a cuya vista el Rey—en nuestros días la Reina—designa un «formador» del futuro Gobierno. En cualquier caso, y este punto es el que más nos interesa, la presentación del Gobierno ante los Estados Generales no equivale a un acto de investidura parlamentaria. En definitiva, no se requiere la explícita aprobación por parte de la representación popular de un Gabinete ni de su programa de gobierno.

A lo que acabamos de decir hay que añadir la incompatibilidad entre las funciones ministeriales y las parlamentarias, de tal forma que cuando un parlamentario es designado ministro, puede acumular las dos funciones tan sólo durante tres meses. Bien es cierto que los ministros pueden tomar parte en las deliberaciones de los Estados Generales, pero carecen de voto.

También aquí el procedimiento de elaboración de las leyes proporciona un nuevo nexo entre los dos poderes a que nos estamos refiriendo. Según el párrafo 2.º del artículo 80 de la Constitución holandesa, el Rey está facultado para aprobar o vetar las leyes aprobadas por los Estados Generales. Sin embargo, en la praxis, el veto está casi desechado.

El control del Ejecutivo sobre el Parlamento se lleva a cabo a través del derecho de disolución. El Rey, en efecto, está facultado para disolver las Cámaras de los Estados Generales, bien una de ellas, bien las dos. El decreto de disolución debe señalar un día para las elecciones generales dentro de los cuarenta siguientes, debiendo reunirse el nuevo Parlamento en un plazo de tres meses. Obviamente, en este supuesto, el Rey se limitará, por lo general, a seguir las decisiones de su Primer Ministro. En opinión de FUSILIER, las disoluciones de los años 1866 y 1868 determinaron que un Gobierno no pueda mantenerse en el poder cuando, tras una disolución, una mayoría parlamentaria hostil es reelegida.

La responsabilidad política de los ministros ante las cámaras se ha ido, a su vez, estructurando de modo empírico. Así, a partir de 1868 se puede afirmar que todos los Gabinetes holandeses tienen que contar, de una u otra forma, con el parecer de los Es-

tados Generales. Desde ese año, efectivamente, ningún Gobierno ha permanecido en el poder tras una expresa manifestación de hostilidad de la mayoría parlamentaria que afectase gravemente a las líneas de su programa político (7).

El Gobierno responde ante ambas cámaras. De facto, sin embargo, es la Segunda Cámara la que supervisa el Poder Ejecutivo. Desde 1860, la Primera Cámara no ha retirado su confianza a un Gabinete y rara vez deja a un ministro sin apoyo. El control del Parlamento sobre el Gobierno se completa con los demás instrumentos clásicos en nuestros días: interpelaciones, debates en torno al presupuesto... FUSILIER (8), a este respecto, ha puesto de relieve que el hecho de que las alianzas gubernamentales entre los partidos sean difíciles de establecer y las crisis a menudo muy largas (buena prueba de ello la tenemos en un hecho actual: las enormes dificultades del «formador» del Gobierno, el socialista Joop den Uyl, cuyo partido triunfó en las elecciones de mayo del presente 1977, obteniendo el 36,5 por 100 del sufragio popular y 53 escaños sobre un total de 150, y que, pese a ello, tras cuatro largos meses de negociaciones, aún no ha logrado formar Gobierno) parece haber contribuido a otorgar a la amenaza de dimisión de un Gobierno un peso más importante que el representado por una eventual disolución seguida a corto término de unas elecciones generales.

Especial atención merece en último lugar la cuestión presupuestaria, fuente de especiales relaciones entre Gobierno y Parlamento. El artículo 133 de la Constitución establece al respecto que «la ley sanciona los presupuestos de todos los gastos del Reino y los recursos indicados para cubrir dichos presupuestos». Más adelante, el artículo 136 estipula que la justificación de los gastos e ingresos del Reino en cada uno de los servicios ha de presentarse al Legislativo, previa aprobación de la cuenta por el Tribunal del mismo nombre. La Cámara General de Cuentas, a la que se refiere el artículo 193, está integrada por miembros propuestos al Rey en terna, para su elección, por la Segunda Cámara de los Estados Generales, cada vez que se produce una vacante en aquel órgano. Estos miembros de la Cámara de Cuentas tienen carácter vitalicio, aunque pueden ser destituidos por el Alto Consejo de Holanda (Tribunal Supremo neerlandés) bien a instancias del Rey, bien en los casos prescritos por la ley. La Cámara General de Cuentas, aunque quizá con menor autonomía que su homónimo Tribunal belga, supone en cualquier caso la existencia de un órgano si no dependiente del Parlamento, sí al menos independiente del Gobierno, encargado del control presupuestario y, en última instancia, colaborador en tal misión del Legislativo.

(7) Cit. por M. JIMENEZ DE PARGA: artículo citado, pág. 356.

(8) R. FUSILIER: obr. cit., pág. 551.

LUXEMBURGO

El Gran Ducado de Luxemburgo presenta caracteres análogos a los de sus dos **partenaires** en el Benelux.

El Poder Ejecutivo corresponde al Gran Duque como único titular. Ahora bien, su irresponsabilidad permite afirmar que es el Gabinete el que, de facto, lo ejerce. También en la formación del Gobierno el Gran Duque se ajusta a los esquemas clásicos del régimen parlamentario al designar al Jefe del Gobierno en atención a la relación de fuerzas existentes; este último escoge a sus colaboradores, no precisándose una expresa investidura.

El mandato de diputado es incompatible con las funciones de miembro del Gobierno, por lo que cuando un miembro de la Cámara de Diputados es nombrado ministro debe presentar su dimisión.

El procedimiento legislativo pone en conexión a la Cámara con el Ejecutivo y aún entra en liza un tercer órgano: el Consejo de Estado, considerado por algunos autores como la segunda Cámara del Parlamento. Las funciones de este Consejo y, en especial, su intervención en el proceso legislativo (que no se puede abrir, como ya indicamos, más que con el previo dictamen del Consejo) dan pie a hablar de un monocameralismo atemperado—así lo denomina, recordemos, FUSILIER—, aun cuando el Consejo de Estado no tenga la naturaleza de una auténtica cámara parlamentaria.

Dentro de este proceso de elaboración de los textos legales descuella para nosotros el derecho de veto de que dispone el Gran Duque: una ley no sancionada por él en el plazo de tres meses se convierte en nula. Sin embargo, este derecho es puramente formal, no haciéndose uso de él en la praxis.

El Gobierno, al igual que en los regímenes precedentes, dispone del derecho de disolución de la Cámara de Diputados, debiendo en tal supuesto celebrarse nuevas elecciones en el plazo de tres meses.

También el Legislativo cuenta con instrumentos de control. Destacaremos la moción de censura, admitida como consecuencia del libre juego parlamentario que se sigue en el Gran Ducado. Reseñemos, no obstante, que se hace uso de dicha moción con muy poca frecuencia, dado que en Luxemburgo hay una gran estabilidad ministerial, a lo que ha coadyuvado en no pequeña medida el tradicional predominio de un partido: el partido católico.

SUECIA

Suecia, tras su reciente Constitución de 1974, presenta notorias peculiaridades, en especial respecto del Poder Ejecutivo. Descuellos ante todo la atribución de tal poder enteramente al Gobierno («El Gobierno, dice el artículo 5.º del capítulo 1.º, rige el país. Es responsable ante el Riksdag»). El Rey es el Jefe del Estado; aunque debe ser tenido al corriente de la marcha de la vida pública por el Primer Ministro, no participa en los asuntos gubernamentales; no designa ni revoca a los ministros y conserva unas funciones puramente ceremoniales.

En el esquema parlamentario sueco, la intervención del Legislativo en el nombramiento del Ejecutivo es mucho más directa que en los regímenes hasta ahora analizados. En efecto, es al presidente del Riksdag a quien pertenece la facultad de designar al Premier. El Parlamento debe a continuación pronunciarse con un voto sobre la proposición emanada de su presidente, considerándose aceptada ésta si la mayoría absoluta de los miembros de la Cámara no se pronuncia en contra. De este modo, los votos de los diputados ausentes o que se abstengan pasan a engrosar el total de votos favorables a la proposición presidencial. Si el Riksdag rechaza la proposición, incumbe a su presidente emitir una nueva proposición, no existiendo ningún impedimento para renovar la precedente. Prevé el texto constitucional el raro supuesto de que la propuesta del presidente sea rechazada en cuatro ocasiones. En tal caso, el procedimiento de designación será interrumpido, no comenzando más que después de nuevas elecciones al Riksdag, estipulándose al respecto que si no estuvieran previstas elecciones generales en el plazo de tres meses, se convoquen elecciones generales extraordinarias. Nos encontramos, pues, con un hipotético supuesto de disolución del Parlamento.

Nombrado el Premier, designará a los miembros del Gobierno, poniendo, en el más breve plazo posible, sus nombres en conocimiento del Riksdag, que no podrá pronunciarse por un voto a este respecto. En consecuencia, no existe la investidura en su más clásica acepción, lo que parece lógico dada la intervención previa del Legislativo en el nombramiento del Premier, que de facto, no es otra cosa que una peculiar forma de investidura.

Prevé la Constitución que el mandato de los miembros del Riksdag que fueren nombrados ministros deberá ser ejercido por sus suplentes en el intervalo en que desempeñen su puesto en el Ejecutivo. Los efectos de estos nombramientos son, en consecuencia, análogos a los de la incompatibilidad, aun cuando sólo temporal.

En el proceso de elaboración de las leyes, el Rey carece de todo tipo de intervención. El Gobierno, que es quien debe promulgar las leyes adoptadas por el Parlamento, carece del derecho de veto.

El control del Ejecutivo se manifiesta a través del derecho de disolución del Legislativo. Según la Constitución, en el intervalo de elecciones ordinarias, el Gobierno podrá convocar elecciones extraordinarias, que tendrán lugar dentro de los tres meses siguientes. Ahora bien, tras unas elecciones generales, el Gabinete no podrá convocar elecciones extraordinarias antes de que hayan transcurrido tres meses desde la primera reunión del Riksdag nuevamente elegido. Tampoco podrán convocarse aquellas elecciones cuando los miembros del Gobierno, habiendo sido relevados de sus funciones, continuaran ejerciéndolas mientras esperan la entrada en funciones de un nuevo Gabinete.

También la Cámara tiene en su mano instrumentos de control sobre el Gabinete. Según la ley fundamental sueca, el Riksdag podrá declarar que un ministro no goza de su confianza. Para ello, la moción de desconfianza debe emanar al menos de la décima parte de los miembros de la Cámara, debiendo ser aprobada por la mayoría absoluta de los parlamentarios. En tal caso, el presidente del Parlamento debe poner fin a las funciones del ministro objeto de la moción o del conjunto del Gabinete, si la moción fuese contra el Premier. En cualquier caso, esta declaración deja de producir todo su efecto si, en los ocho días siguientes, el Gabinete convoca elecciones generales.

El nuevo Reglamento del Riksdag de 1974 (que está protegido por las mismas garantías que el texto de la Constitución, en lo que a su reforma se refiere, aun cuando, a diferencia del Reglamento que le precedía, no tiene el carácter de ley orgánica) regula en su capítulo VI los que podemos considerar como medios normales de control parlamentario sobre los miembros del Ejecutivo: interpelaciones y preguntas. Toda interpelación, según el texto reglamentario, debe versar sobre un objeto determinado. De otro lado, una demanda de interpelación no puede ser depositada más que para un tema de interés general.

El Riksdag decide, sin debate previo, si esta interpelación puede ser hecha. El ministro interpelado dispone a su vez de cuatro semanas, contadas desde la fecha en que el Parlamento autoriza el planteamiento de la interpelación, para responder, debiendo, en caso contrario, comunicar a la Asamblea las razones por las que su respuesta se debe diferir.

La Cámara, conjuntamente con los medios de control citados, dispone, como ya hemos adelantado, de unas instituciones peculiares, alguna de ellas nacida en la propia Suecia y expandida a

muy diferentes países. Estas instituciones coadyuvan a la realización de un más estricto control de la actividad pública, tanto del Gabinete, como de los distintos órganos de la Administración.

A este respecto, especialísima importancia tiene la institución del **Ombudsmänn**. Según el texto constitucional, el Riksdag designará uno o varios procuradores parlamentarios encargados, de acuerdo con las instrucciones dadas por la Asamblea, de vigilar la aplicación de las leyes y reglamentos en el cuadro de las actividades públicas. Quizá uno de los rasgos más definitorios de estos procuradores sea su carácter de acusadores públicos. Ello tiene su explicación en la tradición histórica sueca de un régimen específico de responsabilidad de los funcionarios públicos. En efecto, a partir del siglo XVII fue una regla unánimemente aceptada que todos los servidores de la Corona, sin excepción alguna, debían responder penalmente de la menor infracción a los deberes de su cargo. Ello era extensible a las simples omisiones o negligencias.

La Constitución de 1809 determinó detalladamente las competencias y poderes del **justitieombudsmänn**. Estas disposiciones sufrieron algunas modificaciones posteriormente: en 1915: al crearse el llamado **militieombudsmänn**; en 1957, al extenderse el control del **justitieombudsmänn** a las autoridades municipales; y en 1965, al ser eliminada de la Constitución la referencia al número de procuradores parlamentarios, a fin de poder aumentarla sin necesidad de reformar el texto constitucional. La Constitución de 1974, en el artículo 6.º del capítulo XII, establece que el Riksdag designará uno o varios procuradores parlamentarios encargados, de acuerdo con las instrucciones de la Cámara, de velar por la aplicación de las leyes en el marco de las actividades públicas, estando habilitados para ejercer acciones judiciales en los supuestos previstos en las citadas instrucciones. Estos procuradores podrán asistir a las deliberaciones de los Tribunales y de los servicios públicos administrativos, así como tener noticia exacta de sus actas (en las que se reflejan sus deliberaciones), así como de los actos administrativos de tales servicios. Los Tribunales y los servicios anteriormente aludidos, así como los funcionarios del Estado y de las colectividades públicas territoriales vendrán obligados a comunicarles todos los informes, obligación que incumbe a cualquier persona sometida a su vigilancia.

El Reglamento del Riksdag complementa las disposiciones de la ley fundamental, refiriéndose al **Ombudsmänn** en el capítulo VIII, artículo 10, entre otros preceptos. Destaquemos tan sólo de las normas reglamentarias que el **Ombudsmänn**, si dejara de gozar de la confianza del Parlamento, podría ser revocado por éste, designándose otro en el más breve plazo posible y por un nuevo período de cuatro años. Junto a los procuradores parlamentarios, especial importancia adquieren la Comisión de la Constitución y los comisarios de vigilancia del Riksdag.

La Comisión de la Constitución tiene como misión, según el artículo 1.º del capítulo XII de la ley fundamental del Estado, controlar el modo como los ministros desempeñan sus funciones y la resolución de los asuntos que incumben al Gobierno. Este control debe ser de orden administrativo y no político. A tal fin, la Comisión puede solicitar la entrega de las deliberaciones, actas y procesos seguidos en la adopción de las diferentes decisiones en materias de competencia del Gobierno, así como en los actos relacionados con ellas. La Comisión, cuando exista razón para ello, y al menos una vez al año, debe poner en conocimiento del Riksdag lo que juzgue puede merecer su atención. Es de destacar asimismo que es esta Comisión la que decide la acusación de un ministro ante el Tribunal Supremo.

No podemos dejar de tener presente, no obstante, que, como apunta DESFEUILLES (9), el control sistemático de las deliberaciones y procesos previos a la adopción de una decisión por el Consejo de Ministros ha sido trabado durante mucho tiempo por las incidencias políticas que comportaba. La mayoría en el seno de la Comisión refleja normalmente la mayoría de la Asamblea; esta mayoría, lógicamente, estará preocupada por mantener al Gobierno salido de la misma mayoría del Riksdag; de ahí que sea la minoría de los miembros de la Comisión, teóricamente insertos en el partido o partidos de oposición quien emita las principales críticas.

Los **Revisorer** o comisarios de vigilancia son nombrados por el Riksdag entre los mismos parlamentarios, quedando encargados de controlar las actividades del Estado, pudiendo extender su control a otras actividades. Estos Comisarios pueden requerir los actos, las informaciones y las noticias necesarias para el ejercicio de su control. Según el Reglamento de la Cámara, al que se remite la ley fundamental, los comisarios serán doce, nombrados por toda la duración de la legislatura; el propio Riksdag escogerá entre ellos un presidente y uno o varios vicepresidentes.

Un último punto de relación íntima entre Legislativo y Ejecutivo viene dado por el presupuesto. El control ejercido sobre las finanzas públicas presenta tonalidades propias en los Parlamentos nórdicos. Tal control es confiado a los llamados **Staatsrevisorer** (revisores del presupuesto), órgano colegial escogido por las Asambleas entre los mismos parlamentarios, aunque con actuación independiente de aquellas.

En Suecia, la antigua ley orgánica del Riksdag, en su artículo 72, preveía la designación de doce parlamentarios encargados de controlar la situación, dirección y administración del Tesoro. El capítulo IX de la nueva Constitución, referente al «Poder Financiero»,

(9) HENRI DESFEUILLES: *obr. cit.*, pág. 15.

nada indica al respecto; en cualquier caso, este control viene ejercido por los **Revisorer** a los que nos acabamos de referir en líneas anteriores. Por lo demás, al Gobierno corresponde depositar en el Riksdag el proyecto presupuestario, y a éste, aprobarlo.

NORUEGA

En Noruega, a diferencia de su vecino país peninsular, el Poder Ejecutivo, formalmente, pertenece al Rey que, en la praxis, lo ejerce por medio del Consejo de Ministros. Según la letra de la Constitución, el Rey dispone de importantes poderes. Sin embargo, la necesidad del refrendo y la inviolabilidad regia, con la consiguiente responsabilidad del Gobierno o del ministro refrendante, han comportado que el ejercicio efectivo de los poderes regios corresponda al Gobierno y a los ministros, conservando el monarca la mera titularidad de los mismos.

Es el Rey quien designa al Premier, considerándose como praxis consuetudinaria que el Gobierno no necesita para tomar posesión efectiva de un expreso voto de confianza. En consecuencia, no existe la investidura.

Los ministros no pueden participar como diputados en las sesiones del Storting o Parlamento en tanto conserven su puesto en el Gabinete. Ello no obsta para que el Premier y los miembros del Gabinete puedan participar en las deliberaciones del Parlamento aun cuando sin derecho a voto. Hay, en consecuencia, incompatibilidad entre el mandato parlamentario y la condición de miembro del Gobierno.

El Rey tiene un derecho de veto suspensivo sobre las leyes aprobadas por el Storting en pleno o por el Odelsting tan sólo (recordemos a este respecto que el Parlamento noruego—el Storting—es unicameral; sin embargo, una vez elegido, el Storting designa entre sus miembros una cuarta parte de los mismos para constituir el Lagting y las tres cuartas partes restantes constituyen el Odelsting). Todo proyecto de ley aprobado por el Legislativo será remitido al monarca solicitando su sanción. Si el Rey lo aprueba, lo firmará, convirtiéndose en ley; si no lo aprueba, lo devolverá; en tal supuesto, no deberá volver a someterse al Rey dentro de la misma sesión. Si un proyecto hubiese sido aprobado sin modificación en dos sesiones ordinarias del Storting, constituido por distintas elecciones sucesivas y con un intervalo entre ellas de por lo menos dos sesiones ordinarias, y fuese entonces presentado al Rey con el requerimiento de que no deniegue su sanción, tal proyecto se convertirá en ley, aun a falta de la sanción real, a la clausura del Storting. En cualquier caso, es preciso tener en cuenta que, desde 1905, ningún veto ha sido interpuesto.

El Gobierno carece en Noruega del derecho de disolución. El Storting no puede ser disuelto durante el mandato parlamentario de sus miembros. Ello deja al Gabinete con un arsenal muy reducido de armas frente al Parlamento. Un poco a modo de compensación, se estipula que el Gabinete permanece en el desempeño de sus funciones mientras el Storting no apruebe una moción de censura o, en su caso, desapruebe una moción de confianza. Para FUSILIER, éste es el carácter más destacado del parlamentarismo noruego. Ahora bien, no se puede ocultar que desde la instauración del parlamentarismo en 1884 raramente ha expresado el Storting su desconfianza al Gabinete. El propio FUSILIER (10), atendiendo a aspectos diferentes, ha completado su caracterización del parlamentarismo noruego con los tres rasgos siguientes: A) predominio de gobiernos homogéneos sobre gobiernos de coalición; B) predominio de gobiernos minoritarios sobre otros mayoritarios, y C) larga duración de las funciones ministeriales.

En Noruega, como en Suecia, el control sistemático de la actividad del Gobierno se asienta en gran parte en la comunicación obligatoria al Storting de las actas de las reuniones del Gobierno, así como de todos los documentos e informes públicos. Estos documentos, según estipula el Reglamento del Storting, son enviados para su estudio a una Comisión de la Cámara. Este control puede conducir a la exigencia de la responsabilidad penal de los ministros. Sin embargo, la decisión de exigir tal responsabilidad no está vinculada necesariamente a las observaciones entresacadas de las actas del Consejo de Ministros. De modo general, se puede decir que a las comisiones parlamentarias corresponde el control efectivo de la actividad gubernamental. Por lo que se refiere a las finanzas públicas, su control corresponde a los **Statsrevisorerne**, colocados al frente de un órgano separado del Ejecutivo y encargado de la totalidad de las tareas de verificación de las partidas del presupuesto. El presidente de este organismo es elegido por el Storting y ocupa una posición comparable a la de los **Ombudsmänn**.

También en Noruega, como ya indicamos, existe la figura del **Ombudsmänn**. Ya en 1952 se creó tal institución para las Fuerzas Armadas. Diez años más tarde, el 22 de junio de 1962, una ley instituía un nuevo **Ombudsmänn** para la Administración civil. Su misión es la de, en calidad de hombre de confianza del Storting, vigilar que la Administración pública no cometa injusticia alguna frente a cualquier ciudadano. Su ámbito de actuación engloba los órganos de la Administración del Estado, así como los funcionarios y agentes a su servicio, con lo que quedan excluidos los órganos no administrativos: Parlamento, Gobierno y Tribunales, así como las administraciones locales.

(10) R. FUSILIER: *obr. cit.*, pág. 228.

DINAMARCA

En Dinamarca, el Rey, según el artículo 12 de la Constitución, dentro de los límites previstos por ésta, está investido de la suprema autoridad sobre todos los asuntos del Reino. Sin embargo, el monarca ejerce esta autoridad por medio de los ministros.

En la formación del Gobierno, el Rey suele nombrar un «formador del Gabinete»; este no es nombrado en tanto que futuro presidente del Consejo de Ministros, sino en cuanto conductor de las negociaciones entre los diferentes partidos tendentes a la creación y constitución del Gabinete. La frecuente formación de gobiernos de coalición es causa determinante de lo que acabamos de indicar. Nombrado el Gabinete, en Dinamarca, al igual que en Noruega, no existe la necesidad de la investidura.

En el proceso legislativo, no se puede considerar existente el derecho de veto por parte del monarca. Según el texto constitucional, el Rey «ordena la promulgación de la ley y vigila su ejecución». Nada se indica en consecuencia acerca de que pueda negarse a promulgar una ley.

El control del Ejecutivo sobre el Legislativo se ejerce a través del derecho de disolución. Según la Constitución danesa, el Rey puede decretar, no importa en qué momento, la convocatoria de nuevas elecciones. De una fórmula tan amplia, se desprende que el Gobierno dispone ampliamente del recurso a la disolución. Tan sólo está previsto que la disolución no podrá tener lugar tras el nombramiento de un nuevo Gobierno, hasta que el Premier se haya presentado ante el Folketing o Parlamento unicameral danés.

También el Legislativo dispone, frente al Ejecutivo, de la moción de censura o de desconfianza. Según el artículo 15 de la ley fundamental, «ningún ministro puede permanecer en sus funciones después de que el Folketing le haya rehusado su confianza». Si la Cámara retira su confianza al Primer Ministro, éste debe presentar la dimisión de todo el Gabinete, a menos que decrete la convocatoria de nuevas elecciones.

Ahora bien, en Dinamarca, a diferencia de los dos regímenes nórdicos ya examinados, no existe ningún procedimiento de control sistemático y continuo de los actos de gobierno. Por el contrario, el régimen danés presenta analogías con los otros dos en lo que se refiere al control de las finanzas. Así, el Folketing elige a cuatro **Statsrevisorer** que tienen por misión verificar línea por línea las cuentas anuales del Estado y señalar al Parlamento, en su informe, las irregularidades presupuestarias y, en su caso, los despilfarros constatados. Los revisores cumplen su función en constante relación con el cuerpo administrativo de inspección. La

coordinación entre unos y otros está asegurada por un órgano paritario denominado «Consejo de las cuentas públicas».

Dinamarca ha adoptado, al igual que los demás países escandinavos, la institución del Ombudsmänn. Tomando el ejemplo sueco, la Constitución danesa de 1953 ha previsto en su artículo 55 que una ley dispondrá que el Folketing nombre una o dos personas, que no sean miembros del Parlamento, para controlar la administración civil y militar del Estado. La ley sobre el Ombudsmänn fue votada en 1954, confiándose las atribuciones del mismo a una sola persona elegida, cada vez que tienen lugar elecciones generales, por el propio Folketing, que asimismo está facultado para destituirle de sus funciones si no goza de la confianza de la Asamblea. Las funciones del Ombudsmänn se centran en la vigilancia de los ministros, los funcionarios y todas las personas al servicio del Estado, para que no cometan errores y no incurran en el delito de prevaricación.

Iglesia y Constitución en España

Por Víctor Manuel ARBELOA

Si alguna lección básica se desprende del presente artículo sobre la historia pendular de nuestras Constituciones en materia de política religiosa, ella es la necesidad de abandonar tales cadencias pendulares para lograr una Constitución de consenso también en el área de lo religioso; una Constitución que no identifique a España con la versión que de la misma tienen uno o varios partidos, sino con toda la complejidad objetiva de nuestras realidades nacionales.

Por otra parte, esta Constitución debe estar a la altura de los tiempos, queremos decir, a la altura de la clarificación lograda por el Concilio en el tema de la libertad religiosa.

Teniendo en cuenta ambos extremos, opinamos que en el texto de la nueva Constitución:

— lo fundamental es reconocer rotundamente el derecho a la libertad religiosa de todos los ciudadanos;

— el Estado debe abandonar tanto la confesionalidad como la profesión de laicismo que no es, esta última, sino la corrupción de aquella confesionalidad, una especie de confesionalidad de signo contrario; la postura precisa y correcta es entonces la de neutralidad confesional del Estado aconfesional;

— conviene se considere el hecho sociológico de la confesionalidad católica de la gran mayoría de la población española y que se saquen de ello las consecuencias necesarias. La Constitución—creemos—es para el país tal como el país, de hecho, sociológicamente está ahí. Nota de la Redacción.

* * *

Que la Historia se repite es un axioma vulgar. También lo es el que la Historia no se repite. Mirando someramente la historia de las Constituciones españolas, los partidarios del primer axioma parecen tener razón. Y es que no sólo, claro, se repiten los textos constitucionales; primero se repiten los contextos socio-económico-políticos y todo lo demás se da por añadidura. A una «revolución» progresista sucede otra «revolución»—reacción—moderada o conservadora. Y cada una lleva en su mochila histórica un nuevo código, que va a durar lo que dure cada una de esas inestables «revoluciones». Y como ninguna de ellas estaba lo suficientemente arraigada en el suelo de la realidad como para abrir un período distinto de evolución o de involución, continuaba necesariamente este desfile de golpes de Estado, de cambios de camarillas, de pronunciamientos militares, con sus correspondientes expresiones político-jurídicas, en que ha consistido nuestra última historia exterior.

Una historia pendular

Sí, es una historia pendular la nuestra. Las más de las veces extremosamente pendular. El reloj del tiempo español ha marcado muy pocas veces las horas con serenidad. Repasemos brevemente esa accidentada, y a la vez monótona, historia de los textos constitucionales que tienen como objeto la religión o alguno de los aspectos de la Iglesia católica en España.

Napoleón quería volver la página de la Historia de España pero se cuidó mucho de asustar a la Iglesia de nuestro país, que había de sufrir luego de parte de las tropas francesas una de los golpes más rudos de su existencia. La Constitución de Bayona, *carta otorgada* por el nuevo «Rey de España por la gracia de Dios», y decretada por él «en el nombre de Dios Todopoderoso», consagra el *statu quo* religioso de nuestro país con estas solemnes palabras de su artículo 1.º:

«La religión católica, apostólica y romana, en España y en todas las posesiones españolas será la religión del Rey y de la Nación, y no se permitirá ninguna otra.»

Aunque la Constitución decretada por el rey José nunca llegó a regir, aprendieron bien su lección los legisladores de Cádiz. De los catorce miembros de la comisión, seis eran eclesiásticos. Muñoz Torrero, Espiga y Oliveros, convencidos de la oposición que iba a encontrar en el clero el nuevo código, se ganaron la voluntad de los otros miembros de comisión para presentar y hacer aprobar este texto que llevaba aún más lejos lo afirmado en Bayona:

«La religión de la Nación española es y será perpetuamente la católica, apostólica y romana, única verdadera. La

Nación la protege por leyes sabias y justas y prohíbe el ejercicio de cualquier otra.»

Todos los años los diputados habían de jurar, defender y conservar esta religión sin admitir otra alguna en el Reino. Los eclesiásticos continuarían conservando el fuero de su estado, y en todas las escuelas que se establecen en los pueblos de la Monarquía se enseña a los niños a leer, escribir y contar «y el catecismo de la religión católica, que comprenderá también una breve exposición de las obligaciones civiles».

A pesar de todo, buena parte de la Iglesia no se sintió lo bastante satisfecha como para no lamentar más la supresión de la inquisición, la proclamación de la soberanía popular, la libertad de imprenta, la supresión de los estamentos en el senado, que la Constitución francesa respetaba, etc.

En plena guerra carlista y tras la primera desamortización, los progresistas se atrevieron ya a llegar a donde sus predecesores no se habían atrevido. Por vez primera no se dice que la religión de España es y será la católica ni se define esta como la única verdadera, protegida por las leyes del Estado, ni se prohíbe el ejercicio de cualquier otra. Se evita toda declaración religiosa, aunque —en palabras de Argüelles— se deja a la costumbre que establezca la tolerancia. El artículo 11 se limita a decir:

«La Nación se obliga a mantener el culto y los ministros de la religión católica que profesan los españoles».

No tardarán mucho los moderados, con Narváez a la cabeza, en volver, dentro de la nueva constitución pactada en 1845, a la fórmula tradicional, aunque evitando cualquier alarde:

«La Religión de la Nación española es la católica, apostólica, romana. El Estado se obliga a mantener el culto y sus ministros».

Se vuelve también al senado estamental, con obispos y arzobispos, y se deja intacto el principio inaugurado en la anterior constitución de limitar la condición de diputados a los españoles «de estado seglar», principio mucho más conservador de lo que parece, si en el Senado se asegura la presencia de los jefes nombrados por el gobierno.

La constitución del bienio progresista (1854-56), que nunca llegó a regir, mantiene el artículo de la de 1837, dándole el principio corrector de la tolerancia:

«Pero ningún español ni extranjero podrá ser perseguido

por sus opiniones o creencias religiosas, mientras no las manifieste por actos públicos contrarios a la religión».

No fue tan explícita la constitución democrática de 1869; buscó una curiosa manera indirecta de decir para expresar el mismo pensamiento y sancionar la misma actitud. Tras la brillante oposición de los Manterola, Cuesta, etc., y ante un estado de cosas no muy seguro, como en seguida se vio, los miembros de la comisión constitucional explicaron así su conducta: «... ante el espectáculo de la patria perturbada, de la libertad amenazada, de la revolución comprometida, todos han dominado sus sentimientos personales, han acallado sus afecciones más arraigadas, han olvidado los antiguos combates, y han creído que la ofrenda que depositan en el altar de la patria será tanto más aceptable a los ojos de todos los hombres honrados cuando que ella está compuesta de los sentimientos más íntimos, de los afectos más delicados, de los recuerdos que con mayor cariño se conservan en lo interior de cada alma». El artículo 21 dice:

«La Nación se obliga a mantener el culto y los ministros de la religión católica.

El ejercicio público o privado de cualquier otro culto queda garantido a todos los extranjeros residentes en España, sin más limitaciones que las reglas universales de la moral y del derecho.

Si algunos españoles profesaren otra religión que la católica, es aplicable a los mismos todo lo dispuesto en el párrafo anterior».

En vano la Constitución nonata de la República de 1873 proclamó la libertad de los cultos, la separación de la Iglesia del Estado, la prohibición de subvención oficial a cualquier culto y la laicización de las actas de nacimiento, matrimonio y defunción. Todo fue papel mojado de audaces propósitos.

Tres años más tarde, con la Restauración, se restauraba la tradición de la religión oficial, pero los tiempos ya eran tan maduros como para sancionar la tolerancia, al menos privada:

La religión católica, apostólica, romana es la del Estado. La Nación se obliga a mantener el culto y sus ministros.

Nadie será molestado en el territorio español por sus opiniones religiosas ni por el ejercicio de su respectivo culto, salvo el respeto debido a la moral cristiana.

No se permitirán, sin embargo, otras ceremonias ni manifestaciones públicas que las de la religión del Estado».

Fue la Constitución más duradera.

Una salida moderada en el anteproyecto de 1931

La Dictadura dejó las cosas como estaban, a pesar de que durante toda la Restauración numerosas acometidas de parte de la izquierda anticlerical habían hecho temblar el artículo 11 de la Constitución canovista. El anteproyecto de la Asamblea primoriverista de 1929 lo dejaba intacto.

Algunos de los lemas electorales de la izquierda española en abril de 1931 fueron la libertad de cultos, la separación de la Iglesia del Estado, y en ocasiones también la escuela laica y el divorcio. Estribillo constante de la derecha fue la oposición cerrada y combativa a todos ellos.

Era, pues, de prever que en el texto constitucional aparecieran escritos todos estos temas, que venían repitiéndose, de una u otra manera, desde hacía muchos años.

La comisión jurídica asesora fue nombrada el mes de mayo por el Ministerio de Justicia para sustituir a la inoperante comisión de codificación. Dentro de ella, se constituyó una subcomisión, que había de redactar el anteproyecto. Estaba presidida por Angel Ossorio y Gallardo, un católico liberal, ducho en estas materias. La mayoría estaba compuesta por juristas notables, liberales moderados, entre ellos dos sacerdotes.

La obra de la subcomisión fue un trabajo digno y serio, al que varios miembros de la misma y algunos de la comisión, de filiación política más avanzada añadieron numerosas enmiendas.

Inspirándose en la constitución de Weimar y en la situación concordataria de otros Estados, el artículo 8 definía así la posición jurídica de la Iglesia en España:

«No existe religión del Estado.

La Iglesia católica será considerada como Corporación de Derecho público.

El mismo carácter podrán tener las demás confesiones religiosas cuando lo soliciten, y, por su constitución y el número de sus miembros, ofrezcan garantías de subsistencia».

Dentro del título III, que recogía los diversos aspectos jurídicos de los «derechos y deberes de los españoles», el artículo 11 proclamaba la igualdad de todos ante la ley, sin distinción de nacimiento, ideas o creencias, y el artículo siguiente aplicaba el principio general a la concreta esfera de la libertad religiosa:

«La libertad de conciencia y el derecho de profesar y prac-

ticar cualquier religión quedan garantizados en el territorio español, salvo el respeto debido a las exigencias de la moral pública. Todas las confesiones religiosas podrán ejercer sus cultos, privada y públicamente, sin más limitaciones que las impuestas por el orden público.

Nadie podrá ser compelido a declarar oficialmente sus creencias religiosas, a no ser por motivos estadísticos.

La condición religiosa no constituirá circunstancia modificativa de personalidad civil ni política, excepto lo dispuesto en el artículo 54, apartado c) de esta Constitución».

Esta última reserva se refiere a la exclusión de la presidencia de la República de «los eclesiásticos, los ministros de las varias religiones y los religiosos profesos».

El artículo 53 del estatuto universitario de la Dictadura, que concedía ciertos privilegios a las universidades privadas de Deusto y El Escorial, y que al fin hubo de ser retirado, causó graves disgustos al régimen y puso en ascuas a la Universidad estatal, dando lugar a múltiples protestas, huelgas, alborotos, e irritación creciente en profesores y estudiantes.

El anteproyecto de la comisión jurídica quería resolver esta enconada cuestión. «El considerar a la Iglesia como institución de Derecho público—terminaba diciendo Ossorio en su comentario a este título—y garantizar la enseñanza religiosa son datos que pueden dar idea de que el anteproyecto, poniendo término a un confusionismo dañoso, ampara la espiritualidad del ciudadano y reconoce la fuerza social y la significación histórica de la Iglesia». El artículo 31, que recogía esta buena intención, sonaba así:

«El servicio de la cultura nacional es atribución esencial del Estado.

La enseñanza primaria es gratuita y obligatoria.

El escolar tiene derecho a la enseñanza religiosa, pero el maestro no puede ser obligado a prestarla contra su conciencia.

La República legislará en el sentido de facilitar el acceso de todas las clases a las enseñanzas superiores, a fin de que no se halle condicionado más que por la aptitud y la vocación.

La libertad de cátedra queda reconocida y garantizada en la Constitución».

Mala acogida tuvo, a primeros de julio de 1931, el texto de la comisión jurídica asesora. El cardenal Segura, que hizo mangas y capirotos con una pastoral que llamó colectiva, descargó sobre el

proyecto una camionada de textos pontificios desde Pío IX hasta Pío XI, sacados muchas veces de sus contextos, que llegaban a enterrar unos artículos tan moderados y llenos de la mejor voluntad. Por su parte, los republicanos y socialistas en el poder lo vieron con los peores ojos. «Engendro constitucional de Ossorio y compañía» lo llamó varias veces *El Socialista*. Luis Jiménez de Asúa, miembro de la comisión pero no de la subcomisión, dejó de asistir a la segunda sesión del pleno, que revisó el texto, para que constase—según declaró luego—su «falta de solidaridad con los principios básicos de orientación política», aunque le pareciese *loable* «la parte técnica de la obra».

Pero ya en la misma comisión jurídica asesora se hallaban, en forma de votos particulares o de enmiendas de algunos de sus miembros, los principios y hasta literalmente la misma redacción de lo que pronto había de prevalecer. Así, algunas enmiendas al artículo 8 presentaban a las Iglesias como «establecimientos de culto y reglamentadas por una ley especial», y otra enmendaba el texto del artículo 12 en el sentido de que las manifestaciones públicas de culto debieran «ser autorizadas por el Gobierno en cada caso», prohibiéndose el uso público de emblemas y distintivos de las varias confesiones religiosas.

El artículo 31 sobre la enseñanza y la cultura recibía varias enmiendas, una de las cuales atribuía la enseñanza religiosa «a las respectivas confesiones», siempre «sujeta a la inspección del Estado», pudiendo éste, en todo caso, a petición de un grupo de más de diez padres o tutores, establecer en el municipio donde los solicitantes residan, una escuela de la religión a que la petición se refiera». Un voto particular proponía: «Las asociaciones religiosas y ministros de las confesiones sólo podrán fundar y sostener establecimientos donde se explique su respectiva religión con exclusión de cualquier otra materia.»

Una Constitución entre exigente y revanchista

La nueva comisión parlamentaria constitucional se formó proporcionalmente con representantes de las diversas fuerzas políticas con asiento en la cámara. La parte del león se la llevaron los socialistas, seguidos de radicales y radical-socialistas. La presidía el penalista Luis Jiménez de Asúa, liberal masón recién incorporado al socialismo, bien respaldado por el intelectual Luis Araquistáin que, pocos años después, había de ser uno de los mentores del socialismo voluntarista y combativo de Largo Caballero.

El nuevo proyecto, aprovechando en buena dosis la obra técnica de la comisión jurídica asesora y la aportación de constituciones como la mejicana, soviética, alemana, etc., quedó terminado en veinte días. Esto puede explicar ciertos defectos evidentes de forma y de fondo. En lo que a nuestro tema de estudio se refiere,

se suprimió la institucionalización de la Iglesia como corporación de derecho público; se impuso la enseñanza laica; se declaró el divorcio por petición de uno de los cónyuges, y en caso de la mujer, sin alegación de causa; se prohibieron los actos públicos de culto; todas las confesiones religiosas fueron consideradas como asociaciones sometidas a las leyes generales del país prohibiéndose cualquier ayuda oficial en cualquier escuela; y, lo que era mucho más grave, se disolvían todas las órdenes y congregaciones religiosas, mientras se confiscaban sus bienes.

En el largo debate a la totalidad, que comenzó el 27 de agosto, los diputados defendieron y atacaron el nuevo texto desde diversos ángulos de visión política. Muchos, de diferentes sectores, coincidieron en calificar la nueva constitución de apresurada, imprecisa, farragosa, exótica, poco liberal, etc. Los grupos católicos la llamaron, sin excepción, «antirreligiosa y sectaria». Basilio Alvarez, diputado radical por Orense, cura en situación irregular, y una de las pocas voces disidentes de partido—anticlerical histórico—, dijo del proyecto que representaba «una ofensiva contra los sentimientos religiosos del país», y vio en México el modelo inspirador.

«A México habéis ido vosotros. A México habéis ido de la manera que se va por medio de los libros y a veces a impulsos del plagio. Habéis ido allí a buscar todo lo que ofrece aquella Constitución en su contenido ateo. Allí he leído yo que los bienes de las Congregaciones religiosas deben ser nacionalizados (...) Señor Jiménez Asúa, creo que el esfuerzo tenaz, que la obra heroica realizada por su señoría al traerno aquí redactada esta Constitución (...) no merece tan egregias alabanzas. Por lo que hace al sentido religioso de la Carta, ninguna, porque fue una sencilla labor de copista la que habéis realizado.»

Para otros, en cambio, para los pocos laicos, no sectarios, o, al menos, menos sectarios de entre la mayoría anticlerical, como el escritor Luis de Zulueta, se trataba de una constitución laica, «a la defensiva». Era el resultado de muchos años, de muchos siglos de dominio e intemperancia clerical, a los que salía al paso, agresivamente, la vanguardia del pensamiento laico, escarnecido y escarmentado. La alianza de la Iglesia con la Dictadura de Primo de Rivera era el episodio más reciente y el que estaba en la mente de todos:

«Cuando firmásteis aquellas adhesiones a la Dictadura, confirmando vuestra actitud de siempre sin quererlo, sin sospecharlo (...), vosotros suscribíais también esos artículos que ahora os disgustan en el proyecto de Constitución. Son la reacción natural del Estado; son la defensa lógica del Estado, no contra la religión; no, como se ha escrito, en alguna hoja, contra la Cruz de Cristo (la Cruz de Cristo no es más que un sím-

bolo de libertad espiritual); pero sí contra aquellas fuerzas oscuras y reaccionarias que, tomando el nombre de la religión, que, llevando esa Cruz en el pecho, trabajan y han trabajado siempre contra los avances políticos. Se opusieron ayer al liberalismo; se oponen hoy al socialismo, y no dejan de conspirar contra la existencia misma de ese Estado moderno, de ese Estado civil, liberal y avanzado.»

Si estas y parecidas palabras no eran una seria respuesta de constitucionalista, eran, en cambio, una relativa explicación histórica, puesto que en España mucho más que razones constitucionales hemos vivido de razones o de sinrazones históricas.

Las minorías católicas—agraria y vasco-navarra— se emplearon a fondo en las Cortes. Los obispos, y a la cabeza de ellos el catalán Vidal y Barraquer, con la ayuda del nuncio Tedeschini y del secretario de Estado Vaticano, cardenal Pácelli, no dejaron títtere con cabeza por llegar a un acuerdo con el gobierno. «Sacrificaron» al cardenal Segura, que se quedó en Roma y renunció forzosamente a la silla de Toledo, precio indiscutible que pedían desde el devoto presidente de la República, Alcalá Zamora, hasta el ministro más extremoso, que en este caso era el socialista liberal Indalecio Prieto. Los obispos y el Vaticano querían salvar a toda costa las órdenes religiosas y mantener, de algún modo, la enseñanza religiosa y el presupuesto, por lo menos temporal, del clero. En algunos ministros, como el ya mencionado, encontraron una intransigencia total. Y los otros ministros—varios de ellos masones y anticlericales históricos—fueron desbordados por sus propios partidos.

Después de largas, fatigosas, encrespadas, muchas veces violentas sesiones en las Cortes, coreadas por la prensa, por los pasquines, por las manifestaciones de la calle, por las cartas y telegramas de adhesión y de protesta, la Constitución republicana, aprobada el 9 de diciembre de 1931, además de consagrar la separación de la Iglesia del Estado en su artículo 3, al que sólo se opusieron las minorías agraria y vasco-navarra, declaraba en su artículo 26:

«Todas las confesiones religiosas serán consideradas como Asociaciones sometidas a una ley especial.

El Estado, las regiones, las provincias y los municipios no mantendrán, favorecerán ni auxiliarán económicamente a las Iglesias, Asociaciones e Instituciones religiosas.

Una ley especial regulará la total extinción, en un plazo máximo de dos años, del presupuesto del clero.

Quedan disueltas aquellas órdenes religiosas que estatutariamente impongan, además de los tres votos canónicos,

otro especial de obediencia a autoridad distinta de la legítima del Estado. Sus bienes serán nacionalizados y afectados a fines benéficos y docentes.»

Era una velada, pero bien sabida alusión a la Compañía de Jesús, según declaró Manuel Azaña en su célebre discurso del día 13. Las demás órdenes religiosas se sometían, según los siguientes párrafos del mismo artículo, a estas bases:

«Disolución de las que, por sus actividades, constituyan un peligro para la seguridad del Estado.

Inscripción de las que deban subsistir en un Registro especial dependiente del Ministerio de Justicia.

Incapacidad de adquirir y conservar, por sí o por persona interpuesta, más bienes de los que, previa justificación, se destinen a su vivienda o al cumplimiento directo de sus fines privativos.

Prohibición de ejercer la industria, el comercio o la enseñanza.

Sumisión a todas las leyes tributarias del país.

Obligación de rendir anualmente cuentas al Estado de la inversión de sus bienes en relación con los fines de la Asociación.

Los bienes de las órdenes religiosas podrán ser nacionalizados.»

El artículo, según lo he explicado detalladamente en otro lugar, tuvo un *iter* accidentadísimo. El ministro católico Miguel Maura, inspirado no sé por quién, fue el autor de una emienda, que corrió de mano en mano, y en la que, para evitar el sacrificio de todas las órdenes, inventaba esa curiosa cuanto inexacta fórmula del «cuarto voto», que sacrificaba a la detestada orden de los jesuitas. Luego cada grupo fue añadiendo versículos al capítulo. De los socialistas, que sólo tras el discurso de Azaña aceptaron el «cambio», procede la idea de la nacionalización de los bienes y el plazo del presupuesto. De Azaña, la prohibición a las órdenes de ejercer la enseñanza, etcétera.

El artículo 26, aprobado en la madrugada del día 14 de octubre tras una dramática sesión—tal vez la más dramática de la historia de nuestro parlamento en una sesión constituyente—fue uno de los más graves errores de la mayoría parlamentaria—¡a la hora de votar no reunió más de 178 votos de los 460 del total!—, que hizo gala, frente a un grupo de católicos que no se resignaban a pasar a la oposición democrática, de una incapacidad jacobina y decimonónica para encararse con una realidad, que exigía una lucidez y

una templanza imaginativas muy lejos todavía de sus instintos primarios y revanchistas.

Cualquier observador fiel de nuestra historia pudo prever el día 14 de octubre 1931 a dónde iba a dirigirse el péndulo de nuestra existencia política poco tiempo después.

El artículo 27 sometía los cementerios a la exclusiva jurisdicción civil y ratificaba el solo culto privado de las confesiones, dejando las manifestaciones públicas—que muchas veces serían luego hasta los entierros—a la autorización, en cada caso, del Gobierno.

El artículo 43 pone la familia bajo la salvaguarda especial del Estado. Anuncia la investigación de la paternidad y prohíbe la consignación de legitimidad o ilegitimidad de los nacimientos o del estado civil de los padres. En cuanto al divorcio, tras la discusión parlamentaria, la declaración queda un poco menos excesiva:

«El matrimonio se funda en la igualdad de derechos para ambos sexos, y podrá disolverse por mutuo disenso o a petición de cualquiera de los cónyuges.»

El servicio de la cultura se declara en el artículo 48 «atribución esencial del Estado». La enseñanza será laica, hará del trabajo el eje de su actividad metodológica «y se inspirará en ideales de solidaridad humana». En cuanto a las Iglesias, se les reconoce «el derecho, sujeto a inspección del Estado, de enseñar sus respectivas doctrinas en sus propios establecimientos».

Marcel Prélot, profesor en la facultad de Derecho y de Ciencias políticas de la Universidad de Estrasburgo, en su largo trabajo sobre la Constitución republicana, publicado en *La Vie Intellectuelle*, XVI (1932) p. 120 escribe sobre el tema de nuestro estudio unas líneas serenas y a mi parecer objetivas, que vienen a coincidir con la mayoría de los autores comentaristas del texto político:

«...mientras que el conjunto de las nuevas Constituciones testimonia un amplio espíritu de respeto y equidad en relación con los grupos religiosos, la Carta española de 1931, ensaya, en este punto, una originalidad de bastante mediocre alcance: sustrae del derecho común a las confesiones y congregaciones religiosas; decide la supresión del presupuesto del culto y clero; declara disueltas ciertas órdenes religiosas; somete la supervivencia de las demás a obligaciones rigurosas. Si además se consideran las disposiciones que conciernen al divorcio por consentimiento mutuo, a la familia natural, a la enseñanza laica y unificada, etc., se constatará que al sur de los Pirineos los fundadores del régimen

se han aprovechado sólo muy poco de las lecciones que aprender de la historia de la República francesa.»

Ni de la república francesa ni de otras experiencias similares. Pero peor que eso es que los autores y responsables de la redacción constitucional tuvieron que padecer trágicos acontecimientos para poder llegar a juicios semejantes. Unos meses después de aprobada la constitución, Luis Jiménez de Asúa escribía nada menos que en el prólogo a la edición del *Código político* preparada por la editorial Rivas:

«Tomemos como ejemplo aquellos pasajes que se critican como negatorios de libertad y veremos que sólo un espíritu confiadamente liberal pudo escribirlo. Según el artículo 3.º se separan la Iglesia y el Estado. Norma liberalísima. Lo dictatorial hubiese sido sojuzgar la Iglesia al Poder civil mediante hábiles fórmulas jurídicas capaces de crear una Iglesia española, sometida al Estado y dirigida por él.»

En este punto le sobra la razón al ilustre penalista. Y continúa:

«En el artículo 26 se ordena la *disolución* de la Compañía de Jesús. Sobre este inciso sigue aún descargando la ira de los sedicentes católicos españoles que no han podido percatarse del sentido liberal de la medida. Al amparo del principio que prohíbe renunciar a la libertad, los autores de la Constitución hemos disuelto una orden religiosa. Pero sólo *disuelto*. Sus miembros, con aire de sacrificio, continúan en España invitados, festejados, compadecidos por la plutocracia española sobre la que han redoblado su influjo a causa del mentido martirio. La medida dictatorial—¡pero eficaz!—hubiera sido la fulminante *expulsión* de esos religiosos-políticos, cuyos consejos bélicos han perturbado una vez más la paz de España.»

Los propósitos de los legisladores republicanos se cumplieron sólo en parte. La sustitución de la enseñanza religiosa, que atendía en ciertas zonas a la mayoría de los niños, fue un problema arduo. Los registradores de bienes de la Compañía de Jesús no encontraron más que unos cuantos inmuebles. Los gobiernos radicales-cedistas del llamado «bienio negro» hicieron lo posible por—dejando intacta la Constitución—frenar el cumplimiento de ciertos artículos. Así, p. ej., votaron un presupuesto de 16 millones para los párrocos rurales en 1934.

Después, el franquismo deshizo radicalmente la obra de la República, que sirvió de incentivo poderoso para una «restauración» agresiva y plural. Sólo el Concilio Vaticano II obligó al Estado español, en el artículo 6 del *Fuero de los españoles*, a asumir «la protección de la libertad religiosa».

El concepto de bienestar social y su aplicación a la provincia de Madrid *

1.—CONSIDERACIONES SOBRE EL CONCEPTO DE BIENESTAR SOCIAL

El concepto del bienestar es difícil de precisar, especialmente cuando se contempla desde un punto de vista estadístico. Para los clásicos de la economía, Adam Smith, David Ricardo, Malthus, etc., la finalidad primordial de la sociedad era conseguir el máximo crecimiento económico; con la llegada del marginalismo se insiste sobre el principio de la escasez y en el subsiguiente de la utilidad marginal, lo que plantea el problema de que no basta el crecimiento económico si no se atiende al aspecto de una mejor distribución de lo producido. La rama inglesa del marginalismo o neoclasicismo inglés constituyó una serie de teorías que han dado en llamarse «economía del bienestar»; todos sus cultivadores parten de un punto de vista ético que debe presidir el enfoque de las cuestiones económicas. Lo que se trata de lograr es la máxima felicidad social y esta corriente tuvo como figuras más destacadas a Henry Sidgwick y Alfred Marshall, precedentes obligados de la sistematización realizada por Pigou. Analicemos, someramente, algunas de las ideas de estos autores acerca del bienestar.

Para Sidgwick todo cambio o alteración económica que maximice la utilidad social es, por sí mismo, deseable. Trata de estudiar las causas de las que depende esta felicidad máxima del mayor número de sujetos, comprobando que, por un lado, es necesario realizar comparaciones entre la felicidad gozada por las diversas personas que constituyen la sociedad y, por otro, hay que llegar al imperativo de que en el caso de que pesando las ganancias y las pérdidas de cualquier cambio, si aquéllas superasen a éstas deberá realizarse, lo que supone que existe siempre un medio racional de resolver los conflictos de intereses individuales. Este medio racional ha ido variando a lo largo de las distintas teorías marginalistas, desde creer en la armonía y el automatismo del interés individual hasta postular la exigencia de intervenciones autoritarias para lograr la máxima felicidad social.

Marshall cree necesario una intervención estatal en la distribución de la renta tendiendo a hacer ésta más igualitaria, pues así se aumenta el bienestar social, porque una unidad monetaria adicional proporcionaría mayor felicidad a un pobre que a un rico.

Para Pigou el bienestar es un concepto muy amplio y no es necesario entrar en una exposición general de su contenido; según él, basta con decir: a) que los ele-

* Por considerar el concepto que aquí se emplea de bienestar social indicador mucho más válido de nivel de vida que los habituales de Renta Nacional y de renta por habitante y por el interés de su aplicación a la provincia de Madrid, con datos referidos al período 1970-1975, publicamos un extracto de un estudio inédito del Servicio de Estadística de la, entonces, AISS. (N. de la R.)

mentos del bienestar son estados de conciencia y acaso sus mismas relaciones, y b) que el bienestar puede colocarse en la categoría del más y del menos.

Un concepto que no puede ser delimitado y definido con precisión, pero que puede analizarse; para ello Pigou se dedica no al estudio de todos los grupos de causas que pueden afectar al bienestar, tarea tan penosa como impracticable, sino a aquel grupo de satisfacciones e insatisfacciones «que pueden medirse en dinero». La partida objetiva del bienestar desde un punto de vista económico, la encuentra Pigou acudiendo a la traducción neoclásica, concretamente en el dividendo nacional, que para él es un concepto estadístico y un centro de interés público. Ahora bien, no solo el incremento del volumen del dividendo nacional determina el bienestar social, sino también su distribución equitativa. Para Pigou es evidente que toda causa que incremente la participación absoluta de los pobres en la renta real, siempre que no origine desde cualquier punto de vista una disminución del dividendo nacional, aumenta el bienestar social.

Podrían seguirse analizando los conceptos del bienestar de otros autores neoclásicos ingleses como Edgeworth, Dalton, etc., pero quizá sea más interesante analizar las ideas de la denominada «nueva» o «moderna» economía del bienestar, cuyo representante máximo es el economista italiano Vilfredo Pareto. Según Pareto, el carácter no mensurable de las satisfacciones subjetivas hace imposible toda comparación interpersonal de utilidad, con lo cual critica a los neoclásicos; a partir de esta posición crítica elabora su doctrina que concibe la economía del bienestar en términos de «niveles» en vez de sumas o cantidades, es decir, en magnitudes ordinales en vez de cardinales. Para los neoclásicos el bienestar económico, como el agua de un estanque, puede medirse en términos absolutos; mientras que para Pareto no es preciso conocer la profundidad del estanque, sino que basta conocer su nivel para saber si se ha ganado o perdido utilidad y por tanto bienestar social.

Según esta teoría, para que haya un aumento en el bienestar social de la comunidad tendría que mejorar el nivel de uno o algunos, sin que empeore el de los demás; o bien que las mejoras de unos sean superiores al empeoramiento de otros. Para explicar esto, Pareto recurre al principio de compensación, cuyo tratamiento no vamos a exponer aquí, lógicamente.

Este concepto paretiano del bienestar permite múltiples aplicaciones a la política económica, siempre que se disponga de un indicador adecuado para apreciar los efectos de las medidas políticas sobre el bienestar general.

Se ha tratado de estudiar una valoración social de la distribución de la renta que es evidentemente, un factor fundamental del bienestar social. Han sido los economistas Bergson, Samuelson y Aron los creadores de la función índice del bienestar social, consistente en admitir la existencia de una función que indique las relaciones entre el bienestar económico o social y las variables que lo determinan. No es éste lugar para el estudio de esta función índice del bienestar social; basta decir que los autores de la misma advierten que no es función del economista determinar el criterio básico para decidir qué variables deben formar parte, qué movimientos de estas variables son positivos o negativos, etc., esta misión corresponde al poder político. Ahora bien, aquí surge la mayor dificultad: la imprecisión del concepto del bienestar, que impide determinar las variables adecuadas para la función, y ello es debido a que no existe un sistema de valores que sea plenamente coherente y estable en el tiempo. Esta es la razón fundamental de que no existan fines y medios concretos, plenamente definidos y distintos, en un momento dado, y mucho menos constantes, en el tiempo.

El bienestar social no depende sólo de variables económicas, sino de la acción de una serie de valores políticos, sociales, religiosos y culturales, difíciles de determinar e imposibles de cuantificar.

Estas conclusiones parecen pesimistas, pero, no obstante, hay que establecer un criterio: unas hipótesis que nos permitan realizar un trabajo. Estas hipótesis se entroncan con el concepto del bien común, casi tan antiguo como el mundo. Aunque

el concepto es ambiguo, puede delimitarse, para este momento concreto, por las definiciones y exigencias que se dan en la Encíclica «Mater et Magistra» que, en líneas generales coinciden con las preocupaciones sociales fundamentales recogidas posteriormente en documentos de las Naciones Unidas y la O.C.D.E. Estas preocupaciones sociales son, en este momento, las que podríamos considerar como componentes del bienestar social; de forma que en la medida en que estén mejor o peor atendidas podremos decir que esta o aquella provincia ha alcanzado un nivel superior de bienestar social, coincidiendo así con Pareto y su concepción de los niveles del bienestar, y con la idea de Pigou de que el bienestar puede colocarse en la categoría del más y del menos.

Para concretar las preocupaciones sociales aludidas de una forma sistemática, nos referimos al programa de la O.C.D.E. para el establecimiento de un conjunto de indicadores sociales. A este respecto la O.C.D.E. piensa que para que sea posible obtener frutos del crecimiento económico, a fin de mejorar el bienestar social, es necesario elaborar criterios a partir de los cuales se pueden evaluar las necesidades, definir los objetivos y medir los resultados de las acciones emprendidas.

Para ello se ha estudiado, en primer lugar, lo que se entiende por bienestar o «calidad de vida», o sea, se ha querido definir lo que debe medirse. La definición se concreta en veinticuatro preocupaciones sociales que dependen de «ocho dominios objetivos»; éstos son los que a continuación se relacionan:

- La salud.
- La expansión de la personalidad para adquisición de conocimientos.
- Empleo y calidad de la vida de trabajo.
- Tiempo y esparcimiento.
- Bienes y servicios disponibles.
- Contorno físico.
- Seguridad de las personas y administración de justicia.
- Participación en la vida colectiva.

La elección de estos grupos o capítulos de preocupaciones sociales ha sido guiada por el intento de ampliar lo más posible la noción del bienestar, pero procurando que sean preocupaciones o aspiraciones posibles de identificar y definir y que posean una importancia fundamental en el bienestar humano.

En este sentido se ha orientado el presente trabajo, aunque con muchas limitaciones.

De todas formas este trabajo no trata de ser exhaustivo, sino que se considera interesante como punto de partida para otros muchos trabajos.

2.—METODOLOGIA E INDICADORES CONSIDERADOS

Se ha partido de las siguientes hipótesis de trabajo:

- a) Correspondencia biunívoca (directa o inversa) entre bienestar y sus manifestaciones externas, tanto de causa como de efecto.
- b) El conjunto de manifestaciones externas se ha concretado en 94 variables que a su vez, se han clasificado según los grupos siguientes: POBLACION, ATEN-

CIONES SANITARIAS, ACTIVIDAD LABORAL, CAPACIDAD DE CONSUMO, PROMOCION CULTURAL, PROBLEMAS DE CONVIVENCIA SOCIAL, ESPARCIMIENTO Y EQUIPAMIENTO DE LOS HOGARES.

El año de referencia es el último del que se conocen datos para variables y el hecho de que no sea el mismo para todas impide una referencia temporal concreta para los indicadores conjuntos de los grupos, pudiendo considerarse como año central el de 1973.

Seguidamente se relacionan estas variables con su clasificación en grupos e indicando, para cada una, el año de referencia, su signo, el valor medio nacional y el Coeficiente de Variación de Pearson para las medias provinciales.

- c) Para cada variable se reflejan los valores medios provinciales y nacionales por persona, resultando el valor nacional una media de los provinciales ponderados según la población de cada provincia.

De acuerdo con ella, no es raro el que cuando un indicador muestre el mismo sentido de variación en provincias de elevada población, este sentido aparezca en menos provincias que el sentido opuesto.

En base de estos valores se establecen unos indicadores provinciales con media y desviación típica fijos, según las fórmulas de cálculo que se detallan aparte.

Los valores preestablecidos para estas características son los de 100 para la media y 10 para la desviación típica. Con todo, la cuantificación de las diferencias entre provincias y con la media nacional es solo relativa, y en todo caso permite establecer una ordenación entre ellas.

- d) Conseguida de esta forma expresar los indicadores de cada variable con la misma unidad para todos, en cuanto a la media y la varianza, la integración de las diversas variables de cada grupo y del conjunto, como expresión del nivel de bienestar, se efectúa por media aritmética simple de las desviaciones respecto a la media 100.
- e) El nivel de bienestar en el país, vendrá dado por la media aritmética ponderada, de los niveles de bienestar alcanzado en cada provincia. Ya se ha advertido que a nivel nacional, cualquiera que sea el valor de bienestar del país se le ha imputado el nivel 100, puesto que sólo se trata de establecer comparaciones provinciales.

No se ha establecido ninguna ponderación que mida la importancia de cada indicador simple dentro del grupo, ni de los grupos para integrarlos en uno final.

La abstracción que comportan los índices complejos de cada uno de los grupos del conjunto ha de explicarse por las variables que integran cada uno de los grupos, más que por los títulos con que se han denominado dichos grupos, y el análisis de dichas variables para cada provincia proporcionará el conocimiento detallado de la misma para la cual el índice conjunto refleja una síntesis de todos.

3.—INDICADORES

INDICADOR CONJUNTO DE BIENESTAR SOCIAL

POR ORDEN DEL INDICADOR

<i>Provincias</i>	<i>Indicador</i>
1. Madrid	106,5
2. Vizcaya	105,8
3. Guipúzcoa	104,4
4. Alava	104,3
5. Barcelona	103,3
6. Navarra	102,6
7. Valencia	102,1
8. Gerona	102,0
9. Alicante	101,7
10. Tarragona	101,4
11. Zaragoza	101,3
12. Santander	101,3
13. Logroño	100,9
14. Baleares	100,6
15. Valladolid	100,2
16. Murcia	99,9
17. Castellón	99,8
18. Lérida	99,6
19. Las Palmas	99,4
20. Oviedo	98,7
21. Segovia	98,4
22. Soria	98,1
23. Burgos	98,1
24. S. Cruz de Tenerife	98,0
25. Huesca	97,9
26. La Coruña	97,9
27. Pontevedra	97,6
28. Cádiz	97,6
29. Palencia	97,6
30. León	97,6
31. Salamanca	97,4
32. Guadalajara	97,2
33. Sevilla	96,9
34. Toledo	96,6
35. Málaga	96,4
36. Albacete	95,8
37. Almería	95,5
38. Ciudad Real	95,3
39. Orense	94,9
40. Avila	94,8
41. Granada	94,6
42. Cáceres	94,5
43. Cuenca	94,4
44. Huelva	94,4
45. Córdoba	94,3
46. Jaén	94,3
47. Zamora	94,2
48. Badajoz	94,1
49. Teruel	94,1
50. Lugo	92,2

NIVELES DE BIENESTAR SOCIAL

INDICADORES COMPLEJOS DE LOS GRUPOS CONSIDERADOS

(Media nacional = 100)

<i>Grupos</i>	<i>Indicador provincia de Madrid</i>	<i>N.º de orden entre las provincias</i>
Indicador final	106,5	1.º
1. Población (+)	113,6	1.º
2. Atenciones sanitarias (+)	104,4	3.º
3. Actividad laboral (+)	107,0	2.º
4. Capacidad de consumo (+)	112,2	1.º
5. Promoción cultural (+)	106,6	6.º
6. Problemas de convivencia social (—)	103,4	7.º
7. Esparcimiento (+)	103,5	15.º
8. Equipamiento de los hogares (+)	107,6	2.º

4.—COMENTARIOS SOBRE RESULTADOS

Antes de comentar los resultados obtenidos es necesario insistir nuevamente en las limitaciones relativas a la representatividad de los indicadores considerados; sobre todo en lo que se refiere a la falta de ponderación de los componentes de cada indicador complejo y con mayor razón para el indicador final.

Hecha esta salvedad, pasamos a comentar cada indicador.

1.—POBLACIÓN

Nuestra provincia ocupa el primer puesto en el conjunto nacional en cuanto a este indicador de grupo se refiere. El indicador es de 113,6 sobre la media nacional igual a 100.

Pasamos, a continuación, a comentar brevemente cada indicador parcial.

1.1.—*Total habitantes. (Núm./Km²)*

Respecto a este indicador, Madrid ocupa el segundo lugar en el conjunto nacional, después de Barcelona, la cual nos supera en un 2,48 por 100 y seguida de Vizcaya, a la que sobrepasa en 0,48 por 100.

Con un indicador de 144,8, en Madrid residen 435 personas más por cada km² que lo que representa la media nacional.

Hay que destacar en este apartado que del total de habitantes de la provincia en 1973, un 81,13 por 100 reside en Madrid capital y el 18,87 por 100 restante lo hace en los pueblos; cifras que no han variado demasiado a lo largo del tiempo, ya que fueron de 74,38 por 100, 85,40 por 100, 86,71 por 100 y 82,95 por 100 en los años 1900, 1950, 1960 y 1970 respectivamente.

1.2.—*Población de hecho que vive en zona urbana. (Núm./1.000 habitantes)*

Aquí ocupamos el primer puesto en la clasificación nacional, seguidos de Barcelona, Cádiz, Vizcaya y Sevilla (por este orden), y superándolas en un 3,31 por 100, 7,05 por 100, 7,35 por 100 y 9,08 por 100 respectivamente.

Con un indicador de 115,3, en Madrid residen en zona urbana 338 personas más por cada mil, que lo que representa la media nacional.

1.3.—*Población comprendida entre 15 y 39 años. (Núm./1.000 habitantes)*

Con un indicador de 103,7, Madrid ocupa el puesto número 15 de la clasificación por provincias, excediendo a la media nacional en cinco jóvenes por cada mil habitantes.

En 1970, la población comprendida en este intervalo ascendía a 1.403.575 personas, que representa un 34,82 por 100 del total de madrileños y un 11,77 por 100 del total de jóvenes del país.

Los primeros lugares los ocupan La Coruña, Pontevedra, Ávila y León, por este orden.

1.4.—*Inmigrantes anuales procedentes de otras provincias. (Núm./1.000 habitantes)*

Con un indicador de 106,1, ocupamos aquí el octavo lugar en el conjunto nacional, superados por provincias eminentemente industriales como las cuatro catalanas, Vizcaya, Valladolid y Valencia. Excede a la media nacional en tres personas por cada mil habitantes.

1.5.—*Habitantes de hecho, de 10 y más años, residentes en la provincia y que en 1960 residían fuera. (Núm./1.000 habitantes)*

Con un indicador de 116,6, ocupa Madrid el primer puesto en el conjunto, seguida de Alava y Barcelona, y superando a la media nacional en 92 personas por cada 1.000.

2.—*ATENCIONES SANITARIAS*

Nuestra provincia ocupa el tercer lugar en el conjunto nacional en cuanto a este indicador de grupo se refiere, precedida de Zaragoza y Barcelona, por este orden.

El indicador es de 104,4 sobre la media nacional igual a 100.

A continuación, pasamos a comentar brevemente algunos indicadores parciales.

2.1.—*Gastos anuales de las familias en servicios médicos y conservación de la salud. (Ptas./persona)*

Con un indicador de 104,8 ocupamos el undécimo lugar en la clasificación nacional. Hay que tener en cuenta para justificar el número de orden relativamente bajo, que el apartado 2.11. Población protegida por la Seguridad Social, Madrid ocupa el primer puesto en el conjunto nacional.

De todas formas, supera a la media nacional en 266 pesetas por persona.

EL BIENESTAR SOCIAL

2.2.—*Médicos colegiados residentes en la capital de la provincia. (Núm./100.000 habitantes)*

Aquí volvemos al lugar privilegiado, con un indicador de 119,5 y superando a la media nacional en 117 médicos por cada cien mil habitantes, seguidos de Zaragoza, que la supera en 92 médicos por cien mil habitantes.

Parece justificado el puesto pensando en el prestigio y antigüedad de nuestra Facultad de Medicina.

2.3.—*Médicos colegiados no residentes en la capital de la provincia. (Núm./100.000 habitantes)*

Respecto a este indicador, 82,1, Madrid ocupa el último lugar en el conjunto nacional, debido a la elevada desproporción entre ámbito rural y urbano.

La media nacional nos sobrepasa en 40 médicos por cada cien mil habitantes.

2.4.—*Camas en centros sanitarias. (Núm./100.000 habitantes)*

En este apartado ocupamos el decimotercer lugar, con un indicador de 107,1, superando a la media nacional en 97 camas por cada cien mil habitantes.

En Madrid existen 24.481 camas en centros sanitarios, que representa un 13,8 por 100 de las 177.385 del total nacional. Estas cifras, a pesar de todo insuficientes, esperamos sean aumentadas en un futuro próximo con la apertura de nuevos centros sanitarios que coloquen a la provincia en un puesto superior en el conjunto nacional.

2.5.—*Médicos de la Seguridad Social. (Núm./100.000 habitantes)*

En este apartado ocupamos el cuarto puesto en la escala nacional, con un indicador de 113,8 y excediendo a la media en 39 médicos por cada cien mil habitantes.

Los médicos de la Seguridad Social de Madrid (6.428) representan un 70,36 por 100 del total de médicos colegiados.

Respecto a este indicador, van por delante de nuestra provincia, Segovia, Guadalajara y Zaragoza, por este orden.

2.6.—*Población protegida por la Seguridad Social. (Núm./100 habitantes)*

En este capítulo ocupamos el primer lugar en la escala nacional, con 5.055.516 personas protegidas por la Seguridad Social, frente a los 4.029.906 habitantes de Madrid.

Según fuentes del I.N.P. consultadas, los trabajadores protegidos por la Seguridad Social son del orden de 1.474.903, y los pensionistas 590.208 personas. Si suponemos, que el 50 por 100 de estos trabajadores son casados, habremos de añadir 737.452 esposas, y si estos matrimonios tienen un hijo, los resultados serían:

$$1.474.903 + 737.452 + 737.452 + 590.208 = 3540.015.$$

De ahí hasta los 5.055.516 faltan 1.515.501 personas para alcanzar las cifras que da el I.N.P.

Decir que este millón y medio de personas que faltan se debe a la duplicación de cartillas por el pluriempleo y a las empresas centralizadas en Madrid en lo que se refiere a la Seguridad Social y que trabajan en provincias, nos parece demasiado suponer.

Por tanto, creemos que estos datos son erróneos y los dos apartados siguientes tampoco son comentables, ya que se basan en estas cifras.

3.—ACTIVIDAD LABORAL

Después de Orense, nuestra provincia ocupa el segundo lugar en el conjunto nacional en cuanto a este indicador se refiere.

El indicador es de 107,0, sobre la media nacional igual a 100.

Pasamos, a continuación, a comentar brevemente algunos indicadores parciales.

3.1.—Población económicamente activa. (Núm./100 habitantes)

Respecto al indicador ocupamos un lugar intermedio, el vigesimocuarto, en el conjunto nacional.

La población económicamente activa de Madrid asciende a 1.545.801 personas en datos absolutos, lo que supone un 38,35 por 100 de la población total de Madrid, un 11,51 por 100 de la población económica activa del país y un 4,44 por 100 de la población total española.

El indicador es de 99,2, sobrepasándonos la media nacional en dos personas por cada mil habitantes.

Los lugares de privilegio los ocupan las provincias gallegas, eminentemente agrícolas y ganaderas, lo que hace que se contabilice como población activa a la casi totalidad de la familia campesina, incluidas mujeres, como se verá en el apartado 3.2.

3.2.—Mujeres trabajadoras. (Núm. 1.000 activos)

Aquí ocupamos con el indicador de 104,8, el puesto decimosegundo en el conjunto, superando a la media nacional en 31 mujeres trabajadoras por cada mil activos.

En datos absolutos, en Madrid hay 498.305 mujeres trabajadoras, que representan un 32,23 por 100 de la población económicamente activa de la provincia y un 12,74 por 100 del total de mujeres trabajadoras españolas.

Los lugares de privilegio los ocupan Lugo y Orense, lo cual demuestra el razonamiento del apartado anterior.

3.3.—Población económicamente activa menor de 45 años. (Núm./100 activos)

Respecto a este indicador, 110,7, Madrid ocupa el primer puesto en la clasificación por provincias excediendo a la media en seis personas de cada cien activas.

En datos absolutos, hay 1.068.264 trabajadores menores de cuarenta y cinco años que representan un 69,1 por 100 del total de la población activa de la provincia.

Los dos primeros lugares los ocupan dos provincias vascas: Guipúzcoa y Alava, caracterizadas por su población joven en los apartados referentes a esa magnitud.

3.4.—Mujeres trabajadoras menores de 45 años. (Núm./1.000 mujeres trabajadoras)

Con un indicador de 106,1, ocupamos el octavo lugar en el conjunto nacional, superando a la media en 64 mujeres de cada mil trabajadoras.

El olvido de viejos prejuicios y la creación de nuevos puestos de trabajo aptos

EL BIENESTAR SOCIAL

para ser desempeñados por la mujer, ha dado lugar a que la mujer madrileña se vaya incorporando cada vez más al mundo del trabajo.

Al comparar este apartado con el 3.2., vemos que las trabajadoras abundan entre las más jóvenes, al representar las de menos de cuarenta y cinco años sobre el total de mujeres trabajadoras un 73,72 por 100.

3.5.—Producción net anual. (Miles ptas./empleado)

Respecto a este indicador, 111,6, ocupa Madrid el cuarto lugar en el conjunto nacional, sobrepasando a la media en 71.900 pesetas por empleado y año.

En datos absolutos, la producción neta anual de Madrid fue de 508.280 millones de pesetas, que representa un 14,73 por 100 de la producción neta del país en ese año.

Los primeros lugares en la clasificación los ocupan Baleares, Vizcaya y Alava, por este orden, excediéndonos en 30.400, 4.900 y 3.800 pesetas por empleado respectivamente.

Hay que hacer notar que, como resultado del proceso centralizador, existe en Madrid una enorme profusión de centros y servicios oficiales, cuyos empleados, en número muy elevado, están incluidos en la población económicamente activa y que, sin embargo, no participan en la producción, con lo cual el puesto de Madrid podría ser más ventajoso si se descontara toda la población no productiva a que nos referimos.

4.—CAPACIDAD DE CONSUMO

Nuestra provincia ocupa el primer lugar en el conjunto nacional en cuanto a este indicador de grupo se refiere.

El indicador es de 112,2 sobre la media nacional igual a cien.

Este capítulo no se refiere a la «capacidad de consumo» en sentido estricto, sino a lo que efectivamente se ha consumido en los años de referencia.

Pasamos, a continuación, a comentar brevemente algunos indicadores parciales.

4.1.—Gasto total anual de consumo. (Miles ptas./persona)

Respecto a este indicador ocupamos el segundo lugar en el conjunto, después de la capital de Cataluña. Con un indicador de 112,3, gastamos 37.500 pesetas por persona y año, superando a la media nacional en 5.900 pesetas.

En datos absolutos, Madrid gasta un 13,74 por 100 del total del país, todo ello referido al período comprendido entre julio de 1973 y junio de 1974.

Todo esto indica el alto nivel de vida existente en nuestra provincia en relación con el resto.

5.—PROMOCIÓN CULTURAL

Con un indicador de 106,6 sobre la media nacional igual a 100, nuestra provincia ocupa el sexto lugar en el conjunto en cuanto a este indicador de grupo se refiere.

Los puestos de preferencia los ocupan Soria, Alava, Guipúzcoa, Valladolid y Vizcaya, por este mismo orden.

La ciudad de Antonio Machado, escasamente desarrollada en cuanto a población e industria se refiere, tiene el honor de ocupar el lugar de privilegio y las provincias vascas y Valladolid, de alta tradición cultural, le siguen en la Tabla Nacional.

Pasamos a continuación a comentar brevemente algunos indicadores parciales.

5.1.—*Personas que saben leer y escribir. (Núm./1.000 habitantes mayores de 10 años)*

Respecto a este indicador, 109,3, ocupamos el lugar decimoquinto en el conjunto nacional.

En Madrid hay 956 personas de cada mil que saben leer y escribir, excediendo a la media en 44 personas de cada 1.000 habitantes mayores de diez años.

El bajo puesto que ocupamos puede estar influido por la afluencia de inmigración que naturalmente afecta en mayor medida a las personas menos dotadas culturalmente.

Los primeros lugares están ocupados por las provincias vascas de arraigada tradición cultural.

Todos los datos están referidos al Censo de Población del I.N.E. en 1970.

5.2.—*Personas que están cursando estudios. (Núm./1.000 habitantes)*

En 1970, Madrid ocupa el quinto lugar en la clasificación provincial. Con un indicador de 112,2 sobre la media, la excede en 19 estudiantes de cada mil habitantes.

Es un buen puesto el que nos toca, aunque en el apartado anterior no salgamos bien parados.

Los primeros lugares los ocupan Cádiz, Las Palmas, Guipúzcoa y Granada, por este orden.

5.3.—*Personas que están cursando estudios universitarios. (Núm./10.000 habitantes)*

En este apartado ocupamos el lugar de privilegio. Con un indicador de 123,7 sobre la media igual a cien, la sobrepasa en 75 personas de cada diez mil habitantes, seguidos de Salamanca, de gran tradición universitaria, con un indicador de 118,2 y excediendo a la media en 57 personas de cada diez mil.

A más distancia nos suceden Zaragoza, Valladolid y Vizcaya, con índices de 109,9, 107,7 y 107,2 respectivamente, y mucho más alejadas aún las restantes provincias.

Hay que hacer notar que los datos están referidos al año 1970 y todavía no se había promocionado, como actualmente, la creación de universidades y escuelas universitarias en provincias menos desarrolladas.

5.4.—*Personas que no están cursando estudios y tienen título universitario o de técnico superior. (Núm./10.000 habitantes)*

Aquí vuelve nuestra provincia a ocupar el primer puesto. Con un indicador de 125,8 y con 215 titulados superiores por cada diez mil habitantes, excede a la media nacional nada menos 213 titulados superiores por diez mil habitantes.

Nos siguen Valladolid y Zaragoza con 128 y 111 titulados de cada diez mil habitantes, respectivamente.

La primacía casi absoluta de que disfrutamos (el 26,20 por 100 sobre los datos nacionales), se debe, sobre todo, al proceso centralizador de puestos de trabajo en

EL BIENESTAR SOCIAL

estas profesiones, injusto a todas luces. Aunque, como más arriba se señala, son datos referidos a 1970 y es probable que se hayan distribuido en la actualidad más proporcionalmente.

5.5.—*Puestos escolares en centros de educación preescolar. (Núm./1.000 habitantes)*

5.6.—*Alumnos matriculados en centros de educación preescolar. (Núm./1.000 habitantes)*

Se analizan juntos estos dos apartados por la íntima relación entre ambos.

En cuanto a puestos escolares ocupamos el puesto decimonoveno en la clasificación nacional y el decimotavo en cuanto a alumnos matriculados se refiere. Los indicadores de 101,7 y 102,2 sobre la media igual a 100, son bastante bajos excediéndola en sólo un puesto escolar y un alumno de cada mil habitantes.

Según las cifras absolutas, un 6,70 por 100 de puestos escolares están a la espera de ser ocupados.

Estos datos son referentes al año 1974, con lo que se consideran bastante aceptables.

5.7.—*Puestos escolares en centros de E.G.B. (Núm./1.000 habitantes)*

5.8.—*Alumnos matriculados en centros de E.G.B. (Núm./1.000 habitantes)*

En estos dos apartados experimentamos un notable bajón, con los lugares 50 y 39 en la clasificación nacional. Con indicadores de 86,4 y 91,5, la media nos sobrepasa en 22 y 11 puestos escolares y alumnos matriculados por cada mil habitantes, respectivamente.

Según las cifras absolutas, hay en Madrid un 5,50 por 100 de puestos escolares en centros de E.G.B. sin ser ocupados.

Parece mentira que una provincia como Madrid sea la última de España en lo que a estos indicadores se refiere y sea la primera, con diferencia, en otros a nuestro juicio menos trascendentales.

5.9.—*Puestos escolares de bachillerato. (Núm./1.000 habitantes)*

5.10.—*Alumnos matriculados en bachillerato. (Núm./1.000 habitantes)*

En estos dos capítulos ocupamos puestos muy dispares, el trigésimoprimer y el segundo de la clasificación por provincias. Con indicadores de 96,7 y 116,2, no llegamos a la media por dos puestos escolares y la excedemos en once alumnos por cada mil habitantes, respectivamente.

Según las cifras absolutas, faltan en Madrid 29.063 puestos escolares de bachillerato, lo que significa que estos 29.063 alumnos estudian por libre.

5.11.—*Puestos escolares de Formación Profesional. (Núm./1.000 habitantes)*

5.12.—*Alumnos matriculados en Formación Profesional. (Núm./1.000 habitantes)*

En estos dos apartados ocupamos los puestos trigésimosegundo y trigésimoprimer en el conjunto nacional. Con indicadores de 93,6 y 94,7 sobre la media igual a cien, nos faltan tres puestos escolares y un alumno por cada mil habitantes, respectivamente, para alcanzarla.

Según los datos absolutos, en Madrid hay un 34,42 por 100 de puestos escolares de Formación Profesional sin ser ocupados.

Parece ser que la Formación Profesional, por variadas circunstancias, no es atractiva para los madrileños y gran parte del proceso de especialización y formación de los trabajadores se lleva a cabo en la misma empresa.

6.—PROBLEMAS DE CONVIVENCIA SOCIAL

Nuestra provincia ocupa el séptimo lugar en el conjunto nacional en cuanto a este indicador negativo se refiere.

El indicador es de 103,4 sobre la media nacional igual a cien.

Los primeros lugares los ocupan Baleares, Málaga, Almería, Sevilla, Granada y Alava, por este orden.

A continuación, pasamos a comentar brevemente algunos indicadores parciales.

6.1.—*Protestos de documentos de giro en el año. (Núm./1.000 habitantes)*

En detrimento de la formalidad de los madrileños, ocupamos el sexto lugar en el conjunto nacional. Con un indicador de 109,7 sobre la media igual a cien, la superamos en 43 protestos de documentos de giro por mil habitantes en el año 1973.

6.2.—*Acojidos en establecimientos benéficos. (Núm./10.000 habitantes)*

Respecto a este indicador, 93,7, ocupamos un buen lugar en el orden nacional, el número 40, superándonos la media en seis personas por cada diez mil habitantes en el año 1974.

Confiamos en que estos datos obedezcan a la escasez de población que necesita de estos centros y no a la falta de establecimientos benéficos.

7.—ESPARCIMIENTO

Nuestra provincia ocupa el lugar número decimoquinto en el conjunto nacional en cuanto a este indicador de grupo se refiere.

El indicador es de 103,5, sobre la media agual a cien.

Analizamos brevemente, a continuación, algunos indicadores parciales.

7.1.—*Gasto anual de los hogares en esparcimiento, deportes y cultura. (Miles pesetas/persona)*

Como siempre que se trata de gastos, Madrid es la provincia española que más gasta en lo que se refiere a este apartado.

Con un indicador de 118,8 sobre la media, los madrileños gastaron en 1973-74, 5.500 pesetas por persona, excediendo a la media en 2.200.

Todo esto equivale a decir que Madrid es la provincia que más se divierte del conjunto nacional, o por lo menos la que más gasta en conseguirlo.

7.2.—*Licencias de caza y pesca en el año. (Núm./1.000 habitantes)*

Respecto a este indicador, 94,6, ocupamos el puesto 43 lugar del conjunto nacional. Es lógica la clasificación, dadas las escasas posibilidades que brinda la provincia para estos deportes.

8.—EQUIPAMIENTO DE LOS HOGARES

Nuestra provincia ocupa, después de Vizcaya, el segundo puesto en el conjunto nacional en cuanto a este indicador de grupo se refiere.

El indicador asciende a 107,6 sobre la media nacional, igual a cien.

Los datos se refieren a la encuesta que realizó el I.N.E. en el año 1975 sobre «Equipamiento y Nivel Cultural de las Familias», con lo que se consideran válidas en la actualidad.

Los datos más próximos son los de la misma encuesta referida al año 1968, en la que, con un indicador de 108,3, Madrid ocupa el cuarto lugar en el conjunto.

Analizamos a continuación, con brevedad, algunos indicadores parciales incluidos en este grupo, que podemos considerar que es el que refleja mejor que ningún otro el grado de bienestar social alcanzado.

8.1.—*Familias que habitan en casas compradas. (Núm./100 familias)*

Respecto a este indicador, ocupamos el decimotercer lugar en la clasificación nacional, frente al puesto vigesimocuarto que ocupábamos en el año 1968.

Con un indicador de 106,8, 53 de cada 100 familias madrileñas son propietarias de la vivienda que ocupan, rebasando a la media en seis familias de cada cien.

En este importante factor de estabilidad social no quedamos demasiado bien parados con el puesto decimotercero, pero hay que tener en cuenta que en 1968 sólo el 33 por 100 de las familias habitaban en casas compradas, habiendo supuesto en estos siete años un incremento del 60,6 por 100.

8.2.—*Familias que habitan viviendas construidas con posterioridad a 1955. (Núm./100 familias)*

En este capítulo ocupamos el cuarto lugar en el conjunto nacional, después de Vizcaya, Alava y Zaragoza, por este orden.

Con un indicador de 109,4, el 51,5 por 100 de las familias madrileñas habitan en viviendas con menos de veinte años de antigüedad, excediendo a la media en un 10 por 100, mientras que en 1968, sólo el 30 por 100 de las familias vivían en casas modernas, superando a la media nacional en un 21 por 100.

Integración y representatividad de las cooperativas en España

Por Rafael CARBONELL DE MASY

El desarrollo cooperativo contribuye al desarrollo comunitario en la medida en que favorece la formación de grupos intensamente unidos en sus intereses y valores comunes, pero también extensamente abiertos a una solidaridad cada vez más ancha, basada en la ayuda mutua y en la responsabilidad frente a la cooperativa y frente a la comunidad.

Cooperativas y sindicatos

La Ley General de Cooperativas de 19 de diciembre de 1974 surgió con la oportunidad del puente colgante. Intentaba salvar una amplia distancia sobre pilares en diferentes orillas.

Según frases entresacadas de la Exposición de Motivos, el primer pilar «se mantiene firme en la realidad socioeconómica de nuestro país», «respeto la tradición legislativa española»; el segundo pilar se asienta en orilla inexplorada, pues «un hecho socialmente tan crucial como la cooperación» impone «insertar el presente en el horizonte del mañana, contempla las experiencias extranjeras, en especial, las del Occidente europeo», y extiende nuestra tradición legal y nuestra realidad cooperativa «hacia logros más ambiciosos».

¡Difícil tarea! ¡Construir un puente colgante en orillas tan diversas! Por fortuna, en el cooperativismo español la legislación y la realidad cooperativa no han sedimentado con homogeneidad. El hecho cooperativo se anticipó a su veta jurídica; y el espesor y extensión de la realidad cooperativa apenas guardó proporción con las leyes que la sustentaban.

Pese a tantos eufemismos nacionalista, nunca hemos aislado el campo cooperativo de influencias externas. Algunas influencias rozaron tan superficialmente que no llegaron a sedimentar; otras ejercieron presiones tan fuertes que dieron nueva configuración a nuestro suelo cooperativo.

Así, por ejemplo, la Ley de Cooperativas de 1942 y su reglamento aludieron a la protección, vigilancia, inspección y tutela con el mismo tono de algunos artículos del Decreto Regio de 22 de marzo de 1934 y de la **Legge Sindicale** de 3 de abril de 1936 de la Italia fascista.

Para legislar sobre algunos asuntos como el entronque de la cooperativa en la Organización Sindical parecía más importante saber italiano que Derecho (1).

La Ley General de Cooperativas de 1974, en su texto originario destacó a las cooperativas como al personaje principal; el Estado y la Organización Sindical sólo facilitan su entrada y tutelan su buena actuación. La Ley afirma «la plena autonomía de gestión de las entidades cooperativas que, en todo caso, queda garantizada». Aunque tal afirmación ya estaba expresada en la misma Ley de 1942 (2), cobra un nuevo significado cuando el propio movimiento cooperativo afirma su autonomía en la integración cooperativa, en su representatividad y en su robustecimiento empresarial.

La concepción cooperativa predominante en la Ley General de Cooperativas ya no encajaba dentro del molde tradicional. Arrastrar tal molde imponía acoplamientos artificiales, un complicado malabarismo institucional (3). Si la Organización Sindical aparecía sobre el tablado, su presencia resultaba secundaria. De hecho, al extinguirse, las tareas transferidas de la Organización Sindical a la nueva Confederación Española de Cooperativas no añaden atribuciones relevantes para el movimiento cooperativo (4). Todo pa-

(1) Cr. Rafael CARBONELL DE MASY, **Cooperativismo Español e Internacional**, en revista «Fomento Social», 93 (enero-marzo), 1969.

(2) «La gestión comercial corresponderá exclusivamente a las cooperativas y a las uniones de cooperativas y en ningún caso su dependencia, con respecto a la Organización Sindical, supondrá injerencia de ésta en la gestión técnica y económica de aquella» (art. 58, Ley de Cooperación) de 2 de enero de 1942.

(3) Así la Comisión Permanente de la Federación de Cooperativas representaba simultáneamente a la Organización Sindical y a las cooperativas. (Cfr. los derogados artículos 55,1 y 56,4).

(4) Corresponde ahora a la Confederación emitir un informe sobre normas aplicables al crédito cooperativo, pero tales normas serán establecidas por el Gobierno, a propuesta del Ministerio de Hacienda, previo informe del Ministerio de Trabajo, al que se acompañará el emitido al efecto por la Confederación (art. 17,5); añadir un informe en un trámite similar cuando vayan a adoptarse medidas sobre regularización de los balances de las cooperativas (art. 21,2); emitir un informe previo a la declaración de cooperativas de interés social preferente por parte del Ministerio de Trabajo con la finalidad de reducir los aranceles notariales como también los registrales mercantiles, cuando las cooperativas los necesiten (art. 43,5); proponer una terna de liquidadores, cuando la sociedad no pueda hacer efectivo el nombramiento de liquidadores (art. 46,2).

La referencia indirecta al censo general de cooperativas que lleve la Confederación Española de Cooperativas (art. 43,4) da por supuesto esta competencia y tarea elemental de la misma Confederación.

Cfr. Real Decreto 25.081/1977 de 17 de junio, sobre transferencia de las funciones de la Organización Sindical en el orden cooperativo (B. O. del E. número, 233, de 29 de septiembre de 1977).

recía como preparado para dejar indemne al movimiento cooperativo, una vez derrumbada la Organización Sindical.

Si dejamos aparte el marco jurídico, cabe interrogarnos sobre la autonomía de las cooperativas y del propio movimiento cooperativo, así como sobre la actitud de los sindicatos ante la autonomía cooperativa.

Sin duda alguna, las cooperativas españolas afirman hoy una autonomía como organización económica, muy por encima del eventual apoyo crediticio, fiscal o político. Ahora, lo fundamental recae en la madurez del grupo asociado y en su competencia empresarial.

Carezco de suficiente información como para enjuiciar la actitud de los diversos sindicatos en torno a la autonomía cooperativa. En principio, al menos como afirmación verbal, es fácil reconocer la autonomía cooperativa; en la práctica, el empeño por apoyar el desarrollo cooperativo desde una determinada posición política o sindical puede desviar sensiblemente la orientación inicial previamente fijada por las propias cooperativas.

Aunque, según la legislación vigente, ya no temamos influencia o injerencia alguna de la Organización Sindical, no descartamos cualquier posible influencia o injerencia de algún o de algunos sindicatos o partidos políticos. Tal problemática, planteada más allá de los Pirineos, también penetra en nuestro suelo. Los enfoques son muy dispares: por ejemplo, dentro de la corriente socialista, algunos doctrinarios marxistas como Djilas o Garaudy desean un retorno del movimiento sindical al cooperativismo, como oportunidad para ofrecer un rostro más humano al socialismo, tras el exceso de empresas nacionalizadas o de huelgas sin la madurez o el coraje por asumir una responsabilidad económica.

Que los diversos sindicatos favorezcan la creación y desarrollo de empresas cooperativas, no debe extrañarnos, ni menos alarmarnos, con tal que respeten la naturaleza de una cooperativa. De este respeto a la base del movimiento cooperativo dependen la representatividad y cohesión del mismo movimiento.

Funciones económicas y funciones representativas de las cooperativas

Durante muchos años hemos clamado por una distinción entre entidades cooperativas de carácter representativo y entidades cooperativas de carácter empresarial. Tanto insistimos que casi llegábamos a olvidar la misma representatividad de las cooperativas como empresas económicas.

Una cooperativa de segundo o de ulterior grado, con verdadero poder económico, respaldada por un número significativo de socios, ¿acaso no representa un verdadero poder económico y social? Por otra parte ¿es viable una unión de cooperativas que sólo ocasional o secundariamente desempeñe actividades económicas en nombre de los asociados?

Dudamos que una asociación de cooperativas consiga representar con eficiencia a sus asociados si carece de servicios de información, de personal adecuado para interpretar la información, y más aún, si carece del respaldo permanente de las propias cooperativas asociadas e interesadas en alguna actividad o negociación económica conjunta.

La distinción entre asociación cooperativa con carácter representativo y asociación con carácter económico comienza a borrarse en bastantes países, a medida que la Federación se compromete frente a la Administración Pública o frente al mercado, y exige un compromiso permanente a sus cooperativas asociadas. Las organizaciones en la cúspide representan una solidaridad cooperativa construida sobre la ayuda mutua, desde la base.

Dentro de un enfoque de autoayuda y de solidaridad, no cabe concebir a una Confederación Española de Cooperativas ni a una cooperativa como a una entidad primordialmente receptora de ayuda estatal. Cualquier ayuda, por abundante que sea, ha de fomentar la autoayuda, y el desarrollo cooperativo; nunca, la dependencia o mendicidad institucional.

Por recordar un ejemplo, las cooperativas alemanas o norteamericanas recibieron una valiosa ayuda crediticia para crear sus propias instituciones financieras cooperativas, capaces de administrar recursos limitados y de exigir la devolución de los recursos económicos suministrados. La ayuda repercutió en la creación de potentes instituciones capaces de concurrir a los mercados internacionales de capitales y también capaces de asesorar sobre proyectos presentados por las cooperativas desde la base.

En otras palabras, importa que el órgano representativo del movimiento cooperativo respete y potencie el desarrollo de cooperativas empresarialmente organizadas, con capacidad de aglutinar recursos y de usarlos responsablemente.

Al crecer las cooperativas de tamaño o al concentrar poder económico, urge contar con órganos adecuados para controlar proporcionalmente ese poder. En gran parte depende de la propia organización interna de cada cooperativa. Pero, aun en las mejores hipótesis de la organización interna, las cooperativas necesitan disponer de sus propios servicios de auditoría, no manipulados ni por la

Administración Pública, ni tampoco aisladamente, por un órgano de gobierno de las cooperativas.

Si las cooperativas de primer grado necesitan una auditoría imparcial, ¿por qué no lo van a necesitar, con mayor razón, las cooperativas de segundo y ulterior grado?

Una Federación dedicada a la auditoría de las cooperativas no sólo ofrece mayor confianza a los socios; posibilita también que la Administración Pública delegue algunas tareas ineludibles de supervisión.

La complejidad y peculiaridad de los problemas de las cooperativas requiere una especialización en la auditoría con personal capacitado para esta misma tarea en el ámbito provincial, regional o nacional.

A través de la auditoría la Federación adquiere fuerza representativa porque realmente conoce a las propias cooperativas representadas, facilita la colaboración intercooperativa, y un ordenado crecimiento de cooperativas.

El nacimiento de cooperativas sin viabilidad de futuro perjudica al mismo movimiento cooperativo. De aquí la conveniencia de exigir un informe previo por parte de la Federación, antes de que la Administración Pública decida constituir una cooperativa.

En resumen, las asociaciones cooperativas sin actividades económicas prestan un servicio a las propias cooperativas en la medida en que apoyan su desarrollo basado en la autoayuda y autocontrol. Desde esta perspectiva revisaremos la legislación vigente sobre las Uniones, Federaciones y Confederación Española de Cooperativas.

Las Uniones de cooperativas

En la anterior normativa era difícil precisar la personalidad y capacidad jurídica de las uniones. La nueva Ley significó un avance en la ruta ya apuntada en el Reglamento de 1971: personalidad de las Uniones, representatividad y control democrático. Pero el texto inicial las consideró como «estructura básica de la organización del movimiento cooperativo», como entidades de encuadramiento obligatorio y formando «parte de la Organización Sindical a través de las Federaciones de cooperativas» (art. 54, antes de ser modificado).

La nueva Ley en su texto inicial amplió las facultades de las Uniones según la Ley de 1942: desde actividades representativas

hasta realizar actividades económicas «por cuenta y riesgo de las Uniones con sus propios medios».

Antes, al menos legalmente, se exigía a las Uniones que desempeñasen actividades económicas sólo por cuenta de las propias cooperativas encuadradas en la Unión, por iniciativa de estas mismas. Cuando apareció la Ley General de Sociedades Cooperativas de 1974, esta ampliación de facultades coincidía con el mantenimiento de un trato fiscal a las Uniones de cooperativas denegado a las cooperativas de segundo y ulterior grado.

El nuevo texto ha mermado importancia a las Uniones:

- 1) Según su actividad, cinco o más cooperativas podrán constituir una Unión. Tres o más Uniones podrán constituir una Unión de ámbito superior al de las que asocia.
- 2) Su denominación que en todo caso incluirá la palabra «Cooperativa» o «de Cooperativas», podrá comprender los términos «provincial», «regional», «nacional» o similares sólo cuando la Entidad agrupe, al menos, un tercio del censo de las cooperativas del respectivo ámbito, dedicadas a la actividad correspondiente.
- 3) No podrá negarse la admisión en una Unión, de cualquier ámbito, a la cooperativa o Unión que, respectivamente, lo solicite, siempre que sea de igual actividad y tenga su domicilio social dentro del ámbito a que se extienda la actuación de aquélla; en ningún caso podrá fundamentarse la no admisión en motivos políticos, religiosos o de raza.

Ninguna cooperativa o Unión podrá pertenecer simultáneamente a más de una Unión que persiga el mismo objeto.

- 4) Una vez inscritas en la sección especial del Registro General de Cooperativas, las Uniones adquieren personalidad jurídica y gozan de plena capacidad en sus respectivos ámbitos, rigiéndose con autonomía por sus Estatutos, siéndoles de aplicación con carácter subsidiario lo establecido en esta Ley para las cooperativas, incluso lo dispuesto sobre inspección, infracciones y sanciones.
- 5) Corresponde a las Uniones:
 - a) Representar a los miembros que asocie, de acuerdo con lo que establezcan sus Estatutos.
 - b) Mantener y asegurar la pureza del espíritu cooperativo y la armonía entre sus miembros, ejerciendo a tal fin la conciliación en las situaciones conflictivas.
 - c) Organizar para las entidades cooperativas agrupadas, los servicios de interés común de asesoramiento y revisión contable, jurídico, técnico y análogos.
 - d) Promover y orientar la formación cooperativa.
 - e) Promover las obras asistenciales.
 - f) Ejercer cualquier otra actividad de naturaleza análoga. (Artículo 54.)

Ahora, la nueva regulación de las Uniones de cooperativas las priva de sus actividades económicas. Sólo permite que prolongue las actividades económicas durante un año (5). En caso de que todos o parte de sus socios pretendan continuar con tales actividades se producirá un desdoblamiento entre la actividad representativa y encuadradora de la Unión, y la actividad económica de la Unión que podrá transformarse en una o varias cooperativas de segundo o ulterior grado. El desdoblamiento implica separación de patrimonios según actividades representativas o económicas (6).

Desaparecen algunos posibles recursos económicos de las Uniones (7), como el trato fiscal privilegiado antes denegado a las cooperativas de segundo y ulterior grado (8).

Como asociaciones voluntarias de cooperativas en el ámbito provincial, regional o nacional, las Uniones sólo valen en cuanto sus cooperativas asociadas las respaldan.

Nos queda la incógnita sobre el futuro de las Uniones. Sus servicios de interés común pueden ser desarrollados por cooperativas de primero, de segundo o de ulterior grado. Incluso lo de velar por la pureza del movimiento cooperativo, o conciliar en cuestiones conflictivas entre las cooperativas o en el seno de las mismas cooperativas corresponde también a las Federaciones y a la Confederación.

En fin, las propias cooperativas elegirán la alternativa de formar Uniones o prescindir de ellas, creando servicios comunes en las cooperativas con actividades económicas, concentrando servicios de vigilancia de la pureza del espíritu cooperativo, de conciliación, arbitraje, etc., en las Federaciones.

Es evidente que las Uniones se sitúan en una línea de actividades y servicios similares a los peculiares de las Federaciones y de la Confederación de Cooperativas. La diferencia radica en que estas últimas, en cuanto Corporaciones de derecho público, quedan vinculadas al Ministerio de Trabajo, y representan al movimiento cooperativo del ámbito geográfico propio de la Federación o Confederación.

(5) Disposición transitoria tercera, dos, del Real Decreto 2508/1977.

(6) *Ibidem*.

(7) Art. 54, siete, reformado según el mencionado Real Decreto.

(8) Real Decreto-Ley sobre «la reforma de las estructuras sindicales y reconversión del Organismo autónomo «Administración Institucional de Servicios Socio-profesionales», disposición segunda, apartado «D». (B. O. E., 8 de junio de 1977.)

Las Federaciones y la Confederación Española de Cooperativas

Tanto las Federaciones como la Confederación gozan de personalidad jurídica y de la capacidad de obrar necesaria para el cumplimiento de sus fines.

Ambas entidades son responsables de establecer sus propios estatutos, fijando su composición y organización. Al Ministerio de Trabajo sólo incumbe refrendar tales estatutos.

«En cada provincia existirá una Federación, como órgano de representación y defensa del movimiento cooperativo y de sus entidades cuyo domicilio social radique en la provincia.

No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, previo acuerdo favorable de las dos terceras partes del total del censo de las cooperativas de cada provincia afectada, e informe de la Confederación Española de Cooperativas, el Ministerio de Trabajo podrá autorizar la fusión de dos o más Federaciones Provinciales, dando lugar a la extinción de las Federaciones fusionadas y creación de una Federación interprovincial. Asimismo, y previos los mismos trámites, se podrá autorizar la creación de Federaciones de ámbito interprovincial o regional, subsistiendo las respectivas Federaciones Provinciales» (art. 55, dos).

Dentro de su ámbito territorial, corresponden a las Federaciones las mismas funciones y facultades reconocidas a la Confederación, «con las salvedades que se fijen reglamentariamente».

- a) La representación pública del movimiento cooperativo, pudiendo ejercitar las acciones legales pertinentes.
- b) Informar los proyectos de disposiciones legales y reglamentarias que se refieran directamente a las entidades cooperativas y a su movimiento.
- c) Arbitrar en las cuestiones litigiosas que se susciten entre las entidades cooperativas, o entre éstas y sus miembros, cuando ambas partes soliciten este arbitraje o estén obligadas a ello a tenor de sus Estatutos. Las normas de aplicación y desarrollo regularán este arbitraje.
- d) Informar al Ministerio de Trabajo, cuando éste lo solicite, en los casos dudosos sobre si determinada entidad pertenece o no al sector cooperativo.
- e) Participar en la vigilancia de la pureza y correcta observancia de los principios generales del movimiento cooperativo.
- f) Participar en la difusión de los principios del movimiento cooperativo, estimulando la educación y formación correspondientes.
- g) Representar el movimiento cooperativo en los distintos Departamentos y Organismos de la Administración Pública que ostenten competencias o ejerzan funciones que afecten a dicho movimiento o a las entidades cooperativas en general.

h) Proteger y defender los intereses legítimos de la cooperación y los de las entidades cooperativas en su consideración conjunta o sectorial.

i) Representar al movimiento cooperativo español en las Organizaciones internacionales, sean o no cooperativas, y ante los movimientos cooperativos de otros países.

j) Contribuir al perfeccionamiento del régimen legal e institucional del ordenamiento socioeconómico del país y participar activamente en las instituciones y organismos para su logro.

k) Orientar e impulsar las instituciones de previsión, crédito y ahorro, seguros y análogas que complementan al cooperativismo.

l) Organizar servicios de interés común para las entidades que integran el movimiento cooperativo, tales como auditoría y asesoramiento contables, asistencia jurídica en sus diversas ramas, estudios y análisis sociológicos, económicos, estadísticos y cualesquiera otros de naturaleza análoga. Estos servicios podrán ser organizados con carácter general, intersectorial o por sectores o actividades específicas.

m) Estimular las relaciones intercooperativas entre las distintas ramas y sectores de la cooperación para hacer efectivo el máximo desarrollo del principio de cooperación entre cooperativas y para potenciar, en beneficio de toda la comunidad y del movimiento cooperativo, la democracia económica-social (artículo 56, dos).

La representatividad de carácter privado de las Uniones (representa a los miembros que asocia) tórnase ahora en una representatividad pública («pudiendo ejercer las acciones legales pertinentes»; representando al movimiento «en los distintos Departamentos y Organismos de la Administración Pública»; representando al movimiento cooperativo español en las Organizaciones internacionales, etc.).

Además, la Confederación y las Federaciones informan al Ministerio de Trabajo sobre aquellos casos dudosos de pertenencia de algunas entidades al movimiento cooperativo, así como sobre cualquier medida tendente a mejorar el marco legal de las cooperativas, e incluso corresponde contribuir a mejorar el régimen institucional del ordenamiento socioeconómico y participar en sus instituciones.

La tarea de mantener la armonía, ejerciendo la conciliación en las situaciones conflictivas, peculiar de las Uniones, alcanza relieve mayor en las Federaciones y en la Confederación, capacitadas para ejercer el arbitraje cuando las entidades cooperativas o sus miembros lo soliciten o estén obligadas a ello a tenor de los Estatutos.

Pero la ampliación de facultades de la Confederación y de las Federaciones en nada debe impedir el desarrollo asociativo de las Cooperativas.

En contra de cierto recelo al libre asociacionismo cooperativo,

detectable en la Ley de 1942, la Ley de 1974 en su texto reformado señala como tarea de la Confederación y de las Federaciones todo lo que contribuya a estimular las relaciones intercooperativas, «para hacer efectivo el máximo desarrollo del principio de cooperación entre cooperativas y para potenciar, en beneficio de toda la comunidad y del movimiento cooperativo, la democracia económico-social».

Únicamente con una perspectiva democrática y solidaria es posible crear un movimiento cooperativo. Sólo dentro de esta perspectiva tiene sentido interpretar las facultades de la Confederación y de las Federaciones, sin recelo alguno por las iniciativas y responsabilidades asumidas por las diversas cooperativas en actividades comunes (educación, servicios de asesoramiento, etc.) o en actividades hoy frecuentemente complementarias del cooperativismo en España, pero que quizá, mañana, también lleguen a desarrollarse dentro del régimen cooperativo (instituciones de previsión, seguro, etc.).

Los órganos de la Confederación y de las Federaciones «serán la Presidencia y la Asamblea General, que actuará, a su vez, en Pleno y en Comisión Permanente. Aparte de representar a las cooperativas, las designaciones de un décimo más de miembros de la Asamblea General recaerán en personas de reconocido prestigio cooperativo» (art. 56, cuatro).

El régimen legal vigente evita el control de las Federaciones o de la Confederación por una clase de cooperativas (cada clase no podrá tener «más de un tercio del total de los miembros de la Asamblea»), y hasta llega a incorporar hombres de ciencia y de experiencia en el mundo cooperativo, elegidos por los representantes del movimiento cooperativo.

Finalmente, a diferencia de las Uniones, entre los recursos económicos de las cooperativas (cuotas exigidas a los socios por mayoría de dos tercios, derramas fijadas por prestación de servicios, donaciones, etc.) figuran las «partidas que le sean asignadas en las Presupuestos Generales del Estado».

Quizá tales subvenciones a Corporaciones de Derecho Público, vinculadas al Ministerio de Trabajo, como son las Federaciones y la Confederación, no encuentren aceptación unánime dentro del movimiento cooperativo; tampoco necesitan unanimidad las cuotas exigidas a los socios, pues basta la mayoría de dos tercios y que las cuotas sean refrendadas por el Ministerio de Trabajo.

En el fondo, la unidad y la economía en el desarrollo de la integración cooperativa desaconsejan la proliferación anárquica de Federaciones y Confederaciones.

Nadie dudará que el régimen legal vigente sacrifica la representatividad en aras de la unidad. Lo difícil es buscar un sistema electoral que asegure una representatividad satisfactoria para la mayoría.

Anticipar una organización del movimiento cooperativo todavía no suficientemente comprendido y deseado, puede perjudicarlo aun cuando idealmente sea preferible. Basta recordar dos experiencias opuestas de países cercanos:

El panorama cooperativo de la Italia «post-fascista» poco anima por su escasa integración: las tres organizaciones nacionales cooperativas nacen y crecen dentro de movimientos políticos diferenciados. A medida que han adquirido responsabilidad empresarial, afirman su autonomía como organización nacional, y la perspectiva política pasa a segundo plano.

En la República Federal Alemana, los dos movimientos tradicionales cooperativos (Schulze-Delitzsch y Raiffeisen) han llegado a establecer una base común de colaboración. En vez de que la política de partidos dividiese el movimiento cooperativo, los diversos intereses profesionales predominantes en cada uno de los movimientos han comprendido las ventajas de aunar esfuerzos y recursos. La creación de un potente movimiento cooperativo, frente a un mercado financiero competitivo, acompaña y fortalece su unidad y su representatividad.

Estos ejemplos nos ayudan a reflexionar el futuro del movimiento cooperativo español. (Consideramos a nuestras cooperativas demasiado conscientes de su autonomía como para encandilarse con los modelos de integración cooperativa de los regímenes comunistas europeos.)

Ni las Federaciones o la Confederación Española de Cooperativas forjan, por sí mismas, nuestro movimiento cooperativo. Afrontamos el riesgo de una libertad cooperativa; las propias cooperativas están llamadas a forjar el movimiento cooperativo. No tenemos afrontar este riesgo si favorecemos la integración cooperativa, y no toleramos injerencias manipulantes de intereses y grupos distintos de los cooperativos.

Integrar significa unir actividades dentro de objetivos comunes. A veces la unión de actividades fluye de la unión de instituciones; y a veces, la unión de actividades es el punto de partida que termina en la unión de instituciones.

La integración cooperativa en cuanto expresa la unión voluntaria de actividades y de cooperativas, marca el grado de madurez de un movimiento cooperativo. Asimismo señala el grado de sinceridad de un Estado en apoyar el desarrollo cooperativo.

Simultáneamente detecta el desarrollo cooperativo y el desarrollo comunitario. Porque, a fin de cuentas, el desarrollo cooperativo contribuye al desarrollo comunitario en la medida en que favorece la formación de grupos intensamente unidos en sus intereses y valores comunes, pero también extensamente abiertos a una solidaridad cada vez más ancha, basada en la ayuda mutua y en la responsabilidad frente a la cooperativa y frente a la comunidad.

La industria farmacéutica en España

Por Vicente DONOSO
Instituto Fe y Secularidad

PARTE III: LA REPRODUCCION DEL CAPITAL SOCIAL

Si en un capitalismo más libre y competitivo, con un mercado más transparente, el proceso de valorización del capital se puede considerar concluido en la fase de la producción, pudiéndose identificar la circulación o proceso de venta con la fase de la realización de la plusvalía, en la industria farmacéutica la valorización del capital que se apoya en la esfera de la circulación no sólo no es un fenómeno marginal a la producción, sino que es el núcleo mismo de la estrategia del gran capital farmacéutico.

Hemos procurado en la parte anterior (1) cuantificar la presencia extranjera en el Capital de los laboratorios farmacéuticos. En esta parte queremos profundizar el tema de la dependencia desde otro ángulo: aquél que nos ofrece el estudio de las condiciones de la reproducción del Capital. Al exponer dichas condiciones aparecerá claro cuáles son los puntos cruciales en los que el Capital farmacéutico español puede ver interrumpido su ciclo al estar subordinado al Capital extranjero.

La afirmación evidente de que la producción sólo puede continuar en la medida en la que se renueva constantemente el ciclo del capital, reviste una gran complejidad si se quieren analizar cuáles son las condiciones reales y concretas que en una determinada industria posibilitan la continuidad del ciclo de dicho capital.

Abordaremos la problemática en dos grandes apartados: 1) La reproducción de *las condiciones sociales de la producción*: en donde sólo trataremos de *recordar* brevemente cuestiones importantes que fácilmente se olvidan. 2) La reproducción de *las condiciones materiales de la producción*; en donde expondremos cuestiones relativas a la venta de los productos, materias primas, tecnología, etc.

1. LA REPRODUCCIÓN DE LAS CONDICIONES SOCIALES DE LA PRODUCCIÓN

La continuidad del ciclo del capital social sólo se puede garantizar en la medida en que suponemos una *cierta estabilidad* (2) de las condiciones de la producción que

(1) Publicada en *Revista de Fomento Social*, núm. 129, enero-marzo 1978, páginas 79-90.

(2) Con el adjetivo «cierta» queremos aludir a dos hechos: 1) el distanciamiento respecto a la ideología del «equilibrio», incluso del equilibrio de la reproducción a escala ampliada. Por muy útil que pueda ser a veces la abstracción del «equilibrio», no podemos perder de vista que, como efecto de la «ley del valor», las ramas de la industria se encuentran sometidas a procesos constantes de reestructuración y cambio

garanticen la reproducción de dicho capital. En una rama doblemente internacionalizada como es la farmacia esto requiere, antes que nada, el mantenimiento de la división internacional del trabajo. Decimos que la farmacia está doblemente internacionalizada: 1.º) por su dependencia de la rama química altamente internacionalizada. Las grandes multinacionales de la farmacia no sólo presentan una dependencia *histórica* respecto a las empresas químicas, sino *orgánica* en cuanto que se siguen desarrollando en su mayoría como una sección especial dentro de los grandes conglomerados químicos. 2.º) Porque la farmacia en sí misma está internacionalizada tanto a nivel de los productos (circulación internacional, nivel de calidad...) como de los procesos de producción (mercado mundial de tecnología...) y canales de inversión y financiación.

Una vez observado lo anterior diremos que *la condición fundamental de la reproducción de las condiciones sociales de la producción es la renovación de la relación capitalista que consiste en la separación de los trabajadores de los medios de producción, apropiados por los capitalistas, y la necesidad de la consiguiente venta de la fuerza de trabajo al capital. Cómo se ha escrito «el proceso de producción capitalista, considerado en su conjunto o como proceso de reproducción, no sólo produce mercancías, no sólo plusvalía, sino que produce y reproduce la relación misma de capital: capitalistas de un lado y trabajadores asalariados de otro»* (3).

Es esta *separación* constantemente repetida la que posibilita la existencia misma del capitalismo. No nos vamos a detener en ella. Sólo concretaremos algunos de sus aspectos en la industria de la farmacia.

Si calculamos en un 42,46 por 100 el grado total de penetración extranjera en el Capital de las empresas dedicadas a la fabricación de productos farmacéuticos y especialidades (4), esto supone que de los 33.260 empleados de esta rama, el capital extranjero compra la fuerza de trabajo de unos 14.000 (5).

También debemos suponer, como hemos apuntado al principio, que se reproduce *la división internacional del trabajo*, que vale tanto como decir que los agentes y medios de producción españoles deben ocupar su puesto específico dentro del sistema de lugares y funciones que configuran la industria farmacéutica a escala mundial. Este puesto puede ser caracterizado brevemente como de subordinado: centrado principalmente en la fabricación de especialidades y teniendo que encontrar en el mercado internacional la tecnología, el equipo y los productos intermedios necesarios para continuar su ciclo.

También se requiere la reproducción de *la división del trabajo en el interior de la propia industria española*. La manifestación visible de este fenómeno sería la división en laboratorios grandes-medianos y laboratorios marginales (unos 300 con el 2 por 100 del mercado), en cuanto que esta división revela la que se da a nivel de producción reservándose los primeros los procesos más complicados y costosos y los productos de más alta tecnología y los últimos los productos de consumo casero: antidolorosos, antipiréticos, etc.

2. LA REPRODUCCIÓN DE LAS CONDICIONES MATERIALES DE LA PRODUCCIÓN

«Frente a aquellos que creen ingenuamente que el dinero, la maquinaria y los stocks de mercancías, considerados aisladamente como cosas *son* capital,

tanto en los procesos de producción como en la circulación de los productos. 2) Pero también queremos aludir a un fenómeno complementario del anterior: que sólo en la medida en la que se da algún grado de *estabilidad* (a través de crisis parciales, reestructuraciones del sector, etc.), se puede hablar de reproducción del capital.

(3) E. M. UREÑA: *Karl Marx Economista* (lo que Marx realmente quiso decir), Ed. Tecnos, Madrid, 1977, pág. 107.

(4) Según los datos del Estudio publicado en ICE, núm. 493.

(5) Este cálculo es solo aproximado, ya que para que fuera exacto habría que suponer que la relación capital-trabajo en aquellas empresas penetradas por el capital extranjero, es la misma que para el conjunto de la industria farmacéutica. En realidad todo hace pensar que esta relación es superior en las empresas en que aparece capital extranjero, por lo que la cifra estaría algo sobrevalorada.

Marx mostrará que *el capital sólo es un flujo* continuo y constantemente renovado que va tomando sucesivamente esas tres formas» (6).

En el proceso de su reproducción el capital recorre un ciclo que podemos esquematizar así (cada variable sigue a o procede de la anterior):

$$D - M \left\{ \begin{array}{l} F_t \\ M_p \end{array} \right. \dots P \dots M' \left\{ \begin{array}{l} M \\ n \end{array} \right. \left\{ \begin{array}{l} - \\ - \end{array} \right. \left\{ \begin{array}{l} D \\ d \end{array} \right. \left\{ \begin{array}{l} M \\ m \end{array} \right. \left\{ \begin{array}{l} F_t \\ M_p \end{array} \right. \dots P' \dots M' - D'$$

En el que:

- D = capital dinero
- M = capital-mercancía
- F_t = fuerza de trabajo
- M_p = medios de producción
- P = proceso productivo
- m = plusvalía en forma de mercancía
- d = plusvalía en forma de dinero

A lo largo de este ciclo el capital adopta las tres formas funcionales siguientes:

- capital dinero
- capital productivo
- capital mercancía,

cuyos respectivos ciclos se pueden aislar, a efectos de análisis, del ciclo total. Tenemos así:

I) *El circuito del capital-dinero*

$$D - M \left\{ \begin{array}{l} F_t \\ M_p \end{array} \right. \dots P \dots M' - D'$$

II) *El circuito del capital-productivo*

$$P \dots M' - D' - M' \left\{ \begin{array}{l} F_t \\ M_p \end{array} \right. \dots P$$

III) *El circuito del capital-mercancía*

$$M' - D' - M' \left\{ \begin{array}{l} F_t \\ M_p \end{array} \right. \dots P \dots M' \quad (7)$$

En este trabajo nos vamos a referir especialmente a los circuitos del *capital productivo* y del *capital mercancía*, aludiendo sólo de manera breve al circuito del *capital dinero*.

Aunque estas tres formas funcionales del capital son excluyentes entre sí, en el sentido de que una determinada fracción del capital global debe recorrerlas *sucesivamente*, esto no implica que en el conjunto del capital social no puedan aparecer

(6) E. M. UREÑA, O. c., pág. 115. Subrayado nuestro.

(7) Véase K. MARX: *El Capital*, Libro II, sección 1.ª: «Las metamorfosis del capital y su ciclo»; CH. PALOIX: *Las firmas multinacionales y el proceso de internacionalización* (especialmente el c. 5.º), Siglo XXI, Madrid, 1975; CH. PALOIX: «The Internationalization of Capital and the Circuit of Social Capital», en la obra Colección: *International Firms and Modern Imperialism*, editor Hugo Radice, Penguin Books, England, 1975, págs. 63-88.

simultáneamente. Y, de hecho, aparecen. En un momento dado, en un país, encontramos dinero, medios de producción y mercancías coexistiendo y desempeñando cada uno su función de capital-dinero, capital-productivo y capital-mercancía. Esto significa que en el conjunto del capital social, estas tres formas funcionales tienen una independencia y «consistencia» propias de tal manera que podemos hablar de tres grandes fracciones del capital a cuya gestión aparecen ligados determinados grupos de capitalistas, dando así origen a una primera división de la clase burguesa.

Cada grupo de capitalistas surge y se consolida gestionando y garantizando la conversión de una determinada forma funcional del capital, y del esfuerzo de los tres grupos resulta el recorrido incesante del ciclo completo que debe realizar el capital social para que la continuidad de la producción no se vea obstaculizada:

- la *burguesía financiera* se encargará entonces de gestionar la *forma monetaria* (prescindimos ahora de la problemática más compleja del papel del capital financiero (8),
- la *burguesía industrial* gestionará el capital en su *forma productiva* (entendiendo ésta en sentido restringido de capital industrial),
- la *burguesía comercial* gestionará la *forma mercancía* del capital.

En el análisis de una rama particular, por ejemplo la farmacia, esto significa que aparecen comprometidos los intereses de las diversas fracciones de la burguesía en la reproducción del capital correspondiente.

Aunque estamos especialmente interesados en la problemática de los laboratorios, es decir, de las unidades de producción y por tanto del Capital productivo en sentido restringido (= capital industrial), iniciaremos el análisis por el circuito del Capital-mercancía por las razones que expondremos.

2.1. El circuito del capital mercancía (9)

2.1.1. Justificación del punto de partida

Hoy día se ha acentuado para las empresas multinacionales de los ramos más internacionalizados (siderurgia, electrónica, química, etc.), el carácter *dominante* del proceso de circulación de mercancías, punto de origen del capital-mercancía. Como escribe Paloix «las reestructuraciones industriales que, en apariencia, efectúa el capital financiero, no son otra cosa la mayoría de las veces, que el efecto de la reestructuración de los circuitos de circulación de mercancías, de la ampliación y diferenciación de esos circuitos, cuya dominación queda *impresa* en las operaciones productivas» (10).

Si bien el proceso de producción sigue siendo determinante en última instancia, el proceso de circulación aparece como dominante en cuanto que es, hoy más que nunca, la *condición de la expansión de las fuerzas productivas* y es el que orienta dicha expansión en una u otra dirección. A nuestro juicio aquí radica la razón profunda de las cláusulas que en los contratos de compra-venta de tecnología aparecen restringiendo la exportación de productos desde el país cedatario (o, lo que viene a

(8) Véanse las sugerentes hipótesis de Paloix sobre el capital financiero en *Las firmas multinacionales y El proceso de internacionalización*, págs. 19 y sgs.

(9) No vamos a exponer en detalle todo lo relativo a las características del producto y de su comercialización. Resaltaremos aquellos elementos, tanto del producto como de la política comercial, que nos parecen más relevantes en orden a la conversión del capital-mercancía en dinero como paso necesario para la reproducción del capital total.

(10) CH. PALOIX: *Las firmas multinacionales y el proceso de internacionalización*, O. c., pág. 22.

obedecer al mismo mecanismo, obligar a importar del país cedente). Vaitzos, después de analizar los contratos de transferencia de tecnología en los cinco países del Pacto Andino, concluye:

«Así, en los cuatro países—se refiere a Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú—donde se pudieron obtener cifras exactas, alrededor del 81 por 100 de los contratos prohibían las exportaciones totalmente y el 86 por 100 tenían algún tipo de cláusula restrictiva de las exportaciones. En Chile, más del 72 por 100 de los contratos prohibían las exportaciones totalmente» (11).

A conclusiones menos drásticas, pero también notables, llegaba el informa de la UNCTAD sobre España:

«En el 44 por 100 de los contratos se prohibían totalmente las exportaciones y en otro 26 por 100 intervenían restricciones menos severas; en un 28 por 100 no se especificaba restricción alguna. Estas cifras fijan, efectivamente, un *mínimo* a la incidencia de las limitaciones a la exportación, pues el que no se mencionen de modo explícito en el contrato, no significa forzosamente que no existan» (12).

Este interés de reservarse las áreas de mercado confirma lo que escribe Paloix: «La multinacional es, en primer lugar un problema de circulación más que de producción, de circulación mundial más que de producción mundial» (13). Lo cual es especialmente claro en el caso de la farmacia. Los gigantes de esta rama dominan un porcentaje relativamente reducido del mercado interior en comparación con los de otras ramas de la industria, siendo corriente para la farmacia porcentajes del 2 por 100-5 por 100 para las grandes firmas. Incluso la MERCK no realiza un porcentaje superior al 10 por 100 en los Estados Unidos. Esto pone de manifiesto, entre otras cosas, la necesidad de mercados exteriores como condición ineludible de la propia expansión, siendo la ampliación de sus circuitos de comercialización uno de los pivotes básicos de la estrategia de las multinacionales farmacéuticas. De hecho, las ventas de las más grandes compañías farmacéuticas han crecido a una tasa superior a la de la industria como un todo, lo cual, a su vez, ha permitido el crecimiento de su producción a un ritmo superior al del producto nacional bruto en casi todos los países (14).

En el caso español, la compañía que en 1973 detentaba la mayor porción del mercado era CIBA-GEIGY con un 2,2207 por 100 (15), porcentaje exiguo en comparación con los líderes de otras ramas industriales, por ejemplo, vehículos, en donde SEAT realiza aproximadamente el 29 por 100 de las ventas brutas.

La importancia de estos circuitos comerciales en los que se realiza la conversión del capital-mercancía se ha expresado con el término *poder de mercado* (16), acuñado para designar el dominio de un mercado por las grandes empresas lo que les permite obtener beneficios mayores de los que obtendría en situación competitiva.

(11) C. VAITZOS: «The process of commercialization of thecnology in the Andean Pact», en la obra *International Forms and Modern Imperialism*, pág. 193.

(12) Secretaría de la UNCTAD: «Principales cuestiones que plantea la transmisión de tecnología. Estudio monográfico sobre España.» N. U., TD/B/AC. 11/17, Ginebra, 1974. Texto mecanografiado, pág. 33, párrafo 73. Véase un análisis de este informe en Peter O'BRIEN: «Tecnología extranjera e industrialización: el caso de España», ICE, núm. 513, mayo 1976, págs. 33-49.

(13) CH. PALOIX: *Las firmas multinacionales y el proceso de interna.*, O. c., página 85.

(14) Véase CH. LEVINSON, *The Multinational pharmaceutical Industry*, Ginebra, 1973, pág. 17.

(15) Según L. ARRANZA, a. c., pág. 6.

(16) S. LALL emplea este término tomándolo del análisis de la «Industria farmacéutica americana» que hace WALKER. Cfr. S. LALL, «Dependencia tecnológica, industria farmacéutica internacional. Un caso a estudio», ICE, núm. 513, mayo 1976, página 51.

Creemos que lo dicho basta para justificar de manera general el comienzo del análisis por el circuito del capital-mercancía.

2.1.2. Los pilares básicos de la conversión del capital-mercancía en dinero

El punto crucial del ciclo del capital-mercancía es el que se simboliza en M^3-D^3 : conversión del capital-mercancía en dinero como condición de la no interrupción del ciclo del capital total. Uno de los rasgos distintivos de la industria farmacéutica es la complejidad que reviste este paso que, a nivel formal, se expresa de una manera tan sencilla.

Los pilares básicos en que se apoya la conversión del capital-mercancía nos parecen los siguientes:

A) *La expansión del mercado global*

El incremento medio de la producción farmacéutica en España durante la década de los 60 se ha estimado en un 20 por 100, descendiendo en la actualidad a un 16 por 100 y siendo previsible lograr una estabilización de un 10-12 por 100 para los próximos años (17).

No obstante la diferencia de estimaciones sobre el crecimiento del mercado mundial (18), se puede concluir que, en general, el mercado español ha presentado hasta ahora unas tasas de crecimiento superiores a la media mundial. Esta expansión creemos que se ha apoyado preferentemente en el crecimiento de la demanda proveniente de la Seguridad Social por un doble camino:

a) *Crecimiento relativo*: como se aprecia en el siguiente cuadro 7: la demanda proveniente de la Seguridad Social no ha cesado de crecer llegando a suponer en 1974 el 70,24 por 100 del mercado total, mientras que el mercado privado veía reducirse su participación de manera relativa hasta un 29,76 por 100.

CUADRO 7
CONSUMO DE MEDICAMENTOS DEL MERCADO GENERAL
Y DEL I. N. P. (19)

(En millones de pesetas)

	1970	1971	1972	1973	1974
Ventas al mercado privado a P. V. P.	22.152	23.343	21.949	24.665	26.110
Ventas al I. N. P. y a otras entidades de la Seguridad Social a P. V. P.	26.157	34.168	41.352	53.460	61.635
Mercado total a P. V. P. ...	48.309	57.511	63.301	78.125	87.745
Porcentaje del mercado privado en relación al mercado total	45,85	40,59	34,67	31,57	29,76
Porcentaje del I. N. P. en relación al mercado total ...	54,15	59,41	65,33	68,43	70,24

(17) «La industria farmacéutica analizada por Federico MAYOR DOMINGO». *Fomento de la producción*, núm. 719, 1-XII-1976, pág. 21.

(18) L. ARRANZ, «El poder de los laboratorios multinacionales», *a. c.*, pág. 7, estima este crecimiento con un 15 por 100. Por su parte S. LALL, citando al *Financial Times*, lo estima en 17 por 100 para 1971-73.

(19) Tomado de *Investigación sobre...*, pág. 564.

b) Pero además la demanda de la Seguridad Social ha aumentado *de manera absoluta* según se desprende del mismo cuadro anterior consultando el renglón de «Ventas al I. N. P. y a otras entidades de la Seguridad Social a P. V. P.».

Incluso deduciendo los diversos descuentos de que goza la Seguridad Social, las tasas de aumento son importantes aunque desiguales:

CUADRO 8
 COSTE NETO DE LA PRESTACION FARMACEUTICA
 PARA LA SEGURIDAD SOCIAL (20)

AÑOS	Gastos de farmacia — Miles de pesetas	Porcentaje anual de aumento
1970	17.985.000	—
1971	23.808.000	32,4
1972	30.401.000	27,7
1973	40.713.000	33,9
1974	47.647.000	17,0

Claro que si reducimos dichos gastos a pesetas de 1970 los incrementos son mucho menos espectaculares:

CUADRO 9
 GASTO DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN PRESTACION FARMACEUTICA
 (MILLONES PTAS.)

Año	Ventas corrientes	% incremento	Pesetas 1970	% incremento
1970	21.573		21.573	
1971	28.030	29,9	26.517	22,9
1972	36.119	28,8	31.966	20,54
1973	49.632	37,4	39.855	24,68
1974	56.957	14,7	38.788	— 2,68

FUENTE: Elaborado a partir de datos del I. N. P. (21).

Con todo, los aumentos son importantes en el período 1971-1973. Las razones que nos parecen explicar más satisfactoriamente este hecho son:

- El incremento del número de beneficiarios que pasan de ser 20,5 millones aproximadamente en 1970 (= 62 por 100 aprox. del total de la población) a 28,5 millones en 1974 (= 80 por 100 aproximadamente del total de la población).
- El incremento de consumo por beneficiario: un indicador de este incremento nos lo puede proporcionar el número de «recetas» extendidas por año que pasó de ser cerca de 200 millones en 1970 a 328 millones en 1974. Esto unido al aumento del coste medio por receta (1970 = 103,98 pesetas; 1973 = 155,67 pesetas), puede proporcionar otra explicación de los incrementos registrados en los gastos en productos farmacéuticos por la Seguridad Social.

(20) Tomado de: *Investigación sobre...*, pág. 655.

(21) Véase *Investigación sobre...*, págs. 661-62.

De todo lo anterior concluimos que *la ampliación del mercado global, por medio del mecanismo de la Seguridad Social* ha sido y es uno de los pivotes claves por los que el capital-mercancía de la industria farmacéutica española ha visto garantizada su salida. Ahora bien, es previsible que, a medida que se alcanza el techo de asegurados, los ritmos de crecimiento del mercado por este mecanismo se vean «ralentizados» siendo necesario encontrar medios alternativos si la expansión de la industria quiere continuar a ritmos parecidos a los actuales.

De hecho el porcentaje que representan las prestaciones farmacéuticas dentro del conjunto de gastos de la Asistencia Sanitaria ha disminuido en los últimos años, aunque con fluctuaciones. Dicho porcentaje fue el siguiente:

1970	50,3	
1971	51,51	
1972	48,52	
1973	48,95	(22)
1977	29 %	(23)

Los datos anteriores manifiestan una tendencia hacia una fuerte reducción relativa de los gastos en farmacia de la Seguridad Social, y nos plantean la cuestión de si, en un futuro próximo, el crecimiento absoluto de dicho gasto será suficiente para garantizar una salida cómoda a los productos de la industria a los ritmos a que está acostumbrada. De no ser así se crearía un grave problema de conversión del capital-mercancía en dinero.

B) *La compartimentación del mercado*

Aunque hemos puesto de relieve que las grandes empresas farmacéuticas dominan una porción de mercado relativamente pequeña en comparación con lo que ocurre en algunos otros sectores, sin embargo cuando se estudia el mercado por *subclases terapéuticas* (24), los porcentajes de participación en el mercado crecen de modo impresionante. Véanse los siguientes datos suministrados por el Consejo General de Colegios Oficiales de Farmacéuticos:

El laboratorio de más venta representa el 43 por 100 de las ventas de la subclase.

Los cinco laboratorios de más venta representan el 81 por 100 de las ventas de la subclase.

Los diez laboratorios de más venta representan el 92 por 100 de las ventas de la subclase.

El resto de los laboratorios de más venta representan el 8 por 100 de las ventas de la subclase (25).

Esto significa que un análisis compartimentado del mercado manifiesta un fuerte grado de oligopolio que constituye un pilar clave de la realización del capital-mercancía. Más adelante expondremos algunos de los mecanismos por los que este «poder de mercado» se crea y se conserva a pesar de los efectos negativos que tiene sobre los precios y el consumidor.

(22) Datos tomados de *Investigación sobre...*, pág. 608.

(23) Tomado del «Boletín del Consejo General de Colegios Oficiales de Farmacéuticos», núm. 30, pág. 11.

(24) Si consideramos a los *antibióticos* como un grupo o una clase terapéutica, las penicilinas y las cefalosporinas serían subgrupos o subclases terapéuticas. Dentro de las *vitaminas*, por ejemplo, podríamos distinguir las subclases de las hidrosolubles (vitaminas B) y las no-hidrosolubles (vitaminas A), etc.

(25) *Mercado Farmacéutico Español*, primer semestre 1972, Publicaciones del Consejo General de Colegios Oficiales de Farmacéuticos, pág. 27.

C) *La imposición de marcas de fábrica*

Algunas de las técnicas de *marketing* tienen un relieve especial en relación al tema que estamos analizando. Tal es el caso de *las marcas de fábrica* para designar los fármacos. Frente al uso de la fórmula química, o del *nombre genérico* (26) los laboratorios dirigen todo su esfuerzo a imponer marcas de fábrica registradas a lo que dedican sumas enormes gastadas en propaganda (9.671 millones de pesetas en 1974 que equivale al 15 por 100 del valor de la producción a precios de Laboratorio). Se trata de habituar tanto al médico como al paciente al uso no de un producto genérico, sino del mismo producto bajo su marca comercial. No es de extrañar, por tanto, que «el sector farmacéutico sea el más importante internacionalmente en cuanto al registro de marcas se refiere, y este hecho tiene importantes repercusiones mundiales» (27). Las grandes empresas farmacéuticas han tenido un éxito completo en la imposición de las *marcas* frente a los *genéricos*. En Gran Bretaña el consumo de productos de marca era del 2 por 100 en 1948, mientras que en 1966 ese porcentaje se elevaba al 73 por 100. En USA nueve de cada 10 médicos prescribe productos de *marca*. Lo mismo puede decirse para Italia, Alemania, Holanda, Francia, Suiza (y, podríamos añadir, España dada nuestra dependencia del mercado mundial). Añadamos que a los farmacéuticos les interesa la venta de *marcas* ya que rinden más beneficio (28).

Podemos hacernos una idea de lo que ocurre en España cotejando los siguientes datos:

CUADRO 10

	Presentación	Cantidad Total de Produc.	P. V. P.	Precio/Kg.
Valium	25 compr. 5 ml.	0,125 gramos	82,70	661.600
Librium	25 compr. 5 ml.	0,125 gramos	55,20	441.600

FUENTE: *Fomento de la producción*, núm. 643, Barcelona, 1, junio 1973.

El precio del Diazepan, nombre químico del Valium, era de 30-45,55 dólares/kg (= 1.725-2.620 pesetas-/kg. al cambio del dólar de 57,5 pesetas vigente en 1973) en Estados Unidos. Esto significa una diferencia de precio a favor del producto de marca español respecto a su genérico químico en Estados Unidos de más de 250 veces.

De modo similar el clordacepoxido, nombre químico del Librium, costaba en Estados Unidos, entre 18,90 y 20 dólares por kg. (= 1.081-1.150 pesetas por kg. al cambio del dólar vigente en 1973), es decir, menos de 380 veces el precio del producto comercializado bajo su marca en España (29).

Cierto que hay factores que explicarían parte de esa diferencia: el hecho de que en el precio del Librium y Valium se incluyen costes no solo de producción, sino de

(26) «Se solicitó de la Organización Mundial de la Salud que confeccionase una lista internacional de nombres no registrados, que ha sido adoptada por la mayoría de los países y se cita en la farmacopea de cada país. A estos nombres se les conoce por *nombres genéricos* y a los medicamentos que se venden bajo tales denominaciones por *medicamentos genéricos*; ejemplos bastante conocidos pueden ser la tetraciclina, el cloranfenicol y el diazepam», Peter O'BRIEN, *Las marcas, la industria farmacéutica internacional y los países en vías de desarrollo*, ICE, núm. 523, marzo 1977, página 53. (Subrayados nuestros.)

(27) Peter O'BRIEN: *Las marcas, la industria farmacéutica internacional y los países en vías de desarrollo*, ICE, núm. 523, pág. 51.

(28) CH. LEVINSON, O. c., pág. 50, ICP, Ginebra, 1973.

(29) Véase los datos enr LEVINSON, O. c., pág. 60.

comercialización, envasado, etc., propios de un producto final; el que los precios de referencia de Estados Unidos pertenezcan a Compañías que en ocasiones pueden calificarse de «piratas» (30), etc.

A pesar de todo quedaría aún un buen trecho de la escandalosa diferencia de precios sin explicar.

Según LEVINSON (31) un factor que influye decisivamente en el cuadro de precios, si es que no es el más influyente, es la práctica de prescribir y vender los productos por su nombre de marca, que no tiene ninguna referencia a propiedades mayores o más seguras, sino que cumple una función puramente comercial, que se traduce en enormes diferencias de precios en detrimento del consumidor. Estas diferencias alcanzan hasta el 1.000 por 100 *sin que por ello decaiga la participación del producto en el mercado mundial*, incluso en países en los que no existe la protección del sistema de patentes.

El siguiente *cuadro* pone de manifiesto las fuertes diferencias de precios existentes entre los productos de marca de las multinacionales y los de «otras empresas» (32).

CUADRO 11

PRECIOS DE DISTINTOS PRODUCTOS OBTENIDOS POR LAS MULTINACIONALES Y OTRAS EMPRESAS

NOMBRE QUIMICO	Nombre comercial	Precio por kilogramo en \$	
		Empresa multinacional	«Otras» empresas
Chlordiazepoxido	Librium	1.250,00	18,90- 20,00
Diazepan	Valium	2.500,00	30,00- 45,55
Sulfafurazol	Gantricin	35,00	7,20- 8,75
		15,00	
Nitrazepan	Nogadon	2.088,00	108,70
Ampicilina	Pentrexil	420,00	162,50-200,00
Tetraciclina Base	Bristaciclina	110,00	23,50- 26,00
Erytromycina	Ilosone	275,56	100,00-145,50
Prometacina	Deinal	140,00	17,75- 21,00
Indometacina	Indocid	320,00	72,50-110,00
Metrenidiazol	Flagil	38,00	11,15- 14,80
Acetazolamida	Diamox	53,00	13,50- 16,85
Tolbutamida	Rastinon	28,00	2,40- 3,20
Furosemida	Lasix	1.177,00	77,00-100,00
Cloranfenicol	Chloromycetin	70,00	13,00- 15,95

FUENTE: Datos publicados por el Gobierno colombiano (UNITAR Research Report 14). Citado por LEVINSON: *The Multinational Pharmaceutical Industry*. Ginebra, 1973.

Lo anterior pone de relieve un rasgo fundamental de la estrategia de la valorización del capital farmacéutico, también observable en otras ramas altamente internacionalizadas: el hecho de la ampliación del proceso de valorización del capital para las empresas líderes del sector. Si en un capitalismo más libre y competitivo, con un mercado más transparente, el proceso de valorización se puede considerar concluido en la fase de la producción, pudiéndose identificar la circulación con la

(30) Cfr. LEVINSON, O. c., pág. 59.

(31) LEVINSON, O. c., pág. 47.

(32) LEVINSON, O. c., pág. 60; CRUZ-ROCHE, a. c., pág. 104.

fase de la realización de la plusvalía, hoy día podemos hablar de un desplazamiento del proceso de valorización de la esfera productiva a la esfera de la circulación. Esta no es ya *únicamente* el lugar de realización de la plusvalía, sino *además* el lugar donde las grandes empresas finalizan la valorización del capital mediante la apropiación de la plusvalía de otras empresas o sectores. Esta apropiación de plusvalía (o esta nueva forma de valorización) es cualitativamente distinta de la que se produce, dicho en términos clásicos, mediante la «formación del precio de producción», en que ésta se reparte en proporción al capital total invertido y en la que existiría una cuota media de beneficio (33). En esta nueva forma de valorización la plusvalía no se apropia en proporción al capital total, sino en virtud del dominio del proceso de circulación, uno de cuyos puntales es la imposición de la *marca* de fábrica. Si tenemos en cuenta que las desviaciones del 1.000 por 100 entre precios de productos de *marca* y su equivalente genérico son frecuentes y duraderas, llegamos a la conclusión de que la valorización del capital que se apoya en la esfera de la circulación no solo no es un fenómeno marginal a la producción, sino que es el núcleo mismo de la estrategia del gran capital farmacéutico. Al mismo tiempo, estas desviaciones escandalosas con las que opera dicho capital le permite adoptar posturas flexibles y diversificadas en los distintos mercados. De este modo lo que en España aparece con diferencias de 200 ó 300 veces, se vende en Canadá, en India o en Gran Bretaña a 25 ó 140 veces más (34) siempre dependiendo de la estrategia global del capital.

La traducción empírica y contable del éxito de estas estrategias es la existencia de un alto nivel de rentabilidad *net*a de la industria en todos los países, varios puntos por encima de la rentabilidad de otras ramas importantes como por ejemplo, la del acero (35).

Este mecanismo de valorización se explica si tenemos en cuenta las características técnicas de la producción del sector a escala internacional. Según LEVINSON y S. LALL (36), las ventajas de la escala no son tan obvias en la función de producción de la industria farmacéutica como en otras industrias, como por ejemplo, la química de base en la que han sido expulsadas las pequeñas empresas. En la industria farmacéutica prácticamente no existen economías de escala en la producción. Esta afirmación parece que no sería aplicable a la industria española en la que, según el estudio de Tomás MENDEZ (37), se dan economías de escala muy importantes en la fabricación de productos farmacéuticos. No vamos a entrar profundamente en esta cuestión. Únicamente sugeriremos que la disparidad de apreciaciones puede brotar de la falta de homogeneidad de la industria farmacéutica española con la mundial de los países avanzados. No se daría una sustituibilidad perfecta ni por el lado de la oferta (materias primas, procedimientos técnicos, etc.), ni por el lado de la demanda (producto final) que es la condición que haría teóricamente homogéneo el concepto de industria (38). Además el material estadístico disponible en España, incluso sometido a fuertes correcciones y revisiones, podría conducir a resultados sesgados. En cualquier caso, y dada la dependencia a través de la inversión directa, la tecnología, las patentes, las marcas y los sistemas de *marketing*, de la industria española, ésta no puede sino reproducir, en menor escala, las pautas de valorización de las grandes empresas multinacionales. Dichas empresas no se apoyan en las ventajas de una función de producción creciente, sino en la circulación y venta masiva que les permite la obtención de un cuantioso *cash-flow* que sirve, a su vez, de plataforma

(33) Prescindiendo de la compleja y, a veces, bizantina problemática, de la «transformación de los valores» en «precios de producción», nos parece que lo que se desprende de dicha «transformación» es los dos modos de valorizar el capital en dos situaciones estructuralmente diversas del capitalismo. Véase el planteamiento que del problema hace K. MARX: *El Capital*, libro III, cap. 9.

(34) Véase CRUZ-ROCHE, *a. c.*, pág. 105; S. LALL, *a. c.*, pág. 52; O'BRIEN, ICE, número 513, pág. 47.

(35) Véanse ejemplos en LEVINSON, *O. c.*, pág. 51; OCDE, *Écarts Technologiques, Produits pharmaceutiques*, París, 1969, pág. 76; S. LALL, *a. c.*, pág. 52.

(36) LEVINSON, *O. c.*, pág. 20; S. LALL, *a. c.*, pág. 53.

(37) TOMÁS MÉNDEZ, *Economías de escala en la industria*, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1975. Véanse los cuadros finales de resumen del estudio.

(38) TOMÁS MÉNDEZ, *O. c.*, pág. 195.

para un desarrollo de la investigación en determinadas líneas de especialización, lo que asegura un *monopolio creciente* en ciertas áreas, la expansión de los circuitos comerciales y, de nuevo, ventas elevadas que incrementan el *cash-flow*. Así encontramos que en agentes cardiovasculares y diuréticos la empresa de Estados Unidos MERCK, SHARP and DOHME, y la alemana BOEHRINGER ostentan el liderazgo; en esteroides y cortico-esteroides (hormonas y sus derivados) destaca la alemana SCHERING y la francesa ROUSSEL-UCLAF; y en tranquilizantes, HOFFMANN-LAROCHE y algunas empresas americanas (39). A partir de esta situación de predominio se pueden imponer estrategias comerciales que suponen un alza drástica y sistemática en los precios de producción, como instrumento básico de apropiación de plusvalía (valorización del capital). Habría que decir por tanto que es la conexión que se establece entre las estructuras productivas (40) (determinantes en última instancia) y la circulación (dominante, en cuanto *condición* de la expansión de las fuerzas productivas) la que permite a esta última erigirse de modo sistemático y estable en el lugar privilegiado de la valorización del capital farmacéutico.

En la industria española se reproducen los principales rasgos de este procedimiento que permite que, a través de las *marcas*, la circulación se erija como el eslabón clave de la valorización del capital. Si, a pesar de ello, los laboratorios radicados en España no obtienen la rentabilidad-producto escandalosa de otras empresas extranjeras ello se debe a razones de dependencia que mencionaremos más adelante.

D) *Diversificación de productos*

Otra característica importante del capital-mercancía de la Industria farmacéutica es la creciente diversificación de los productos que lo componen.

Entre 1964-1970 se introdujeron en el mercado farmacéutico español más de 10.000 artículos al tiempo que fueron retirados unos 19.000. La mayoría de estos productos nuevos sólo difieren de los anteriores en detalles pequeños. A falta de datos precisos sobre España diremos que «en los Estados Unidos se venden unos 700 fármacos bajo cerca de 35.000 denominaciones, situación que es bastante similar a la de todos los países en que las compañías farmacéuticas operaran libremente» (41). Y podríamos añadir nosotros, como es el caso de España. Un índice de este hecho lo puede suministrar el que el 70 por 100 del consumo de la Seguridad Social se dirigía a 1.069 presentaciones de las 24.892 existentes en 1972 (42).

El dato anterior se podría interpretar como que, de los miles de productos restantes, la mayoría o son bastante ineficaces o representan una mera variante del mismo fármaco, sin nuevas propiedades terapéuticas de especial relieve. Esta política comercial responde a la estrategia de valorización del capital invertido en investigación que se basa en el desarrollo y profundización de las líneas que se han probado rentables antes que la apertura de nuevos campos de investigación. Esta diversificación de productos permite incrementar la producción y las ventas facilitando así la conversión en dinero del capital-mercancía. Por lo demás esta es una característica que la industria farmacéutica comparte con el resto de las ramas industriales más dinámicas. No tiene más que recordarse la «diversificación» de productos para uso en el hogar (detergentes, electrodomésticos...) o las variantes del mismo modelo de automóvil, de aparatos electrónicos, etc., que con frecuencia sólo difieren en el envase, diseño...

Aunque en general los precios por especialidad son más bajos en las de mayor utilización y aumentan a medida que esta utilización es menor (43), existe una tendencia histórica de *desplazamiento de la demanda* hacia las especialidades más caras según se desprende del siguiente cuadro:

(39) LEVINSON, O. c., pág. 32.

(40) Es decir, el grado de expansión y desarrollo de las fuerzas productivas y su reparto a nivel nacional e internacional.

(41) S. LALL, a. c., pág. 53.

(42) Véase Instituto Nacional de Previsión: «Informe sobre el consumo», texto mecanografiado, pág. 53.

(43) *Investigación sobre...*, pág. 466.

CUADRO 12

DISTRIBUCION EN TRAMOS DEL CONSUMO DE PRODUCTOS FARMACEUTICOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL (44)

PRECIO EN PESETAS	% del consumo total en 1965	% del consumo total en 1968	Diferencia %	% del consumo total en 1971 (Abril)	Diferencia 68-72 (%)
Hasta 40 pesetas ...	36,88	11,86	— 25,02	4,00	— 7,86
De 40 a 60 pesetas.	23,08	16,98	— 6,10	6,73	— 10,25
De 60 a 80 pesetas.	10,39	13,07	+ 2,68	7,38	— 5,69
De 80 a 100 pesetas.	8,73	15,27	+ 6,54	8,90	— 6,37
De 100 a 150 pesetas.	10,28	16,23	+ 6,03	10,83	— 5,40
De 150 a 200 pesetas.	5,80	11,54	+ 5,74	13,59	+ 2,05
De 200 a 300 pesetas.	4,40	9,82	+ 5,42	19,20	+ 9,38
De 300 a 600 pesetas.	0,50	4,51	+ 3,49	22,65	+ 18,14
600 pesetas y más ...	0,02	0,72	+ 0,70	6,72	+ 6,00
	100,00	100,00	—	100,00	—
Precio medio (ptas.).	44,37	73,76	66,23 %	127,67	73,08 %

FUENTE: I.N.P.: «Informe sobre la situación de la prestación farmacéutica en la A.S.S.S.», Madrid, 1969.
I.N.P.: «Informe sobre la estructura del consumo», Madrid, 1973.

Este desplazamiento de la demanda hacia los productos relativamente más caros constituye un *mecanismo indirecto* para conseguir una subida de precios, difícil de obtener por otros medios debido al control administrativo. En definitiva, se trata de realizar el capital-mercancía de la forma más rentable posible incrementando el consumo (por medio de la diversificación de productos) e incrementando el precio (desplazamiento de la demanda hacia las especialidades más caras).

E) *La red de distribución*

No vamos a entrar en esta compleja problemática sino sólo indicar someramente algunas cuestiones.

Pocas industrias, si es que alguna, cuenta con una red de distribución tan eficaz y amplia como la farmacéutica. Es sabido que la función de dicha red (como la de todo capital comercial) es la de facilitar el proceso de circulación de las mercancías, lo que reporta una doble ventaja al capital industrial:

- 1) Constituir una garantía de salida y venta del producto.
- 2) Acortar el tiempo de conversión del capital-mercancía en dinero, lo que significa incrementar la tasa de beneficio del capital invertido en la industria (45).

La distribución en la industria farmacéutica tiene dos fases bien definidas:

- 1) De los laboratorios a los centros de distribución.

El número de dichos centros podemos verlo en el siguiente cuadro:

(44) Tomado de CRUZ-ROCHE, *a. c.*, pág. 90.

(45) Marx ha expuesto ampliamente en *El Capital*, libro III, cap. 4.º, cómo el incremento de la velocidad de rotación del capital eleva la tasa de plusvalía y por tanto, en iguales condiciones, la de beneficio.

CUADRO 13

NUMERO DE CENTROS DE DISTRIBUCION DE MEDICAMENTOS,
POR CLASES (46)

CLASES DE CENTROS	Número de empresas	Número de sucursales	Total de almacenes
Cooperativas farmacéuticas	31	38	69
Centros farmacéuticos	16	50	66
Almacenes libres	89	79	168
TOTAL	136	167	303

FUENTE: Ponencia de Ordenación Farmacéutica de la Comisión Interministerial para la Reforma Sanitaria.

- 2) De los centros de distribución a los de dispensación de medicamentos (oficinas de farmacia). Los datos de interés se exponen brevemente en el cuadro adjunto:

CUADRO 14

INVERSION Y GASTOS DE EXPLOTACION DE LAS FARMACIAS
EN ESPAÑA EN 1976 (47)

14.533 Instalaciones de Farmacias (1)	43.590
14.533 «Stocks» de Farmacia	21.800
29.000 Personal Auxiliar	8.409
Gastos/año de Explotación de las Farmacias	5.200
Honorarios de 14.533 Farmacéuticos	12.207
	91.206

(1) Estas cifras están expresadas en millones de pesetas.

Hemos mencionado antes las ventajas que reporta la red de distribución al capital industrial en la gestión del capital-mercancía. Otra cuestión es si el consumidor recibe similares beneficios. Creemos que estos son innegables en la *eficacia del servicio*. La cuestión espinosa se plantea en el efecto sobre los precios. Se ha calculado que la primera fase de la distribución encarece el producto en 8,71 por 100 respecto a su P.V.P., según datos de 1971 (48). Sin embargo, la aparición de las cooperativas farmacéuticas ha presionado este porcentaje a la baja.

La segunda fase supone un encarecimiento medio del producto de alrededor del 25 por 100; mas para los productos dispensados a la Seguridad Social (aproximadamente el 80 por 100 del total de las ventas de las farmacias, para 1977) este porcentaje, debido a los descuentos diversos, se reduce al 18 por 100 (49).

Se podría pensar que el peso de la red de distribución es excesivo en el precio del producto (50) e investigar sus causas y remedios. La tarea no es fácil. Más si se piensa que sólo las oficinas de farmacia tienen una inversión y gastos de explota-

(46) Tomado de *Investigación sobre...*, pág. 480.

(47) Tomado del «Boletín del Consejo General de Colegios Oficiales de Farmacéuticos», núm. 30, pág. 10.

(48) F. CRUZ-ROCHE, *a. c.*, pág. 84.

(49) Véase «Boletín del Consejo...», núm. 30, pág. 11.

(50) La diferencia entre el valor de las especialidades a precio de venta de laboratorio y a precio de venta al público en las oficinas de farmacia es de unos 30.000 millones de pesetas. Véase *Investigación sobre...*, pág. 447.

ción de más de 90.000 millones de pesetas se comprenderá que la rentabilización de tal masa de capital comercial tiene que pesar gravemente sobre el precio del producto y, al mismo tiempo, fomentar una aguda competencia con los centros de producción y distribución por el reparto de la plusvalía (51).

Creemos que lo dicho es suficiente para hacernos una idea de las funciones que cumple y los problemas que presenta la red de distribución en la gestión del capital-mercancía (52).

(51) Aquí no queremos entrar en toda la problemática relativa a las oficinas de farmacia, sino sólo resaltar su papel en la gestión del capital-mercancía. Cuestiones acerca de si habría que nacionalizar las oficinas de farmacia para abaratar el P.V.P. de los medicamentos, como se han plantado en Suecia, o disminuir su número, etc., quedan fuera de nuestro propósito. Para un estudio desde el punto de vista de la teoría económica de las oficinas de farmacia véase F. LOBO: *Las farmacias españolas. Precios, barreras de entrada y racionalidad económica*, ICE, núm. 523, marzo 1977, páginas 67-74.

(52) En el próximo número de *Revista de Fomento Social* concluiremos la publicación del presente estudio, con el desarrollo de los apartados: el circuito del Capital productivo, el circuito del Capital-dinero, conclusiones.



El trabajo como factor de producción y magnitud ética en la obra de Adam Smith

Por Javier GOROSQUIETA

El trabajo es la única fuente de la riqueza

El fundador de la Economía Clásica, el escocés Adam Smith (1723-1790), no puede ser más categórico en la estimación del trabajo como factor de producción. Su obra principal, «La Riqueza de las Naciones» (1), comienza con la afirmación de que es el trabajo anual de una nación la *única* fuente que la abastece de toda clase de bienes materiales.

La afirmación de esta exclusividad productiva en favor del trabajo humano puede parecer tanto más sorprendente cuanto que el mismo A. Smith reconoce junto al trabajo humano otros dos factores de producción: los fondos acumulados de capital y la fertilidad natural de la tierra. E incluso se podría encontrar en él otro cuarto factor de producción, a saber, la organización misma comercial, que es una especie de fertilidad creada por el hombre en la vida de la industria.

Pero de estos tres últimos factores, el primero y el último, el capital y la organización industrial-comercial, se reducen totalmente en la obra de Smith al trabajo del hombre. Porque tanto el capital real en cuanto contrapuesto a la tierra, como la organización comercial han sido producidos por el trabajo humano, no son otra cosa sino cantidades de trabajo humano acumuladas y concentradas en forma de bienes de producción duraderos.

Respecto del último factor de producción, la fertilidad natural de la tierra, es preciso tener en cuenta lo siguiente:

(1) Utilizamos en este artículo fundamentalmente la siguiente bibliografía, a la que las citas, en concreto, se refieren: SMITH, A.: *Inquiry into the nature and causes of the wealth of nations*, London, 1776, Y traducción española por J. A. ORTIZ, Valladolid, 1974; RICARDO: *Principios de Economía Política y tributación*, Madrid, 1973; CAREY, H.: *The Past, the Present and the Future*, Filadelfia, 1848.

- 1.º—Que el sistema elaborado por A. Smith es un sistema de economía *industrial*, contrapuesto al sistema de economía *natural* elaborado poco antes que él por la escuela de los fisiócratas. Por esto mismo su interés directo no se centra tanto en las cualidades y virtudes naturales del suelo, cuando en el trabajo industrial humano. Aquellos dieron importancia económica casi exclusivamente al suelo y a la agricultura. Smith, por el contrario, presenta en el primer plano, y se apoya en, las cualidades transformadoras del trabajo humano, incluso tratándose de una rama de la economía tan «natural» como la agricultura.
- 2.º—Que la naturaleza, para A. Smith, en tanto es una magnitud económica en cuanto transformada por el trabajo del hombre. Ni siquiera el oro, mientras se encuentra en la mina, tiene para Smith valor ninguno real de cambio; ni lo tendría—a pesar de ser precioso y escaso—si se encontrara en la superficie de la tierra al alcance de la mano. El oro en este caso podría ser útil, como lo es el aire, el agua del mar, etc.—valor de uso—, pero no podría tener precio—valor de cambio. El oro tiene para Smith valor real de cambio por el trabajo que ha costado extraerlo y ponerlo en circulación.
- 3.º—Que no existe en la obra de A. Smith una justificación clara de la propiedad de los bienes no producidos y por lo tanto de la propiedad privada de las riquezas naturales. Más bien ironiza contra los nudos propietarios que «suelen desear cosechar donde nunca sembraron» (cap. VI), y considera la renta de la tierra como una *deducción* del producto debido al trabajo del arrendatario. «Desde que una tierra principia a conocer dueño o propietario»—dice—la renta de la tierra «es la primera deducción que se hace del producto del trabajo que se emplea en la labor de la tierra» (cap. VIII).

Dentro, pues, de esta mentalidad general, se puede comprender la verdad de la afirmación de que el trabajo humano es la *única* fuente de donde proceden, de manera mediata o inmediata, la totalidad de los bienes económicos. Por lo tanto, el aspecto funcional, productivo, del trabajo humano no puede estar más acentuado en la obra de A. Smith.

Sin embargo, es preciso tener en cuenta una importante limitación. A. Smith clasifica el trabajo humano en productivo e improductivo, y en esta última categoría incluye la totalidad de las profesiones liberales. Dentro de su sistema estas últimas son parte integrante del grupo de «los ociosos que consumen una gran parte del producto ajeno...» (capítulo VI). Para él la prosperidad material de una nación depende, además, de la amplitud del mercado (cap. III), de la proporción que exista en el país entre trabajadores productivos e improductivos, entre trabajadores empleados directamente en la producción agrícola, industrial, comercial, e improductivos, los demás. A. Smith sostiene prácticamente la tesis de que estos últimos son como un mal menor necesario, puesto que

actúan como un freno para la prosperidad material de un país. Afirmación o tesis que ninguno de los economistas modernos se atrevería a suscribir.

Prosperidad general en economías progresivas

A. Smith considera el trabajo productivo, por otra parte, no solamente como una facultad del individuo—a cuya destreza y preparación técnica da una importancia fundamental—, sino en bloque, como un potencial social, en una visión macroeconómica del conjunto, como una totalidad en la que radican las posibilidades económicas de un país. Ya las primeras líneas de «La Riqueza de las Naciones» hablan en general del «trabajo anual de una nación» como fuente única de todos los bienes. Del mismo modo en el cap. VI considera la totalidad del trabajo social como una unidad homogénea; dice, p. ej.: «Por tanto, el producto anual de semejante sociedad (una sociedad dotada de cierto equipo industrial) será siempre suficiente para adquirir o disponer de mucho mayor cantidad de trabajo ajeno que la que se emplea precisamente en preparar aquellas mercaderías para su venta. Si la sociedad empleara anualmente todo el trabajo que cada año puede comprar en el mercado, como que anualmente se aumentaría en gran manera esta cantidad de trabajo, en cada año sucesivamente iría siendo más y más su producto».

Esta consideración global del trabajo como factor de producción tiene una gran importancia, puesto que es el punto de partida:

1. De una teoría de la población, que ya en «La Riqueza de las Naciones» se encuentra suficientemente desarrollada en sus rasgos fundamentales, y que tiene cierta afinidad con la posterior teoría poblacionista de Malthus.
2. De la teoría del fondo de salarios, que más tarde desarrollará y hará famosa Ricardo.
3. De las ideas de la escuela clásica sobre el precio de equilibrio del trabajo asalariado.

A. Smith, como economista, no se opone a una elevada remuneración del trabajo ni a un rápido incremento de la población, sino todo lo contrario. Dice, p. ej.: «La abundante recompensa del trabajo, así como es efecto necesario, así es también el síntoma más seguro de los progresos de la riqueza nacional. El escaso sustento del pobre trabajador es el que indica ciertamente que las cosas se mantienen en una situación estacionaria o que van cada vez a mayor decadencia» (cap. VIII). Y respecto de la población: «Norteamérica... adelanta a pasos más rápidos (que Inglaterra) cada vez hacia mayor riqueza, pues no hay una señal más decisiva de la prosperidad de un país que el aumento del número de sus habitantes» (cap. VIII).

Pero analizando la realidad, ya A. Smith habla de una especie de «combinación» tácita entre los empresarios para mantener el salario a la altura del mínimo de subsistencia, y de una especie de función matemática del incremento de la población respecto de la demanda de trabajo por parte de las empresas, ideas ambas fundamentales en las teorías posteriores de Ricardo y Malthus. «Esta misma demanda de hombres (para el trabajo)... —dice— es la que regula y determina el estado de su propagación... en todos los países del mundo en Norteamérica, en Europa, en China. Es la que la ha hecho rápida en la primera, lenta en la segunda, estacionaria en la tercera.» Continúa: «El trabajo se remunera allí—en la progresiva América—de manera que en vez de servir de carga una numerosa prole, es ésta un manantial inexhausto de prosperidad y riqueza para los padres.» A pesar del gran incremento demográfico, «se están quejando siempre en aquellas colonias de que les faltan manos para trabajar».

En una economía estacionaria, por el contrario, «habrá una constante escasez de destinos en que trabajar y los operarios competirán a porfía...». De aquí se seguirá el descenso del nivel de salarios, del nivel de vida, del trabajador; descenso que naturalmente será tanto mayor cuanto más elevado sea el ritmo de crecimiento de la población obrera. Por esto mismo, este ritmo de incremento poblacionista no puede ser a la larga sino estacionario o regresivo, puesto que los salarios no pueden bajar durante mucho tiempo a un nivel menor del mínimo de subsistencia. «Parece imposible que el precio de los salarios baje de ahí—del mínimo de subsistencia—por cierto espacio de tiempo.»

En una economía regresiva, la disminución del fondo empleado en dar que trabajar hace que sea negativo el incremento demográfico de la población obrera; muchos morirán de hambre, etc. Para Smith la colonia inglesa de Bengala cree ser en su tiempo un ejemplo de esta economía regresiva, donde «los fondos empleados para el sustento del pobre trabajador están muy próximos a su total ruina». «La diferencia del genio y espíritu de la Constitución Británica que gobierna y protege las colonias americanas—dice Smith—y el de la Compañía mercante que oprime y domina la India Oriental no puede acaso ponerse más patente...»

Porque en Norteamérica, según Smith, el modelo funciona de una manera completamente diversa. Allí existe también la competencia, pero no entre los trabajadores que buscan trabajo, sino entre los empresarios que buscan trabajadores. Como consecuencia de ello: elevación progresiva de salarios, incremento elevado de la población. «La escasez de manos ocasiona una competencia grande entre los amos, quienes se esfuerzan a porfía por llevarles consigo» y rompen voluntariamente la «combinación» tácita de que la altura de los salarios se mueva en torno al mínimo de subsistencia.

Con estos elementos que en la obra de Smith se encuentran un poco dispersos, construyó Ricardo e hizo famosa, como decíamos, su teoría del «fondo de salarios». Según Ricardo (1772-1823) el fondo de salarios, es decir, la porción del producto social que se destina al pago de salarios, es

siempre una parte proporcional de la renta nacional. Por otra parte, para Ricardo, como para Smith, el ritmo de crecimiento de la población obrera es proporcional a la altura de los salarios. Con esto, el funcionamiento de su teoría es como sigue: cuando la población obrera es escasa en relación con la necesidad de mano de obra existente en un sistema económico concreto, esto quiere decir que la participación relativa de cada trabajador en el fondo de salarios es elevada, es decir, que los salarios son más que suficientes para el mantenimiento de la vida. En estas circunstancias de holgura relativa, la población obrera tiende a multiplicarse; aumentan las reservas de mano de obra; aumenta el número de participantes en el fondo—fijo—de salarios; baja, por lo tanto, el nivel de salarios, y según Ricardo seguirá bajando hasta la altura del mínimo de subsistencia; en este punto quedará estacionario el crecimiento de la población obrera, hasta un nuevo incremento de la renta nacional y, por lo tanto, del fondo total de salarios.

Apoyándose lógicamente en esta teoría, el socialista alemán Lasalle (1825-1864) promulgó en sus discursos la célebre «ley de bronce de los salarios», según la cual la población obrera estaba condenada a perpetuidad a una vida de miseria al nivel del mínimo vital.

Pero ya hemos visto cómo el pesimismo de estas ideas no es lo que domina ni mucho menos en la obra de A. Smith. Según Smith se llega a situaciones parecidas a las descritas por Ricardo y Lasalle solamente en el caso—indeseable—de un sistema económico estacionario o regresivo como eran, según Smith, los casos de la China y Bengala de su tiempo. En un sistema progresivo como el norteamericano de entonces los resultados son enteramente opuestos a las sombrías profecías de Malthus o Lasalle. Tan clásico y smithiano como Ricardo o Malthus es el norteamericano Carey (1793-1879) cuyas ideas se fundan en un sanísimo y bien fundado optimismo. Lo que sucede tal vez es que Malthus y Ricardo escribían en Europa y para Europa, cuyas características económicas de entonces no se pueden considerar ciertamente como regresivas o estacionarias, pero donde tampoco existían las grandes perspectivas, incluso geográficas, de rápido desarrollo como en la América del Norte.

Conclusiones

Resumiendo. A. Smith considera el trabajo productivo:

1. Como fuente de riqueza, y como fuente *única* de riqueza en el sentido expuesto anteriormente.
2. Como medida de valor. Smith, como vimos, distingue dos clases de valores de una cosa: el valor de uso, que se mide por la utilidad que la cosa es capaz de producir al sujeto, y el valor de cambio o precio, que para Smith es el único valor propiamente económico. Ahora bien; en este valor de cambio todavía distingue Smith un valor real, natural, de cambio y un valor monetario de cambio que se mide en

dinero. Para Smith la medida del valor real de cambio de una cosa es el trabajo, es decir, la fatiga que realmente cuesta producir el bien de que se trata y que se encuentra cristalizada en el producto mismo. En este punto concreto, como se ve, se puede notar cierta afinidad de ideas con la posterior teoría del valor de Carlos Marx; pero las consecuencias sacadas por ambos son muy diversas. A. Smith deduce de ahí la legitimidad de la propiedad privada de los bienes producidos o adquiridos por medio del trabajo y fatiga personales, la legitimidad incluso de la acumulación de tales bienes aún en la forma de capitales privados. Marx, por el contrario, se detiene en la idea de la expropiación del trabajo por medio del capital, de donde deduce la necesidad de la supresión del capital privado...

Pero, por desgracia, este criterio del valor trabajo queda en una región demasiado ideal en la obra de Smith. Dice en el cap. V: El concepto «cantidad de trabajo» es demasiado abstracto para la generalidad. Además, «no es fácil hallar una medida exacta tanto de lo penoso de un trabajo como del grado de pericia y talento que para él se necesita». Sin embargo, de hecho, en la realidad, media siempre en el cambio «cierta equidad regulativa, la cual se ajusta no a una medida exacta, sino al estado que toma en el mercado *la compra y venta* según aquella grosera igualdad que basta... para el arreglo de las negociaciones de la vida común». Y continúa en el párrafo siguiente abandonando cada vez más el criterio que él juzga ser el ideal para medir el precio real de cambio de un bien: en la realidad «para el cambio más bien se compara una mercadería con otra que con el trabajo; por lo cual parece más natural estimarse su valor de cambio por la cantidad de otra mercadería, que por la del trabajo ajeno que aquella puede adquirir».

Es en esta página de su obra donde se quiebra la línea de su pensamiento, que hasta ahora se movía en un plano ético, en el plano del «deber ser»: el precio de un bien, piensa Smith, profesor de Teología Moral en la Universidad de Glasgow, «debería» ser medido por la cantidad de trabajo humano que ha costado producirlo, o al menos—como afirma otras veces—por la cantidad de trabajo humano que con él se puede adquirir. Pero debido a la dificultad de aplicación práctica de esta medida, se vuelve a lo que de hecho cree él ser la causa de la formación de los precios en el mercado, a saber, el libre juego de la oferta y demanda de mercancías. Con esto su sistema abandona el plano ético, para convertirse en un sistema económico de «lo que es», de una absoluta neutralidad moral. Y es este aspecto realista extremo, que acepta los datos y cuenta con ellos sin detenerse a formular juicios de valor sobre los mismos, el que ha de predominar en toda la escuela económica clásica que tiene su origen en «La Riqueza de las Naciones».

Sin embargo, respecto de A. Smith es preciso tener en cuenta lo siguiente: en primer lugar que el trabajo sigue siendo para él en realidad el único criterio para la valoración de un bien muy particular,

que es el dinero en la forma de oro y plata. Según él, no es la abundancia de las nuevas minas de oro—la abundancia de la oferta—lo que hace que el precio del cambio del oro descienda, sino que la abundancia hace que sea menos trabajosa la adquisición del oro y que, por lo tanto, su precio disminuya. Ahora bien; puesto que los precios de los demás bienes se miden en dinero, a través de las variaciones del precio de éste—del precio del oro—el trabajo influye indirectamente en la formación del precio de todos los productos.

Hay, además, en A. Smith una idea, según la cual los dos planos de que hemos hablado, normativo y existencial, del «deber ser» y «del ser», no son totalmente independientes entre sí. Porque Smith cree que «en un mismo tiempo y lugar los precios real y nominal (monetario) se proporcionan exactamente entre sí «de forma que si para él el trabajo no es la medida exacta del precio monetario de los bienes, sí es al menos su medida proporcional; es decir, que si por ejemplo el precio monetario del carbón es en un momento dado cinco veces más elevado que su precio natural en trabajo, también el precio de los demás bienes es cinco veces más alto que su valor o precio natural.

Según esto A. Smith todavía permanece en cierto grado fiel a su sistema de valoración según criterios éticos. Lo que sucede es, en primer lugar, que la teoría monetaria de «La Riqueza de las Naciones» fue con el tiempo totalmente superada, y que nadie, ni siquiera la escuela clásica, aceptó la creencia de Smith de que «en un mismo tiempo y lugar los precios real y nominal de toda mercancía se proporcionan exactamente entre sí). Por esto es posteriormente totalmente abandonada esta vinculación smithiana entre valoración natural y nominal, entre precio-trabajo y precio monetario.

3. A. Smith considera además el trabajo como objeto de contrato, y sus ideas en este punto giran en torno de las teorías poblacionista y del fondo de salarios expuestas anteriormente.
4. A. Smith piensa en el trabajo como fundamento de la propiedad privada. La justificación de la propiedad privada de los bienes total o parcialmente producidos por el hombre brota clara y lógicamente de toda su teoría, y se encuentra especialmente en el cap. VI de su obra. En las sociedades primitivas el hombre no dispone de otra propiedad privada que de sus propias facultades personales; con el ejercicio de éstas, con el trabajo, el hombre se hace dueño de las cosas que produce, como que éstas no son sino porciones de su propio trabajo incorporadas al producto; pues bien, con la sola acumulación de estos productos y con el cambio comercial, surge naturalmente el fenómeno de la propiedad privada, fundado como se ve, en último término, en el trabajo.

Como decíamos al principio, no es tan fácil justificar en la obra de Smith la propiedad de los bienes no producidos por el hombre,

de la naturaleza en concreto. No arriesga en este sentido ninguna afirmación positiva; teñe más bien alguna frase irónica contra los puros propietarios de tierras, y no se ve cómo justificar lógicamente en su sistema la propiedad de los bienes puramente naturales. Desde luego acepta como siempre el hecho consumado de la propiedad privada de la tierra, pero lejos de justificarla parece hablar de la renta de la tierra como de una deducción injusta de lo que propiamente habría de corresponder al trabajador. «Desde que una tierra principia a conocer dueño...»—dice—la renta de la tierra «es la primera deducción que se hace del producto del trabajo que se emplea en la labor de la tierra».

BIBLIOGRAFIA

172 ETICA SOCIAL

TODOLI, JOSÉ y varios: *Etica y publicidad*, Ed. Instituto Nacional de Publicidad, Madrid, 1977, 422 páginas.

En este libro, obra de un trabajo en equipo, se abordan éticamente los aspectos jurídicos, sociológicos, económicos, psicológicos, semiológicos, educativos, humanistas de la publicidad en sendos capítulos monográficos. A todos ellos precede el primero sobre principios fundamentales de deontología publicitaria. Cada colaboración tiene su propio interés específico, aunque se aprecien entre ellas algunas diferencias de calidad, sobre todo en cuanto a sus niveles expresivos. Del conjunto se puede inducir un verdadero catálogo de los principales problemas éticos que plantea la publicidad. Esta se mueve siempre entre el servicio del hombre y su manipulación despersonalizadora. Hacer de la publicidad un mayor servicio real y una menor instrumentalización de la persona aparece así como la clave de la ética publicitaria. Algunas erratas de imprenta y ciertas reiteraciones, sobre todo en el tratamiento de los aspectos jurídicos de la publicidad, no quitan a la obra su gran valor como libro guía en la materia.—J. G.

A. A. MONTAPERT: *Filosofía del comportamiento humano*, Colección «El Hombre», Editorial Hispano Europea, Barcelona, 1977, 256 pp.

Este libro trata de explicarnos el comportamiento de la persona humana, nuestro propio comportamiento. El autor quiere que nos conozcamos a nosotros mismos

(muy frecuentemente, el gran desconocido para uno es él mismo), para que sepamos comportarnos positiva y válidamente; en otras palabras, para que nuestro comportamiento nos lleve a una vida más feliz, que repercutirá en la felicidad de los demás.

La filosofía del comportamiento humano se presenta bajo 47 normas o leyes vitales, tales como el pensamiento, el trabajo, el descubrimiento de sí mismo, la naturalidad y la sencillez, la adaptabilidad, el cambio, la felicidad, la creatividad, etc., etc.

El estilo es francamente bueno: claro, sencillo, directo, profundo. Es un libro de esos que, de vez en cuando, todos deberíamos leer para mejorar nuestro comportamiento humano, o dicho en otras palabras, para mejorar nuestra propia felicidad.—J. L.

2 RELIGION

XABIER PIKAZA: *Evangelio de Jesús y praxis marxista*, Ediciones Marova, Madrid, 1977, 344 pp.

El autor se confiesa cristiano, teólogo, interesado por reflexionar desde el punto de vista de Jesús, el Cristo, una realidad tan nueva de nuestros días como es: el esfuerzo de muchos creyentes de unir su fe y la praxis marxista en un compromiso histórico que lo asimilan e identifican con su vocación de creyentes. Convencido Pikaza, como lo confiesa en la «advertencia preliminar», de que él mismo, por análisis social, por utopía histórica y por conaturalidad evangélica, se siente socialista y llamado a comprometerse en la construcción de un mundo nuevo, liberado de la opresión y de la injusticia, este talante

no le impide acercarse a la realidad que estudia, con objetividad y sin fáciles concesiones o maridajes. En todo momento llama la atención su honradez en reconocer los valores y las limitaciones de posturas fáciles o de afirmaciones parciales.

Desde fuera, es decir, sin estar personalmente comprometido con el movimiento CRISTIANOS POR EL SOCIALISMO, se acerca a reflexionar sobre este grupo de personas que pretenden en nuestros días ser fieles a Jesús, partiendo de la praxis del marxismo. Además de en su conocimiento personal del marxismo basa su estudio, fundamentalmente, en la Documentación oficial de Cristianos por el Socialismo. Convencido de que no puede existir contradicción de principio entre la verdad del socialismo y la cristiana, lo está también de que *es necesario defender la singularidad y autonomía del mensaje de Jesús*. Se acerca, pues, al estudio del movimiento CPS con respeto y objetividad para reconocer sus aportaciones y logros, y con un fuerte sentido crítico evangélico para detectar sus límites y, lo que es aún más importante, sus «vacíos» peligrosos. Lo hace desde una gran sensibilidad bíblica, y, a nuestro juicio, desde una actitud testimonial de creyente, diáfana en todo momento, que le permite formular, sin autoritarismos, y con una gran frescura evangélica, sus propias convicciones basadas en una seria reflexión teológica.

El estudio tiene tres momentos:

1. En la Introducción se expone el valor original del cristianismo y del marxismo. Y se analiza el acercamiento que se ha producido entre las dos posturas, para terminar situando la fe y la reflexión creyente sobre el centro de la vida y la praxis de Jesús, el Cristo.

2. En un segundo momento se profundiza el problema de Jesús, tocando temas tan importantes como: la utopía marxista y el mensaje del Reino; la praxis de Jesús y el socialismo; la muerte de Jesús ante el fracaso de las obras e ideales de la tierra; la Pascua cristiana y la verdad del socialismo. En todos estos temas, sin negar lo que tienen de válido la utopía y la praxis socialista, Pikaza llega a presentar el contenido específicamente religioso que aporta el mensaje y la vida de Jesús.

Para él, cuando el CPS, en sus manifestaciones y declaraciones está permi-

tiendo que Dios se quede en la penumbra, está corriendo el riesgo de «vaciar» la función de Cristo. «Comprender a Jesús—nos dice y repite en una y otra reflexión—, significa penetrar sus relaciones con Dios y con los hombres.»

3. Sobre la base de estas dos partes descritas, el autor llega a trazar unas breves y densas conclusiones en las que se abordan tres grandes dimensiones de la vida de los hombres: la conquista de la libertad, la trascendencia y el quehacer en comunión interhumana.

El autor deja claro cómo Cristo, su mensaje, su praxis, nos conducen hacia un hombre libre, que respeta la libertad y ama a los otros seres; cómo el ideal de Cristo nos conduce hacia una sociedad donde nadie se imponga sobre nadie. El punto de partida para alcanzarlo, el mandamiento de Cristo, no consiste en la lucha de clases, ni en la violencia. El único mandamiento es el amor, y al vivirlo «Quien no carga con la Cruz de Jesús, y con El muere en favor de los demás, no podrá nunca ser su discípulo; no tendrá la capacidad de construir un mundo nuevo».

Los hombres que quieran aceptar este mensaje se deben convertir de corazón y no tendrán más remedio que confesar que UN SER NUEVO, UNA NUEVA EXISTENCIA ABIERTA A DIOS, SE LES OFRECE EN EL, COMO UN DON CIERTAMENTE, pero como un don lleno de VITALIDAD que RECLAMA UNA TAREA ANTE LA HISTORIA, PERSONAL Y HUMANA.—B. I.

ANTONIO OROZCO: *La crítica marxista a la religión*, Mundo Cristiano, Madrid, 1977, 34 pp.

El autor, dentro de la brevedad y también del atractivo de un folleto, hace un análisis crítico a los tres principales argumentos de Marx con los que éste pretende arruinar a la religión, que son la crítica psicológica, la crítica sociológica y la crítica dialéctica.

Es un folleto muy breve, pero lleno de fuerza dialéctica y vigor en el análisis y crítica de los argumentos de Marx.—J. L.

JUAN J. GRINDA: *El ateísmo de los jóvenes* (o Diagnóstico precoz del ateísmo incipiente), Mundo Cristiano, Madrid, 1976, 40 pp.

El fuerte de este folleto está en la experiencia del autor muy cercano a los jóvenes y a sus problemas, entre ellos el problema del ateísmo. Grinda ha sabido tratar este problema con un estilo y un planteamiento o diagnóstico del ateísmo incipiente. El folleto será una gran ayuda para el joven que se ve afectado por estos problemas, también para aquellos jóvenes que quieren ayudar a sus compañeros ateos y así como para los adultos y padres de familia que quieran enterarse cómo abordar los problemas del ateísmo juvenil.—J. L.

MARIANO MORALEDA: *Cuestionario de actitud religiosa*, para adolescentes de 12 a 18 años. *Manual del examinador*, Instituto Superior de Ciencias Catequéticas, Ediciones San Pío X, Salamanca, 1977, 16 pp.

Es un Cuestionario muy bien construido. Basado en la experiencia. Muy completo: se ofrece al educador una amplia descripción del cuestionario, elaborado según el Método LICKER de las escalas, al mismo tiempo que se ofrecen las normas de aplicación con todo detalle.

Creo que puede muy bien cumplir la doble finalidad que pretende este cuestionario: ayudar a los adolescentes a realizar un análisis metódico de su religiosidad y, al mismo tiempo, ayudar al educador para ponerse seriamente en contacto con el adolescente a la vez que conoce dónde se sitúan los problemas de la religiosidad adolescente.—J. L.

ELCANA, BOZ: *No os preocupéis por el año 2000, quizás no lo veáis*, Spidauro Ediciones, Barcelona, 1976, 239 pp.

El autor, antiguo seminarista que dice haber perdido la fe, muestra creer bastante en sus propios sueños. Dice haber tenido en su vida algunos concretos que se han cumplido. Ha tenido otro, rei-

teradamente, sobre el inminente fin del mundo. ¿Se cumplirá? Todo el libro se dedica a mostrar en nuestro mundo la descomposición general que avalaría la respuesta afirmativa. Todo el libro y, en particular, la parte dedicada a la historia y supuesta decadencia de la Iglesia es una muestra específica de literatura unilateral, parcial, engañosa, barata y panfletaria.—F. A.

MARIO ROSO DE LUNA: *El simbolismo de las religiones*, Editorial EYRAS, Madrid, 1977, 44 páginas.

La personalidad del autor es ya de por sí la de un personaje interesante, de una formación muy amplia en todas las ramas del saber, al mismo tiempo que de una delicadeza y profundidad espiritual que le capacitó para adentrarse, asimilar y dar a conocer los misterios religiosos del hombre.

Esta obra nos da a conocer las religiones orientales, americanas, los cultos iberos, los problemas de la magia, etc.

Esta obra no puede llamarse un trabajo de especialistas con todos los conocimientos técnicos y precisos que hoy se tienen. Sin embargo, es un trabajo rico, de una persona especialmente dotada para captar la sensibilidad espiritual y religiosa del hombre y que nos comunica sus experiencias con una rica erudición y un estilo que siempre es interesante.—J. L.

301 SOCIOLOGIA

JOSÉ M.^a QUINTANA CABANAS: *Sociología de la Educación. La Enseñanza como sistema social*, Barcelona, Editorial Hispano Europea, 1977.

J. M. Quintana es profesor de Sociología de la Educación en la Universidad de Barcelona y ha escrito un libro de texto, un manual universitario, que pretende dar una visión de conjunto, lo más completa posible, de los temas principales que abarca la citada rama de la sociología.

El libro está dirigido a un público especializado que se mueva en el terreno de la sociología, la economía, la planificación y, especialmente, la pedagogía. A los estudiantes y profesionales de la pedagogía dedica el autor una especial atención en la introducción de su obra.

El texto está dividido en tres partes. primera, aborda el carácter social del fenómeno educacional, el concepto de sociología de la educación, su evolución a través de la historia y su metodología. La segunda, estructura una macrosociología de la educación, es decir, estudia las influencias del sistema social y del ambiente en el sistema educativo y la repercusión de este mismo en la sociedad: el control social, el cambio social, la estratificación y movilidad sociales, la estructura de clases, la selectividad e igualdad de oportunidades, el desarrollo económico, el desarrollo, planificación e innovación de la misma educación y preparación de la sociedad futura. La tercera, elabora una breve microsociología de la educación, es decir, analiza sus relaciones con la institución familiar, la misma institución escolar y la profesión magistral, acabando con un recorrido de las corrientes desescolarizadoras modernas.

La obra ofrece una visión general de la temática, enriquecida con esquemas, conexiones y síntesis, así como una abundante bibliografía española y extranjera. La orientación general es expositiva. Se ofrecen los puntos de vista de escuelas opuestas sobre los distintos temas sin tomar partido, aunque en algunas ocasiones el autor introduzca su opinión a favor de una u otra postura.

En conjunto, un buen manual, con gran temática, de enfoques y bibliográfica, muy útil para introducir en el análisis de la enseñanza como institución y sistema social. De gran actualidad en el momento social, político y económico que está viviendo España.—ALFONSO PÉREZ PEÑASCO.

CARLO SIGISMONDI: *Marcuse y la sociedad opulenta*, Plaza y Janés, Barcelona, 1977, 220 pp.

Esta valiosa y breve obra pretende dar el pensamiento de Marcuse y el influjo del mismo, sobre todo, en la juventud contestataria.

Creemos que es un trabajo muy bueno para todo aquel que quiera introducirse en el estudio de la obra de Marcuse. La personalidad de este autor, enmarcada dentro de su ambiente, cultura, filosofía, la va poniendo Sigismondi con gran claridad, profundidad y brevedad.

Es un magnífico trabajo para conocer la obra y el influjo de Marcuse.—J. L.

R. A. NISBET: *Cambio social e historia*, Aspectos de la teoría occidental del desarrollo, Editorial Hispano Europea, Barcelona, 1976, 329 pp.

Cuando los datos de cualquier encuesta que trate de relaciones humanas, los sometemos al análisis factorial en el ordenador, los datos más importantes (los que tienen mayor índice de correlación y, por tanto, más influyen en los demás) son los que tienen relación directa con LAS ACTITUDES DE LAS PERSONAS ante el cambio. De aquí que el estudio del cambio es esencial para entender al hombre hoy. El autor ha tenido la gran intuición de estudiar la realidad del cambio social a lo largo de la historia. Desde esta perspectiva del cambio, Nisbet estudia la civilización como realidad dinámica creciente en las concepciones griegas, cristiano-agustiniana y las modernas teorías del proceso, del desarrollo y del funcionalismo; una segunda parte trata de la teoría del desarrollo social y concluye con el tema de la persistencia del cambio.

Nisbet es autor crítico y si se quiere polémico. Es claro que esa tesitura del autor tiene el atractivo de ver los pros y los contras de las realidades estudiadas, aunque a veces se pueda disentir del punto de vista del autor.

Los aspectos del cambio son tan importantes para el hombre y la vida social que todo lo que se estudie sobre ellos será poco. Por eso damos la bienvenida a Nisbet y a su obra.—J. L.

33 ECONOMIA

SOLOZÁBAL, JOSÉ M.^a: *Inflación y especulación*, Ed. P.P.C., Madrid, 1977, 71 pp.

Es éste un librito esclarecedor sobre la naturaleza, causas, efectos de la inflación y sobre las alternativas terapéuticas para la misma; estudia de forma particular sus relaciones con el fenómeno especulativo. Destaca la claridad y el carácter pedagógico de estas páginas. Su intención de fondo y explícita es ética, orientadora y valorativa. Nos complace especialmente la identificación de la inflación actual como problema redistributivo: todos queremos más; la producción y los ingresos no llegan a satisfacer las aspiraciones y el consumismo general; se generaliza, por lo mismo, la lucha por el pastel de la riqueza creada.—J. G.

VON STRITZKY, OTTO O.: *La Política del Producto*, Ed. Hispano Europea, Barcelona, 1976, 304 páginas.

He aquí un libro de lectura entretenida y útil para empresarios y directivos comerciales de empresa; no sólo entretiene con la continua referencia anecdótica a casos reales y productos concretos, sino que incita permanentemente a la reflexión y al examen de conciencia empresarial mediante la formulación de doscientas cuarenta preguntas—clave esparcidas a lo largo de toda la obra. Estas preguntas se refieren a la gestión comercial de la empresa: planificación, estrategia y control del mercado. Se va respondiendo a las cuestiones con buen sentido común profesional y ajustado rigor técnico. Al final resulta un verdadero tratado sintético de la materia, prendido en la guía del aludido cuestionario. A nuestro modo de ver le falta poner algo de relieve la actividad comercial como servicio a los compradores y no sólo como búsqueda de ganancias; subraya también alguna vez demasiado en el competidor económico su carácter de «enemigo».—J. G.

322 FINANZAS

CASANOVAS, IGNACIO: *Representación contable de flujos económicos y financieros*, Editorial Hispano Europea, Barcelona, 1976, 228 páginas.

El estudio de los flujos económicos y financieros de una empresa tiene como ba-

se representativa la contabilidad, considerada no tanto como ciencia del patrimonio, sino como un sistema de información. De la clarificación y representación óptima de esa imagen contable trata este libro. Y lo hace no a nivel de investigación pura ni tampoco al de libro de texto para principiantes, sino a otro de fácil acceso para todo lector interesado y de cultura económica media. Destacan en esta obra su sobriedad y justeza de estilo, su claridad y su carácter pedagógico. Un buen libro-guía, en concreto, para un curso o asignatura sobre la materia; fue galardonado con el premio Pedro Prat Gaballí. Se detiene fundamentalmente en la explicación de la dinámica de tres flujos económico-contables: el de beneficios, el de fondos y el «cash-flow».—J. G.

335 SOCIALISMO

DALMASSO, GIANFRANCO: *El lugar de la ideología (Por una lectura no burguesa de: Marx, Freud, Althusser, Tel Quel, Derrida y el neo-marxismo)*, Ed. ZERO-ZYX, Madrid, 1978, 222 pp.

Se trata del tercer título de la colección «Por un nuevo saber», que aparece como contestataria y provocadora ante lo que podríamos denominar «el saber constituido». Relee a Marx, Freud, Althusser, la revista francesa *Tel Quel*, Derrida, Lukács, Korsch, Marcuse, precisamente como supuestos protagonistas de una ruptura con la sabiduría convencional, burguesa, de nuestro tiempo. Para el autor, la ciencia y la sociedad de nuestro tiempo aparecen como si fueran instrumentos incondicionalmente buenos, inocentes, válidos, más allá de las diferencias de ideología, raza y religión. Pero tal planteamiento enmascara—dice—«la violencia mayor que pueda hacerse al hombre»: «la exclusión de su propio destino.» «Toda la sociedad está hoy construida a través de la *oblitación del destino*» (pág. 154). Así se convierte el libro en una denuncia de nuestro supuesto saber perfecto general, utilizando como palanca los textos de los autores que trata. ¿Cuál es la salida? El autor, profesor de Filosofía Moral en la Universidad de Calabria, da claramente a entender que no es otra que la vuelta al Origen (con mayúscula) y al pensamiento cristiano que existe sólo como acontecimiento histórico: Jesucristo,

la Iglesia, su prolongación en el tiempo y en el espacio.

Es una obra de pensamiento, de filosofía. De lectura lenta, a veces difícil. Pero la riqueza de su entraña merece la pena el esfuerzo de la zambullida.—J. G.

38 COMERCIO- COMUNICACIONES

INCIDENCIA DEL TRANSPORTE EN EL DESARROLLO REGIONAL: Estudio dirigido por Luis Marco Bordetas. Subsecretaría de Planificación. Presidencia del Gobierno. Madrid, 1977, 543 pp. En Librería Lázaro Pascual, Huesca, 29, Madrid.

Un estudio hecho por españoles y para España no es nada corriente en la literatura sobre transportes y si, además, se refiere a la conexión «desarrollo regional y transporte colectivo» es aún mucho más oportuna su aparición. Anteriormente algunas pocas revistas habían tocado el tema. Nosotros mismos dimos cuenta de esta documentación en «Ciudad y Territorio» y «Revista de Economía Política». Continuando en esa pesquisa, lo ha hecho recientemente: «Información Comercial Española» y ha aparecido una específica «Transporte 3». La documentación titulada «Transportes», también de la Presidencia del Gobierno, como el libro que nos ocupa ahora la atención, completan casi toda la bibliografía.

Primero trata la teoría y sus aplicaciones, incluyendo el contexto histórico; después de estas doscientas páginas expositivas, entra más en el tema con «Estructura del tráfico terrestre en España», que es una Estructura económica, principalmente en el tratamiento aquí dado. Este puede ser el motivo de que una cuarta parte que sigue «Un modelo para el transporte y desarrollo regional en España», no esté definitivamente desarrollada. Nos referimos principalmente al esquema «Sistema general de asignación territorial y sectorial de excedentes del

transporte», al cual le faltan variables socioculturales y otras aleatorias, que influyen definitivamente en las proyecciones globales (páginas 463 y 464). Lo que queremos decir es que las pautas de viajar y otros patrones culturales influyen más que el PNB consabido. Como tales variables las incluye la Teoría General de Sistemas y más específicamente la Ecología Humana, disciplina casi ausente en este estudio y que incide con más énfasis cada vez para estos planteamientos; así por ejemplo: Rotterdam, 1977 y S.R.I., 1977 y 1978, «Ekistics», 1976, etc.

No obstante creemos que ya desde ahora cualesquiera estudio de Desarrollo regional, desde el punto de vista de los transportes, que quiera ser continuado, como es el caso de Galicia, en el libro que comentamos, ha de partir de estos dos libros básicos que hemos citado y otros estudios ya aparecidos en las revistas reseñadas aquí.—JULIÁN COLINA.

65 EMPRESA

DEMMEER, KARL HANS y varios: *Nuevas técnicas de dirección*, Editorial Hispano Europea, Barcelona, 1976, 293 pp.

Es éste un repertorio bastante exhaustivo de las modernas técnicas de dirección en las siguientes áreas de la empresa: racionalización del trabajo directivo, previsión de beneficios, reducción de los precios de coste, creatividad, rentabilidad e inversiones, planificación y control, tratamiento de datos, métodos de trabajo y toma de decisiones. Si en cada una de estas esferas se describen, como es el caso, varios métodos distintos, se comprende que la mayor virtud de este libro, a saber, su carácter de prontuario completo, se convierta inevitablemente en su limitación más importante: la naturaleza sintética y esquemática de sus explicaciones. Pero lo juzgamos muy útil, en primer lugar, para adquirir esa panorámica general de las modernas técnicas de gestión y, además, para adquirirla con ideas muy claras y precisas, aunque germinales, sobre cada una de ellas.—J. G.

FUERZAS ELECTRICAS DE CATALUÑA, S. A.



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



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

150 PESETAS