

---

# REVISTA DE FOMENTO SOCIAL

---

Nº 216 – VOLUMEN 54

---

OCTUBRE–DICIEMBRE 1999

---

---

## EDITORIAL

- *Revista de Fomento Social: algunas novedades* .....415
- 

## ESTUDIOS

- Paloma DE LA NUEZ SÁNCHEZ–CASCADO: *El liberalismo del siglo XX como cultura* .....419
- José Juan ROMERO RODRÍGUEZ, S.J.: *La Cooperación al Desarrollo bajo el síndrome de la fatiga del donante* .....443
- Francisco ALEMÁN PÁEZ: *La movilidad geográfica de los trabajadores. Notas para un debate jurídico y sociológico* .....475
- 

## NOTAS

- Marcos RECOLONS, S.J.: *Relaciones entre las ONGD del Norte y las ONGD del Sur* .....507
- Encarnación MURILLO GARCÍA: *Algunas reflexiones sobre el reparto de competencias entre las instituciones comunitarias y los Estados de la Unión: ¿Más responsabilidad para Europa?* .....519
- 

## DOCUMENTOS

- CARTA DE LOS SUPERIORES PROVINCIALES DE LOS JESUITAS DE EUROPA: *Deuda externa* .....537
- 

## CRÓNICAS

- Alfonso C. MORALES GUTIÉRREZ y J.J. ROMERO RODRÍGUEZ, S.J.: *Jornadas Interuniversitarias del Profesorado: una experiencia para el logro de una misión más compartida* .....541
- Ildefonso CAMACHO LARAÑA, S.J.: *XIII Reunión del Grupo Fomento Social*...547
- 

## BIBLIOGRAFÍA

- *Recensiones* .....555
- *Reseñas* .....564
- 

- ÍNDICE GENERAL DEL VOLUMEN LIV (1999) .....567
- 

SUMARIO

---





*Revista de Fomento Social*, 54 (1999), 415-417

## **Revista de Fomento Social: algunas novedades**

---

### *Consejo de Redacción*

---

En los nueve años de andadura de la revista en ETEA sólo hemos dedicado dos editoriales –la primera y la que correspondió a sus bodas de oro– a tratar asuntos internos. ¿Por qué otro editorial dedicado a la vida de la revista? Podríamos aducir razones más o menos oportunistas en la línea de «milenio nuevo, vida nueva». Pero la realidad es que el milenio comienza el próximo año y las iniciativas que presentaremos a continuación forman parte de la cotidianidad de nuestro funcionamiento. Ante todo queremos ser sinceros con nuestros lectores. El esfuerzo del editorial anterior –sobre la tercera vía– y el que estamos desarrollando sobre futuros documentos –sobre el concepto de empresa, y sobre el fenómeno de la globalización– junto con el retraso acumulado durante el pasado 1999 nos ha planteado la oportunidad de comunicar a nuestros suscriptores los planes que tenemos en proyecto y hacer posible cierta comunicación bidireccional que esperamos sea cada vez más frecuente y fructífera.

Las novedades más relevantes de la vida institucional de la revista que a nuestro

juicio pueden suponer avances en los servicios que pretendemos ofrecer a nuestros suscriptores y lectores se refieren a la misión –línea editorial–, metodología –elaboración de editoriales–, accesibilidad y difusión –publicación en internet y aumento de la tirada– y aspectos formales de los números –portada y distribución del contenido–. Una perspectiva en detalle de estos aspectos es la siguiente:

- **Definición explícita de la línea editorial** que resalta nuestro interés por abordar temas relacionados con las ciencias sociales, en concreto de la economía, de la empresa, de la sociología, de la política y del derecho, con una especial atención a la dimensión ética implícita en todos ellos; su proyección universitaria: se publica en ETEA –una institución universitaria de la Compañía de Jesús– y por eso es vehículo habitual de los miembros de esta institución; y su vocación cristiana: pretende iluminar desde una óptica cristiana los problemas de nuestro tiempo.

- **Elaboración de editoriales cada vez más compartida.** Continuamos en nuestro esfuerzo de elaboración de documentos editoriales que aborden de manera rigurosa problemáticas de actualidad en el ámbito de las ciencias sociales. No siempre tenemos la oportunidad de poder optar entre una ponencia elaborada por un colaborador experto o un documento que surja como fruto de una reflexión conjunta. Nuestras preferencias se decantan por la riqueza que supone el último proceso. De ahí que cada vez son más los borradores iniciales que parten de reflexiones colectivas surgidas en seminarios de profesores.

- **Posibilidad de suscripción a través de internet.** Las nuevas tecnologías nos ofrecen oportunidades que bien aprovechadas suponen mejoras en los servicios que la revista pretende abarcar o dar una cobertura adecuada a las necesidades de nuestros suscriptores. Con ocasión del cincuentenario de la revista afrontamos el reto de elaborar una base de datos con todos los trabajos publicados durante la existencia de RFS. La publicación de la revista en internet presenta para nosotros al menos dos ventajas: difundir más los trabajos que se publiquen sin un elevado coste añadido y facilitar a nuestros suscriptores que disponen de la tecnología necesaria –tanto individuales como institucionales– el acceso a los números a través de internet con el consiguiente ahorro de espacio (en el caso de que éste sea un problema). Ello nos obliga al mantenimiento de una página web propia, o a través de la de ETEA, en donde aparezca el índice de los últimos números, los editoriales disponibles, y la base de datos actualizada.

- En la línea de conseguir el fin irrenunciable de todo medio de comunicación –llegar a sus lectores–, ETEA –institución que respalda esta revista– nos ha

brindado la posibilidad de aumentar la tirada de ejemplares en general, y realizar una difusión –en separatas– de ciertas editoriales. Estamos en contacto con otras instituciones relacionadas con el ámbito de la fe y la cultura de Andalucía para asumir proyectos conjuntos en este sentido.

- Estas decisiones serán acompañadas en los próximos años con una serie de *modificaciones formales* en el diseño de la portada, en la composición del número (las entradillas de los artículos se concentrarán en las primeras páginas del número en lugar de figurar al comienzo del trabajo) y posiblemente en la maquetación del mismo.

Sin duda estos cambios pueden ser vistos de manera aislada como iniciativas inconexas. Nuestro propósito es configurar a través de ellas un relanzamiento de este instrumento para la promoción de la fe y la justicia que esperamos sea cada vez más comprometido, compartido y eficaz.





*Revista de Fomento Social*, 54 (1999), 419-442

## El liberalismo del siglo XX como cultura

---

*A pesar de la variedad de escuelas, corrientes y autores que el liberalismo contemporáneo encierra en su seno, no cabe duda de que éste defiende hoy una visión global del individuo y de la sociedad, un conjunto de principios políticos y económicos que, sin alejarse de la tradición del liberalismo clásico, pretende adaptarse a las condiciones particulares de las últimas décadas del siglo XX.*

————— *Paloma DE LA NUEZ SÁNCHEZ-CASCADO* (\*) —————

---

(\*) Profesora del Dpto. de Ciencia Política y de la Administración III. Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid.

Si como asegura Pierre Rosanvallon el liberalismo es una cultura, el pensamiento liberal contemporáneo ofrecería una doctrina completa sobre el mundo y el ser humano; hecho éste que, por otra parte, no constituiría ninguna novedad puesto que el liberalismo se ha definido en muchas ocasiones como un sistema de principios, un ideario, un hábito mental, un sentimiento, una actitud e incluso una *fuerza espiritual sujeta a continuo desenvolvimiento* en palabras del catedrático de Derecho Político, Tomás Elorrieta (1). Es decir, no se trata tan sólo de un conjunto de principios o valores políticos y económicos, sino de una visión global del individuo y de la sociedad con el matiz importante de que, además, la mayor parte de los pensadores liberales señalan que la doctrina que defienden no es dogmática o inmovilista sino que, por el contrario, está en su misma naturaleza el estar sometida a revisiones y adaptaciones. Una de estas últimas revisiones ha sido la del llamado *Neoliberalismo* que podría interpretarse como una adaptación del pensamiento liberal clásico a las condiciones del siglo XX; adaptación sobre la que opina el sociólogo Anthony Giddens que ha provocado que hoy sean los liberales quienes representen el papel de radicales o, incluso, revolucionarios, mientras que los socialistas, atrincherados en la defensa del statu quo generado por el Estado de Bienestar, serían ahora los auténticos conservadores (2).

Pero ocurre que la comprensión del liberalismo actual como algo más que una mera doctrina económica basada en la defensa de la propiedad privada y el mercado no está extendida en absoluto debido al hecho innegable de que el pensamiento liberal de nuestros días está siendo elaborado, sobre todo, por economistas; hecho éste que, lógicamente, dejará en él una huella indeleble. Pero es hasta cierto punto lógico que esto sea así, ya que uno de los rasgos característicos y definidores de nuestro fin de siglo es, sin duda, la interrelación de lo político y lo económico o incluso del predominio de lo económico sobre lo político. Por eso, como asegura A. Casahuga, la teoría económica se está convirtiendo en teoría general del comportamiento y de la interacción humana, lo que provoca que algunos definan

---

(1) PIERRE ROSAN-VALLON (1979), *Le libéralisme économique*, Seuil, p. IX, y TOMÁS ELORRIETA (1926), *Liberalismo*, Editorial Reus, p. 8. También para el profesor italiano R. CUBEDDU es el liberalismo toda una filosofía. Véase al respecto, R. CUBEDDU (1997), *La filosofía de la Escuela Austriaca*, Unión Editorial, Madrid, y R. CUBEDDU (1999), *Atlas del liberalismo*, Unión Editorial, Madrid.

(2) ANTHONY GUIDDENS (1996), *Más allá de la izquierda y la derecha. El futuro de las políticas radicales*, Madrid, Cátedra, p. 12.

esta situación como *imperialismo de la economía* (3). Desde el momento en que los gobiernos intervienen de un modo decisivo en la actividad económica la ciencia política tradicional se ve incapaz de explicar las cosas, y la ciencia económica tomará el relevo. Así, serán los economistas los que se ocupen de elaborar una teoría del Estado partiendo de las premisas, del modelo y del método económico aunque el énfasis en lo económico difiere según de qué autores o escuelas estemos hablando; la Escuela Austríaca de Economía, por ejemplo, es más humanista y filosófica—sobre todo la obra de Hayek—que las escuelas de economía de Virginia o de Chicago en cuyo entorno florece precisamente la escuela del análisis económico. Los llamados libertarios, como Nozick y Rothbard, se interesan mucho más por la filosofía y el derecho que por la economía. Rothbard incluso reivindica una ciencia política normativa y una filosofía política moral mientras que a Nozick le interesa subrayar los aspectos deontológicos de su doctrina. Por el contrario, las escuelas de Virginia o Chicago se enorgullecen de su enfoque positivo y no normativo. Podríamos preguntarnos, entonces, si es el economicismo reinante el que ha producido este renacimiento liberal o si, por el contrario, es el liberalismo el que ha engendrado o, por lo menos intensificado, ese mismo economicismo.

Como es sabido, el liberalismo parte de un individualismo radical; su visión del mundo se deriva de su imagen del individuo; el análisis de la realidad parte del análisis de individuos concretos. Se trata del llamado *individualismo metodológico* que niega la existencia real de instituciones tales como *la sociedad o el Estado*, y que, asumiendo una postura claramente nominalista, afirma creer exclusivamente en la existencia real de individuos concretos. Pues bien, también nosotros utilizaremos dicho enfoque y partiremos de la comprensión liberal actual de los seres humanos: lo primero que deberíamos investigar es si en el pensamiento liberal de nuestro fin de siglo se asume o no la existencia de una naturaleza humana; si existe una naturaleza común a todos los seres humanos y si ésta cambia o si es fija e inmutable. Se puede afirmar que, efectivamente, se da por supuesto que hay una naturaleza humana, pero ocurre que esta naturaleza no se contempla exactamente de la misma manera según qué autores o escuelas la definan. Así, será menos fija e inmutable, sujeta a variaciones y adaptaciones, si centramos nuestra atención en la obra de Hayek, porque desde el punto de vista evolutivo que subyace a todo su pensamiento el hombre se adapta constantemente al entorno provocando que

---

(3) Véase, ANTONIO CASAHUGA (1980), *Democracia y economía política*.

su comportamiento y su propia estructura mental se modifiquen a lo largo del tiempo. La visión hayekiana es, así, más histórica que la de, por ejemplo, la Escuela de Chicago o la de Virginia en las que la naturaleza humana tiene que contemplarse de un modo más inmutable porque la hipótesis sobre la que basan todo su trabajo es la del *homo oeconomicus*. Respecto a los autores libertarios, entre los que incluimos al teórico del Estado Mínimo, Robert Nozick, y al padre del anarcocapitalismo, Murray Rothbard, la creencia en la existencia de un derecho natural racionalista hace necesario asumir la existencia de una naturaleza humana común.

La creencia en la existencia de una naturaleza humana más o menos fija va unida, en algunas ocasiones, a la imagen de un mundo presocial en el que vivían los seres humanos antes de constituirse la sociedad o el Estado. La imagen que de este estado de naturaleza tenga cada uno de los autores nos dará también una idea de cuál es su visión del ser humano aunque, en realidad, a un estado de naturaleza propiamente dicho se refieren únicamente la Escuela de Virginia y los libertarios Nozick y Rothbard. En la visión evolucionista de Hayek, o en la más utilitarista de su maestro Mises, no se habla de la existencia de un estado de naturaleza; o bien ya existe la sociedad cuando aparece el individuo, como cree Mises, o bien, como en el caso de Hayek, un estado primitivo o tribal ha ido evolucionando históricamente hacia un modelo de sociedad abierta como es la actual. Pero, como decíamos, sí existe la idea de un estado de naturaleza en otros autores: en el caso de la escuela de Buchanan se parte de la hipótesis de un estado presocial de tipo hobbesiano en el que los seres humanos viven con un sentimiento de inseguridad y ausencia de bienestar. Pero como los individuos son seres racionales comprenderán que les conviene salir de esa situación, y el modo de hacerlo es a través de un contrato o pacto social que fundamentará un determinado tipo de Estado. Los motivos por los que lo harán son, como es obvio, puramente utilitaristas: no se trata de que un sentimiento innato de sociabilidad empuje a los seres humanos a querer vivir en sociedad, se trata únicamente de que han llegado a comprender que les es más ventajoso cooperar con sus semejantes bajo un sistema establecido de reglas acordadas por todos, que no hacerlo. Buscan seguridad y un cierto tipo de bienes que por sí solos no podrían nunca alcanzar. Es decir, el individuo actúa buscando su propio interés, y su razón le hace entender que está en la lógica de su propio interés vivir en sociedad y construir un Estado. Esta es la visión típica del *homo oeconomicus* que la Escuela de la *Public Choice* asume como hipótesis de trabajo, pero a la que los libertarios añaden algunas matizaciones: Nozick habla

también de algo parecido a un estado de naturaleza del que, sin embargo, los individuos no salen por obra de un pacto social sino a través de un proceso evolutivo de mano invisible que les lleva, se supone que espontáneamente y sin que intervenga nunca la coacción, a querer vivir en una sociedad regida por un Estado mínimo. Los individuos de este estado presocial son también seres racionales que buscan su propio interés, en este caso ansían, sobre todo, la seguridad, pero aquí aparecen como portadores de unos derechos consustanciales a su naturaleza que no están presentes en la visión de la *Public Choice*. Los autores de la escuela de Virginia se adhieren al positivismo y afirman que los derechos individuales se crean deliberadamente a partir de ese contrato social; no son, pues, previos al pacto. Sin embargo, para Nozick y para Rothbard, los individuos se definen básicamente por ser seres a cuya dignidad va inextricablemente unida la existencia de unos derechos naturales que en el caso del teórico del Estado Mínimo deben siempre ser respetados por el poder, y que en el caso de los anarcocapitalistas sólo quedan realmente protegidos cuando el Estado desaparece. Además, en la imagen del hombre y del mundo de Rothbard, lo que nosotros llamamos un estado presocial sería para él el verdadero estado social, esto es, el estado de naturaleza, la sociedad sin Estado, en la que se respetan de modo absoluto los derechos individuales entendidos como distintas manifestaciones del derecho de propiedad, se constituye en el modelo de la sociedad ideal.

En el caso de la Escuela Austríaca no existe nada parecido al estado de naturaleza anterior a un supuesto pacto social; su evolucionismo casa mal con el constructivismo del contractualismo, pero también se asume, con más o menos radicalismo, que el individuo es un ser racional que busca su propio interés.

La imagen del ser humano como ser racional supone para la mayoría, si no para todos estos autores, que el hombre es capaz de asignar los medios adecuados a los fines que persigue. La razón se reduce prácticamente a eso: a un cálculo que permite adecuar los medios a los fines. Fines que se persiguen como manifestación de esa búsqueda del propio interés que se define, desde luego, en términos amplios, como todo aquello que valora un individuo. El propio interés, se insiste, no debe reducirse al egoísmo; el propio interés implica generalmente para un individuo el bienestar de su familia, el de sus amigos y el de todos aquellos que tiene más cerca. Pero en todos los autores está claro que el ser humano actúa movido por el deseo de alcanzar unas metas determinadas que él mismo ha elegido. Es importante, pues, señalar que el hombre actúa y que el hombre elige, que manifiesta sus preferencias

a través de la acción. Y ese es uno de los rasgos definidores del individuo en la visión liberal; un sujeto que actúa movido por el deseo de alcanzar metas y que racionalmente busca los medios que mejor se adecuen a ese objetivo.

Respecto a esos fines o metas que el individuo desee alcanzar, queda claro que son los que él mismo haya decidido; es decir, no se le imponen desde fuera, sino que, subjetivamente decide qué quiere hacer con su vida, qué deseos, qué necesidades quiere ver satisfechos, en qué orden jerárquico coloca unos y otras. El liberalismo de nuestros días insiste en esa libertad de elegir—recordemos el libro de Milton Friedman que lleva ese mismo título—que se le supone a todo ser humano, o que debería garantizársele en una sociedad libre. El liberalismo de nuestra época no decide por el individuo lo que éste deba hacer con su vida—como afirmaba el liberalismo clásico, el individuo es el mejor juez de sus propios intereses—, no es en absoluto paternalista, no favorecerá jamás una intromisión del Estado en la vida de un individuo para evitar que éste se haga daño a sí mismo—otra cosa es evitar que lo haga a un tercero—, y no definirá apenas cuál es el ideal de vida que debemos seguir: el liberalismo se declara neutral en este aspecto, y en esa neutralidad cree que estriba su superioridad. El individuo es libre de hacer con su vida lo que se le antoje y en esa elección estriba su responsabilidad.

Pero volviendo al tema de la racionalidad que se proclama de toda actuación individual, hay que señalar, sin embargo, que el liberalismo contemporáneo no quiere caer en la tentación racionalista, olvidando otros motivos u otras circunstancias que condicionan la vida de los seres humanos. La hipótesis de la racionalidad es, eso, una hipótesis necesaria para poder abordar el estudio del hombre y de la sociedad, pero no se rechaza en absoluto—sobre todo en la obra hayekiana—la existencia de comportamientos no racionales que condicionan no sólo la vida particular de cada cual sino la propia vida social. Por lo tanto, esa racionalidad de acoplar medios a fines no es absoluta, y las circunstancias o la subjetividad de cada uno influyen en ella. Por eso se hace un énfasis especial en la falibilidad de los seres humanos, en el error, en las consecuencias inintencionadas y muchas veces no deseadas de nuestros actos, etc... En este sentido esta imagen de los hombres se parece más a la de Locke: no hay aquí ni un optimismo ni un pesimismo antropológico, lo que caracteriza a nuestros liberales es una visión que pretende ser cercana a la realidad que observamos y que por ello peca de cierto escepticismo. En realidad, la visión liberal del ser humano no cae—y de ello, ciertamente se vanagloria—en la utopía; pretende asumir la realidad tal cual es,

aceptar la condición humana, y por eso a menudo ofrece una imagen de fuerte pragmatismo: la naturaleza humana es como es y más que afanarse en cambiarla y transformarla en la búsqueda del hombre nuevo de todas las utopías, lo que hay que hacer es contar con ella con sus defectos y con sus virtudes; asumir con madurez la realidad.

De esta argumentación se derivan dos consecuencias relevantes: por un lado, que el liberal reconoce que su ideario es menos atractivo que otro que apele a la utopía y prometa un mundo feliz en el que los hombres hayan conseguido hacer de su naturaleza un modelo de virtud; y por otro, su convencimiento de que el sistema libre de mercado, el capitalismo, es un sistema económico que precisamente utiliza la naturaleza humana tal cual es, extrayendo de ella todas las ventajas y haciendo, como diría Mandeville, de los vicios privados virtudes públicas. Lo mismo ocurre, además, respecto a la política liberal; no se busca un sistema político que modifique lo inmodificable, sino diseñar una serie de instituciones y de reglas que impidan hacer daño, que minimicen las consecuencias negativas de nuestra naturaleza, y que, por el contrario, maximicen las actuaciones positivas. Es un enfoque, pues, pragmático, pegado a la realidad, modesto y escéptico. Poco atractivo para conseguir el apoyo masivo del público porque—como escribe Isahia Berlín—el liberalismo no ofrece un programa apasionante, *no es un grito de guerra apasionado* (4).

El énfasis en las instituciones y en las reglas es claramente un rasgo común del liberalismo actual; como no es la naturaleza humana lo que más fácilmente se puede cambiar, lo que hay que modificar son las reglas y las instituciones que rigen la vida social. Tesis que nos conduce a otra cuestión, el hombre es, entonces, un ser que actúa y responde a incentivos. Esto es algo que se repite en las escuelas liberales más economicistas: si cambiamos el sistema de incentivos, cambiaremos la conducta de los individuos. Por eso se habla, asimismo, de efectos perversos; de determinadas conductas que, no queriéndolo, ha fomentado el Estado de Bienestar. Determinado tipo de ayudas o subvenciones públicas pueden provocar efectos perversos no esperados ni deseados; falla el sistema de incentivos que harían que el individuo actuase correctamente. Así, se explica, por ejemplo, el fenómeno del *rent-seeking* del que habla la Escuela de la Decisión Pública. Hay que diseñar instituciones y reglas que, siendo el hombre como es, fomente los

---

(4) ISAHIA BERLIN (1992), *El fuste torcido de la humanidad*, Barcelona, Península, p. 63.

incentivos adecuados y evite los efectos negativos. Otra vez, se trata de un enfoque pragmático extendido, además, a todo los seres humanos sin excepción, puesto que este argumento vale tanto para el mundo desarrollado como para el subdesarrollado; siendo todos los hombres iguales, ya que todos comparten una misma naturaleza, los mismos incentivos provocan respuestas semejantes.

No quiere decirse con todo esto que el liberal de nuestro tiempo haya olvidado el afán de realización personal, de perfeccionamiento, de autodesarrollo y autenticidad que estaba en la raíz de la mejor filosofía liberal del pasado, porque puede ser precisamente uno de los fines más queridos, una de las metas más buscadas de los individuos. No obstante, hay que reconocer que esta especie de humanismo liberal no se suele identificar precisamente con el neoliberalismo que, por el contrario, parecía defender exclusivamente la consecución de valores y metas materiales. Pero tanto en la obra de Hayek como, sobre todo, en la de Nozick, las apelaciones a la dignidad de la persona, a su realización, al valor de los bienes no materiales, como la educación, la formación o la cultura, son frecuentes. Lo que ocurre es que en la visión más positivista, utilitarista y economicista de las otras escuelas con las que se suele identificar el liberalismo de hoy, no se insiste demasiado en este aspecto. En todo caso sí destacan la importancia de una base material para poder ocuparse de la persecución de metas espirituales, porque si no se han cubierto las necesidades básicas primero, pocas oportunidades habrá para el desarrollo y cultivo de otras inquietudes, y ellos cuentan con que el sistema capitalista es el que precisamente crea las condiciones materiales para ese desarrollo ulterior.

Los liberales contemporáneos insisten en que todos los hombres son iguales en tanto que comparten una misma naturaleza y la ley debe contemplarlos como tales, lo que no significa que haya que negar la diversidad y el hecho de que cada uno es único e irrepetible; bien porque en la visión iusnaturalista de Nozick y Rothbard cada individuo tiene unos derechos inherentes a su dignidad, bien porque en la visión hayekiana el hombre es portador de un conocimiento único que puede compartir con los demás colaborando a mejorar la cooperación social, bien porque en la visión más utilitarista de los economistas cada uno de ellos posee un *capital humano* —en palabras de Gary Becker— o bien porque la división del trabajo, fundamental para el desarrollo social, hace necesario a cada individuo.

Pero aunque a menudo, por ese individualismo que caracteriza a la doctrina liberal, se acuse a los liberales de concebir a los seres humanos como individuos

asociales y aunque hablen sus críticos más de atomismo, lo cierto es que los liberales consideran que el ser humano es un ser social; necesita de los demás hombres para alcanzar su metas. La cooperación social es fundamental para la realización de los fines individuales y Hayek habla de cómo los usos, tradiciones y normas sociales conforman la actuación, el comportamiento y la vida individual, porque no se concibe que el hombre pueda vivir aislado de sus semejantes. Y lo mismo ocurre con las demás escuelas: hay que estudiar la interrelación de los seres humanos y los factores que en ella influyen porque los individuos viven en sociedad. Por lo tanto dejemos claro que no es lo mismo el individualismo que el atomismo. El liberal no desea que los hombres vivan encerrados en sí mismos, sino que aspira a que buscando la realización de sus fines personales, cooperen libre y voluntariamente

Por último, señalaremos que la visión liberal de hoy no es trascendente ni metafísica; no busca ni se plantea las verdades últimas. Fiel a su pragmatismo y a su escepticismo en torno a estas cuestiones constata que la realidad es la que es y que contando con ella hay que abordar los asuntos humanos.

Veamos a continuación cómo contempla el liberal de nuestro tiempo las relaciones sociales, pues se comenta con frecuencia que los liberales contemplan las relaciones humanas en términos mercantilistas y que reducen la sociedad a un mercado. Es cierto que en el liberalismo de este final de siglo la economía juega un papel fundamental y que la defensa de la economía de mercado –sobre todo a raíz de la experiencia de las economías planificadas– ha supuesto una de sus características fundamentales; ahora bien, hay que destacar que **esa defensa ya no es solamente de índole económica**, sino que hay un verdadero empeño en las filas liberales por dotar de una fundamentación o legitimación ética a la economía de mercado. Han comprendido que la legitimidad del capitalismo no se puede sustentar únicamente en argumentos económicos y por ello se insistirá en otras virtudes que adornarían también este tipo de orden económico.

Hemos visto que es fundamental en la doctrina liberal la idea de que el hombre es un *homo agens*, como dirían Mises o Hayek. La acción caracteriza a los seres humanos, y una manifestación de esa acción es la actividad económica; es sólo, insistimos, una de las manifestaciones de la acción humana, no la única ni la más importante.

La actividad económica de los seres humanos se basa, como hemos visto, en esa racionalidad que hace que el individuo busque su propio interés ajustando los

medios a los fines que desea alcanzar. Si dejamos libertad para que cada uno de ellos busque la manera de conseguir los fines que persigue, si diseñamos un sistema de reglas iguales para todos bajo las cuales esté el individuo dispuesto a regir su conducta, conseguiremos la armonía de los intereses que en un primer momento podrían parecer contrapuestos e irreconciliables. Esa vieja creencia liberal en la armonía de intereses sigue vigente en el pensamiento liberal actual; lo que ocurre es que ahora existe un escepticismo mayor que en el siglo XVIII o XIX, porque el Estado tiene un gran protagonismo, y este hecho repercute en esa conciliación de intereses diversos.

Pero aún así, el liberal no considera imposible alcanzar esa armonía social porque, entre otras cosas, contempla con admiración y agrado las posibilidades que ofrece la división del trabajo; hecho fundamental que explica la prosperidad económica. Para los liberales la división del trabajo es una forma de cooperación social. Aunque se diga lo contrario, señalan insistentemente **que la cooperación social es mayor y más eficaz en el marco de las economías no planificadas**, y que esa cooperación es la que hace posible que cada uno de los sujetos que actúa en el mercado pueda llegar a conseguir sus fines y metas particulares. Esa división del trabajo, además, ha de extenderse a todo el planeta para que sus beneficios se extiendan a todos los pueblos.

Así, en este tipo de orden económico, la función del empresario se considera una función social; los liberales –aunque bien es cierto que más los de la Escuela Austríaca que los de Chicago o Virginia– contemplan la realidad económica como algo dinámico que está en continua transformación. La realidad es dinámica, el cambio es un hecho básico de la realidad. Y en este mundo dinámico al que hay que adaptarse sin cesar, la figura del empresario es –sobre todo en la visión de una de las últimas aportaciones de la economía liberal, la de I. Kirzner– una figura que se caracteriza porque sabe aprovechar las múltiples oportunidades que ese dinamismo y esos cambios generan. El empresario es un agente creador, un individuo emprendedor que se arriesga y que inventa (5).

Según qué tipo de orden económico exista en una sociedad se fomentan unas u otras conductas; la economía libre premia un tipo de comportamiento basado en la racionalidad; recompensa a los que se arriesgan, favorece la creatividad, el

---

(5) Véase, ISRAEL M. KIRZNER (1995), *Creatividad, capitalismo y justicia distributiva*, Madrid, Unión Editorial.

espíritu innovador, el afán de superación, la emulación, la iniciativa, el talento, la adaptación a través del ensayo y el error, la experimentación, y sobre todo—en esto coinciden todos—, premia a aquellos que sirven mejor al consumidor, al que satisface mejor que otros los deseos de los consumidores. El mercado se asemeja a una democracia en la que los consumidores actúan como votantes que deben elegir entre diferentes opciones. Así, están absolutamente convencidos de que el sistema capitalista—y aluden a los ejemplos de la historia y a la experiencia de los países regidos por el socialismo—es el que mayor prosperidad ofrece a todos los ciudadanos; contrariamente a lo que se suele admitir, es el sistema que más ha repartido la riqueza, el que ha generado una amplia clase media, el que ha elevado el nivel de vida de las masas, en definitiva, el que ha extendido la igualdad. El liberalismo sostiene que en un orden económico de mercado existe una gran movilidad social, un dinamismo y una afluencia de oportunidades que los individuos pueden, si lo desean, aprovechar. Recuerdan que el liberalismo nació como enemigo del privilegio y del monopolio, y siguen manteniendo que en un sistema de mercado el privilegio y el monopolio se hallan continuamente amenazados; eso sí, si no han alcanzado esa posición con la ayuda del gobierno u otras instancias políticas. Como la realidad cambia continuamente, ninguna posición de dominio está a salvo; en una realidad en continua transformación y que integra hoy a todo el planeta, nadie puede estar completamente seguro. El capitalismo se transforma constantemente, lo seguirá haciendo en el futuro; en este sentido es —como escribe Peter Berger— una **fuerza revolucionaria más que conservadora** (6).

De todos modos, si con argumentos económicos no se consigue convencer a la opinión pública de las ventajas del capitalismo, siempre les queda la estrategia de compararlo con la alternativa: la planificación económica y sus consecuencias. Pero como admiten que esta línea de defensa no parece la más adecuada, en los últimos años se han multiplicado los intentos de dotar de una justificación ética al sistema de mercado. Se trata, ahora, de demostrar que tal tipo de orden económico es el más acorde con la dignidad de la persona.

En primer lugar, el sistema de libre empresa necesita la libertad para funcionar con eficacia; libertad económica para vender y comprar, para intercambiar bienes,

---

(6) Sobre la interpretación del capitalismo como una fuerza revolucionaria, véase, PETER BERGER (1989), *La revolución capitalista*, Barcelona, Península.

servicios o capitales. Libertad económica que, como es sabido, no se separa en el pensamiento liberal de otras libertades, pues la libertad es una e indivisible. Por lo tanto, el capitalismo defiende la libertad de las personas, lo cual es ya por sí solo una sólida garantía de su intrínseca moralidad. Pero es que, además, el capitalismo en una sociedad democrática necesita del reconocimiento de la igualdad jurídica de todos los ciudadanos; igualdad que se manifiesta en la exigencia de que la ley trate a todos por igual. El mercado necesita que su actuación esté sometida al derecho, a las reglas abstractas e impersonales porque el capitalismo –y ésta sería otra de sus cualidades– no hace acepción de personas; no le importan las creencias o a qué raza o religión pertenezcan los individuos; el mercado, ya lo hemos visto, premia al que mejor sirve a las necesidades de otros hombres independientemente de estas circunstancias; otra cosa muy distinta sería si la decisión de otorgar recompensas correspondiera a una autoridad. Además, el mercado se apoya también en la diversidad; los liberales asumen la diversidad y las desigualdades que la naturaleza o la fortuna confieren a los seres humanos, valorándola positivamente, como una fuente de riqueza y de oportunidades. La diversidad hace posible la división del trabajo y ésta, la prosperidad. Libertad, igualdad y diversidad –valores todos ellos reconocidos por nuestra civilización– se hallan en la base del capitalismo.

Ahora bien, el mercado como organismo de distribución de riqueza es, y debe ser, neutral; es decir, y en esto sobresale la argumentación hayekiana, el mercado no presta o castiga como si de un ente personal se tratara, sino que el mercado es un proceso impersonal; consiste en un conjunto de relaciones, que además se extienden a todo el Globo, en el que la persona que triunfa o fracasa lo hace en función de que se haya sabido adaptar o no a las circunstancias, o en función de que haya sabido satisfacer al consumidor. Pero lógicamente no siempre los que ganan o pierden en el mercado serán los que desde un punto de vista moral lo merezcan. Lo que ocurre es que la alternativa es mucho peor, puesto que supondría que alguien –una autoridad o conjunto de autoridades– decidiera quién merece triunfar o fracasar. En la escala social la gente estaría colocada en función de sus supuestos méritos morales, lo que daría lugar a una desigualdad mucho más odiosa que la que genera un mecanismo interpersonal como es el mercado. Lo único –que no es poco– que se debe exigir, es que en el mercado cada individuo obedezca a las reglas establecidas iguales para todos y que no cometa fraude, engaño o ejerza la violencia. Si no hace nada de esto y se comporta como se espera que lo hará

un individuo racional, podremos decir que su comportamiento ha sido justo, ya que la justicia se proclama de los individuos, no de entidades abstractas como el mercado o la sociedad. Por eso tampoco pueden aceptar la tesis que parece derivarse de la obra de Rawls en el sentido de que los talentos, por ser inmerecidos, pertenecen a la colectividad. Porque de acuerdo con las tesis de Nozick y de Rothbard, la *Self Ownership* haría imposible e inmoral esta visión del asunto. El individuo es propiedad de sí mismo.

Lo que ocurre es que en la actualidad, al estar la esfera de la economía tan inextricablemente unida a la de la política, el Estado se convierte en un protagonista esencial del orden económico, de modo que hay que plantear las cosas de otra manera. Por eso se le ha dado a lo público tantísima importancia en la escuela de Virginia o, aunque un poco menos, en la escuela de Chicago. Si la economía de la actualidad no dependiera de tal manera de decisiones públicas, seguramente que los representantes de la *Public Choice* no se habrían dedicado al estudio y al análisis de la toma de decisiones públicas. Pero desde el momento en que una decisión política tiene efectos sobre el comportamiento económico de los ciudadanos, el economista debe dedicarse al estudio de cómo y por qué se toman esas decisiones; qué incentivos supone y qué efectos provoca. Pues ya hemos visto que el comportamiento de los seres humanos responde a incentivos. Así, la política es estudiada por economistas partiendo de las mismas premisas metodológicas que ofrece el análisis económico (recordemos a su máximo exponente, Gary Becker).

Volvemos a insistir en que la visión de la escuela del Análisis Económico, de la de Chicago, de la de Virginia y, en menor medida, de la Escuela Austríaca, se caracteriza por un pragmatismo y un escepticismo radicales; es sabido que precisamente la *Public Choice* ha desmontado el mito del funcionario benevolente que no promueve más que el bien público olvidándose del suyo propio. Por el contrario, ha tratado de demostrar que los servidores públicos buscan como cualquier otro individuo –pues está en la naturaleza humana– su propio interés particular, y que esto explica muchos comportamientos y decisiones públicas. Además, siguiendo con ese afán de realismo y con ese escepticismo, ofrecen una visión de la política exenta absolutamente de grandeza, en la que lo que se vislumbra es la lucha de intereses en juego a través, sobre todo, de los grupos de presión. La política queda completamente desmitificada. Los políticos son una clase más, otro grupo de interés. Y dado que la naturaleza humana es como es y que los liberales –ya lo sabemos– no pretenden cambiarla, lo que hay que modificar son las reglas,

las normas y las instituciones que favorecen determinados comportamientos. Se trata de incentivar los comportamientos individuales que redunden en beneficio del interés público o general—aunque nunca se defina éste con precisión—o, como afirma Hayek, que redunden en la consecución o mantenimiento de un orden abstracto donde cada uno pueda ejercer la libertad de conducir su vida como estime oportuno.

En relación con esa visión tan poco propicia a la política y a los políticos, la democracia se entiende no como un valor en sí mismo, sino como un método para reemplazar de un modo pacífico—como diría Popper— a unos gobernantes por otros. Pero no hay una imagen de la democracia como algo a lo que deba rendirse pleitesía; dentro de la lógica del pragmatismo y el escepticismo liberal, la democracia se justifica, sobre todo, por su utilidad y porque ha demostrado que es el menos malo de los sistemas de reclutamiento de gobernantes. Pero no existe ese anhelo de realización en lo público o en lo colectivo que sí se halla en otras doctrinas; aquí el individuo es primero individuo y luego ciudadano. El hombre se realiza fundamentalmente en su vida privada, pero como necesariamente ha de relacionarse con otros individuos, preferirá para hacerlo un ámbito económico y político que garantice su libertad. Y como es un ser racional comprende que el comportamiento violento y arbitrario es perjudicial para sus intereses, y que, por lo tanto, le conviene asegurarse un método de solucionar conflictos y de tomar decisiones que aleje la violencia y que, por el contrario, se base en el diálogo y en el debate racional. La democracia capacita, y esto es un valor importante, la expresión de las preferencias individuales. De ahí la fundamental importancia que la *Public Choice*, por ejemplo, adjudica al consenso y a la unanimidad; se trata de acercar las preferencias de los individuos—que en definitiva son los que forman la sociedad— a las decisiones públicas que pueden afectar a sus vidas, y para ello se requiere unas reglas para tomar decisiones basadas, en ciertos casos más que en otros, en la unanimidad. La política es negociación, debate, compromiso, pero no la plasmación de ideales trascendentes, utópicos o metafísicos. La política no está para eso. El liberal ve siempre con recelo el poder; el poder no es nunca un bien, sólo un mal necesario; en definitiva, coacción.

La democracia, si se basa en sólidos principios liberales puede ser un mecanismo eficaz para minimizar esa coacción. Permite expresar las diferentes opiniones y opciones, algo fundamental puesto que, en última instancia, el liberal cree que el gobierno se apoya en la opinión pública. Por eso Karl Popper destacó la necesidad

de la crítica en las sociedades abiertas, la importancia del diálogo, de la tolerancia y de la humildad intelectual; como los ciudadanos son seres racionales, son capaces de elegir entre las diferentes opiniones que revelan en el discurso político; aunque también –con ese escepticismo del que hace gala el liberalismo actual– se sabe (y se ha estudiado) que el comportamiento racional de los ciudadanos no siempre produce resultados óptimos.

En los casos en que esta visión escéptica de la política está más acentuada, se llegará a la consecuencia lógica de exigir que el Estado –encarnación de lo político– se reduzca a la mínima expresión, como en el *Minimal State* de Nozick, o que se suprima por completo, como ocurre en el anarcocapitalismo de Rothbard que a fuerza de ser anarquista (y por otros motivos) ha dejado de ser liberal. Pero no es extraño que con esa imagen de lo político el liberal esté dispuesto siempre a reducir el tamaño del Estado. Otra cosa ocurriría si se viese en él la encarnación del bien público o del interés general, pero esto no puede suceder cuando se considera que el Estado no es más que el marco en el que se desarrolla un enorme juego de intereses.

Un Estado pequeño, pero fuerte. El Estado debe actuar bajo los principios de competencia y subsidiariedad. En el caso de la *Public Choice*, el Estado es sólo el árbitro o juez que se encarga de que se cumplan los contratos, aunque a la vez que actúa como protector lo hace también como productor, ya que la legislación es un bien público.

Desde esta perspectiva es más importante la sociedad que el Estado o que la política, porque es el ámbito natural en el que se desenvuelve este individuo que busca su propio interés. La llamada *sociedad civil* es para el liberal ese orden espontáneo en el que se desarrollan las relaciones humanas, libre –hasta cierto punto– de la injerencia política. Y aunque hemos dicho que a menudo parece que se reduce en el pensamiento liberal la sociedad al mercado, éste no es más que una manifestación de la actividad social. Quizá una de las más importantes, pero no la única. Por eso el liberalismo ha dado siempre una importancia capital al asociacionismo, a todo lo que suponga un agrupamiento voluntario de seres humanos. Como se complace en la diversidad, alienta la creación de todo tipo de asociaciones hasta el punto de que llevado al extremo Rothbard propone, nada más y nada menos, que esas asociaciones libres suplanten todas las actividades del Estado; mientras que en la obra de Nozick son precisamente unas asociaciones voluntarias que ofrecen seguridad las que explican el surgimiento del poder político

encarnado en el Estado. Se ha de apoyar, pues, un sistema de reglas e instituciones que alienten la creación de este tipo de asociacionismo voluntario que podría llegar a encargarse de tantas cosas que hoy se han dejado en manos del Estado y que se harían mejor por la cercanía de estas asociaciones a la realidad y por su misma característica de voluntariedad. Y también se valora el hecho de que estas asociaciones educan en la participación y en el interés público a los que en ellas intervienen. Los liberales confían en que la libertad es creativa y que favorece la aparición y la difusión de múltiples alternativas; lo que hay que hacer es crear las condiciones para que éstas florezcan. La visión ideal de un liberal sería la de una sociedad civil activa, dinámica y creadora; no abotargada, pasiva y servil. Por eso confían en la libertad, porque admitiendo que su uso puede dar lugar a acciones y comportamientos que reprobamos, saben también que la única forma de aprender a ser libres es ejerciendo la libertad.

La educación entendida en un sentido humanista como formación, como búsqueda de la excelencia y de la autenticidad, así como la cultura, deben ir en esa dirección, en la dirección de hacer de los seres humanos seres adultos y responsables; abiertos al cambio, a la innovación y al progreso. Pero todo ello dentro de un contexto social en el que existan y se respalden sólidos principios. Como decía Hayek, la libertad necesita de un conjunto de principios morales para sobrevivir.

Aunque en unas escuelas (y en unos autores más que en otros) se insiste en un conjunto de principios, usos, creencias y tradiciones que amparen en la sociedad el ejercicio de la libertad, la moralidad queda relegada, más bien, a lo que se supone que es su ámbito natural, a la sociedad y al comportamiento individual, nunca al Estado. Si algo distingue al pensamiento liberal actual es su insistencia en que el Estado debe ser neutral; el Estado no debe inmiscuirse en esta esfera, cada individuo debe perseguir lo que él considere que es una vida buena, no la que considere el Estado. Así, los libertarios más radicales como Rothbard, mucho menos conservadores en aspectos morales que los otros liberales, dejan las decisiones sobre el aborto o el divorcio, o el uso de drogas, por ejemplo, al libre albedrío de los ciudadanos. Lo mismo ocurre con el tema de la solidaridad y la ayuda al prójimo; desde el punto de vista de Nozick o del ya citado Rothbard, el poder político nunca está legitimado para obligar a alguien a ser bueno o caritativo: esto debe ser una opción personal si queremos que sea moral. Sin embargo, la Escuela Austríaca representada, entre otros, por Hayek, no es hostil a cierto tipo de ayudas del Estado, aunque también confía en que una sociedad civil dinámica

y responsable será capaz de movilizarse en ayuda de los más necesitados si el Estado crea un marco que fomente esta actuación, tomando un conjunto de medidas que incentiven esos comportamientos. Como afirma Mises en su pequeño libro *Liberalismo: cuanto ampara y vigoriza la cooperación social es de condición moral* (7).

Otro asunto que tiene relación con el tema de la moralidad es el de las relaciones entre la religión y el liberalismo. En los últimos tiempos, del mismo modo que han proliferado los intentos de fundamentar desde un punto de vista ético y no económico el orden de mercado, se han sucedido también los intentos de compatibilizar la doctrina liberal con el cristianismo más concretamente, con el catolicismo. Quizás el intento más conocido sea el de Michael Novak, pero no es el único. Hay que tener en cuenta que la mayoría, si no todos los autores liberales pertenecen a la civilización occidental que, como sabemos, cuenta entre sus fundamentos con la extraordinaria influencia del cristianismo. Pero es que, además, algunos de los representantes de la doctrina liberal son hombres de creencias religiosas, como el mismo Novak o como I. Kirzner, aunque éste profesa el judaísmo. Y en nuestro país varios exponentes del pensamiento liberal son o han sido cristianos, como ha sido el caso de Lucas Beltrán, recientemente fallecido, que insistió en sus escritos en las relaciones entre el cristianismo y el liberalismo. Y Paul Johnson, historiador inglés, liberal y católico afirma que se puede ser a la vez un buen cristiano y defender el capitalismo.

Se hace hincapié en la dignidad de la persona y su condición de ser único e irrepetible que comparten ambas doctrinas. La importancia de la libertad de la responsabilidad. El deseo de desarrollo y perfección personal. La necesidad de dotar a todos de una seguridad material que arranque a los hombres de la miseria y la pobreza. Las relaciones pacíficas entre los pueblos por la que abogan los liberales. La idea de la igualdad de los seres humanos y los derechos que el Estado debe respetar. Todo esto se señala para demostrar la compatibilidad de las visiones liberal y cristiana de la realidad.

Pero las relaciones entre el cristianismo, concretamente el catolicismo, y el liberalismo, no han sido precisamente fáciles. Sin embargo, desde la caída del muro de Berlín y el desastre manifiesto en todos los órdenes, no sólo en el económico, de las sociedades basadas en el comunismo y quizás también por la condición

---

(7) LUDWIG VON MISES (1975), *Liberalismo*, Madrid, Unión Editorial, p. 54.

nacional del actual Pontífice, la doctrina social de la Iglesia –apuntan algunos defensores del liberalismo– ha cambiado manifiestamente, mostrándose ahora menos hostil a sus valores. Se cuenta, a este respecto, cómo Novak asegura que el Papa Juan Pablo II recibió a Hayek poco antes de que éste muriera, y se analizan las posibles influencias de su pensamiento en la Encíclica del Papa *Centesimus annus* de 1991 en la que se dice, entre otras cosas, que el *Welfare State* mina la responsabilidad del ciudadano respecto a su prójimo.

Evidentemente hay también otros asuntos en que será más difícil reconciliar ambas doctrinas, pero ahora de lo que se trata es de demostrar que comparten tesis importantes. Quizás uno de los temas más polémicos sea el de la justicia. Es difícil imaginar que la Iglesia se conforme con una visión de la justicia puramente procedimental que básicamente es la que defiende el liberalismo contemporáneo. Como parten de ese escepticismo y pragmatismo que hemos comentado, buscan metas más realistas asumiendo que no es posible realizar el ideal de justicia en abstracto sino que, fieles a los criterios negativos de tipo popperiano, es más fácil ir eliminando la injusticia. Lo mismo ocurre con la idea de felicidad; es más fácil ir eliminando el sufrimiento en casos concretos que aspirar a realizar el ideal de felicidad. Una vez más se trata de un objetivo mucho menos atractivo que el contrario, pero de acuerdo con los liberales mucho más eficaz.

Por eso, decíamos, la justicia se entiende desde un punto de vista meramente formal; existen un conjunto de reglas iguales para todos, abstractas e impersonales, consensuadas y aceptadas por la sociedad: el comportamiento justo será el que se adapte a ellas. Es bastante lógico que los economistas se adhieran a esta imagen de la justicia: como no existen verdades sociales trascendentes, el orden social es justo si es consentido voluntariamente. Desde el punto de vista, por ejemplo, de la Escuela de Virginia no hay una justicia con anterioridad al orden social y desde el punto de vista hayekiano las reglas han evolucionado espontáneamente en un proceso histórico. Y ya vimos que respecto a la economía de mercado se asume que, si se han respetado las reglas, los resultados deben considerarse justos. La justicia consiste en no violar reglas a las que hemos dado nuestro consentimiento. No se trata, pues, de un ideal de justicia sustantiva, porque entienden que ese mismo ideal puede hacer de la sociedad una organización coactiva en la que unos pocos decidan qué es lo que debe considerarse justo y en virtud de qué criterios. Aunque sean conscientes de que este tipo de imagen de la justicia no es la más satisfactoria, dadas las circunstancias y visto como ha funcionado la alternativa,

piensan que ésta es la visión menos mala. Aunque también es cierto que se insiste mucho en que un comportamiento eficaz no tiene por qué ser injusto. Lo eficaz puede ser también justo lo bueno y lo justo puede ser también eficaz.

Un caso aparte es el de los anarcocapitalistas de Rothbard que consideran que sí se necesitan normas para la convivencia social, normas derivadas del derecho natural, pero que no es necesaria la coacción para hacerlas obligatorias. La justicia es el respeto a los derechos individuales; existe un ley natural que se descubre en el proceso de desarrollo espontáneo y un conjunto de principios que se descubren por la razón. Para los anarcocapitalistas el Derecho natural es la moral objetiva; el hombre posee una naturaleza que tiende a unos fines, como habían descubierto Aristóteles o Santo Tomás. Respecto a Nozick, la categoría moral básica es la noción de derecho y no la de deber.

Además, ligado al tema de la justicia está el de la propiedad privada. Son numerosos los esfuerzos de muchos liberales de hoy en el sentido de buscar una legitimación al derecho de propiedad. En realidad, este es un tema del que se han preocupado sobre todo los libertarios Nozick y Rothbard, ambos siguiendo la tradición de Locke, y en el caso del primero asumiendo una teoría adscriptiva de los títulos de propiedad que se centra en si la adquisición y la transferencia han sido justas; es la *Entitlement Theory* que se fundamenta en las transmisiones correctas de títulos correctamente adquiridos. Rothbard lleva el derecho de propiedad a su paroxismo e interpreta todos los demás derechos naturales como manifestaciones del derecho de propiedad. El austríaco Kirzner ha seguido otros derroteros: insiste en que la legitimidad de la propiedad en un mercado libre se fundamenta en el derecho a los resultados de la creatividad empresarial; el empresario es, sobre todo, un individuo creador, un descubridor de nuevas oportunidades que ha de tener derecho a los resultados de esa labor. Además, la propiedad va ligada a la libertad porque no solamente supone límites al poder político sino porque permite la autosuficiencia, la toma de decisiones de un modo descentralizado y la protección y aislamiento frente a la explotación.

En cuanto a la justicia de las relaciones ya no dentro de una misma sociedad sino a escala mundial cabría destacar varios aspectos: en primer lugar, el liberalismo actual no admite la tesis tan difundida de que los países desarrollados son los únicos responsables de la miseria o de la pobreza de los países del Tercer Mundo. Los liberales piensan que los gobernantes, en muchos casos, son los auténticos responsables de lo que ocurre, máxime cuando han abrazado ideas que amparan

un tipo de organización social dictatorial del tipo que sea. Con su insistencia en el tema de las reglas y las instituciones los liberales señalan que en la mayoría de los casos nos encontramos con países ricos en recursos naturales en los que lo que falla es la organización y el diseño de esas reglas e instituciones. Por lo tanto lo que hay que hacer es rediseñar el marco en el que pueda funcionar una economía libre que es la que genera prosperidad para todos. Así, la *Public Choice*, por ejemplo, insiste en que hay que delimitar con precisión los derechos de propiedad para eliminar incertidumbres o que hay que diseñar normas que favorezcan el desarrollo de comportamientos económicamente eficaces. Por eso vemos cómo los habitantes de un país subdesarrollado, cuando trabajan en otro que no lo es, manifiestan destrezas y formas de comportamiento plenamente satisfactorios; luego no es que haya nada en su naturaleza que haga de ellos personas torpes o perezosas, es que los incentivos de las reglas y las instituciones bajo las que viven no son las adecuadas. Ahora bien, si, por ejemplo, esas reglas no existen o favorecen que la riqueza se concentre en algunas manos, o si el diseño institucional genera incentivos para la corrupción o si se viola constantemente el principio de la igualdad ante la ley, por mucho que se pretenda que funcione el mecanismo de mercado nunca lo hará porque un mercado sin reglas no es mercado. Por lo tanto, los responsables políticos de estos países no deberían escudarse en la responsabilidad de los países ricos del mundo para justificar lo que en muchas ocasiones no es sino su propia incapacidad o mala fe. Los liberales creen que todos los países y todos los pueblos pueden beneficiarse de un comercio mundial libre y que, contrariamente a lo que se suele creer, la prosperidad del vecino siempre resulta positiva; un país sale más beneficiado si el de al lado es un Estado rico y desarrollado que si no lo es, de modo que deberíamos fomentar la prosperidad de todos y no caer en la falacia de pensar que obtendríamos más ventajas si los países que nos rodean fueran pobres.

Las tesis del liberalismo aspiran a hacerse universales; como existe una naturaleza humana común, las premisas del liberalismo valen para todos los seres humanos del planeta y allí donde se implantan, acaban desarrollándose la prosperidad material y los gobiernos democráticos. Pero también es cierto que el liberalismo tiende a interesarse fundamentalmente por Occidente, y que muchas de sus soluciones están pensadas para un tipo de sociedad muy concreto. Pero están convencidos de que la prosperidad engendra paz y de que el comercio internacional bajo principios liberales la favorece. Sin embargo, la pobreza y la miseria son el caldo de cultivo de la violencia. Así que lo que conviene hacer es

promover un marco jurídico, político y económico a escala planetaria en el que se desarrolle la prosperidad que traerá la paz.

Por eso uno de los principios consustanciales a la filosofía política liberal de todos los tiempos es el internacionalismo y el cosmopolitismo: el liberalismo no es nacionalista, no lo puede ser. El liberal quiere un mundo abierto, sin fronteras, en el que la autarquía y el proteccionismo hayan sido desterrados, en el que las regulaciones excesivas desaparezcan y cada uno –como escribe Mises– *pueda vivir donde más le plazca* (8). Es el intervencionismo el que genera el nacionalismo y las guerras. Por eso se reclama el derrumbe de las barreras a la inmigración y el fin del bloqueo de las fronteras. La división internacional del trabajo creará prosperidad. No creen tanto en la autodeterminación de las naciones como en la de los individuos, y no pueden admitir, además, que la identidad de una persona quede marcada para siempre por su adscripción a una nación determinada; eso limitaría su libertad de elegir ser quien es y de vivir de acuerdo con sus convicciones. Uno debería poder elegir a qué comunidad humana pertenece.

En todo caso, el liberalismo podría acompañar un tipo de nacionalismo que se ha calificado como político porque se basa en la voluntad de los ciudadanos, pero, en absoluto, podría acompañar a un nacionalismo de tipo étnico o cultural.

Además el liberalismo aspira a que en la esfera internacional los que estén protegidos no sean los Estados, sino los individuos. Jean François Revel, un conocido periodista liberal, defendía en una de sus últimas obras el derecho a la injerencia por parte de la comunidad internacional en aquellos países donde sistemáticamente se produzca una violación de los derechos humanos o crímenes contra la humanidad. Porque quizás, opina, haya que dar por finalizada la antigua concepción de la soberanía estatal (9).

El liberalismo, pues, cree en una sociedad abierta y plural a escala internacional. Por eso defiende organismos internacionales basados en principios federales. Al ser una de las obsesiones liberales la limitación del poder político, encuentra que la descentralización territorial es un buen remedio contra la concentración del poder también en las relaciones internacionales. Porque según Rothbard, en el ámbito internacional estamos en un estado de naturaleza; cuando desaparezca el Estado,

(8) LUDWIG VON MISES (1975), op. cit., p. 170.

(9) JEAN FRANÇOIS REVEL defiende esta tesis en, *Le regain démocratique*, París, Fayard, 1992.

lo hará también la guerra.

Pero también en el ámbito nacional abogan por la descentralización local; no sólo porque sirve de límite al poder, sino porque al estar más cerca de los ciudadanos los centros de decisión están más controlados, a la vez que facilitan la participación ciudadana.

Para terminar recordemos que un ideal liberal sería probablemente el de ver realizada una sociedad tolerante en la que la diversidad fuera contemplada, no como una amenaza, sino como una fuente de riqueza material y espiritual; donde primara la visión del ser humano como individuo con una dignidad y unos derechos al margen de otras consideraciones como la raza, la nación, la religión o la lengua; un mundo en el que la libertad fuese ejercida por hombres maduros y responsables que han asumido el pluralismo como un valor. Precisamente respecto a esta cuestión I. Berlin considera que hay que desterrar la idea de origen platónico de que todas las cuestiones auténticas sólo tienen una respuesta verdadera y que unas y otras respuestas no pueden chocar entre sí; por el contrario él aboga por el pluralismo de fines y de formas de vida sin definirse por ello como relativista, pues los valores morales se definen observando cuáles son básicos y han sido reconocidos en la mayoría de los lugares y épocas siendo considerados intuitivamente como universales (10).

El liberalismo no promete la felicidad, pero permite que cada uno la busque a su manera. La felicidad pertenece al ámbito de la subjetividad y no tiene por qué identificarse con la acumulación de bienes materiales; probablemente, desde esta óptica, la felicidad se relacione más con la consecución de las propias metas, de lo que cada uno más valora. En Nozick, por ejemplo, el hombre es un ser con un valor intrínseco y puede darse el caso de que sea feliz renunciado a más valor como ser humano o que, por el contrario, sea más valioso desde este punto de vista y menos feliz. Es cada uno quien debe decidir, porque la sociedad libre ofrece oportunidades, pero no certezas.

## Conclusión

El liberalismo contemporáneo (que algunos han bautizado como *neoliberalismo*) está formado por una serie de escuelas diferentes que, sin embargo, poseen

---

(10) ISAHIA BERLIN (1992), op. cit., p. 42 y ss.

importantes rasgos comunes; rasgos que precisamente las identifican como escuelas liberales, y que en última instancia se reconocen también en el llamado liberalismo clásico.

Sin embargo, respecto a este último, el liberalismo actual pone mucho más énfasis en el método y en las cuestiones económicas, hasta el punto de que muy a menudo su liberalismo es tachado de burdo economicismo. Quizá esto se deba al hecho innegable de la conexión cada vez más patente entre la política y la economía (lo que hace que no pueda estudiarse la primera sin tener en cuenta la segunda), y a la circunstancia de que el liberalismo contemporáneo tenga su origen en los escritos de conocidos economistas (pero esta explicación no ha evitado que algunos estudiosos se nieguen a aceptar que el liberalismo actual tenga algo que ver con la tradición liberal clásica).

Sin embargo, es cierto que el liberalismo de las últimas décadas del siglo es hijo de ese otro liberalismo del pasado, lo que ocurre es que pretende ser un liberalismo renovado y readaptado a nuevas condiciones, como, por ejemplo, la situación del mundo tras el derrumbe del comunismo y en plena crisis del Estado de Bienestar. En ese empeño destacan varios autores y escuelas, la mayoría anglosajonas y con sede en los EEUU.

Aunque con importantes matizaciones, todas estas escuelas comparten un modo de ver y entender la realidad; una visión del mundo, un conjunto de principios filosóficos, políticos y económicos que se resumen en un fuerte individualismo, pragmatismo y escepticismo. Retomando muchas de las ideas fundamentales de la tradición liberal occidental, se distinguen también de ésta por su insistencia en la importancia del diseño de reglas e instituciones que fomenten los incentivos adecuados en una sociedad libre; por su defensa de la economía libre aludiendo no sólo a su superioridad técnica, sino también ética; o por su convencimiento de que las bases de un orden liberal pueden también implantarse en cualquier lugar del planeta.

Si es cierto, como muchos aseguran, que desde la década de los ochenta el liberalismo ha revivido tras largos años de ostracismo, aquellos que hayan decidido rebatir sus principios y su creciente influencia, no deberían olvidar que se enfrentan a toda una concepción global de la realidad, y no solamente a un conjunto de ideas económicas lanzadas por un reducido grupo de especialistas.

## Bibliografía

- BERGER, P. (1989), *La revolución capitalista*, Barcelona, Península.
- BERLIN, I. (1992), *El fuste torcido de la humanidad*, Barcelona, Península.
- CASAHUGA, A. (1980), *Democracia y economía política*.
- ELORRIETA, T. (1926), *Liberalismo*, Editorial Reus.
- GUIDDENS, A. (1996), *Más allá de la izquierda y la derecha. El futuro de las políticas radicales*, Madrid, Cátedra.
- HOLMES, S. (1999), *Anatomía del antiliberalismo*, Alianza Editorial, Madrid.
- KIRZNER, I. M. (1995), *Creatividad, capitalismo y justicia distributiva*, Madrid, Unión Editorial.
- REVEL, J. F. (1992), *Le regain démocratique*, París, Fayard.
- ROSAN-VALLON, P. (1979), *Le libéralisme économique*, Seuil.
- VERGARA, F. (1999), *Introducción a los fundamentos del liberalismo*, Alianza Editorial, Madrid.
- VON MISES, L. (1975), *Liberalismo*, Madrid, Unión Editorial.



Revista de Fomento Social, 54 (1999), 443-473

# La Cooperación al Desarrollo bajo el síndrome de la fatiga del donante <sup>(1)</sup>

---

*En la pluriforme tarea, pública y privada, de la Cooperación al desarrollo de los países empobrecidos, y ante la falta de resultados tangibles, rápidos y espectaculares, se puede estar generalizando una cierta sensación de impotencia y de cansancio, que corre el peligro de convertirse en coartada para dejar de ocuparse de los problemas de las poblaciones desfavorecidas de esos países. Es lo que últimamente se ha dado en llamar, la «fatiga del donante»...Y, sin embargo, es mucho lo que queda por hacer. El autor sugiere que uno de los ámbitos prioritarios de actuación –no el único, ni siquiera quizás el más importante– debería ser el fomento del «buen gobierno» en los países receptores de la ayuda, como condición necesaria (aunque no suficiente) para intentar resolver los graves y urgentes problemas que les atenazan.*

---

————— José J. ROMERO RODRÍGUEZ, S.J. (\*) —————

---

(\*) Profesor del área de Economía Aplicada de ETEA.

(1) El presente texto constituye una versión modificada de la Conferencia de Clausura que, con el mismo título, pronunció el autor el 30 de octubre de 1999 en el Acto de Clausura del I Curso

## 1. La fatiga del donante

### 1.1. Justificación y concepto

En julio y agosto de 1999, media Nicaragua leía «Adiós muchachos. Una memoria de la revolución sandinista», de Sergio Ramírez; es el relato de la revolución, relato obviamente sesgado y altamente auto-exculpatorio. En una de sus más bellas páginas, escribe Sergio Ramírez:

*Idiana Fernández fue una combatiente sandinista que murió en combate en abril de 1979 antes del triunfo de la revolución. Su hija Claudia de pequeña marchó a EE.UU. con los abuelos y apenas conoció a su madre. El último mensaje que esta mujer dejó grabado en cassette a su hija dice así: «Cuando todo pase y estemos en paz, te voy a mandar a traer para que estemos juntas y juguemos mucho... Cuando estemos juntas en Nicaragua ya todo va a ser distinto y vamos a ser felices y vas a ir a la escuela para que sepas más cosas»...*

Y añade Sergio Ramírez:

*«Esa vez de mi encuentro con Claudia, (diciembre 1998) ya en la calle, prontos a despedirnos, le pregunté, un tanto cohibido, si pensaba que el sacrificio de su madre había valido la pena» (2).*

Debemos confesar que al regresar a finales de agosto de este año de nuestra enésima visita a Nicaragua, adonde hemos ido prácticamente todos los años desde 1989, nos hemos sentido también afectados por ese virus que ahora se suele denominar «la fatiga del donante» (3), aunque también podríamos hablar de la

---

de «Cooperación al Desarrollo y Gestión de ONGD» organizado por ETEA con la colaboración de INTERMÓN e impartido en Sevilla a lo largo del año 1999. El autor agradece al Consejo de Redacción de la Revista de Fomento Social y a Alberto Guerrero Peyrona sus amables observaciones a la primera versión del artículo.

(2) RAMÍREZ, Sergio (1999), pp. 294–295.

(3) No sabemos exactamente quién está en el origen de esta expresión que últimamente se ha popularizado mucho. Quizás Alberto Navarro, que ha sido director de la Oficina de Ayuda

«fatiga del cooperante». Con Sergio Ramírez, nosotros también nos preguntamos, al contemplar la Nicaragua de hoy, si ha merecido la pena...

La palabra fatiga, según el Diccionario de la Real Academia Española de la lengua, significa:

*«Agitación, cansancio, trabajo extraordinario. Molestia ocasionada por la respiración frecuente o difícil. Ansia de vomitar. Fig. molestia, penalidad, sufrimiento».*

Nosotros hemos experimentado algunas de esas sensaciones durante y después de nuestra estancia ya habitual en Nicaragua. Porque evidentemente aquel país no levanta cabeza y se tiene la impresión de que cuando no es una cosa es otra: huracanes, volcanes, terremotos, sequías, inundaciones, mal gobierno, cooperación mal hecha, descoordinación etc. No creemos que se trate de una sensación puramente subjetiva, ni que afecte sólo a Nicaragua. Pero no en vano Nicaragua es uno de los países del mundo (si no el que más) que ha recibido más cantidad de ayuda externa per capita en los últimos 20 años. Según los datos de que disponemos (4), Nicaragua ha obtenido en los veinte años que van de 1979 a 1998 un total de 13.300 millones de dólares en concepto de ayuda externa; otras fuentes elevaban esa cifra a 20.000 millones de dólares. Tomemos la cifra más baja; calculando una población media (pues hace 20 años eran 2 millones, y hoy son 4) de 3 millones de habitantes, eso representa una media de 222 \$ de ayuda por habitante y año, cifra superior a la renta per cápita de una gran parte de la población nicaragüense.

Por otro lado Nicaragua es el país donde más asociaciones sin fines de lucro están trabajando; en los registros oficiales del Ministerio de Gobernación están legalmente inscritas 1.750 asociaciones, pero hay un listado de unas 850 que no están; desde 1997 hasta agosto de 1999 se han inscrito anualmente alrededor de 300 asociaciones

---

Humanitaria de la Comisión Europea. Precisamente al preparar la presente versión del texto leemos un editorial en el periódico «La Prensa» de Nicaragua, del día 22 de noviembre de 1999, titulado así: «La fatiga de los donantes». Advierte del hecho de que los países donantes se preguntan «si vale la pena seguir ayudando como hasta ahora a los países pobres...». En el reciente número especial de *Información Comercial Española* que citamos en la Bibliografía (VARIOS (1999)) se alude a la fatiga en varias ocasiones (cf. pp. 5, 43, 176...).

(4) Datos tomados de AMBROSIO, Mateo (1999).

ante la dirección de registro y control de las asociaciones sin fines de lucro (5).

Ante esta situación uno no puede menos de preguntarse: ¿merece la pena tanta cooperación? Esta experiencia ha sido decisiva en la elección del tema para esta comunicación: la Cooperación al Desarrollo bajo el síndrome de la fatiga del donante.

De hecho, encontramos aquí y allá ecos de ese mismo estado de ánimo. Para empezar, vamos a ilustrar el fenómeno aludido con algunos testimonios de autores nada sospechosos de falta de solidaridad.

Comenzaremos por Ignacio Sotelo, que decía recientemente:

*«La política de desarrollo, en la que ya nadie cree, ha degenerado en mera política humanitaria de la que se encargan las iglesias y otras organizaciones no gubernamentales» (6).*

Lo mismo afirma Manuela Mesa:

*«Este fenómeno conocido como «fatiga» de la ayuda se ha producido en un contexto de recesión económica y fuertes restricciones presupuestarias, en el que se incrementa la sensibilidad hacia los problemas internos y se multiplican las dudas acerca de la eficacia de la ayuda...  
... No hay que olvidar que el cuestionamiento público y las presiones presupuestarias explican la fatiga de la ayuda en los países del Norte. El futuro de los actuales sistemas de ayuda pasa necesariamente por la aplicación de sistemas transparentes de rendición de cuentas, acordes con las exigencias de los ciudadanos» (7).*

Por su parte, Miguel Romero –de ACSUR–Las Segovias– habla del «declive

---

(5) Declaraciones de Mario SANDOVAL, Director de registro y control del Ministerio de Gobernación. Leído en *La Prensa*, Managua, 17 de agosto de 1999. Téngase en cuenta que la figura jurídica de ONG no existe en el país, sino que su denominación en Nicaragua equivale a asociaciones civiles sin ánimo de lucro. Se trata por tanto de un registro donde aparecen organizaciones muy variopintas. De 1990 a 1995 se registraron 600 ONG, comparado con antes del 79 y la década de los 80 cuando se inscribieron 175 asociaciones.

(6) SOTELO, Ignacio (1999).

(7) Cf. MESA, Manuela (Coord.) (1997).

silencioso» (8) de la ayuda oficial al desarrollo (en adelante, AOD); la misma expresión que, como veremos, utiliza Manuela Mesa.

Y, de forma peyorativa, Manuel Iglesia–Caruncho habla de «la excusa de la fatiga de la cooperación» que hace que:

*«Algunos gobiernos y determinados parlamentos –entre los que destaca la mayoría republicana en las Cámaras de EE.UU.– desconfían de la utilidad de la ayuda que ofrecen y se habla de una cierta «fatiga de la cooperación». Según suponer, como el mundo en desarrollo ha recibido cientos de miles de millones de dólares en concepto de Ayuda en las últimas décadas y, sin embargo, sigue sin desarrollarse, quedaría justificada la reducción substancial de su monto» (9).*

En este contexto utilizaremos indistintamente el concepto de «fatiga del donante» para referirnos tanto al descenso de la ayuda al desarrollo de todo tipo –oficial y privada– como de un cierto cansancio de las propias organizaciones y personas (voluntarios, cooperantes etc.) que forman el variado y complejo mundo de las Organizaciones no gubernamentales de desarrollo (en adelante, ONGD) y su entorno más cercano (10).

### 1.2. La «fatiga» de los donantes a escala internacional

Comenzamos con una cita reciente de José Antonio Alonso, uno de los mayores expertos en el tema:

*«...no es extraño que entre los países industriales, acuciados por el lastre de importantes desequilibrios fiscales, se haya difundido una cierta «fatiga» por la ayuda prestada. Esta actitud de desánimo alcanza también a los beneficiarios, entre los que no faltan quienes reclaman menos concesiones asistenciales a cambio de una más efectiva apertura de mercados, una mayor transferencia de tecnología y una actividad*

(8) Cf. ROMERO, Miguel (1999).

(9) Cf. IGLESIA–CARUNCHO, M. (1997).

(10) En el que, por supuesto, precisamente nos encontramos.

*inversora más intensa por parte de los países industriales» (11).*

Por entrar un poco en cifras (12), hagamos primero algunas constataciones del fenómeno de la fatiga a escala internacional, para referirnos después brevemente al caso español.

Manuela Mesa describe así el hecho que comentamos a escala mundial:

*«...estamos asistiendo a un declive silencioso de la Ayuda Oficial al Desarrollo, acompañado por discursos atronadores a favor de la lucha contra la pobreza. Declive en cuanto a sus recursos económicos, a la distribución interna de fondos entre los dedicados propiamente al desarrollo y los que se destinan a acciones de emergencia y –en último lugar, en el orden, pero no en su importancia–, en cuanto al peso creciente de los fines comerciales en su gestión» (13).*

Y Miguel Romero recuerda lo que ya sabemos:

*«Casi treinta años después del acuerdo de la Asamblea General de Naciones Unidas [renovado en la Cumbre de Copenhague sobre Desarrollo Social] de destinar el 0,7% del PNB de países del Norte a AOD, el modesto objetivo se va alejando. Sin un cambio radical en los principios y prioridades que rigen las relaciones internacionales, este retroceso continuará» (14).*

Hoy día la cooperación internacional dispone de menos recursos que hace unos años. En efecto, como todos sabemos, en mayo de 1972, en el marco de una conferencia sobre comercio y desarrollo, las Naciones Unidas adoptaron en la resolución 61 el objetivo de destinar el 0,7% del PNB de los países del Norte a Ayuda Oficial al Desarrollo para los países empobrecidos del Sur.

En la Cumbre de Desarrollo Social celebrada en 1995, los países del Norte

(11) Cf. ALONSO, José Antonio. «Introducción». En VARIOS (1999), p. 5.

(12) Los lectores más familiarizados con estas cuestiones, quizás ya suficientemente conocidas, podrían pasar directamente al apartado 2 acerca de las razones de esta fatiga.

(13) Cf. MESA, Manuela, op.cit.

(14) Cf. ROMERO, Miguel, op. cit.

renovaron el compromiso. Se constata el flagrante incumplimiento de dicho solemne compromiso renovado en el Programa de Acción de la Cumbre de Desarrollo Social de Copenhague:

*«Lucharemos por el cumplimiento del objetivo acordado del 0,7% del Producto Nacional Bruto (PNB) para ayuda oficial al desarrollo tan pronto como sea posible e incrementar el porcentaje de ayuda destinado a programas de desarrollo social» (15).*

En los años noventa la cantidad de ayuda ha venido experimentando un paulatino retroceso. Para el conjunto de los países donantes del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), el porcentaje de AOD en términos del PNB pasó de un 0,33% de media en el cuatrienio 1985/89 a tan sólo un 0,30% en 1994, tendencia que continuó en los años siguientes. El grado de compromiso ha sido muy desigual. Es conocido que los países nórdicos son los únicos donantes que cumplen el 0,7% del PNB, frente al conjunto de la Unión Europea, que alcanzó un 0,42% de media; Japón, un 0,29%; o Estados Unidos, que tan sólo destinó un 0,15 %.

En la misma cumbre de Copenhague se aprobó el siguiente texto:

*«Acordando un compromiso mutuo entre los países desarrollados y los países en desarrollo, consistente en asignar, de media, el 20% de la AOD y el 20% del presupuesto nacional respectivamente a programas sociales básicos» (16).*

Esta propuesta 20:20 del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para satisfacer las necesidades básicas en desarrollo humano ha constituido el principal esfuerzo para incrementar la calidad de la ayuda y orientarla a la reducción de la pobreza. Ha tenido, sin embargo, un seguimiento muy escaso por parte de los países donantes, ninguno de ellos ha alcanzado el 20%. A principios de los noventa, los países receptores destinaban una media del 13% de su presupuesto a sectores de desarrollo humano, frente a un 7% de la AOD de los países donantes en 1989/91 y un 5,5% en 1993. Otro indicador de la calidad de

(15) Cumbre de Desarrollo Social 1995, compromiso 8.

(16) Programa de Acción de la Cumbre de Desarrollo Social 1995, Artículo 23.

la ayuda es la orientación de la AOD a los Países Menos Avanzados y al África subsahariana, que representaba un 24,8% y 37,8% respectivamente en 1993. La comunidad de donantes del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE ha sido incapaz de establecer un objetivo más allá del 0,21 % de la AOD para los citados Países Menos Avanzados, que ni siquiera era cumplido por Japón y España.

Los años más recientes no han visto mejorar este estado de cosas. En agosto pasado, leíamos en Managua que la ONU denunciaba a los países ricos por reducir la ayuda humanitaria. En efecto, este recorte progresivo de la ayuda humanitaria había disparado las alarmas de la ONU (17). Su secretario general, Kofi Annan, alertó sobre las consecuencias de la actitud de los países donantes, que han recortado sus aportaciones en este campo un 24% desde 1992. Annan asegura que en particular la situación en África amenaza el futuro inmediato de 12 millones de personas y que el problema está a punto de convertirse en «una crisis sin solución». La ONU, alarmada por la «pobre respuesta» de la comunidad internacional, recuerda a estos países que sus economías viven momentos «de bonanza».

He aquí algunos datos por países proporcionados por el CAD de la OCDE:

**CUADRO 1. Ayuda Oficial al Desarrollo por países (1990–1997)**

País	AOD (% de PNB)			País	AOD (% de PNB)		
	1990	1997	Variación		1990	1997	Variación
Dinamarca	0,94	0,97	↗	Australia	0,34	0,28	↘
Noruega	1,17	0,86	↘	Alemania	0,42	0,28	↘
Holanda	0,92	0,81	↘	Austria	0,25	0,26	↗
Suecia	0,91	0,79	↘	Nueva Zelanda	0,23	0,26	↗
Luxemburgo	0,21	0,55	↗	Reino Unido	0,27	0,26	↘
Francia	0,60	0,45	↘	Portugal	0,25	0,25	=
Canadá	0,44	0,34	↘	España	0,20	0,23	↗
Suiza	0,32	0,34	↗	Japón	0,31	0,22	↘
Finlandia	–	0,33	↘	Italia	0,31	0,11	↘
Bélgica	0,46	0,31	↘	Estados Unidos	0,21	0,09	↘
Irlanda	0,16	0,31	↗	TOTAL	0,33	0,22	↘

(17) *El País*, sábado 14 de agosto de 1999.

Como vemos, y lo detallaremos enseguida, España está entre los 21 países antes citados que encabezan las donaciones mundiales y, aunque con altibajos e indecisiones, es de los pocos países que han aumentado su aportación porcentual desde 1992. Junto a ella están también Dinamarca, Luxemburgo, Suiza, Irlanda, Austria y Nueva Zelanda. En el otro lado, el de los que cada vez aportan menos, está Estados Unidos, que ha pasado de destinar el 0,21% de su PNB a tan sólo el 0,09%. A pesar de ello, este país sigue siendo el segundo mayor donante en términos absolutos, detrás de Japón, con 6.900 millones de dólares en 1997 (18).

Como recordaba con razón un editorial de prensa del verano pasado: «*La voz de alarma de la ONU está más que justificada, porque los datos son estremecedores*» (19).

Para demostrar la gravedad de la situación, el secretario adjunto de la ONU para Asuntos Humanitarios, el brasileño Sergio Vieira de Mello, aseguró que las agencias de la organización internacional no contaban con el dinero necesario para atender a los dos millones de angoleños afectados por los combates entre el ejército y la guerrilla rebelde, al millón de somalíes amenazados por el hambre después de seis años de malas cosechas y al resto de africanos sometidos por otras guerras y hambrunas. Vieira afirmó que «cuando los medios de comunicación se ocupan de un tema, los ciudadanos son muy generosos», y recordó los importantes fondos recaudados el año pasado en España para ayudar a las víctimas del huracán Mitch.

Para paliar estas situaciones, la ONU cree que son necesarios en 1999 500 millones de dólares (78.500 millones de pesetas). Reunir esta cantidad es factible, según Annan, para unos países –todos los de la Unión Europea, menos Grecia, más Australia, Canadá, Estados Unidos, Japón, Noruega, Nueva Zelanda y Suiza– que atraviesan años de bonanza económica.

Si hace siete años los 21 países que encabezan las donaciones mundiales en materia de cooperación y desarrollo invirtieron 63.000 millones de dólares (9,89 billones de pesetas), en 1997 esta cantidad se quedó en 48.300 dólares (7,58 billones de pesetas). El recorte ya citado (del 24%) se eleva hasta el 30% si sólo se tiene en cuenta a los cinco países que más dinero dan.

Esto es «fatiga del donante». En el mundo desarrollado muchos países están experimentando un crecimiento económico notable y superávits en sus presump-

(18) Cf. ROMERO, Miguel, op. cit.

(19) *El País*, 21 de agosto de 1999.

tos. Pero lo que se destina a la ayuda o bien está estancado o decrece. La cantidad necesaria para engrosar el fondo urgente que necesita la ONU para poner al día sus programas africanos coincide prácticamente con lo que contaban a principios del año 1999 sus distintas agencias humanitarias y de cooperación.

La decisión del FMI de condonar la deuda externa de los países más pobres altamente endeudados, a pesar de su timidez criticada por el mundo de las ONGD, tropieza sin embargo con la «realpolitik», por ejemplo de los Estados Unidos. Como es sabido, a principios de octubre pasado, el Congreso norteamericano, de mayoría republicana, recortó a un cuarto la cantidad de fondos necesarios para financiar la parte correspondiente a este país, rechazando la propuesta del mismo presidente Clinton (20). El mismo congreso y la misma mayoría que pocos días después votó increíblemente en contra de la ratificación del Tratado de no-proliferación de ensayos nucleares (21).

### 1.3. La «fatiga» española (22)

#### a) Cantidad: «no damos la talla»

Según nuestra flamante ley de Cooperación, no cabe duda de que en España las intenciones son buenas:

*«La política española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, inspirada en la Constitución, expresa la solidaridad del pueblo español con los países en desarrollo y particularmente con los pueblos más desfavorecidos de otras naciones. (Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo)».*

Como se observa en el gráfico, la evolución de la ayuda en el caso español ha sido, en el mejor de los casos, dubitativa (23).

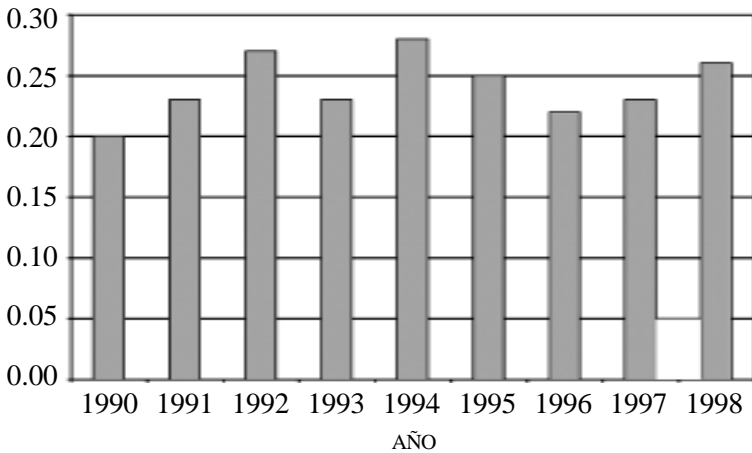
(20) Cf. *El País*, jueves 7 de octubre de 1999.

(21) Cf. *El País*, viernes 15 de octubre de 1999.

(22) La doble consideración de la cantidad y la calidad la tomamos de INTERMON, *passim*. Cf. por ejemplo su boletín del 4º trimestre de 1996.

(23) Se trata de cifras sobre las que no siempre hay coincidencia en las fuentes. Nosotros usamos prioritariamente la información de INTERMON.

**GRÁFICO 1. Ayuda oficial al desarrollo de España (% del PIB)**



La ayuda española al desarrollo alcanzó en 1998 la cifra récord de 208.100 millones de pesetas, pero ello supone un 0,26% del PNB español (83 billones), un porcentaje aún inferior al logrado a principios de esta década. Ni los compromisos del pasado, ni los que se reiteran en el presente, de alcanzar el 0,7% en el año 2000 son creíbles. El gobierno del PP, incumpliendo el Pacto de Solidaridad firmado con la Plataforma del 0,7% durante la campaña electoral, practicó un recorte adicional en el presupuesto de ayuda previsto inicialmente para 1997, aunque volvió a subirlo un poco en 1998.

Los incrementos de la AOD que pueden preverse de cara al futuro se deben más a la inclusión en ella de partidas que, en buena lógica, no le corresponden, como las llamadas operaciones de mantenimiento de la paz, que a una mayor dotación presupuestaria para los instrumentos genuinos de cooperación.

Recientemente, el Ministerio de Economía bloquea el aumento de la ayuda al desarrollo hasta el 0,30% del PNB (24). Según José María Vera, jefe del departamento de estudios de INTERMON, tal como van las cosas, en el 2002 no se conseguirá el objetivo pactado de situarla en el 0,30% (25).

(24) *El País*, lunes 25 de octubre de 1999.

(25) Cf. *El País*, miércoles 20 de octubre de 1999. Como es sabido, INTERMON publica cada año un Informe crítico sobre la ayuda española al desarrollo.

Como subrayábamos en uno de los últimos artículos editoriales de la Revista de Fomento Social de ETEA (26), los españoles —empezando por el gobierno— no somos coherentes cuando conjugamos el verbo «cooperar» por activa y cuando lo hacemos por pasiva. En efecto, España por ser uno de los países menos desarrollados de Europa se beneficia (por diversos conceptos) de un saldo financiero con la Unión Europea favorable de cientos de miles de millones de pesetas (27); en último término, a pesar de nuestro grado de desarrollo, se trata de ayudas procedentes de fondos que de alguna manera pueden ser calificados «de ayuda al desarrollo español» (28); se trata, siempre, de cantidades que superan ampliamente los fondos que España concede cada año a los países del Sur. En 1995, por ejemplo, las diferencias fueron muy significativas: 168.100 millones de pesetas de AOD frente a unos pagos comunitarios a España en concepto de fondos de desarrollo regional (FEDER), fondos sociales (FSE) y fondos de cohesión que ascendieron a 862.859 millones de pesetas. De esta forma, se pone de relieve que, lejos de lo que se cree, España es un país receptor neto de ayuda, tendencia que se ha visto incluso reforzada a mediados de los noventa (29).

b) Calidad: «no es oro todo lo que reluce»

A falta de una mejora de la **cantidad**, quizá podía esperarse una mejora de la **calidad** de la ayuda, como se escucha a veces a responsables de la Administración. Vamos a comprobar que no es así, analizando algunos de los componentes de la AOD, aunque es bien conocida la dificultad de esta tarea.

Efectivamente, la partida de la AOD más transparente es sin duda la que corresponde a las ONGD, que no sólo publican todos los años un Directorio en el que hay cada vez mayor información económica y social sobre sus trabajos; además acaban de hacer público un extenso estudio con una información exhaustiva de las convocatorias de subvenciones de la Administración central

---

(26) CONSEJO DE REDACCIÓN DE LA REVISTA DE FOMENTO SOCIAL (1999).

(27) Es decir que España es receptor neto del presupuesto comunitario: recibe mucho más de lo que aporta. Al contrario, por ejemplo, de Alemania.

(28) No en vano el principal fondo estructural se llama «Fondo Europeo de Desarrollo Regional» (FEDER).

(29) Cf. MESA, Manuela, *op. cit.*

durante los tres últimos años. Queda, desde luego, mucho por hacer. Pero si la información de la Administración alcanzara ya ese nivel, la transparencia de la AOD mejoraría notablemente.

Aunque las ONGD canalizan el interés de la sociedad hacia la cooperación, y posiblemente mucha gente piense que están en sus manos la mayoría de esos recursos, en realidad, sólo gestionan poco más del 10%. El 90% de la AOD es gubernamental; en su gran mayoría, del orden del 85%, responsabilidad del Gobierno central. Por otra parte, el Ministerio de Economía y Hacienda controla la mayor parte de los fondos de la AOD, más del 60% del total de los recursos, equivalente a más del doble de los que corresponden al Ministerio de Asuntos Exteriores (30).

Sin embargo, según las declaraciones de Ignasi Carreras (31), director de INTERMON, las conocidas «tensiones y la descoordinación entre los ministerios de Asuntos Exteriores y Economía hipotecan la calidad y la eficacia de la ayuda española». Con ocasión del Huracán Mitch, la mayor parte de la ayuda oficial (el 67%) consistió en créditos del Fondo de Ayuda al Desarrollo, condicionados de alguna manera a la adquisición de material español, y hasta la fecha sólo se ha ejecutado el 4% de esa cantidad en dos proyectos en Honduras, porque todos los demás, presentados por Nicaragua, Guatemala y El Salvador, están paralizados. La razón de fondo, según Carreras, es que su concesión está muy vinculada al suministro de bienes y servicios por las empresas españolas (32). A esto, entre otras cosas, es a lo que nos referimos cuando hablamos de «mala calidad» de la ayuda.

Por otro lado, acabamos de conocer que definitivamente en la legislatura que concluye no se aprobará, en contra de lo previsto, el Plan Director de la Cooperación que hubiese otorgado un mayor control de esta política a la diplomacia española, en detrimento de las autoridades del Ministerio de Economía, más preocupados de la «rentabilidad para España» de esos proyectos de

---

(30) Cf. ROMERO, Miguel, op. cit.

(31) *El País*, miércoles 20 de octubre de 1999.

(32) Sobre la posición acreedora de España con respecto a los países pobres endeudados, en el marco de un estudio más global ya clásico en la materia, publicado con ocasión de la campaña «Deuda externa, deuda eterna», véase el capítulo II de ATIENZA, Jaime (1998). En especial, sobre los fondos FAD cf. pp. 133 ss.

desarrollo; también esto es criticable desde el punto de vista de la calidad de la ayuda (33).

Esta información, proporcionada por INTERMON, ilustra, según su presidente Ignasi Carreras, «la descoordinación y las tensiones entre Economía y Exteriores a propósito de la cooperación y merman su eficacia y su calidad».

La ya citada ley de Cooperación, aprobada hace ya hace año y medio, debía ser desarrollada rápidamente por seis decretos y, sobre todo, por el citado Plan Director que, a finales de la primavera de 1999, gozaba de un amplio consenso. El documento pactado preveía—buscando una mayor eficacia—concentrar el 70% de la ayuda oficial en 26 países preferentes, dedicarla esencialmente a erradicar la pobreza y coordinar mejor el FAD, que gestiona Economía, con el resto de la cooperación.

Aprobado, después de una amplia consulta, por todas las instancias, desde el Consejo de Cooperación al Desarrollo hasta la Comisión interministerial de cooperación, el plan no ha sido sometido al Consejo de Ministros. Y, por mucha prisa que se dé ya no hay tiempo de aprobarlo en esta legislatura. Lo que parece claro es que el Ministerio de Economía no acepta, en primer lugar, el horizonte presupuestario del 0,30% en el 2002 (cantidad...), pero se resiste además a perder su independencia en la gestión de los Fondos de Ayuda al Desarrollo (calidad...).

Para concluir este apartado, que sólo pretendía ilustrar el hecho de la «fatiga del donante» con algunas informaciones bastante conocidas, podemos resumirlo con palabras de Joaquín García Roca: «*La flecha de la asistencia parece disparada en sentido contrario al de la solidaridad*» (34).

## 2. La fatiga del donante: las razones

Sin ánimo de exhaustividad, vamos a analizar algunas razones de esta «fatiga del donante»; en el apartado siguiente nos detendremos un poco más en una de ellas, la que hoy nos parece más determinante tras nuestra última pequeña experiencia centroamericana. Para empezar quizás no venga mal recordar que:

---

(33) El Plan obligaba además a incrementar la Ayuda Oficial al Desarrollo en un 0,05% (unos 50.000 millones) hasta el 2002, pero este es un asunto más relacionado con la «cantidad» de la ayuda.

(34) GARCÍA ROCA, Joaquín (1998).

*«...este retroceso no es consecuencia fundamentalmente de la fatiga de la ayuda, ni de ningún otro estado de opinión social o política basado en la desconfianza sobre la eficacia de la AOD o en el apoyo a instrumentos más adecuados para el desarrollo humano de los pueblos del Sur. Tampoco cabe atribuirlo simplemente a una falta de voluntad política de los donantes. Es consecuencia de la contradicción entre las normas, objetivos y decisiones que rigen las relaciones Norte/Sur y aquellas que son necesarias para que se realice la cooperación solidaria. Estas flechas van ciertamente en sentido contrario» (35).*

a) *Una razón ideológica: «toda intervención, aun de ayuda, es perniciosa»*

Dados los aires neoliberales que respiramos, una de las críticas más frecuentes a la Ayuda al desarrollo está precisamente:

*«...ligada a la economía liberal, tiene que ver con la creencia de que cualquier intervención de los poderes públicos en la economía, perjudica el crecimiento económico, y la AOD tendría en la economía internacional, para los países en desarrollo, los mismos efectos perturbadores que tiene cualquier intromisión del sector público en la economía interna de un país» (36).*

En pocas palabras: «trade not aid»; los representantes de esta postura abogan fundamentalmente por el comercio y la inversión del capital privado como medio para salir del subdesarrollo (37). Naturalmente que esta afirmación se puede entender bien, y que la ayuda no está reñida con el comercio y la inversión, todo lo contrario. Pero nos permitimos transcribir a este respecto, unas reflexiones de Rubens Ricupero, Secretario general de la UNCTAD; éste mencionaba no hace mucho a Federico Mayor que:

*«...ha dicho que «el comercio, no la ayuda» («trade not aid») debería ser*

(35) Cf. Miguel ROMERO, op. cit.

(36) Cf. IGLESIA-CARUNCHO, M. op. cit.

(37) Ibidem.

*el instrumento del desarrollo, y todo el mundo está de acuerdo con eso. O sea, que Ustedes pensarían que la cooperación técnica relacionada con el comercio debería constituir una parte significativa de lo que sucede en el campo de la cooperación técnica en general. Pues bien, puedo decirle que las cosas no ocurren de esa manera. Las cifras de la OCDE muestran que, de hecho, sólo un 2% de la cooperación técnica es cooperación relacionada con el comercio. De hecho, nadie está intentando de verdad enseñar a los países cómo producir, cómo comerciar, o cómo competir. Esa es la razón por la que la economía de la información debería constituir un elemento importante en la revisión de las reglas relativas al desarrollo, entendiendo por «desarrollo» un proceso de continuo aprendizaje» (38).*

*b) «La cooperación internacional se ha convertido en un instrumento de política exterior de los países desarrollados»*

Esta otra crítica es particularmente acertada en el caso de la ayuda oficial bilateral, como se ha puesto de manifiesto en el reciente debate ya citado surgido en España con ocasión del retraso de la puesta en marcha del Plan Director de Cooperación. En cualquier caso, ¡«el problema no está tanto en que la AOD sirva a los países donantes, como en que no sirva, también, a los países receptores»! (39).

*c) «La cooperación no es necesaria tras el final de la guerra fría»*

Otra razón fundamental es de tipo geoestratégico; en efecto, la guerra fría se ha terminado, y ahora que estamos en lo que llamaba hace poco Federico Mayor una «paz caliente» (40) parecería que la cooperación ya no es necesaria:

---

(38) RICUPERO, Rubens (1999). Este texto fue originariamente presentado en la reunión de «MOST» en París, celebrada el 22 de febrero de 1999; se trata de una iniciativa interdisciplinar sobre ciencias sociales surgida de la Conferencia de Copenhague.

(39) Cf. IGLESIA-CARUNCHO, M. op. cit. El signo de admiración es nuestro.

(40) MAYOR ZARAGOZA, Federico y BINDÉ, Jérôme (1999).

*«Con el final de la guerra fría se acabó también para las grandes potencias el principal motivo que las animaba a mantener la Ayuda Oficial al Desarrollo: disponer de un arma más en la confrontación Este–Oeste» (41).*

Las tres siguientes razones son de Carmelo Angulo, delegado de Naciones Unidas en Managua, una persona con gran experiencia y visión en este tema de la Cooperación al Desarrollo, con quien tuvimos ocasión de dialogar varias veces este verano; según él la fatiga de los donantes se debe a tres razones:

*«...fatiga porque la cooperación internacional dispone de menos recursos que hace unos años, fatiga porque tiene dudas sobre la credibilidad de los mecanismos de la ayuda, y fatiga porque piensa que las cosas se podrían hacer de otra manera» (42).*

d) *«La cooperación internacional dispone de menos recursos que hace unos años»*

No volveremos sobre este hecho. Más arriba esta afirmación ha quedado ilustrada con algunos datos, tanto a escala internacional, como a escala española.

e) *«La cooperación internacional tiene dudas sobre la credibilidad de los mecanismos de la ayuda»*

Esta razón de la «fatiga del donante» se refiere tanto a los defectos de la AOD y a la escasa voluntad de los gobiernos por cumplir sus compromisos, como de la ayuda privada a través de las ONGD. Está aumentando la fatiga porque cada vez es más claro que con las pequeñas acciones de las ONGD (incluso de las grandes) no se resuelve el problema. Como escribía acertadamente no hace mucho Vicenç Fisas:

*«...no parece tolerable que a estas alturas se financien proyectos*

(41) Cf. M. IGLESIA–CARUNCHO, op. cit.

(42) *Envío*, UCA, Managua, n° 207, junio 1999, p. 5.

*integrales a través del reclamo del apadrinamiento individual («ponga un pobre en su casa, la compasión «todo a cien»), ocultando la naturaleza de los conflictos (todavía hay algunas peticiones de ayuda a Sudán que presentan el tema como si fuera una catástrofe natural), o haciendo ver que la miseria estructural puede solucionarse definitivamente aumentando la ayuda al desarrollo o multiplicando pequeños proyectos...» (43).*

Y el propio José Antonio Sanahuja afirmaba en una reciente entrevista: «Decir que estos proyectos son como tiritas no es del todo falso, porque no resuelven los conflictos de fondo» (44).

f) «...Y piensa que las cosas se podrían hacer de otra manera»

Al mencionar con especial énfasis esta última razón de la «fatiga», Carmelo Angulo insiste especialmente en los siguientes aspectos:

*«¿De qué manera? A cambio de sus recursos, los donantes, fatigados o no, piden gobernabilidad a los países a los que ayudan. En el argot globalizado de la cooperación gobernabilidad debe significar el resultado de tres ingredientes: una política macroeconómica «sana» (reducción de los déficits, equilibrios financieros), un uso eficiente y transparente de los recursos, y una participación activa de la sociedad civil en los proyectos» (45).*

Detengámonos un poco más en este último aspecto; a él dedicamos el siguiente apartado.

---

(43) FISAS, Vicenç (1998).

(44) Entrevista en *El País Andalucía*, miércoles 27 de octubre de 1999, p. 10.

(45) *Envío*, UCA, loc. cit.

### 3. Un aspecto algo olvidado: «fomentar el buen gobierno»

#### 3.1. A modo de tesis: no hay desarrollo sin buen gobierno

Pues bien, la idea esencial que quisiéramos transmitir ahora consiste en afirmar que después de décadas de ayuda o cooperación al desarrollo, tanto en América Central (nos referiremos especialmente al caso de Nicaragua por sernos familiar) como en África, o en Timor, ... apenas si se ha avanzado en el aspecto del fomento del buen gobierno. Más aún, mantenemos la tesis de que de facto la cooperación no gubernamental de los países del Norte ha sido prácticamente incapaz de influir eficazmente en la instauración del «buen gobierno» en esos países, y que sin ello no hay salida posible del pozo sin fondo de la pobreza y el subdesarrollo. No se trata de una condición suficiente, pero es sin duda una condición necesaria, una condición «sine qua non». Algo parecido a lo que decimos cuando hacemos referencia al problema de la deuda externa que nos resulta más familiar. Sin embargo, nos sorprende la escasa atención que se presta a este elemento esencial del desarrollo (46).

No hay desarrollo sin buen gobierno; dicho de otra manera, sin un Estado que funcione bien, tanto en su nivel centralizado como en sus niveles territoriales (regiones, municipios etc.) o sectoriales (policía, justicia, salud, educación etc...); que funcione bien en sentido de eficiencia, y, sobre todo, que funcione bien en sentido de honestidad. No hay ningún país que esté subdesarrollado que tenga un Estado bien organizado y eficiente; y no hay ningún país desarrollado que no tenga un Estado bien organizado ni eficiente.

En palabras de Galbraith:

*«Nada es tan importante para el desarrollo económico y la condición*

---

(46) Véase por ejemplo cómo en el trabajo varias veces citado de MESA, Manuela (Coord.), Op. cit. se incluye un muy sugerente cuadro titulado «El vector de políticas de cooperación global» al final de este excelente trabajo que a nuestro juicio quedaría más completo si se incluyeran las indispensables políticas de democratización y fortalecimiento de los Estados de los países empobrecidos. Salvo honrosas excepciones, esta es una tarea excesivamente ausente en las agendas de la cooperación tanto pública como privada. Véase sobre el tema el artículo citado de JAMES (1999) especialmente significativo por tratarse de una publicación del FMI. Es sabido que Amartya SEN ha defendido siempre la idea de que democracia y hambre son incompatibles.

*humana como un gobierno estable, fiable, competente y honrado. De esto se carece todavía en muchos países del mundo» (47).*

Este verano debatíamos precisamente sobre ello en el grupo Tepeyac, en la falda del volcán Santiago de Granada, aplicándolo al caso de Nicaragua (48). Allí hacíamos dos observaciones relacionadas con las diferencias entre las circunstancias de Nicaragua y las de las zonas ricas, como la Unión Europea.

En primer lugar, en Nicaragua no hay que disminuir el Estado como defienden las tesis tradicionales del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional; ¡pero si el Estado prácticamente no existe!; lo que hace falta es **más Estado**. Como dice Galbraith: «No hay tal abundancia de servicios disponibles del Estado» (49). El mismo fenómeno, en mayor escala, se reproduce en el continente africano, sobre todo en el África subsahariana; Gabriel Pérez Alcalá definía con acierto: «África, las economías sin estado (o casi)»:

*«...el primer problema de la estructura económica de los países africanos es la inexistencia de lo que conocemos como un estado moderno, careciendo de sentido, en la mayoría de los casos, el debate sobre la idoneidad o no de las políticas que desde instituciones económicas internacionales se les sugieren» (50).*

En efecto, en estos países faltan las estructuras básicas de un estado moderno: una administración eficiente, un sistema legal efectivo, un auténtico sistema fiscal (los ricos no pagan realmente impuestos), un sistema educativo y sanitario, de seguridad etc.

En segundo lugar, aun con peligro de escandalizar, recordábamos en el grupo de Tepeyac que en este tipo de regiones hace falta **más mercado**, en el sentido de que una parte muy grande de la población no tiene acceso a él, y en el sentido

---

(47) GALBRAITH, John Kenneth (1998).

(48) Grupo formado por representantes de las principales instituciones del gobierno nicaragüense que están comprometidas en el desarrollo rural, en el seno de la UCA; el grupo ha sido auspiciado por las sucesivas misiones a y de ETEA y la Universidad de Córdoba.

(49) Loc. Cit.

(50) PÉREZ ALCALÁ, Gabriel M<sup>a</sup> (1999), p.25.

de que el mercado interno es demasiado reducido; por eso defendemos siempre que tenemos ocasión que sin integración centroamericana, no hay desarrollo posible en la región; y la integración es mucho más que los efectos estáticos, están los efectos dinámicos que son mucho más importantes. Lo decía también acertadamente Manuel Castells no hace mucho, refiriéndose en concreto a Venezuela al comentar la sorprendente victoria de Hugo Chavez:

*«Cuando la gente más necesita al Estado, los políticos tradicionales le retiran la protección, al tiempo que se benefician personalmente de su acceso exclusivo a los flujos de riqueza global. De México a Argentina, la crisis social se transforma en crisis política» (51).*

### 3.2. ONGD del Norte, ONGD del Sur

Se plantea entonces el debate, ya conocido, acerca del papel de las ONGD en la dinámica del desarrollo (52). Creo que este debate debe partir de la constatación de una diferencia muy importante entre el contexto de las ONGD del Norte y las del Sur.

El florecimiento de las ONGD **en los países industrializados** se lleva a cabo en un contexto cualitativamente diferente del de los países empobrecidos. En los países ricos, tras siglos de evolución hacia lo que se ha dado en llamar «sociedades democráticas avanzadas», en las cuales el Estado es una realidad, están consolidadas las garantías jurídicas y legales de los ciudadanos –con todos los defectos que se quiera–, se cuenta con los servicios e infraestructuras mínimos indispensables en los campos de las comunicaciones, la educación, la salud, etc.; en donde funcionan administraciones públicas eficientes –a pesar de nuestra permanente insatisfacción– en todos sus niveles etc. etc., la sociedad civil sigue avanzando y se organiza de forma autónoma en la búsqueda de mayores cotas de participación, o de recuperación de ámbitos de decisión que le habían sido hurtados por un

(51) CASTELLS, Manuel (1999).

(52) No se conoce ningún país que haya franqueado ese invisible muro que separa el subdesarrollo del desarrollo a través de la acción de las ONG o de algo equivalente. España no se desarrolló (o como queramos llamarlo...) en los años 60 a golpe de ONG... Véase ORTEGA CARPIO, M<sup>a</sup> Luz (1994).

excesivo crecimiento del ámbito de lo público, o desarrollan dimensiones descuidadas, ignoradas u olvidadas por los poderosos aparatos estatales, o introducen flexibilidad y dinamismo para compensar la inercia del gigantismo estatal, o aportan alma, vida, solidaridad, a unas estructuras oficialistas que tienden a burocratizarse y olvidar su origen de servicio al ciudadano concreto y a sus necesidades reales, diarias y vitales etc.

**En los países empobrecidos** la situación y el contexto son radicalmente diferentes. Se trata de países en los que –por decirlo en pocas palabras– el Estado, en su acepción moderna, no existe, ni ha existido nunca. Por eso no deja de ser cínico que algunas organizaciones internacionales o algunos políticos o economistas de prestigio, defiendan para esos países una «disminución» del Estado. ¿Cómo se va a poder disminuir lo que no existe ni ha existido nunca? Entendemos por no-existencia del Estado, la ausencia (porque nunca realmente ha existido) de una auténtica administración pública al servicio de los ciudadanos, de un sistema legal y judicial eficaz y que funcione, de unas infraestructuras mínimas garantizadas para todos en dotaciones básicas como alimentación, vivienda, sanidad, educación, redes de alcantarillado, transporte, comunicaciones; no existe Estado realmente allí donde la seguridad pública está mayoritariamente (para los ricos) a cargo de vigilantes privados; donde realmente no existe un sistema fiscal, donde las minorías (burguesías criollas de siempre, nuevos ricos, cúpulas de partidos políticos etc.) no sólo no financian inversiones creadoras de empleo y riqueza, sino que de hecho no pagan impuestos y no contribuyen a asegurar esos mínimos vitales que todo Estado moderno debe garantizar a todos sus ciudadanos, pero además se trata de minorías que se adueñan de forma voraz e insaciable del patrimonio nacional, del poder político y de los recursos públicos en beneficio propio. En este contexto las ONGD juegan con mucha frecuencia (y así se ha hecho notar ya hasta la saciedad) un papel subsidiario: hacen lo que el Estado debería hacer y no hace. Ello no es forzosamente negativo ya que garantizan el aprovisionamiento de ciertos bienes y servicios a poblaciones absolutamente abandonadas; pero es indudable que representan una peligrosa coartada para las burguesías dominantes y los proto-Estados de los países empobrecidos.

En este mismo orden de ideas, Imanol Zubero, en una excelente reflexión sobre «El papel de las ONGD y los movimientos sociales en la actualidad», y precisamente en un contexto en el que ponía especial énfasis en la responsabilidad personal, quiere dejar sentado lo siguiente:

*«...Resulta fundamental el fortalecimiento y la estabilización de estas instituciones que simbolizan y objetivan las obligaciones del Estado social de derecho... Las organizaciones sociales de solidaridad no deben convertirse en los pilares del bienestar social, ya que podrían reproducir, con la mejor voluntad, estructuras benéficas en las que el principio de la autonomía de la voluntad (la libre decisión de cada individuo) prevaleciese sobre el contenido obligacional de la dimensión social del Estado. Es cierto... en una situación de cuestionamiento de los principios e instituciones del Estado del bienestar hay llamamientos a la responsabilización personal contra la exclusión y la desigualdad que sólo sirven para justificar la desresponsabilización estatal» (53).*

### 3.3. ONGD y fomento del «buen gobierno»

No decimos que este elemento sea el único, ni siquiera el más importante. Se aplica aquí de forma eminente el adagio latino: «Hoc oportet facere sed illa non omittere», «Conviene hacer esto, sin omitir aquello». En efecto, son muchas las condiciones necesarias (ninguna por sí sola suficiente) para lograr el milagro del desarrollo: una actitud muy diferente de los gobiernos y organismos internacionales; la condonación de la deuda como condición *sin qua non*; unas mejoras sustanciales en la educación a todos los niveles; la cooperación gubernamental y privada etc. etc.

Existe una cierta idea de que en esto de la cooperación «las ONGD son buenas y los gobiernos malos». No es tan sencillo, hay ONGD que realizan una buena labor de desarrollo y otras que hacen daño, positivamente; el temor de «manchar a los ángeles» a veces parece impedir que se denuncien estos últimos (y frecuentes) casos. Pero en cualquier caso, desde nuestra pequeña experiencia centroamericana, nos parece claro que las ONGD en general—siempre hay excepciones, pocas—son más funcionales y eficaces en la ayuda humanitaria y de urgencia y en las acciones puntuales y de pequeño alcance (nada despreciables, desde luego) que en las tareas más globales y en las acciones tendentes a los cambios estructurales y políticos.

Por otro lado, no basta con las buenas intenciones, ni con la auto-proclamación

---

(53) ZUBERO, Imanol (1999).

de legitimidad moral de las propias ONGD para justificar sus acciones. Desde un enfoque de la ética de responsabilidad (no de convicción) son los resultados los que cuentan; y ante eso el balance no puede ser más descorazonador; en Nicaragua, por seguir con nuestro ejemplo, 20 años de intensísima cooperación no gubernamental se han saldado por un rotundo fracaso. La situación –en la mayoría de los órdenes– no ha mejorado, sino que ha empeorado; algunas ONGD no sólo no han ayudado, sino que han hecho daño.

Ahora bien, ¿por qué las ONGD del norte apenas pueden promover el buen gobierno? Simplemente, **porque están en el Norte**. Su capacidad de presión política para conseguir la democratización, la organización, la honradez en las burocracias gobernantes de los países del sur es prácticamente nula. ¡Para apagar un incendio o sacar víctimas de los escombros en un país empobrecido, es preciso que haya sobre el terreno un cuerpo de bomberos, y no que éstos tengan que llegar de Europa! Más aún, al tener que actuar (sea directamente, sea a través de contrapartes) con «proyectos» o, en el mejor de los casos, «programas» en los países empobrecidos, lo que es su propia razón y les concede legitimidad ante sus propios proveedores de fondos (públicos o privados) tienen que someterse a los dictados de las autoridades locales, cuya legitimidad no pueden contestar sin el riesgo de ser expulsados automáticamente. Tal ha sido, por ejemplo, la repetida experiencia del «Servicio Jesuita de Refugiados» (JRS) en varios países africanos, y de multitud de ONGD en Nicaragua.

### *3.4. Derecho a la injerencia y fomento del «buen gobierno»*

Hoy día se habla mucho del derecho a la injerencia por razones humanitarias o por la necesidad de salvaguardar los derechos fundamentales. Por ejemplo, la intervención en Kosovo o el juicio de Pinochet, aparte de muchas otras posibles consideraciones, se justifican por esa necesidad de injerencia ante conductas o procesos que avasallan los derechos fundamentales de las personas empezando por su derecho a la vida. ¿Por qué no pensar que existe un derecho a la injerencia en los casos en que los sistemas políticos corruptos, ineficientes o simplemente inexistentes, provocan realmente el hambre, la miseria y el sufrimiento de millones de personas? Citando de nuevo a Galbraith:

*«Nada es tan aceptado en nuestros tiempos como el respeto de la*

*soberanía; nada, a veces, protege tanto el desorden, la pobreza y la penuria» (54).*

¿Por qué no intervenir –aunque sea mediante la muy eficaz presión de la condicionalidad de la ayuda– para forzar a los países receptores de ayuda a poner en marcha estados honestos y eficientes? A los diplomáticos no les gusta mucho el «interferir» en los procesos internos, y –el caso de Nicaragua es claro– son muy pudorosos a la hora de condicionar su apoyo financiero al «buen gobierno». ¿No podría la Unión Europea ser más beligerante en esta línea?

Sostenemos la tesis de que los avances sustanciales en la «gobernabilidad», en la construcción de estados modernos y democráticos realmente construidos al servicio de las necesidades básicas de las poblaciones locales, sólo son posibles si se realiza presión a través de los gobiernos y de las organizaciones internacionales en ese sentido. Ni de lejos hay la menor proporción entre la presión que han ejercido y ejercen los organismos financieros (en particular, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional) sobre los países endeudados mediante los famosos planes de ajuste estructural, y la que ejercen sobre esos mismos gobiernos para que respeten las reglas democráticas, para que construyan una administración eficaz, eficiente y honrada etc.

Evidentemente, la decisión acerca de a quién apoyar en países en donde la polarización política hace difícil la distinción entre «buenos y malos» no es nada fácil. Al menos, negativamente, se podría tomar como criterio no apoyar a gobiernos corruptos condicionando la ayuda, en la medida de lo posible, al abandono por su parte de prácticas claramente perniciosas. Comprendemos también que este tipo de actitud puede sonar a neocolonialismo, a deseo de imponer nuestras pautas de valores en otros horizontes culturales; pero algo habrá que hacer en esta línea para fomentar el buen gobierno (55). En cualquier caso, siempre es preferible empezar «desde abajo»; es decir, colaborar en el fomento y desarrollo de la democracia desde la base, desde los núcleos de la sociedad civil más cercanos a los ciudadanos: asociaciones vecinales y de todo tipo, municipios, etc.

(54) GALBRAITH, J.K., op. cit.

(55) Quizás se trate de una tarea tan ingente como que las poblaciones de esos países, y sus clases dirigentes, se eduquen en unos valores sin los cuales el desarrollo económico, al menos hasta donde alcanzamos a ver, no parece posible.

Un ejemplo positivo de lo que queremos decir fue, a finales de los 80 y principios de los años 90, la presión de la Unión Europea mediante el proceso de Esquipulas, Contadora y San José para pacificar y democratizar el área centroamericana azotada, al menos en tres países –Guatemala, Nicaragua y El Salvador– por cruentas guerras civiles.

Naturalmente las ONGD de los países empobrecidos, mediante su trabajo de educación popular, de concienciación de la población y de presión política, pueden ser un fuerte apoyo para alcanzar lo que hemos llamado la gobernabilidad.

Para concluir, como decía acertadamente Vicenç Fisas en el artículo que citábamos más arriba:

*«...todos sabemos que las ONG sólo pueden mitigar un poco el sufrimiento o el subdesarrollo en algunas zonas, que ya es mucho, pero que el paso de la miseria y la marginación al desarrollo humano sólo es posible mediante cambios estructurales de gran calado, que inevitablemente deberán protagonizar los mismos Estados, con ayuda de los organismos internacionales, lo que no quita, evidentemente, que el trabajo de las ONG pueda servir para potenciar las capacidades de las poblaciones afectadas incluyendo su capacidad para presionar a sus propios Gobiernos» (56).*

#### **4. Conclusión: retorno al lugar hermenéutico**

##### *4.1. Escuchar a los pobres*

Es nuestra costumbre comenzar el análisis de los problemas de la economía mundial con una reflexión acerca de la importancia de lo que denominamos el «lugar hermenéutico». Se trata de la conocida consideración de que adoptar la perspectiva global y, en particular, de las mayorías empobrecidas, es condición necesaria para abordar adecuadamente el problema del desarrollo. Pues bien, hemos leído en la prensa de hace unas semanas que según un estudio sociológico realizado no recordamos por quién, un tercio de los españoles no cree que la tierra sea redonda. Se nos ocurre pensar que si no creen que sea redonda es que siguen convencidos de que es plana y, por lógica, que España está en el centro. ¿Qué se

---

(56) FISAS, Vicenç (1998).

puede esperar de una sociedad con un 33% de la población «instalada» en semejante lugar hermenéutico?

A este respecto *nunca debemos estar completamente seguros de haber adoptado el lugar hermenéutico adecuado*. O, por decirlo con palabras del teólogo amigo Jon Sobrino, en su último libro que acabamos de terminar de leer y que lleva precisamente el significativo subtítulo «Ensayo desde las víctimas»: «*A lo que quisiera llamar la atención es a que no es tan fácil presuponer que uno ya tiene la perspectiva de los pobres*» (57).

La difícil tarea de la cooperación consiste en trabajar *con* los pobres para que dejen de serlo o para que lo sean menos. Nadie, ni nosotros, ni las ONGD, ni el voluntariado más ejemplar estamos a salvo de caer en la tentación de hacer de la cooperación una nueva forma de tecnocracia o de burocratizar lo que en un principio aspira a ser un ejercicio de humanidad y de solidaridad. Para luchar contra ello hay que volver permanentemente a eso del lugar hermenéutico. Søren Kierkegaard, aquel filósofo y teólogo existencialista, solía decir: «*¿Qué es un profesor de teología? Es profesor de aquello en que otro fue crucificado*» (58).

Pues bien, parafraseando a Kierkegaard, la cooperación al desarrollo no puede nunca olvidar que es una tarea que centra su atención en los empobrecidos / crucificados de este mundo.

Dice Imanol Zubero en el texto arriba citado: «*Todo ver es un mirar. Sólo vemos aquello que miramos. Sólo es visible aquello que previamente reconocemos como digno de ser reconocido...*» (59).

Y que, por tanto, su primera y constante preocupación –para no perder el punto

(57) Jon SOBRINO (1999), pág.382, nota 40.

(58) Vivió de 1813 a 1855. Una curiosidad divertida: conseguí esta cita exacta –que me encanta y sólo conocía vagamente– a través de Internet; me la proporcionó por E-mail –desde los antípodas– la profesora Dr. Julia Watkin (Søren Kierkegaard Research Unit School of Philosophy; University of Tasmania; PO Box 1214; Launceston; Tasmania 7250; Australia; ¡realmente el mundo es pequeño!). La cita exacta en inglés puede ser la siguiente: del diario de Kierkegaard titulado ‘to live off Christ’s having been Crucified’. Allí se refiere al profesor de teología (nosotros lo aplicamos a todos) como al ‘professor in what cost Christ a life of anguish and a death anguished to the point of despairing over God’s help’. Otra referencia parecida se encuentra en ‘The Professor’ donde habla entre otras cosas de aquel que ‘would become professor of Christ’s being crucified’.

(59) ZUBERO, Imanol, op. cit.

de vista adecuado, el «lugar hermenéutico»... debe ser mirar a los pobres, tomarlos en serio, respetarlos y escucharlos.

*«Para una comunicación eficaz no basta con hablar: hay que escuchar. Esta sencilla verdad muchas veces se pasa por alto en las actividades encaminadas al desarrollo. Quienes trabajan para los gobiernos donantes, las instituciones multilaterales y los gobiernos de los países en desarrollo reconocen que hay muchos conocimientos que los pobres no poseen. Pero, ansiosos por proporcionárselos, olvidan que esa población sabe muchas cosas que ellos desconocen. Los pobres, como todos, conocen sus propias circunstancias, sus necesidades, sus preocupaciones y aspiraciones mejor que nadie...*

*Escuchar a los pobres no significa simplemente presentarse ante ellos y preguntarles qué les preocupa, si bien esto también puede ser valioso. Significa darles los medios para hablar, mediante la instrucción y las comunicaciones... Significa también integrar a los beneficiarios en el diseño y la ejecución de los proyectos... (ello) significa... darles la oportunidad de expresar su opinión, aprender sobre los pobres a través de ellos mismos, comunicarse utilizando cauces locales y suministrar la información que los pobres necesitan...*

*...Un ingrediente importante de lo que significa escuchar a los pobres es conseguir que éstos tengan los medios para hablar por sí mismos...*

*...Para conocer a los pobres y ganarse su confianza, es necesario escucharlos. Precisamente porque los pobres tienen menos oportunidades que los demás de expresar sus preocupaciones y porque las deficiencias de información los perjudican más que al resto de la población, el Estado y las organizaciones que tratan de ayudar a los pobres tienen la obligación especial de escucharlos como se merecen. Las posibilidades de hacerles bien –o de causarles daños involuntarios– son inmensas» (60).*

Quizás pueda sorprender que estos párrafos pertenezcan al informe del Banco Mundial de 1999.

---

(60) BANCO MUNDIAL (1999), pp. 117 y siguientes.

#### 4.2. «¿Mereció la pena?»

Comenzábamos mencionando un texto de la última obra del nicaragüense y ex-sandinista Sergio Ramírez. Y la cita terminaba con esa pregunta de Sergio a Claudia, la hija de Idiana Fernández, aquella guerrillera sandinista muerta por y para la revolución. Pero no transcribíamos entonces la respuesta. Lo hacemos ahora:

Añadía Sergio Ramírez:

*«Esa vez de mi encuentro con Claudia, (diciembre 1998) ya en la calle, prontos a despedirnos, le pregunté, un tanto cohibido, si pensaba que el sacrificio de su madre había valido la pena.*

*–Yo hubiera hecho lo mismo –me dijo sin pensarlo dos veces, las manos en los bolsillos del abrigo de lana.*

*Y copio el resto de sus palabras, que anoté al volver a mi apartamento: ella no dio su vida en vano. Lo hizo por su impulso del corazón, por su amor sin egoísmo, y puso el bienestar de los demás por encima de su propia vida. Y no importan los resultados, importa su ideal.*

*– Sobre todo –agregó–, en este tiempo sin ideales –y me sonrió, muy serena» (61).*

Nos permitimos corregir a Sergio Ramírez. Importan, sin duda, los ideales, «sobre todo en este tiempo escaso de ideales», pero importan también –y mucho– los resultados. Mantener vivo el ideal y trabajar con la máxima profesionalidad para obtener buenos resultados: ambas tareas son necesarias para sobreponerse a todas las «fatigas» que amenazan con bloquear el camino de la solidaridad.

---

(61) RAMÍREZ, Sergio (1999), pp. 294–295.

## Bibliografía

- AMBROSIO ALBALÁ, Mateo (1999). «La cooperación internacional en los países empobrecidos: El caso de Nicaragua tras la catástrofe del Huracán Mitch». Texto mimeografiado, Seminario de doctorado, ETEA, junio 1999.
- ATIENZA AZCONA, Jaime (1998). *La deuda externa y los pueblos del sur. El perfil acreedor de España*. Ed. Manos Unidas, Cáritas, CONFER, Justicia y Paz. Madrid, 244 págs.
- BANCO MUNDIAL (1999). *Informe sobre el desarrollo mundial*. Capítulo 8. «Abordar los problemas de información que aquejan a los pobres».
- BOTKIN, James W.; ELMANDJRA, M.; MALITZA, M. *Aprender, horizonte sin límites*. Ed. Santillana, 1979. Informe al Club de Roma.
- CASTELLS, Manuel. «Venezuela: globalización y democracia». *El País*, 6 de septiembre de 1999.
- CONSEJO DE REDACCIÓN (1999). «La solidaridad interterritorial en cuestión». *Revista de Fomento Social*, Ed. ETEA, n° 213, enero-marzo 1999.
- FANJUL, Enrique (1999). «Los créditos FAD en la encrucijada: propuestas de reforma». *Economía Exterior*, n° 9, verano 1999, pp. 7-15.
- FISAS, Vicenç. «Sobre la honestidad de las ONG». *El País*, lunes 21 de diciembre de 1998, p. 16.
- GALBRAITH, John Kenneth (1998). «Sobre la influencia permanente de la opulencia». En PNUD. *Informe sobre desarrollo humano. 1998*, Ed. Mundi-Prensa, p. 42.
- GARCÍA ROCA, Joaquín (1998). *Exclusión social y contracultura de la solidaridad*. Ediciones HOAC, Madrid.
- GÓMEZ GIL, Carlos (1998). «Una lectura crítica de la cooperación española. Lo que nunca nos dicen». *Cuadernos Bakeaz*. Ed. Centro de documentación y estudios para la paz. N° 30, diciembre 1998.
- GRANELL, Francesc (1997). «España y el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE». *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* (0), pp. 85-95.
- IGLESIA-CARUNCHO, M. (1997). «La cooperación al desarrollo deseable en el año 2000». *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, (0): pp. 17-46.
- JAMES, Harold (1999). «El buen gobierno, importante nuevo elemento en la condicionalidad del FMI». *Finanzas y Desarrollo*. Edita FMI. Diciembre 1998, pp. 44-47.

- MAYOR ZARAGOZA, Federico y BINDÉ, Jérôme. «Siglo XXI: ¿un mundo mejor o un mundo feliz?». *El País*, viernes 22 de octubre de 1999, pp. 15–16.
- MESA, Manuela (Coord). (1997). *Desarrollo, Cooperación y Solidaridad. Más allá del 0,7%. Guía Didáctica*. Edita Centro de Investigación para la Paz, Madrid.
- ORTEGA CARPIO, M<sup>a</sup> Luz (1994). *Las ONGD y la crisis del desarrollo. Un análisis de la cooperación con Centroamérica*. Ed. IEPALA–Publicaciones ETEA.
- PÉREZ ALCALÁ, Gabriel M<sup>a</sup> (1999). «África: las economías sin Estado (o casi)». En *INETemas*, Ed. INET (Instituto de Estudios Transnacionales), Córdoba, n<sup>o</sup> 15, julio 1999, p.25.
- PNUD (1998). *Informe sobre desarrollo humano. 1998*. Ed. Mundi–Prensa.
- RAMÍREZ, Sergio (1999). *Adiós muchachos*, Ed. Aguilar.
- RICUPERO, Rubens (1999). «La integración de los países pobres en la economía mundial». Versión española en *Revista de Fomento Social*, n<sup>o</sup> 215, julio–septiembre 1999, ed. ETEA.
- ROMERO BAEZA, Miguel (1999). «El declive silencioso de la Ayuda Oficial al Desarrollo». ACSUR–Las Segovias.
- SOBRINO, Jon (1999). *La fe en Jesucristo. Ensayo desde las víctimas*. Ed. Trotta, Madrid.
- SOTELO, Ignacio (1999). «La frontera del Imperio». *El País*, viernes 3 de septiembre de 1999.
- TORRES, Roger (1999). «La política de cooperación del PP». *Noticias Obreras*. Ed. HOAC, n<sup>o</sup> 1252, 16–11–99, pp. 15 ss.
- VARIOS (1999). «Economía y Cooperación al desarrollo» (n<sup>o</sup> especial, coordinado por José Antonio Alonso). *Información Comercial Española*. N<sup>o</sup> 778, mayo–junio 1999.
- VARIOS (1999). «Monográfico sobre la evaluación de la ayuda al desarrollo». *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*. Edita IUUC–UCM, n<sup>o</sup> 4, primavera/verano 1999.
- ZUBERO, Imanol (1999). «El papel de las ONG y los movimientos sociales en la actualidad». Barcelona, 26 de febrero de 1999. (Mimeografiado).





*Revista de Fomento Social*, 54 (1999), 475-505

# La movilidad geográfica de los trabajadores. Notas para un debate jurídico y sociológico

---

*La movilidad en general, y particularmente la movilidad geográfica de los trabajadores, es una parcela de la realidad que adquiere un gran relieve y protagonismo debido a la difusión de prácticas empresariales que hacen de la rotación laboral y el cambio de puestos un recurso cada vez más utilizado en la gestión de los recursos humanos. La legislación laboral regula dichas vicisitudes a través de un amplio espectro de instituciones. El objetivo del presente estudio estriba en constatar la adecuación de dicho régimen jurídico y la percepción de la movilidad en el discurso social más reciente.*

---

Francisco ALEMÁN PÁEZ (\*)

---

(\*) Profesor de Derecho del Trabajo de la Universidad de Córdoba. El autor agradece desde estas páginas la colaboración prestada por las personas e instituciones (en especial, las centrales UGT y CC.OO) que intervinieron en el presente estudio, al hilo de sus intervenciones en las entrevistas y grupos de discusión efectuados al realizar dicho análisis.

## 1. Introducción

La movilidad de los trabajadores es una parcela de la realidad que presenta múltiples y complejas aristas. Lo es así sociológicamente debido a su virtualidad estratificadora, dependiendo de ella la mayor o menor permeabilidad del sistema de clases y de ocupaciones. Y también lo es cuando se aborda desde otros terrenos, como acontece mediante la «empresarialización» de dicho concepto al hilo de las relaciones laborales. En este caso, se convierte en una exigencia elevada a la categoría de presupuesto para operar en un contexto dinámico y evolutivo.

Movilidad se convierte, consiguientemente, en un término análogo al de adaptabilidad, siendo otra de las facetas por las que se canalizan las exigencias de flexibilidad económica y profesional. Se trata además de un fenómeno que adquiere una dimensión propia debido a las transformaciones contextuales que se producen en la ordenación del trabajo y en la diversificación de las ocupaciones. La «sociedad red» emergente de la economía de la información diseña empresas tecnificadas de pequeñas y medianas dimensiones que adoptan sistemas de producción ligera y flexible (1). Estas últimas generalizan prestaciones contractuales modulares e individualizadas que suplantán las relaciones de trabajo estandarizadas y estáticas hasta entonces imperantes. Se introducen fórmulas de gestión del trabajo que hacen de la rotación laboral y el cambio de puestos una práctica cada vez más frecuente. Y se descentralizan las actividades territorialmente instituyendo a un mismo tiempo fórmulas de cooperación horizontal

Es claro que estos fenómenos inciden en todas las facetas de las relaciones laborales. Sin embargo, su entidad cobra un especial relieve en aquellas categorías que tienen una conexión más directa con tales contingencias. Tal es el caso de la movilidad, en un sentido genérico, y de la movilidad geográfica, como subespecie directa de esta última categoría. En su virtud, se decreta el traslado definitivo o el desplazamiento temporal del trabajador a otra unidad organizativa, ya sea unilateralmente por la propia empresa, a instancia del trabajador, o consensuada-

---

(1) Vid CASTELLS M. (1998) «La estructura social de la era de la información: la sociedad red», en la obra resumen del *Segundo Foro sobre Tendencias Sociales* (Coord. Félix Tezanos y Sánchez Morales), Ed. Sistema, Madrid, pp. 16 a 22; más ampliamente del mismo autor, *La era de la información. Economía, sociedad y cultura* (vol. I), en especial, pp 29 y ss y pp. 257 y ss.

mente por ambas partes. Salvando estos dos últimos casos, la ejecución de tales medidas suele generar ciertas resistencias a cargo de los trabajadores afectados, ya sea por las incomodidades implícitas a todo cambio de residencia o por las rupturas que ello apareja. Además de socavar aspectos personales, como las relaciones de amistad, vecindad o compañerismo, también trastoca aspectos estrictamente profesionales: adaptación al nuevo puesto, expectativas de promoción o incluso ruptura de la solidaridad obrera son, entre otros, perjuicios potenciales de orden laboral que acompañan a todo cambio del lugar de trabajo.

El problema estriba en la conjunción de los diferentes factores que convergen en estas situaciones. Considerando, por ejemplo, la movilidad desde un prisma empresarial o económico, se puede concebir como un mecanismo de mejora de la productividad y de control de costes, ya que las «transferencias de personal» responden a decisiones estratégicas destinadas a optimizar la organización de los recursos humanos. Por contra, hemos visto que subsiste una reacción psico-social a los cambios geográficos, que en el caso español parece acentuarse por circunstancias muy diversas. Así pues, existe una valoración muy dispar al ponderarse estos temas. Frente al interés empresarial por la movilidad se contraponen el interés del trabajador por no ver modificadas sus condiciones laborales, y entre ellas, muy especialmente, las condiciones locativas de la prestación. El problema subsiguiente consiste entonces en la manera de atemperar la defensa de la productividad con la defensa de la profesionalidad, en una frontera móvil, sincrética y contingente, de intereses sociales e intereses empresariales (2).

A los efectos anteriores, el derecho se convierte en la fórmula compromisoria

---

(2) Sobre esta variedad de enfoques alrededor de la movilidad, vid, J.F. MORALES y otros (1996), *Psicología Social*, Mc Graw Hill, Madrid, p. 45; C. PRIETO (1995) «Las prácticas empresariales de gestión de la fuerza de trabajo», en la obra col. *Las relaciones laborales en España* (Coord. F. MIGUELEZ y C. PRIETO), Siglo XXI, Madrid, p. 186; el nº 21–22 (1994) de la *Revista Economía y Sociología del Trabajo* (MTSS), monográfico sobre la clasificación y la movilidad; HAROLD R. KERBO (1998), *Estratificación social y desigualdad*, Mc Graw Hill, Madrid, pp. 167 y ss; F. PADOA SHIOPPA y otros (1991), *Desajuste y movilidad en el trabajo*, MTSS, Madrid, en espec, p. 27 y ss; o F. ALEMÁN PÁEZ (1995), «El encuadramiento profesional», MTSS, Madrid, pp. 16 a 37 y 227 y ss; del mismo autor, «Dos rasgos para la caracterización del derecho del trabajo: la ‘economización’ y ‘empresarialización’ de las relaciones laborales», (1995), *Revista de Fomento Social (RFS)*, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad de Córdoba, pp 538 a 558.

ideada para equilibrar los intereses enfrentados que en principio subyacen sobre este tipo de asuntos. Por regla general, los respectivos ordenamientos confieren un tratamiento específico a estos temas dedicándole un conjunto de preceptos en sus textos normativos. Así ocurre, por ejemplo, en el Estatuto de los Trabajadores (en adelante ET), al regular la movilidad geográfica (art. 40 ET), junto a otras materias igualmente referidas a las vicisitudes laborales, como la movilidad funcional (art. 39 ET) o las modificaciones sustanciales de las condiciones de trabajo (art. 41 ET). En todos estos casos, la regulación se construye sobre dos premisas básicas. Como presupuesto, se parte del reconocimiento de la facultad empresarial de alterar la prestación de trabajo al amparo del poder directivo y organizativo (v.gr. art. 20 ET). Y como contrapartida, se canaliza el ejercicio de tal potestad modificativa bajo ciertas coordenadas establecidas normativamente. De esta manera, el ámbito de la movilidad termina siendo en definitiva una cuestión de «límites», dependiendo de ellos el mayor o menor margen de respuesta empresarial a las vicisitudes laborales.

Además del interés renovado, el problema adquiere una dimensión específica cuando tales materias son objeto de reformas legislativas que cambian la orientación conferida a ciertos temas. Así ha acontecido sin ir más lejos tras las últimas reformas laborales, y en especial la acometida en nuestro país durante 1994 y 1995 (v.gr. Ley 11/1994, de 19 de mayo). Mediante técnicas flexibilizadoras y desreguladoras, se han alterado sustancialmente numerosos aspectos de las relaciones laborales (3), pero muy especialmente en los aspectos relacionados con

---

(3) Según reconocía expresamente la Exposición de Motivos de la Ley 11/1994, dos fueron los vectores básicos de dicha reforma: «potenciar el desarrollo de la negociación colectiva como elemento regulador de las relaciones laborales y las condiciones de trabajo, e introducir mecanismos de adaptabilidad equilibradamente repartidos entre las distintas fases de la relación laboral». Sobre el significado y trascendencia de tales modificaciones, vid, por todos, J. MATIA PRIM (1994) «Sentido y significado de la reforma de la legislación laboral», en la obra col. *La reforma del mercado laboral* (Coord. VALDÉS DAL RE), Lex Nova, Valladolid, p. 15 y ss; F. ALEMÁN PÁEZ (1994) «La reforma laboral: flexibilidad, desregulación y adaptación institucional del derecho del trabajo», *RFS*, nº 196, dic. p. 599 y ss; (1996) «La legislación laboral durante la etapa de gobierno socialista (1982–1996)», *RFS*, nº 202, pp. 237 y ss; o (1998) «Consecuencias de la flexibilidad y la desregulación en la configuración del mercado de trabajo y en la ordenación de las relaciones laborales», recogida en la obra–resumen del *Segundo Foro sobre Tendencias Sociales sobre «Tecnología y Sociedad en el Nuevo Siglo»* (Coord. J.F. TEZANOS y S. SÁNCHEZ MORALES), Ed. Sistema, Madrid, pp. 287 y ss.

la movilidad interna. Ese nuevo régimen pretende facilitar la movilidad, eliminando las intervenciones y autorizaciones administrativas, dulcificando sus presupuestos causales, o agilizando la realización práctica de dichas alteraciones. Como contrapartida, se ha intentado contrarrestar dicha «normalización de la excepcionalidad» confiriendo un mayor protagonismo a los representantes de los trabajadores, potenciando los derechos de información, o instituyendo períodos de consultas que operan como «micronegociaciones» en decisiones empresariales de alcance colectivo.

La pregunta inmediata es si dicha regulación responde o no al sustrato social sobre el cual se sustenta. Se trataría, en primer término, de averiguar si la norma cumple adecuadamente esa labor atemperativa de los intereses sociales subyacentes, ya que en la medida que el contexto social no sintonice con dichas alteraciones, el debate sobre la racionalidad/flexibilidad técnico-organizativa se traslada a la flexibilidad/desregulación de las instituciones laborales. Pero contrastar la funcionalidad de un precepto jurídico acaba relegándose a una cuestión técnica, lo que no deja de ofrecer más que una visión sesgada y parcial del problema. Metodológicamente, puede ser entonces más correcto diseñar un segundo objetivo más ambicioso trascendiendo de la propia norma y conectando las diferentes facetas que convergen en esta materia.

El objetivo central de este trabajo es si efectivamente el sentido de lo reformado encuentra una receptividad en el discurso social. Se puede tener la sensación (cuanto menos se suscribe en el presente análisis) de que la rapidez con que se ponen en práctica ciertas reformas normativas no se acompaña de una subsunción social de sus contenidos. Se trata de averiguar si la ordenación jurídica satisface o no las posibles demandas sociales, lo que es tanto como plantear el debate en otros términos más contundentes, indagando si derecho, economía y sociedad se dan o no mutuamente la espalda sin un esfuerzo integrador conjunto.

Ese esfuerzo integrador es lo que intentaremos abordar en el presente análisis, el cual se estructura sobre tres directrices básicas. Ordinalmente, abordaremos un primer presupuesto de la movilidad geográfica al hilo de una somera descripción de su régimen jurídico. Acto seguido, analizaremos la manera como se percibe dicho instituto en el discurso social, y ello mediante técnicas cualitativas y cuantitativas. Para terminar, esbozaremos unas breves consideraciones finales al objeto de apuntar las posibles distonías que pueden detectarse mediante la comparación de ambos enfoques.

## 2. El régimen de la movilidad geográfica en el sistema español de relaciones laborales

El régimen de la movilidad geográfica tiene un espacio institucional propio en nuestro sistema de relaciones laborales. Dicho espacio ha experimentado un doble proceso de regulación y desregulación normativa. Por un lado, su perfil ha venido definiéndose paulatinamente a medida que se abordaba dicha materia en las normas colectivas. Con manifestaciones nítidas de tales categorías en el primer tercio de este siglo, su regulación ha experimentado una evolución multilineal, por sus diversos vectores de desarrollo, y empero convergente, merced a su tratamiento unificado en los textos legislativos (4). Sin embargo, también las líneas de tendencia se han orientado hacia una utilización flexible de los recursos humanos, especialmente en un contexto de descentralización productiva y de creación de nuevos centros de trabajo por una misma empresa cuyo funcionamiento aconseja la movilización de algún número de trabajadores de unas unidades a otras distanciadas geográficamente.

En todo caso, la realidad sobre la que descansa este supuesto de movilidad es tan amplia como compleja. Por movilidad geográfica, se entiende la modificación del lugar donde se desarrolla la prestación laboral, pero su regulación ulterior depende en último extremo de la fuente motivadora de dicha medida. Dicho en otras palabras. No es la ley la única fuente que regula esta materia, ya que confluye con otras fuentes originarias que llegan a ser incluso más relevantes que aquélla en su ordenación material. Lo cual explica la necesidad de abordar dicho aspecto desde la pluralidad de fuentes que convergen en el mismo, so pena de perder

---

(4) En puridad, la regulación de la movilidad geográfica se gesta inicialmente en las normas colectivas confeccionadas durante la Segunda República (las denominadas «Bases de Trabajo» de los Jurados Mixtos), aunque sin embargo fueron las Reglamentaciones y Ordenanzas Laborales Franquistas las normas que desarrollaron su régimen regulador. Uniformando la regulación de la que era objeto en dichas normas preconstitucionales, la Ley de Relaciones Laborales de 1977 sentó sus bases caracterizadoras en nuestro ordenamiento. Tras esta primera recepción normativa expresa, el Estatuto de 1980 adaptó dicho régimen en dos ocasiones, una en su redacción originaria, amoldando la regulación precedente de 1977, y otra ulterior flexibilizando su contenido al hilo de la reforma laboral de 1994–95. Sobre la ordenación del mentado instituto en esos estadios iniciales, vid GONZÁLEZ ROTHVOSS (1934), *Anuario español de política social*, Sucesores de Rivanedeyra, Madrid, 1934–1935.

perspectiva y no captar su verdadera problemática (5).

Tres son, en el sentido expuesto, las fuentes básicas reguladoras de la movilidad: por este orden, la ley, los convenios colectivos, y el contrato individual de trabajo. Teniendo en cuenta la ordenación del derecho laboral mediante «mínimos de mejorabilidad», entre dichas fuentes se aplica la que dispensa un tratamiento más favorable a esta materia. Ello quiere decir que las estipulaciones concertadas entre el empresario y trabajador sobre estos temas no podrán violentar las condiciones instituidas en las normas colectivas, y que éstas últimas tampoco podrán contrariar lo dispuesto en la ley como mínimos de derecho necesario. La misión de la autonomía individual y colectiva consistirá entonces en especificar las directrices de los textos legales, pudiendo introducir previsiones propias dentro de ciertos márgenes determinados normativamente.

En efecto, la regulación legislativa supone el primer y principal parámetro regulador de la movilidad geográfica. El Estatuto de los Trabajadores reserva un precepto a este tema (art. 40 ET), el cual contiene las coordenadas básicas de la regulación locativa. Hay que resaltar, empero en este punto, que dicho régimen sólo se refiere a aquellos cambios geográficos realizados bajo la iniciativa del empleador. Las previsiones Estatutarias no se aplican a todos los supuestos de movilidad sino a aquellos que han sido decididos unilateralmente por el empleador, lo cual excluye de su ámbito aplicativo la movilidad solicitada por el trabajador, la realizada por mutuo acuerdo, las permutas, la movilidad por razones disciplinarias o por disminución de la capacidad profesional. Las líneas esenciales del precitado art. 40 ET siguen, sin embargo, las siguientes *directrices configurativas*:

– En primer lugar, la movilidad geográfica se concibe como una potestad más de las que conforman el contenido del poder organizativo empresarial, y más concretamente como un *derecho potestativo del empleador*. Por lo demás, no hay demasiados condicionamientos a la hora de ejecutar tales decisiones, existiendo solamente al respecto un doble control, uno residual a cargo de la autoridad laboral

---

(5) En general, sobre el nuevo régimen de la movilidad geográfica, vid, por todos, los estudios de N. CORTE HEREDERO (1995), *La movilidad geográfica de los trabajadores*, Ed. Lex Nova, Valladolid; M.C. ORTIZ LALLANA (1994), *La movilidad geográfica en la empresa*, Actualidad Editorial, Madrid; T. SALA FRANCO (1996), «Art. 40. La movilidad geográfica», *Comentarios a las leyes laborales*, Edersa; o J. GARCÍA MURCIA (1994), «La incidencia de la ley 11/1994 en la nueva regulación de los traslados y desplazamientos de los trabajadores», en *La reforma del estatuto de los trabajadores*, La Ley, Madrid.

para fiscalizar los traslados, y otro ulterior en vía judicial para revisar las posibles reclamaciones.

– No obstante, la movilidad se concibe como un *supuesto excepcional*. Nuestro ordenamiento permite alterar las condiciones (locativas) contractualmente estipuladas, pero sujeta esa posibilidad a que concurran ciertos presupuestos operativos. Atendiendo a la entidad del cambio y a su duración, y salvando siempre lo que al respecto establezcan los convenios colectivos, dichos límites tienen una vertiente sustantiva, temporal, económica o procedimental.

– Visto lo anterior, la ordenación legislativa de la movilidad geográfica gira sobre dos categorías esenciales: *los traslados* y *los desplazamientos*.

A) Los *traslados* se conciben como alteraciones definitivas del centro de trabajo que requieren, por ello, cambios de residencia del trabajador. Su regulación depende de que afecten individualmente a un trabajador o a un colectivo de trabajadores:

a) En los *traslados individuales*, además de tener que justificarse la realización de dichos actos al amparo de razones económicas, técnicas, organizativas o de producción, la decisión debe ser comunicada por el empresario al sujeto afectado y a los representantes legales con una antelación mínima de treinta días a la fecha de su efectividad. Se le confiere entonces al trabajador un derecho de *opción*: puede aceptar al traslado, percibiendo una compensación por los gastos ocasionados, tanto los propios como los de su familia (gastos de viaje, mudanza, alquiler de vivienda, adelantos o préstamos a bajo interés para adquirir una nueva); o puede optar por la extinción definitiva del vínculo, en cuyo caso percibirá una indemnización de veinte días de salario por año de servicio.

b) El tratamiento anterior cambia en los *traslados colectivos*. Al afectar a un mayor número de sujetos, se refuerzan las garantías y los condicionamientos para ejecutar dichas medidas, tanto las sustantivas como las procedimentales. Así, por ejemplo, la ley insta a negociar al empleador y a los representantes de los trabajadores los términos del traslado en un *período de consultas*, el cual versará sobre las causas motivadoras de la decisión empresarial, la posibilidad de evitar o reducir sus efectos y las medidas necesarias para atenuar sus consecuencias. Finalizadas las consultas, el empresario notifica el traslado a los trabajadores afectados, existiendo un doble control al respecto, uno ulterior a cargo de los representantes, impugnando el acto jurisdiccionalmente, y otro preventivo a cargo

de la autoridad laboral, paralizando la incorporación de los trabajadores al nuevo centro para evitar posibles perjuicios económico o sociales derivados del traslado.

B) En oposición a lo anterior, los *desplazamientos* se conciben como cambios geográficos de carácter temporal que exigen la residencia del trabajador en una población distinta de su domicilio habitual, operando como módulo delimitativo el hecho de que no excedan de doce meses en un período de tres años (art. 40/4 ET). En este caso, la temporalidad del desplazamiento dulcifica los requisitos exigibles para llevar a cabo dichas modificaciones. Análogamente con el ejemplo anterior, tales actos deben justificarse en razones económicas, técnicas, organizativas o de producción. Ahora bien, aquí sólo se requiere que se informe al sujeto afectado con una antelación suficiente a la fecha de su efectividad, que no podrá ser inferior a cinco días laborables si excediera de tres meses, teniendo entonces derecho el trabajador a un permiso de cuatro días laborales en su domicilio de origen sin computar en él los días de viajes, y cuyos gastos corren además a cargo del empresario.

Como *garantías* comunes al régimen de la movilidad, se confiere legislativamente un doble *régimen de preferencias*. La primera va dirigida a los representantes de los trabajadores, a quienes se reconoce una *prioridad de permanencia* en sus puestos para no entorpecer sus funciones representativas ni discriminarlos por motivos sindicales. Y respecto de la segunda, se reconoce al cónyuge del trabajador trasladado el derecho a reunirse con él (el denominado «derecho de consorte») siempre que, perteneciendo ambos a la misma empresa, hubiese un puesto vacante en el centro donde fue destinado (art. 40/3 y 5 ET) (6).

Pero según decíamos, la regulación locativa no acaba en el régimen arriba consignado. Ya vimos que art. 40 ET sólo se aplica a la movilidad realizada unilateralmente por el empleador y que apareja un cambio de residencia, lo que excluye de sus previsiones los cambios de domicilio que no aparejen dicho efecto. Tampoco se aplica dicho régimen cuando la movilidad sea una característica consustancial de la prestación, como es el caso de las empresas con centros de trabajo móviles o itinerantes, o de las contrataciones locativas implícitas a la

---

(6) Los convenios colectivos suelen desarrollar el régimen de preferencias, anteponiendo, por ejemplo, a los trabajadores más jóvenes en detrimento de los más antiguos, la mayor edad, la capacidad disminuida o el hecho de tener responsabilidades familiares.

actividad empresarial. Y en esta misma línea de exclusiones, las previsiones Estatutarias tampoco se aplican a la movilidad realizada por mutuo acuerdo, sanción, permutas, o «razones sociales» (disminución de la capacidad), estándose en estos casos a lo que establezcan al respecto los convenios colectivos y la misma autonomía contractual.

### **3. La consideración de la movilidad geográfica en el discurso social**

La movilidad laboral, y en concreto la movilidad geográfica, suscita consideraciones muy diversas en el discurso social más reciente. Bien es verdad que subyace una sensación de familiaridad hacia ese tipo de alteraciones, al ser una contingencia que puede afectar, y de hecho afecta, a importantes segmentos de la población trabajadora. Pero salvando este inciso, los matices afloran en un análisis ulterior más pormenorizado, con apreciaciones que oscilan desde el reconocimiento de su necesidad como exigencia hasta cierto punto impuesta por el contexto productivo, hasta opiniones peyorativas suscitadas con motivo de los inconvenientes y dificultades que igualmente origina. Estos juicios de valor, sobre la movilidad, se pueden detectar fácilmente en cualquier debate sobre la misma, lo que, además de su constatación, también pone de manifiesto la dificultad que supone ajustar aquí los intereses subyacentes tras este tipo de medidas

En efecto, la dinamicidad del sistema productivo hace de las vicisitudes laborales una contingencia cada vez más frecuente en el desarrollo del contrato de trabajo, lo cual hace que los sistemas jurídicos modifiquen algunos núcleos reguladores para vehicular dichas exigencias flexibilizadoras. Nuestro ordenamiento participa de dicha sinergia mediante instituciones que abordan tales aspectos, lo que también se ha traducido en reformas legislativas relativamente próximas en el tiempo imbuídas de los mentados requerimientos. Pero el objetivo de nuestro trabajo estriba en averiguar si la introducción de dichas modificaciones normativas ha ido o no acompañada de una asunción de sus contenidos por las empresas y por los trabajadores.

A tales efectos, hemos combinado dos tipos de técnicas de investigación: cualitativas, al hilo del discurso social elaborado de forma directa e inmediata, y cuantitativas, barajando datos estadísticos. Entendemos que su combinación permite un acercamiento más ajustado a la problemática que rodea la movilidad geográfica, posibilitándonos una concepción más integral de dicha

parcela en aras de su ulterior confrontación respecto de los mecanismos jurídicos reguladores.

### *3.1. Valoración cualitativa de la movilidad geográfica*

El primero de los acercamientos tiene un carácter cualitativo. Se trata de averiguar cómo se percibe la movilidad geográfica por los propios agentes implicados y por algunos segmentos de la población, recabando la opinión de dichos sujetos desde el propio discurso sociológico. Utilizando en este caso dos de las técnicas encuadradas en esta primera vertiente metodológica, a saber, entrevistas y grupos de discusión (7), las consideraciones y reflexiones subsiguientes se estructuran de la siguiente forma (8).

(7) Los resultados que apuntamos seguidamente se apoyan en las opiniones de técnicos y especialistas extraídos de dos Grupos de Discusión, y de diversas entrevistas realizadas por el autor en la Escuela Universitaria de Relaciones Laborales de la Universidad de Córdoba y en ésta última capital durante los meses de septiembre y octubre de 1998. Hemos escogido estas dos técnicas cualitativas porque, entendemos, se ajustan mejor a las perspectivas del presente estudio y a las limitaciones inherentes al mismo. La conjunción de ambas técnicas, por lo demás, permite corregir las deficiencias que supondría la realización del análisis con una de ellas exclusivamente. La entrevista abierta posibilita una mayor interacción personal con los sujetos, pero corre el riesgo de reproducir el discurso motivacional del propio preceptor; mientras que la discusión en grupo permite formar un discurso más construido, rico y ajustado a la faceta de la realidad escogida. Se ha intentado seguir con el máximo rigor las pautas metodológicas recomendadas para poner en práctica ambas técnicas de investigación (selección de los sujetos, dinámica de las reuniones, papel del moderador o interpretación y reproducción del discurso etc). Los grupos, por ejemplo, se formaron en un número de 5 a 7 sujetos, entre miembros pertenecientes a los sindicatos más representativos (provenientes además de sectores proclives a la movilidad, como p.ej. la banca), empresarios, expertos en temas relacionados con el mercado de trabajo (servicios de inserción, bolsas de trabajo, directores de empresas de trabajo temporal), o profesores universitarios (economistas, y especialistas en derecho del trabajo y relaciones laborales), y las reuniones no pasaron de una hora y media.

(8) A efectos clarificadores, utilizaremos en el trabajo tres tipos de siglas para identificar el origen de los participantes: (GS) sindicalistas y trabajadores; (GE) empresarios; (GEP) expertos y profesores. Agradecemos, desde estas líneas, la colaboración de cuantas personas e instituciones coadyuvaron a perfilar el presente apartado (en especial, a las centrales UGT y CC.OO), así como los inestimables consejos apuntados por José Manuel Montero Llerandi, Profesor Titular de Sociología Industrial en la UNED, para el empleo de las técnicas de investigación social utilizadas en nuestro estudio.

1. La primera nota que parece extraerse del discurso social sobre la movilidad geográfica es el hecho de encontrarnos ante una *exigencia impuesta* por el contexto empresarial y económico. Su percepción, como decíamos, se detecta con facilidad entre los diferentes segmentos de la población analizados. Bien es cierto que no se la considera como algo absolutamente novedoso, en la medida que su presencia ha sido una constante de las relaciones humanas y laborales (9).

No obstante, sí se considera un fenómeno revalorizado en el momento actual e incluso imprescindible para afrontar las transformaciones experimentadas en el contexto productivo. La nueva situación exige cambios en la estructura de las empresas y en las formas de gestión del factor trabajo, lo que implica inexorablemente a la movilidad por ser un elemento que la «teoría impone» y que optimiza la ordenación de los recursos humanos (10).

Ahondando en lo anterior, la tendencia a la «disponibilidad locativa» se entiende que aumenta en períodos de crisis, no sólo por la necesidad de buscar trabajo en otros lugares debido a la falta de puestos laborales, sino incluso como medida alternativa al despido (11).

De ser un derecho, la movilidad geográfica se convierte en imposición, y de

(9) «Se habla mucho de la movilidad geográfica, quizás sea la que provoca mayores trastornos, mayores cambios desde distintas concepciones, no solo desde el trabajo sino desde las relaciones sociales en general. Y se habla mucho como un fenómeno nuevo, pero yo creo que ha existido desde siempre. Desde que el hombre comienza su actividad humana, esto es desde que tiene que realizar sacrificios importantes para sobrevivir, el hombre ha tenido que moverse y desplazarse. Lo que puede suceder ahora, que se le confiera más importancia ahora, es porque quizás sea una movilidad impuesta. En otros tiempos pudo venir impuesta por otras condiciones, pues naturales, las grandes migraciones, formas de vida, formas de entender la economía y sobrevivir (GEP)».

(10) «Estamos viviendo en una etapa donde es lo grande lo que triunfa. Las pequeñas empresas no van a desaparecer, pero la concentración geográfica se está produciendo. Y eso genera movilidad necesariamente, porque va a haber necesidad de mano de obra en una zona y va a sobrar mano de obra en otra; ese ajuste se tendrá que producir, y habrá que mover personas de un sitio a otro» (GEP).

«Se entiende como algo que la teoría impone. Se hace necesaria la movilidad geográfica para poder desarrollar estos procesos» (GEP).

(11) «¿En qué períodos se produce una mayor movilidad geográfica? Atravesamos por períodos de crisis y de crecimiento, y la movilidad se da más en los períodos de crisis por dos conceptos, primero porque hay más desempleo, por tanto la gente debe buscar fuera puestos de trabajo, y ello genera movilidad, pero también se da en empresas que entran crisis y que tienen que ir moviendo a los trabajadores de unos centros a otros ya que no pueden despedir» (GS).

excepción pasa a ser tónica generalizada. Lo cual se asocia a elementos «macro», como la globalización, la competitividad, la internacionalización, o la mundialización de la economía, a fenómenos algo más concretos, como la integración económica, y la libre circulación de trabajadores en el contexto Europeo, o a exigencias ineluctables empresariales, como la introducción de nuevas tecnologías, reestructuraciones de personal o simplemente control de costos laborales (12).

En cualquier caso, se apunta una tendencia reactivadora de la movilidad con visos de aumentar a medio y largo plazo (13).

2. Mayores matices se presentan al esbozarse *una concepción más específica de la movilidad*. Esta última es objeto de una valoración dispar entre los agentes sociales, pues frente a su consideración como exigencia empresarial, el «banco social» pone de relieve los perjuicios que acarrea la realización de los traslados y desplazamientos. En ese caso, se enfatizan los inconvenientes que supone mover a un trabajador de un lugar a otro, mostrándose una especial sensibilidad por los

---

(12) «Lo que se plantea ahora es que como consecuencia de un fenómeno que se está generalizando, que es la globalización o mundialización de la economía, y con otros fenómenos más concretos, como la integración económica, parece convertir la movilidad geográfica en algo necesario, en algo imprescindible» (GEP).

«Debido a ese entorno tremendamente competitivo por el cual las empresas tienen que ajustar muchísimo sus costes, debido a que para ajustar esos costes tienen que variabilizar todos sus costes e intentar ir reduciendo los costes fijos, pues como componente muy importante de esos costes fijos está el tema de las estructuras de plantilla, estructuras mastodónticas que conlleva una gran problemática; sé que puedo estar tocando un tema un tanto áspero, pero es una realidad... Las empresas no pueden contar con grandes plantillas, con grandes estructuras, para que cada paso que tengan que dar suponga un movimiento y una cantidad de costes y de movilización de factores que al final conllevan a que esa empresa no funcione bien, no gane dinero y como consecuencia de eso ofrezca menos trabajo del que pueda ofrecer en condiciones normales. La estructura fija de esa empresa tiene que ser baja y variabilizar toda esa movilidad geográfica de la que estamos hablando» (GE).

Contrariamente a la opinión empresarial, se indica que «Hay una cierta hipocresía y uso abusivo. El problema de la competencia, por ejemplo, no está en el coste, está en calidades, está en publicidades, está en prestaciones de servicio, con lo que los costes muchas veces son asumibles y no dejan de ser una excusa en muchos casos» (GEP).

(13) «Yo creo que la movilidad geográfica irá en aumento.... Ahora, esto no ha de ser en el vacío; ha de ser preparando todas las condiciones que hagan posible que el trabajador y la empresa se beneficien de ello» (GEP).

problemas de desarraigo y pérdida de hábitos, los trastornos psicológicos y familiares, y las dificultades de inserción social y laboral (14).

También se advierte la posibilidad de instrumentalizar ideológicamente la movilidad, en el sentido de utilizarla para identificar al trabajador con los objetivos de la propia empresa y para conformar a un mismo tiempo un estatus de permanente disponibilidad (15).

Se reconoce en aspectos puntuales los efectos beneficiosos de la movilidad, ya

---

(14) En efecto, el «banco empresarial» pone de relieve consideraciones del siguiente tenor: «Tiene que acabar el arraigo por lo cercano, pues en caso contrario no podremos desarrollarnos. Queremos estar cerca de nuestras familias, queremos estar cerca de nuestros amigos y en nuestro entorno cercano. Parece mentira, pero es así» (GE).

«El trabajo ahora mismo está concebido como una mercancía, y hay que conseguirla donde esté más barato posible» (GE).

«Por la estructura arcaica de empresas que han venido funcionando en nuestro país, pensamos que el trabajo hay que darlo por obligación. La clave está en la iniciativa privada. Hace falta mucha más gente que se lance a buscar su propio trabajo. No podemos esperar a que sean las instituciones las que creen trabajo y nos paguen cuando no se alcance esa rentabilidad» (GE).

Por contra, el «banco social» expresa las siguientes preocupaciones: «Los hábitos: es que a cualquiera una movilidad fuerte le cambia todos sus hábitos, de comida, de cultura, de todo, con lo cual ello si es muy forzado y además se ve en unas condiciones graves le lleva entrar en un proceso psicológico importante, y además de estrés» (GS)

«La movilidad produce desarraigo, y perjuicios para la mujer que también está trabajando y no puede desplazarse, o que, de hacerlo, no encuentra un trabajo que pueda compatibilizar con el cuidado de los hijos» (GS).

(15) «Hasta ahora, las empresas utilizan esto no como un sistema comercial u objetivo, de causas tecnológicas o reestructuración, sino que lo hace» de una forma digamos ideológica, educando a los trabajadores para que haya una máxima disponibilidad para la empresa...se comprueba fácilmente al observar que contratos temporales que se firman para una determinada plaza y desde el inicio van a la otra. Esta total disponibilidad, que conecta con la extensión fraudulenta de la jornada, es una forma de reaccionar de las empresas ante el hecho de que las nuevas tecnologías lo que demandan es que el trabajador se identifique con los objetivos de la empresa; ya no estamos con empresas de antiguamente, la típica cadena de montaje donde el trabajador no tiene que tener una identificación con la empresa, sino con empresas donde cada vez hay menos administrativos, menos trabajos administrativos, cada vez hay más trabajo de venta comercial... Pero yo creo que lo hacen mal, ya que para que el trabajador se identifique con los objetivos de la empresa debe hacerlo con carácter voluntario, y si se le fuerza, prolongándole la jornada o trasladándolo a un pueblo causándole un perjuicio, no va a lograr esa identificación» (GS).

en aras de las posibilidades que pueda abrir para la promoción profesional del trabajador o por la amplitud de miras que desde el terreno personal apareja todo cambio adaptativo a otro lugar geográfico (16).

Sin embargo, su estimación suele plasmarse por vía negativa, esto es, considerando la existencia de un derecho a la inamovilidad en el puesto, aunque deje de serlo como tal debido a la posibilidad siempre abierta que ostenta la empresa para imponer el traslado (17).

De esta manera, el problema radica en la manera de equilibrar el respeto de los derechos laborales con las exigencias empresariales, en la forma de canalizar los traslados y de compensar los perjuicios que ello produce (18).

3. Concretando el enfoque hacia la movilidad como *institución* en sí misma, resalta el hecho de encontrarnos ante una parcela de la realidad cuya acotación no es muy nítida en el discurso social. Más concretamente, respecto de su consideración jurídica, sus rasgos identificativos, cuando éstos tienen lugar, solo se atisban de forma muy genérica. Los propios términos «traslados» o «desplazamientos» no suelen utilizarse como elementos de identificación conceptual, empleándose por contra expresiones que encierran otras connotaciones semánticas (v.gr. «movilidad extraempresa», «deslocalización industrial», «movilidad activa»). Ello puede obedecer al deseo de trazar una consideración diferencial y elevarla a una escala más amplia, ya sea con una intencionalidad completiva para referirla

---

(16) «La movilidad geográfica es importantísima y muy positiva, tanto para el trabajador como para la empresa. Es una manera de formar a la persona, que se vaya moviendo y vaya conociendo aspectos de la empresa, es una forma de prepararle para un puesto superior. Pero también te prepara culturalmente, pues la cultura te ayuda a enfrentarte a lo desconocido. Una persona con menos formación tiene menos posibilidades de salir, de tratar con gente distinta. En un pueblo, la gente tiene miedo a la gente de la ciudad, y son zonas donde la gente es más reacia a moverse por el miedo a lo desconocido. La movilidad geográfica te confiere esa amplitud de miras y te prepara para enfrentarte a lo desconocido» (GEP).

(17) «La movilidad geográfica debe ser un derecho, y no una imposición» (GEP). «La movilidad no es un derecho, sino algo que se puede imponer necesariamente» (GEP)

(18) «Cuando hablamos de recursos no hay ningún problema pero no es igual que cuando hablamos de personas. El trabajo forma parte de una socialización. Tiene una función económica evidente pero también tiene una función social. Aunque la economía la imponga, habría que determinar algún tipo de regulación que compensara, que compatibilizara esa necesidad económica de la empresa con los intereses de los trabajadores» (GEP).

a la búsqueda de empleo, o con una intencionalidad omnicompreensiva para conectarla con la propia movilidad social (19).

4. El discurso adquiere sin embargo una dimensión específica a la hora de detectar los *problemas* y *condicionantes* de la movilidad geográfica. La modificación del lugar de trabajo se rodea de un acentuado sentimiento de dificultad, considerándose que existen pocas facilidades en nuestro país para llevar a cabo ese tipo de medidas. Se pone de relieve la conjunción de una serie de variables dicotómicas, de tipo personal y profesional, que supeditan el sentido conferible en última instancia a tales alteraciones. Así, dicha valoración difiere según el estado civil del sujeto afectado, la edad, el nivel de formación y cualificación, o su situación ocupacional en el mercado de trabajo (demandante de empleo, primer empleo, parado o desocupado) (20).

---

(19) «Yo distinguiría entre una movilidad geográfica extraempresa, que es la que se produce cuando una persona se desplaza para buscar trabajo, mejorar en el suyo o encontrar un trabajo que no encontraría en su región... de otro tipo de movilidad donde la empresa funciona normalmente, no está en crisis pero sí mueve a su gente» (GS).

«Si una empresa trabaja en una determinada zona geográfica, está explotando un yacimiento, y se agota ese yacimiento, lógicamente si los trabajadores quieren seguir en esa empresa y se le da esa opción, que debe darse, tendrán que trasladarse porque no hay más solución. Ahora bien, si una empresa esta ubicada en una zona geográfica y está obteniendo unos beneficios y si considera que trasladándose mil kms al norte o al sur, –aunque esto no sería movilidad geográfica sino «deslocalización industrial» y paro en esa zona– cree que trasladándose a otra zona va a poder tener unos beneficios mayores, por cuestiones de ubicación de la planta, por cuestiones de cercanía a otros centros, por cuestión de aprovechamiento con empresas con las que pueda subcontratar, podrá darle la opción a los trabajadores de irse con ella» (GEP).

«Debe perseguirse una movilidad geográfica «activa», en el sentido de estimularla positivamente hacia determinadas regiones» (GEP)

(20) «Porque las edades intervienen en el tema de la movilidad geográfica; porque está claro que la gente joven, que tiene menos arraigo y además está en disposición de crear su propia vida, tiene muchas más facilidades, ofrece menos resistencias a moverse, tanto si es en búsqueda de empleo como si están ocupados» (GS).

«Cuando hay que hacer movilidad geográfica en una empresa está más dispuesto a moverse el que tiene más alto nivel de formación que el que tiene un menor nivel de cualificación. Cuando en un expediente se baraja un tema de movilidad, las categorías más bajas, los menos cualificados son los que ofrecen más resistencia» (GS).

Más matizadamente, «Yo no veo una correlación clara entre nivel de formación y disponibilidad

Salvando lo anterior, se aducen tres clases de condicionamientos: personales (arraigo, idiosincrasia, cultura, entorno, amistades), instrumentales (traslado en sí), y locativos, en deferencia a las características específicas del lugar y de la región de destino (v. gr. Comunidad Autónoma) o a las posibilidades de retornar en algún momento al lugar de origen (21).

Como obstáculos más concretos, hay unanimidad en considerar la vivienda como el principal inconveniente de los traslados, lo que en el discurso social se atribuye a la existencia de una «cultura de propiedad» en detrimento de una «cultura de arrendamiento» y a los costos que acarrea la adquisición de un piso nuevo o la venta del antiguo (22).

En un plano análogo se sitúa a la familia, estimándose, entre diversos factores

---

para moverse. Históricamente los más pobres, los menos formados, son los que han tenido más movilidad. Pero por otra parte, el más preparado puede conocer idiomas, ha viajado, no tiene miedo a lo desconocido, puede estar más dispuesto a moverse. Sin embargo, el más rico tiene su propia casa, tiene más raíces para irse a otro sitio que el que tiene un nivel económico bajo y no tiene tanta raíz» (GEP).

«Yo diferenciaría entre la movilidad geográfica de los que buscan empleo y la movilidad de los que lo ya tienen. Normalmente, el que está asentado y ocupado si se mueve lo es por problema de empresas. El empresario busca un interés empresarial más alto, y decide mover porque el beneficio va a ser más alto. La otra es la que responde a la búsqueda de empleo» (GS).

«La movilidad geográfica es una movilidad para los ocupados y aquel que no la quiera pasa al paro y se le pone en una grave tesitura. La gente que está muy descualificada se lo piensa, por lo tanto se puede forzar a un descualificado a moverse por tener una espada de damocles en lo alto: u optas por la movilidad o pierdes tu puesto de trabajo y te quedas en el paro» (GS).

«En el ocupado al fin y al cabo hay medidas negociables que amortiguan el efecto del trauma» (GS).

(21) «Hay gente que tiene cierto miedo a moverse entre autonomías porque luego tiene problemas para volver a las suya de origen donde quiere buscar su retiro. –Yo como estoy joven no tengo problema para ir a Madrid o Galicia, pero yo de viejo me gustaría venirme a mi tierra–. Hoy día, las autonomías, y eso más en los aspectos de la función pública, condicionan muchísimo la movilidad de su personal» (GS).

(22) «En España entre otras cosas, hay pocas facilidades (para la movilidad), y hay además dificultades añadidas por el tema de vivienda porque no hay ofertas de viviendas de alquiler, ni tampoco facilidades para la venta de la vivienda propia» (GS).

«Nosotros tenemos una cultura con un acentuado sentido de propiedad; todo el mundo busca su vivienda en propiedad, nadie se plantea la vida con vivienda en alquiler, con lo cual cuando has adquirido la vivienda en propiedad decirte que te van a mover te condiciona muchísimo por los costes que ello conlleva» (GS).

de valoración, la posibilidad de que el cónyuge encuentre trabajo, la edad de los hijos, o sus posibilidades formativas (23).

Sin embargo hay más factores que dificultan la movilidad. Subsiste asimismo una preocupación muy acentuada por las características idiosincráticas del lugar de destino: lengua, cultura, costumbres, y fórmulas de integración en el nuevo entorno social (24).

5. En el terreno de las *líneas de actuación* para canalizar dichas vicisitudes, se parte de la base de encontrarnos con un problema que tiene múltiples vertientes, y que, por ello, hace de la movilidad un terreno abonado de corresponsabilidad. Se estima, ciertamente, la necesidad de contar con un régimen jurídico específico de esa materia. Pero los matices vuelven a manifestarse al resaltar los aspectos en los que incidir para canalizar ese tipo de medidas.

– Como punto de partida, se reconoce la facilidad empresarial de materializar tales decisiones al socaire de un tratamiento legislativo bastante flexible. A tal efecto, y en aras de posibles actuaciones, los agentes sociales prefieren fórmulas flexibilizadoras frente a las estrictamente desreguladoras debido a las consecuencias que aparejan éstas últimas y las dificultades añadidas que conllevan (25).

– Respecto de las fuentes originarias de la movilidad, se recomienda atender primeramente a las peticiones instadas voluntariamente por los trabajadores. Si se impulsan tales medidas por el empleador, se esgrime la necesidad de probar que tales medidas responden a una justificación objetiva, junto a la conveniencia de realizar una labor de información que suministre al trabajador y a sus represen-

---

(23) «La edad de los hijos es una cosa que interviene fundamentalmente a la hora de si te opones a un tema de movilidad o no te opones. Te condiciona muchísimo» (GS).

(24) «Pero efectivamente ¿qué es lo que hay que tener en cuenta?. No sólo el tema de la vivienda. El tema fundamental es el de la integración, pero no del trabajador, sino del trabajador de su mujer y de sus hijos. Si va a un sitio con una lengua diferente, la integración es la lengua, no puede ser allí uno extraño sin saber cómo entiende al personal o de cómo se maneja» (GS).

«Por tanto, lengua, educación, vivienda, instalación, desplazamiento, y facilitarles cursos de integración de la familia, habría que hacer cuando una empresa hace una movilidad de éstas» (GS).

(25) «La regulación del Estatuto, arts. 40 y 41, en sintonía con la reforma laboral, es bastante flexible» (GS).

«Hay que ser flexible, y estamos de acuerdo, pero nosotros creemos que una cosa es flexible y otra cosa es desregular, que son dos cosas distintas. Todo se puede flexibilizar pero regulándolo, pero no flexibilizar desregulándolo» (GS).

tantes datos fehacientes sobre los extremos del traslado (26).

– Se considera la negociación colectiva como el mecanismo más idóneo para la ordenación jurídica de los cambios locativos, especialmente la desarrollada a nivel de empresa (27).

No obstante, se admiten las dificultades existentes para tratar las reivindicaciones en esa unidad de contratación debido a las particularidades de nuestro sistema de negociación y a las propias estrategias de acción sindical (28).

– En el terreno de las reivindicaciones concretas, se reconoce la importancia de

(26) «Aunque parezca raro, porque esto parece que va en contra del sentido común, tenemos que recordar a los jefes de relaciones de laborales si antes de hacer un traslado hay alguna demanda de traslado» (GS).

«Nosotros estamos dispuestos a regularlo si eso es una necesidad de la empresa, en la medida de lo posible que sea voluntario y que tenga una serie unas contrapartidas» (GS).

(27) «Tenemos un elemento con el que tratar de corregir, que no es ni más ni menos que la negociación colectiva. Por tanto, en nuestras plataformas deberíamos introducir elementos que sirvan no para ir en contra de la movilidad geográfica, pero sí para establecer garantías a favor de los trabajadores» (GS). «Nosotros no vemos (la necesidad locativa). A lo mejor existe, pero si la empresa no nos lo dice no podemos entrar en esa negociación» (GS).

«Ha de bajar el nivel de negociación. Hemos de bajar más a nivel de empresa que es donde están los problemas concretos. En una negociación a nivel provincial o nacional es muy difícil enfrentarse a estos problemas concretos de movilidad geográfica de la empresa» (GEP).

(28) «¿Qué ocurre?, que nosotros somos conscientes de cómo se hace la negociación colectiva. Nos gustaría situarnos detrás de la mesa con un nivel de fuerza importante, pero este país es como es, y este país tiene la historia que tiene, el movimiento sindical es el que tiene, las políticas de apoyatura por parte de los gobiernos es que los sindicatos sean fuertes, son los que están... Y esa es la realidad» (GS).

«Hay que saber cómo se desarrolla el proceso de elecciones sindicales, cómo se determinan los representantes en las empresas, y el nivel de fuerza que se tiene en la negociación en una empresa donde el empresario está todo el día en contacto con el trabajador. Si estuviésemos hablando de empresas de 600 trabajadores..., pero hay que tener en cuenta que nuestra estructura económica radica en que más del 86%, 87% son empresas de menos de seis trabajadores; por lo menos no podemos hacer elecciones sindicales en el ochenta y tantos por ciento de las empresas; solamente nos acercamos a ese quince y nos cuesta trabajo luego elegir a representantes sindicales, representantes de los trabajadores. Ya nos gustaría a nosotros que fuera el sindicato, porque no son los sindicatos, algunos son representantes de empresa. Esa es la fría realidad y la auténtica. En algunos sitios el candidato lo pone el empresario, se reúne allí y dice este es el candidato, y dices tú ¿pero hombre no hay otro, no es posible de que...? Si encima hay que negociar a nivel de empresa la movilidad geográfica de esos trabajadores, pues apaga y vámonos» (GS).

todas las medidas en su conjunto en aras de la inserción del trabajador. Sin embargo, se insiste con más énfasis en las medidas de carácter social y no sólo en las laborales estrictamente consideradas, destacándose entre estas últimas la compensación económica de los perjuicios ocasionados por la movilidad (29).

– En definitiva, los cambios geográficos acaban concibiéndose como un problema integral que abarca otros muchos complementarios y replantea varias cosas a un mismo tiempo. Un problema eminentemente cultural que, por ello, obliga a atajarlo desde una perspectiva global, con respuestas imaginativas, sensibilidad hacia dicho problema y compromisos firmemente asumidos en la negociación colectiva (30).

---

(29) «Habría que habilitar instrumentos de carácter social, y no sólo de carácter laboral, que, dado el caso de que se produzca, tuviese garantizado el tema de viviendas, el tema de asentamiento, y el tema cultural en que se va a encontrar..., con la dificultad de integración que eso conlleva» (GS).

«Desde el punto de vista sindical, tratamos de ver qué situación objetiva le lleva a la empresa a realizar esto y cuándo es real porque haya un problema de reestructuración tecnológica; cómo compensar estos perjuicios, ver en qué condiciones se van a trasladar, cómo se van a trasladar, qué contrapartidas, y además qué personas... cómo compaginar los derechos de los trabajadores, cómo compensar estos perjuicios, siempre tratando de establecer una serie de pactos, dónde se van a trasladar, cómo se van a trasladar, qué contrapartidas...» (GS).

«La legislación, por movimientos de capitales, le permite irse a la empresa para obtener un mayor beneficio, entonces parte de ese beneficio tendrá que ir a retribuir a los trabajadores afectados por ese traslado, buscándole colegios, préstamos hipotecarios» (GEP).

(30) «Lo que sí creo es que el problema es cultural. A medida que el nivel cultural de un país sube, la gente se mueve más. Y aun dentro del propio país, en las zonas más desarrolladas la gente está más dispuesta a moverse, ... y cuando las zonas son menos desarrolladas la gente es más reacia a moverse» (GEP).

«Es complicado que la gente se mueva, aunque las razones principales son siempre de tipo cultural» (GE).

«Eso sería lo que nosotros deberíamos de poder, bueno de poder no, nosotros lo podemos meter en nuestras plataformas reivindicativas a la hora de la negociación. Otra cosa es que los que se sientan en aquella parte sean sensibles en que esas cosas se tienen que... Que una movilidad geográfica lleva unos costes, y que ellos tienen que meter en su parte de costes» (GS)–

«La movilidad geográfica supone un replanteamiento de muchas cosas, de los convenios colectivos, de la legislación, de la empresa etc, y entonces movilidad sin mirar las condiciones de adquisición de un piso o sin considerar la educación de los niños no tiene sentido» (GEP).

«Si tú no atacas todos los problemas sociales que supone esto, la educación, el establecerse en un sitio, la vivienda, la educación, todo esto, la vida social, la movilidad es inviable» (GS).

### 3.2. Valoración cuantitativa de la movilidad

El estudio cualitativo de la movilidad se enriquece notablemente si se complementa con un segundo análisis de orden cuantitativo. Este segundo enfoque aporta nuevos datos que, además de confirmar algunas de las consideraciones anteriores, arroja nuevas luces sobre los diferentes aspectos que aparejan los cambios geográficos. El principal problema estriba, sin embargo, en los instrumentos a utilizar metodológicamente. En nuestro caso, nos hemos basado en un estudio oficial estadístico, como es la encuesta de población activa (EPA). Precisamente, uno de los «items» de dicho estudio cuestiona la disponibilidad que muestran los sujetos para modificar su domicilio y trasladarse a otro lugar geográfico (31). Puede considerarse como una pregunta idónea para identificar los condicionamientos que enmarcan la realización de los cambios locacionales. Pero es más, su funcionalidad aumenta a la hora de explotar dicha interrogante, ya que descomponiéndola en otras muchas variables y cruzando ulteriormente los datos, se pueden extraer nuevas conclusiones sobre los factores que verdaderamente influyen en la realización de ese tipo de contingencias. Nosotros, sin embargo, estructuraremos las reflexiones sobre tres apartados: una valoración general y evolutiva del fenómeno, y una indicación de los factores que influyen en la movilidad, tanto de índole personal como profesional (32).

1. La conclusión más significativa que puede extraerse del presente análisis es la *escasa disposición* que tiene la población española para modificar la residencia. Sólo un tercio de entrevistados admiten, en números absolutos, esa contingencia,

---

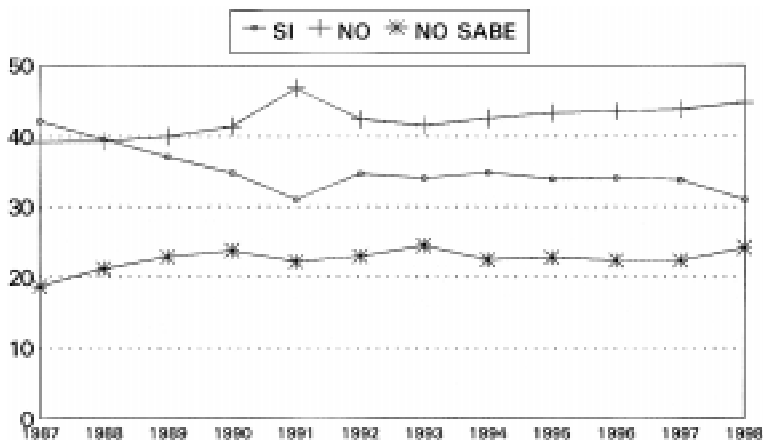
(31) Concretamente, la pregunta cuestionaba al sujeto si *aceptaría un trabajo que aparejase un cambio de residencia*. Somos conscientes que dicha interrogante formaba un ítem más dentro del extenso cuestionario, realizado además al conjunto de la población activa de nuestro país. Sin embargo, se trata de una referencia inmejorable, por la contrastada solvencia de la fuente, su carácter oficial y la metodología estadística utilizada en dicho estudio. Los cruces ulteriores, barajando otras variables temporales (comparación con otras encuestas anteriores) y materiales, han sido realizados al hilo de la investigación que sobre tendencias sociales viene desarrollando desde 1995 el departamento de sociología III de la Universidad a Distancia (coordinado por J. Félix Tezanos). Agradecemos, sin embargo, al Prof. Dr. Jose Manuel Montero Llerandi el que nos haya proporcionado dichos datos y sus acertadas indicaciones.

(32) Los cuadros que aparecerán a continuación son de elaboración propia.

lo cual confirma las aseveraciones anteriores sobre la resistencia que tiene la fuerza laboral de nuestro país a modificar su domicilio y a trasladarse de un lugar a otro.

Si comparamos ese presupuesto cronológicamente, se observa que dicho dato ha mantenido unas constantes bastante uniformes. Acotando, por ejemplo, un período de diez años, se aprecian ligeras oscilaciones en la apreciación de dicha variable, pero lo cierto es que las respectivas valoraciones han seguido una evolución muy estable. Otro dato a destacar consiste en que la línea de tendencia sobre la consideración de la movilidad se orienta hacia un ligero aumento de la mentada opinión peyorativa, lo que paradigmáticamente dibuja un horizonte de mayores resistencias a ver modificado el lugar de trabajo.

### EVOLUCIÓN. ¿Aceptaría un cambio de residencia?



Descomponiendo dicho presupuesto según las regiones y comunidades autónomas, se pueden extraer algunas observaciones adicionales. Las negativas más rotundas para cambiar de lugar de trabajo se encuentran en los territorios insulares de nuestra geografía. Esas resistencias se mitigan gradualmente en ciudades aparentemente atractivas y con un mayor nivel de vida (v. gr. Cantabria, Valencia, o Zaragoza). Por contra, la disposición para trasladarse geográficamente aumenta en comunidades y regiones de menor nivel de vida o donde el desempleo alcanza cotas más altas (v. gr. Extremadura, Castilla la Mancha, o ciertas zonas de Andalucía). En un nivel neutro de proclividad, se sitúan las ciudades más habitadas

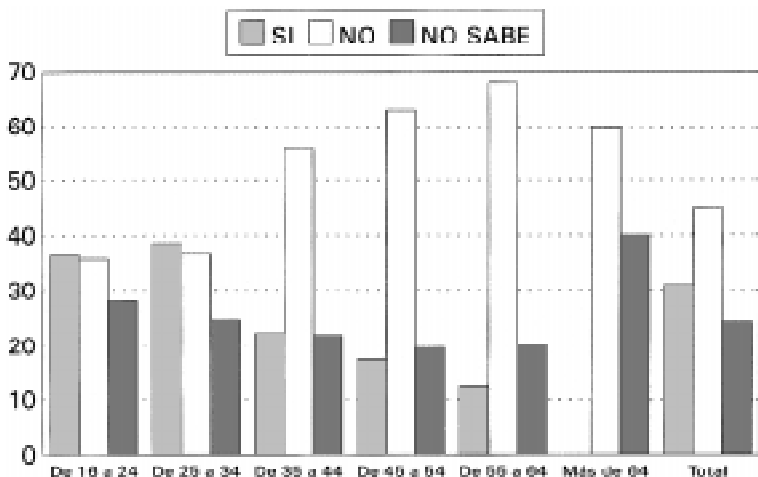
de nuestro territorio, como Madrid o Barcelona.

Por consiguiente, es bastante verosímil sostener que la población activa de nuestro país muestra un marcado sentimiento de arraigo territorial, con muy escasa disposición a moverse geográficamente. Ello puede explicarse en factores idiosincráticos, eminentemente culturales, junto a la existencia de una estructura social, ocupacional y profesional poco permeable que induce a cada sujeto a eludir las alteraciones en su situación laboral, y por ende en la ubicación del lugar de trabajo. En definitiva, puede afirmarse que no existe entre nosotros una «cultura de la movilidad», en el sentido omnicomprendido del término, sino una serie de condicionamientos que constriñen desde planos muy diversos la puesta en práctica de dichas alteraciones.

2. Respecto a las *variables de índole personal*, la disponibilidad a moverse geográficamente experimenta notables variaciones en función de la edad, el sexo o el estado civil.

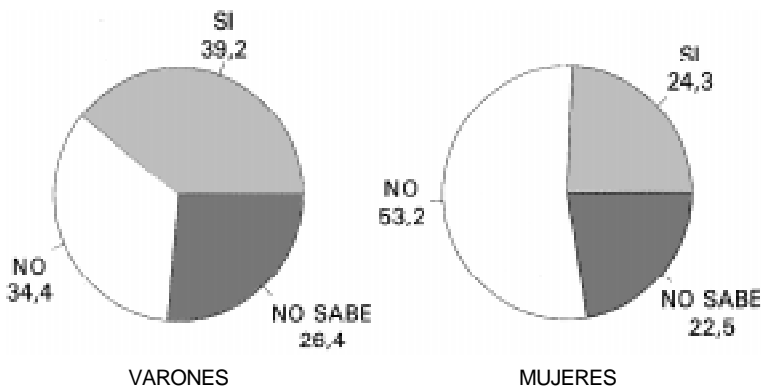
a) En relación con la *edad*, se comprueba que la disposición para la movilización geográfica adquiere valores semejantes en los primeros años de edad laboral. De los 16 a los 24 años se confirma dicha disponibilidad debido a las expectativas de primer empleo y de inserción laboral. Esa disponibilidad aumenta ligeramente entre los 25 y 35 años al producirse en dichas edades la integración en el mercado de trabajo o la rotación en el mismo en búsqueda de oportunidades ulteriores. Sin embargo, a partir de dicho umbral se traza una frontera muy notable en la consideración de dicha contingencia. Desde los 35 a los 65 años se rechaza contundentemente tal posibilidad en una línea continua de progresión ascendente. Siendo la asunción de compromisos familiares y el afianzamiento profesional los factores que pueden explicar la existencia de este cambio de opinión.

### EDADES. Por años



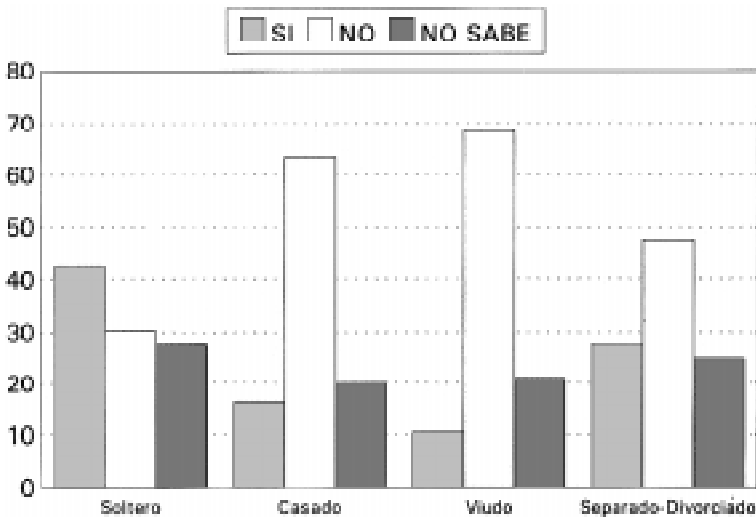
b) Respecto al *sexo*, la muestra pone de relieve la existencia de una mayor disponibilidad para la movilidad entre los varones que entre las mujeres. Mientras los primeros declaran mayoritariamente su disposición a moverse (39.2%, que sí, frente un 34.3% que no), las segundas lo rechazan mayoritariamente (43.2%, frente al 24.3% que sí).

### SEXO



c) Análogas consideraciones pueden extraerse con respecto al *estado civil* del sujeto. Mientras la disponibilidad geográfica es mayor entre los solteros, separados y divorciados (42% y 27%, respectivamente), la tendencia se invierte en los casados y viudos (la rechazan un 63 y 68%, respectivamente). Es decir, se comprueba una mayor resistencia a moverse geográficamente desde que se contraen las responsabilidades familiares y desde que acontece la muerte del cónyuge, debido quizás esto último a un mayor afianzamiento al contexto personal inmediato cuando se producen ese tipo de pérdidas.

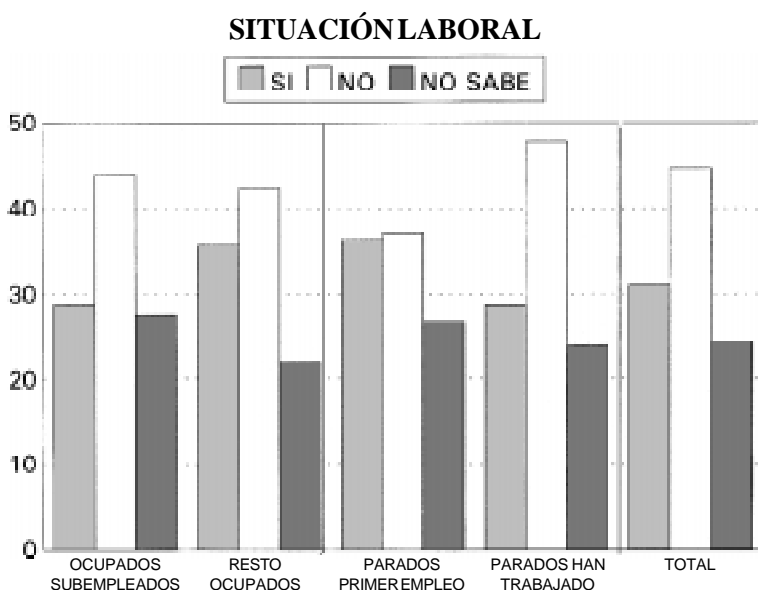
### ESTADO CIVIL



3. Entre las *variables profesionales*, vamos a considerar cuatro apartados: la situación laboral del trabajador, el nivel de estudios, la actividad de la empresa y la ocupación principal.

a) Respecto de la *situación laboral*, los sujetos que reconocen una mayor oposición para cambiar la residencia son los parados que buscan el primer empleo y, sobremanera, los parados que han trabajado con anterioridad. A ellos les siguen, en niveles análogos, los ocupados subempleados y, a algo más de distancia, el resto de ocupados. Puede ser este uno de los supuestos paradigmáticos del estudio. Admitamos que la contrariedad a este tipo de cuestiones puede ser un efecto propio

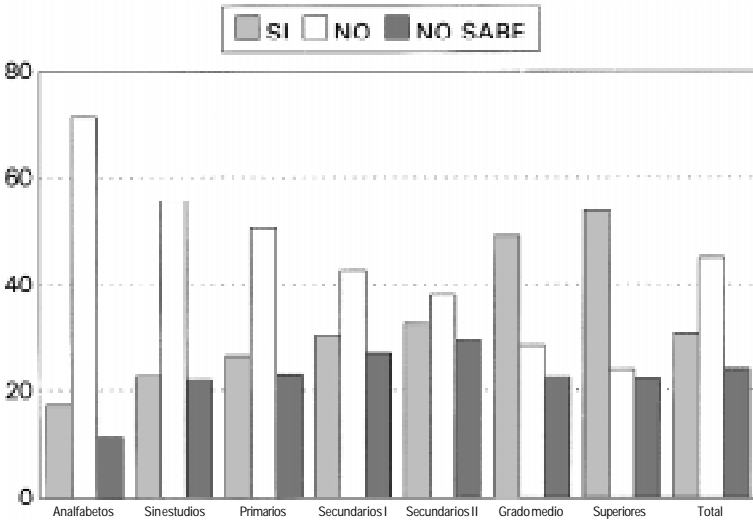
de un contexto caracterizado por su mutabilidad y dinamismo. Hasta cierto punto, la resistencia a la movilidad podría explicarse en un marco de profundas modificaciones productivas que, por ello, inducen a adoptar ese tipo de respuestas debido a las propias incertidumbres que diseña el contexto laboral y económico. Pero lo que sin embargo no logra entenderse del todo es que tales resistencias aumenten precisamente en trabajadores en paro o que tienen una ocupación inestable, casos en los que, sorpresivamente, se prefiere seguir en esa situación precaria antes que trasladarse a otro contexto. En definitiva, puede apreciarse un «estatismo» respecto del lugar de procedencia que guarda una relación de proporcionalidad inversa con la situación ocupacional de cada sujeto, siendo los trabajadores precarios o con empleos inestables quienes muestran mayores impedimentos para trasladarse a otro lugar geográfico.



b) Analizando el *nivel de estudios*, se extrae una conclusión clara y contundente, como es la relación directa que existe entre el grado de formación y el grado de disponibilidad locativa. En efecto, las mayores resistencias a los cambios geográficos se producen entre los analfabetos (71.4%), a los que les siguen en una tónica de reducción progresiva las personas sin estudios (55.4% de rechazo), o con

estudios primarios (50.4%). En un tercer escalón se ubican quienes poseen estudios secundarios (alrededor de un 40%). Pero a partir de ahí, se invierte esa tónica reactiva, ya que son quienes tienen estudios de grado medio y de grado superior las personas que muestran una mayor disponibilidad locacional (49.1% y 53.6%, respectivamente) (33).

### ESTUDIOS TERMINADOS

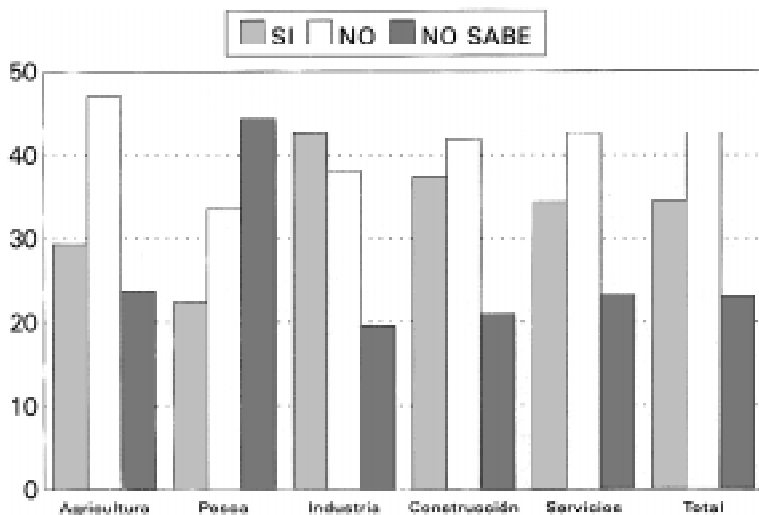


c) Relacionando los datos en relación con la *actividad de la empresa*, se observa que las mayores resistencias a la movilidad se encuentran en sectores primarios, como la agricultura y la pesca (46.9%, y 33.3%, respectivamente). Como dato reseñable, es la industria, y no los servicios, el sector donde los trabajadores son más proclives a movilizarse geográficamente (42.5%, frente al 34.3%), ocupando

(33) Diseccionando la variable correspondiente al nivel de estudios, la mayor disponibilidad locativa se encuentra, gradualmente, en la ingeniería superior y técnica, ciencias exactas, ciencias médicas y de la salud, humanidades, o ciencias sociales y jurídicas. Asimismo, si hacemos lo propio en relación con el ciclo (primero, segundo y tercer ciclo universitario), la mayor proclividad la tienen quienes ostentan el grado de doctor (70%, como media), a los que le siguen los licenciados (60%) y los diplomados (40%).

entre ellos la construcción unos niveles intermedios (37.3%) (34).

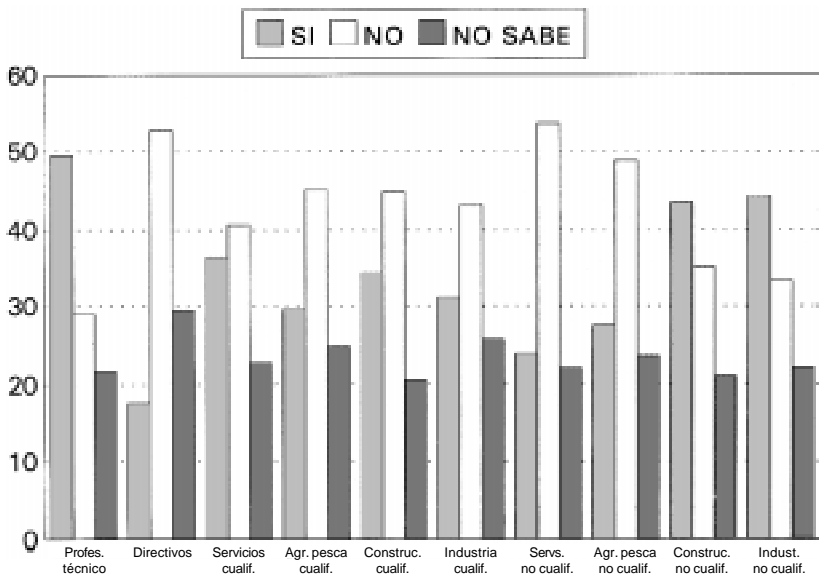
### ACTIVIDAD DE LA EMPRESA



d) Finalmente, las variables anteriores se pueden completar si analizamos la *ocupación principal* del trabajador. Sobresale en este caso un perfil sobre los demás, ya que son los profesionales técnicos quienes reconocen una mayor disposición a moverse geográficamente (49.5%). A partir de aquí las valoraciones difieren, sin embargo, a tenor del nivel de cualificación y del sector productivo, con resultados heterogéneos al combinarse ambos aspectos.

(34) Gradualmente, y con mayor especificidad, las actividades más reacias a asumir cambios geográficos son los sectores de confección, marroquinería, agricultura, ganadería, caza, inmobiliaria, hogar o personal doméstico; los más proclives, son los de artes gráficas, química, metalúrgica, o construcción; ocupando niveles intermedios, actividades como informática, seguros, educación, actividad sanitaria, veterinaria, servicios sociales etc.

## OCUPACIÓN PRINCIPAL



#### 4. Conclusiones

A la vista de lo expuesto, se puede terminar el estudio esbozando unas breves consideraciones conclusivas. Quizás la más llamativa de todas sea la existencia de una cierta *distonía* entre el discurso social de la movilidad y la regulación que de ella realiza nuestro ordenamiento. En ese discurso subyace una sensación de familiaridad hacia la movilidad geográfica, concibiéndose como un fenómeno cercano cuya entidad tiene visos de aumentar en una línea de tendencia evolutiva. Sin embargo, también parece detectarse que la legislación laboral no ofrece la cobertura correcta ni las garantías suficientes que requiere ese cambio de tendencia. Técnicamente, hemos observado que la normalización de la movilidad se convierte en un rasgo característico del régimen regulador, ya sea por conceptualarla como una faceta más de las que componen el poder directivo o por sujetarla a escasos condicionamientos, cuyo tenor, además, se ha amortiguado bastante en clave flexibilizadora tras las últimas reformas legislativas. Pero el verdadero cariz del problema parece estribar en los *aspectos sociales y humanos* que rodean este tipo de medidas.

Lo cierto es que la regulación legal parece preocuparse más por los efectos económicos de la movilidad que en la forma de llevar a cabo dichas alteraciones. Sólo se alude tangencialmente a estos aspectos cuando se aborda la reagrupación familiar (con bastantes limitaciones, dicho sea de paso, para materializarla) (35) y el derecho de retorno de cuatro días al domicilio de origen en los desplazamientos. Pero esa preocupación exclusiva por los aspectos económicos de la movilidad geográfica también prosigue en las normas profesionales. Llama la atención que la regulación de los convenios colectivos transcriban el régimen del art. 40 ET, o que no se contemple ningún precepto referido expresamente a este tema. Cuando ello es así, se le confiere una atención específica al tratamiento económico (régimen de dietas –media o entera, según las posibilidades de pernoctar en el domicilio de origen–, régimen de compensaciones e indemnizaciones por los traslados, según las responsabilidades familiares), sin abundar empero en contenidos que regulen con mayor detalle los aspectos sociales de los traslados, como puede ser un régimen de permisos retribuidos para la búsqueda de vivienda y colegios, préstamos para la adquisición de vivienda, cantidades alzadas si se opta por el régimen de alquiler, préstamos para la adquisición de vehículos, etc. (36).

Precisamente, una de las cuestiones que más preocupa al discurso social es la cobertura de estos aspectos en principio tangenciales pero al final decisivos para la movilidad geográfica. Por ello, completar la regulación legislativa desde este prisma se convierte en un paso inexcusable para facilitar su ejecución. Brilla aquí con luz propia lo concerniente al régimen de la vivienda, a la vista de los problemas que acarrea las posibilidades de acceso. Que haya o no una mayor facilidad al

---

(35) La reagrupación familiar se sujeta a numerosas condiciones que restan virtualidad a ese pretendido derecho. Textualmente, el art. 40/5 ET establece que «Si por traslado de uno de los cónyuges cambia de residencia, el otro, si hubiera trabajador de la misma empresa, tendrá derecho al traslado a la misma localidad, si hubiera puesto de trabajo». De ahí que para materializar el reagrupamiento sea precisa, además de trabajar en la misma empresa, la existencia de una vacante en el mismo lugar de destino.

(36) Como convenios preocupados por estos temas, a los que confieren un tratamiento específico en clave garantista, vid, ejemplificativamente, los siguientes: respecto de los de empresa, CC Fasa Renault (BOE. 16/4/98), CC Zurich Seguros (BOE. 13/5/98), CC Fujitsu S.A (BOE. 17/6/98), CC Assicurazioni (BOE. 17/6/98); o respecto de los de ámbito sectorial, CC Industrias de Perfumería y Afines (BOE. 4/6/98), CC Pastas, Papel y Cartón (BOE. 24/8/96), CC Transporte de Mercancías por Carretera (BOE. 29/1/98), CC Alimentos Compuestos (BOE. 2/4/98), o Entidades de Seguros y Reaseguros (convenio general para los años 1996 a 1998).

respecto mitiga la reacción psico-social que aparece un acto de traslado, desdramatizando así su ejecución material. Buena prueba de ello es la preocupación mostrada a este aspecto en otros países comparados que, a diferencia del nuestro, sí contempla un régimen regulador dirigido a mitigar los problemas que aparecen tales cambios, tanto los inmobiliarios como los relacionados con la inserción en el nuevo destino (37).

Técnicamente, se podrían aducir algunas consideraciones dirigidas a completar la regulación Estatutaria de la movilidad, en especial lo relativo al régimen de garantías sustantivas y procedimentales, y los supuestos excluidos de dicho régimen, que en caso de no atajarse corren el riesgo de convertirse en una «vía de escape» para eludir las previsiones legales (v.gr. encubrir como movilidad convenida cambios impuestos unilateralmente por el empresario). No obstante, a la luz del enfoque integrador perseguido en el presente trabajo, son las medidas de inserción socio-laboral las que deben tener un mayor énfasis, y en especial al hilo de su tratamiento en el régimen jurídico de los convenios colectivos, sin desechar la posibilidad de recoger estos contenidos obligacionales en una posible modificación legislativa (38).

---

(37) Respecto de la regulación de la movilidad en este prisma comparado, y más concretamente su recepción en Italia, Francia, o Inglaterra, vid a título indicativo los estudios de L. ANGIELLO (1986), «Il trasferimento dei lavoratori», Cedam, Padova, o del mismo autor (1984) «Il trasferimento dei lavoratori: profili generali», *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro* n° I; el n° monográfico (1989) de la revista *Droit Social* n° 6; o DEBORAH LOCKTON (1992), *Effective contracts of employment*, Fourmat Publishing, London, p. 73. Desde una óptica integradora y comparada, vid asimismo nuestro estudio (1996) «La movilidad geográfica desde un prisma comparado», Comunicación presentada al VII Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y Seguridad Social, Valladolid, 24 y 25 de mayo de 1996 (contenida en las Actas-Resumen del mentado Congreso y compiladas por el MTSS).

(38) Reténgase que el mismo Legislador ha sido consciente de este problema en las reformas laborales realizadas durante los últimos años en nuestro ordenamiento. Sirva a modo de ejemplo la Propuesta de Informe enviada por el Gobierno al CES para que este órgano emitiese el correspondiente dictamen, la cual establecía lo siguiente: «Conviene subrayar, en relación con la movilidad geográfica, que uno de los principales elementos que actúan contra el más ágil desplazamiento de los trabajadores allí donde sean demandados sus servicios, es la persistencia de importantes obstáculos para el acceso a la vivienda, razón por la cual, y en la línea con lo expuesto en el Programa de Convergencia, las medidas en el área de la legislación laboral deberían ser complementadas con otras actuaciones tendentes a paliar aquél obstáculo» (p. 40).





*Revista de Fomento Social*, 54 (1999), 507-518

# Relaciones entre las ONGD del Norte y las ONGD del Sur

---

*Desde su privilegiada atalaya boliviana, el autor analiza los problemas más frecuentes que se presentan en las relaciones entre ONGD del Norte y del Sur. Aboga, entre otras cosas, por un compromiso estable entre ambas.*

---

*Marcos RECOLONS, S.J. (\*)*

---

## Introducción

Las ONGD del Norte y las ONGD del Sur se necesitan mutuamente. Las unas sin las otras no podrían cumplir su misión de servicio a los pueblos del SUR y de construcción de un mundo solidario. Pero sus relaciones tienen puntos críticos, que intento explicitar en la primera parte, partiendo de mi experiencia de 24 años en varias ONGD de Bolivia. En la segunda parte expongo mi punto de vista sobre

---

(\*) Jesuita. Ha trabajado durante varias décadas en Bolivia con especial dedicación a tareas de desarrollo con comunidades rurales e indígenas.

las prioridades que deben tener las ONGD hoy en Bolivia. Creo que las prioridades que van surgiendo en este país pueden visualizar el cambio operado en toda Latinoamérica desde la época de las dictaduras militares.

## 1. Puntos críticos

### 1. 1. *¿Quién decide lo que se va a hacer?*

Las ONGD del Sur sienten que no pueden hacer lo que creen que sería más necesario para sus poblaciones, sino únicamente lo que las del Norte están dispuestas a financiar. Hace unos años había muchas menos ONGD tanto en el Norte como en el Sur y se podía tener una relación más libre y dialogante entre unas y otras. Ahora hay una enorme saturación de ONGD y de proyectos. Los «oficiales» de las ONGD del Norte tienen que recibir, procesar, presentar, acompañar y evaluar tal cantidad de proyectos que es imposible que puedan analizar bien todos ellos. Por eso las prioridades que señalan las ONGD del Norte se aplican con menos flexibilidad que hace unos años. Y no es que entonces la situación fuese la ideal.

Desde el Sur reivindicamos cambios estructurales que vayan pasando por lo menos algo del poder de decisión al Sur. No pretendemos que las ONGD del Sur seamos juez y parte. Pero sí que la opinión del Sur tenga cauces institucionales para participar en la toma de decisiones sobre la Cooperación Internacional.

Se han dado varios avances en esta dirección. Algunas ONG del Norte han contratado algún personal fijo en cada país del Sur en que tiene proyectos. Otras han establecido plataformas de análisis de algún punto concreto (p.e.: desarrollo sostenible, coyuntura política) en las que participan sus contrapartes del Sur. Con estas medidas las ONG del Norte tienen mejor información, pero en realidad no se puede hablar de una real participación del Sur en la toma de las decisiones sobre la cooperación que reciben.

Creo que el próximo paso debe ser la creación de Consejos en los países del Sur, que ayuden a fijar prioridades y tal vez a analizar los objetos de financiamiento (proyectos, programas, grupos, instituciones). Pero evidentemente no sería conveniente ni operativo que cada ONGD del Norte crease su Consejo en cada uno de los países del Sur donde tiene contrapartes. Este paso sólo se puede dar en la medida en que maduren los procesos de formación de redes de ONGD, que

ya se están desarrollando en el Norte.

Si las ONGD del Sur se ven condicionadas por las prioridades que establecen las ONGD del Norte, éstas tampoco pueden financiar siempre lo que a ellas les parece más conveniente. Están condicionadas por sus fuentes de financiamiento: el público que responde a sus campañas (más sensible a las emergencias y a los proyectos de gran visibilidad material) y los organismos públicos de cooperación, que también tienen sus exigencias.

### *1.2. ¿Debemos hacer todos lo mismo?*

Las del Norte tienen prioridades muy similares entre sí, lo que hace difícil la cada vez más necesaria especialización de las del Sur. Al final todos hacen casi lo mismo. Proliferan ONGD dedicadas a niños de la calle, a pequeños grupos productivos femeninos, a la salud reproductiva, a los derechos de las mujeres y a todo lo que tenga relación con la ecología. Entre las ONGD de Bolivia es común decir, medio en broma, medio en serio: –Si quieres asegurar la plata, haz un proyecto ecológico de mujeres indígenas.

Estas actividades son necesarias, pero junto a ellas hay otras prioridades de mucha trascendencia para las que no se encuentra el suficiente apoyo. Las que a mí me parecen más importantes hoy en Bolivia (que expongo en la segunda parte de esta comunicación) resultan muy difíciles de financiar, porque no entran en las prioridades del Norte.

Cierto que hace ya algún tiempo que se ven avances, especialmente en planteamientos conjuntos para el desarrollo de una zona (cuenca, microrregión, barrio) de varias ONG del Sur –cada una con su especialidad– que se unen a organizaciones populares y oficiales, y reciben apoyo de varias ONG del Norte. Con esto se consigue más coherencia, mejor coordinación y mayor cobertura y diversidad de los proyectos. Pero percibo poca flexibilidad y receptividad en el Norte ante proyectos muy importantes que se salgan de las prioridades prefijadas.

### *1.3. Control y burocracia*

Las ONGD del Sur se ven sometidas a exigencias contradictorias: por una parte cada vez se les exigen mayores controles administrativos, métodos más sofisticados de planificación, seguimiento y evaluación y una presentación de sus proyectos

cada vez más complicada. Si un proyecto que presentamos a una ONGD del Norte va a ser cofinanciado por la Unión Europea o por otras instituciones públicas, su elaboración es tan laboriosa como la de una tesis doctoral.

Para cumplir estas exigencias necesitan cada vez más personal y mayor competencia profesional. Pero cada vez hay mayor reticencia en las del Norte para financiar sueldos y gastos administrativos.

Las del Norte ven con justificada alarma la proliferación de ONGD en el Sur y el crecimiento desmesurado de algunas de ellas. Perciben que muchas ONGD del Sur han nacido, se mantienen y crecen más para atender las necesidades de su personal que para atender las necesidades de la población a la que se quiere ayudar. Y es cierto que en países como Bolivia hay una gran escasez de puestos de trabajo para profesionales y las ONGD representan muchas veces una excelente solución a la necesidad personal de tener y mantener un trabajo bien remunerado. Es significativo que frente a las 285 ONGD que hay en España, en Bolivia ya en 1991 habíamos catalogado más de 600.

#### *1.4. «Estrategia de intervención»: plazos para obtener resultados*

Las ONGD del Norte exigen resultados a corto plazo. Recuerdo el estupor de un oficial de proyectos de una ONGD centroeuropea cuando le dije que nuestra perspectiva de trabajo con los guaraní-chiriguano era de por lo menos cincuenta años (llevamos ya 34), y que plantear un proceso más corto me parecía una irresponsabilidad. El me estaba planteando una «estrategia de intervención» de tres años.

Pienso que a veces se tiene una visión muy simplista de los problemas del desarrollo. En el caso que estábamos tratando nos referíamos a una etnia muy golpeada por la colonia y por la sociedad criolla. Los guaraní-chiriguano están en un franco proceso de recuperación de su identidad, de creación de instituciones propias y de sustitución del alienante trabajo en la zafra azucarera por una producción agropecuaria propia. Existe una fundada esperanza de que puedan vivir la inevitable globalización e inserción en la economía de mercado sin perder todos sus valores culturales.

Pero para llegar a la situación actual se han necesitado decenios de convivencia y diálogo, cantidad de tentativas, unas exitosas, otras no tanto y varios fracasos estrepitosos. Se ha precisado también mucho estudio histórico, antropológico, sociológico y lingüístico, mucha experimentación agropecuaria, muchos proyectos

agropecuarios pequeños, medianos y grandes; todo un plan de educación intercultural y bilingüe; más de trece pleitos de tierras con hacendados, etc., etc. Y todavía queda mucho por hacer.

Mi respuesta, algo desafiante, a mi interlocutor al plantearle medio siglo de actuación quería decirle: —¿queremos hacer algo serio por los guaraní—chiriguano o queremos poner paños calientes?; y es que la eficacia cortoplacista suele estar en contradicción con la eficacia a largo plazo y con los necesarísimos cambios estructurales.

Es verdad que la ineficiencia de las ONGD del Sur se puede arropar en la necesidad de los largos plazos, pero los problemas de desarrollo son tan complejos y de tan difícil solución, que sólo pueden solucionarse con amplias perspectivas de tiempo, de colaboración interinstitucional y de competencia profesional en múltiples disciplinas.

### *1.5. Exigencia de éxito*

La probabilidad de que un proyecto de desarrollo tenga éxito está en relación directa al desarrollo humano de la población a la que va dirigido. La probabilidad de fracaso es inversamente proporcional a este desarrollo humano. Pero existe una creciente presión para que los proyectos de las ONGD tengan éxitos visibles. El resultado es que las ONGD del Sur rehuyen trabajar en el desarrollo de las áreas más deprimidas, donde el éxito en términos de desarrollo permanente es muy difícil. En el mejor de los casos se dedicarán a un trabajo asistencial con alguno de estos sectores, o a la promoción individual de un escaso número de personas, porque esto sí que es financiable. Pero son muy pocas las instituciones que perseveran en la búsqueda de soluciones estructurales a los problemas del 10% más pobre de la sociedad.

Por amarga experiencia puedo asegurar que es inútil el intento de desarrollar cooperativas agropecuarias en grupos humanos que no tienen resuelto el problema de la alimentación básica. Mucho más grave es cuando se los intenta convertir en sujeto de crédito. Se debe asegurar primero que cada familia cultive una chacra que le permita tener una canasta alimenticia elemental. Sólo entonces se puede intentar dar algún paso hacia alguna otra forma de unidad productiva asociada. Después de muchos intentos fallidos tal vez se logre encontrar un modelo que se multiplique y perdure. Es posible, pero lento y costoso. Es que poner en marcha procesos de desarrollo estables en poblaciones muy pobres es verdaderamente

difícil y requiere de mucha paciencia y perseverancia.

Muchas veces los parámetros para valorar el éxito son totalmente distintos entre la cultura de las ONGD y la cultura popular. En la cultura popular pesa mucho más lo que tiene un fuerte valor simbólico, que un resultado económico, técnico o social impecable. Uno de los fracasos más estrepitosos lo tuvimos un compañero y yo en el intento de instalar una turbina eléctrica en un pueblito llamado Toracarí. Fue algo comparable al fracaso de Zorba el Griego con su andarivel para transportar troncos del bosque al puerto. Tuvimos a todo el pueblo trabajando duramente durante meses. Cuando por fin se inauguró se prendieron diez focos de 100 w cada uno, que arrebataron de entusiasmo a todos los toracareños. Poco después de la inauguración, la presión del agua hizo reventar todos los tubos y provocó un desastre total, que ya no tuvo compostura. Han pasado 25 años. Toracarí sólo tiene electricidad en los días de fiesta mediante un generador a diesel. Pero el pueblo de Toracarí está orgulloso de la aventura de la turbina. La rueda hidráulica que la movía está como monumento en la única plaza. Para nosotros fue un gran fracaso, para ellos fue algo grande, que los enorgullece y distingue de los otros pueblos.

Pienso que el desarrollo consiste en que un grupo humano pase de ser vagón, a remolque de iniciativas que le vienen de fuera, a ser locomotora, que arrastra a cualquiera que quiera engancharse a colaborar a su desarrollo. Cuando esto ocurre –y lo he podido presenciar varias veces– es algo electrizante. Pero para que ocurra es necesario que se hayan producido muchos pequeños hechos llenos de contenido simbólico, muchos pequeños proyectos en pequeños grupos, que vayan generando confianza en sí mismos y en la ONGD que se acerca a ellos. Y esto a lo largo de años. Es necesario que perciban que la ONGD no les va a abandonar en el fracaso, que está con ellos a las duras y a las maduras. Que lleguen a tener la confianza de criticar a la ONGD de frente. Así se van creando las condiciones de posibilidad para que un buen día algún proyecto actúe como catalizador. Entonces los habitantes de toda una microrregión o cuenca o de todo un barrio se convierten en locomotora de su propio desarrollo.

Pero para poder elegir las poblaciones más deprimidas socio–económicamente y perseverar junto a ellas, a pesar de las altas probabilidades de fracaso, es necesario que también las ONGD del Sur tengan la seguridad de que sus contrapartes del Norte no les van a abandonar, que se identifiquen con ellas en su opción por los más marginados y en los riesgos de fracaso que asumen.

### 1.6. Modalidades de financiamiento

Desde hace ya por lo menos un decenio, se habla de tres modalidades comunes de financiamiento: por proyectos, por programas y por apoyo institucional. Estas dos últimas ofrecen mayor estabilidad, pero las aplican muy pocos países y muy pocas ONGD del Norte. En realidad sólo conozco una, la holandesa NOVIB, que financie a algunas ONGD del Sur mediante apoyo institucional. Lamentablemente el proceso de mejoramiento de las modalidades de financiamiento parece estar no sólo detenido, sino en retroceso. El financiamiento por proyectos es la norma y las otras modalidades la excepción. Esto tiene a las ONGD del Sur en continua zozobra, pues nunca se tiene garantía de poder continuar trabajando en una zona una vez que se finalice el proyecto en curso.

**Por proyectos:** es la forma más común de financiamiento. Suelen ser proyectos bastante puntuales, aunque con frecuencia está previsto que se desarrollen a lo largo de tres años. Los financia una ONGD del Norte, que exige que la del Sur consiga un aporte local que financie un porcentaje del proyecto. La ONGD del Norte evalúa el proyecto, que se lleva con una contabilidad rigurosamente separada, supervisada por una auditoría financiera. Cuando la ONGD del Sur tiene muchos proyectos la administración se complica notablemente, porque cada ONGD del Norte tiene sus propias exigencias al respecto, y las evaluaciones proliferan. Con este sistema se hace muy difícil cubrir algunos gastos necesarios (p.e. de dirección y administración).

**Ayuda programática:** La ONGD del Sur elabora todo el programa que piensa desarrollar en un período de tiempo (normalmente un trienio), con todo su presupuesto. Un grupo de ONGD del Norte financia el programa, comprometiéndose cada una de ellas a financiar un porcentaje. Se lleva una única contabilidad, supervisada por una única auditora financiera y suele haber una única comisión evaluadora. Supone conocimiento y confianza entre todos los que intervienen del Norte y del Sur.

**Apoyo institucional:** Cuando ya hay una confianza muy grande y una relación muy fluida se puede acceder al apoyo institucional. La ONGD del Norte se compromete a pasar cada año una cantidad substancial a la ONGD del Sur. Recibe información permanente de su programación y de sus evaluaciones, así como de sus balances y estados de resultados económicos.

### *1.7. ONGD y Sociedad Civil*

El desarrollo de la Sociedad Civil es una cuestión clave para el desarrollo de los países del Sur. Tenemos unos Estados muy deficitarios en servicios básicos. La empresa privada es también débil. Las Universidades realizan una investigación social y técnica muy reducida, con gran escasez de medios. Unas ONGD bien arraigadas y con la suficiente autonomía financiera constituyen una parte esencial de la Sociedad Civil, llamada a jugar un papel insustituible en el desarrollo de nuestros países. Pero las cuestiones de desarrollo institucional de las ONGD, de su estabilidad y de su autofinanciamiento no encuentran suficiente apoyo en el Norte. Se exige que las ONG del Sur tengan porcentajes crecientes de financiamiento propio, pero es muy difícil que una ONG del Norte apoye un proyecto para asegurar fuentes de ingreso propios y permanentes a una ONG del Sur.

Algunas ONGD del Sur han tenido logros muy significativos. Fe y Alegría ha conseguido que las instituciones públicas financien los sueldos de la mayor parte de su personal y son famosas sus campañas de rifa. Pero por regla general las ONGD del Sur no se han caracterizado por agotar todos los medios para conseguir financiamiento local.

El financiamiento local puede venir de varias fuentes: inversiones propias, subvenciones estatales, cobros de servicios, campañas, apoyo de la empresa privada o de la sociedad civil. Pero es muy difícil conseguir un flujo de financiamiento regular que logre cubrir una parte sustancial del presupuesto de la ONGD del Sur. Las dificultades provienen de la debilidad de las instituciones públicas y privadas de nuestros países del Sur, de la ideología de sus autoridades y funcionarios, y de la misma pobreza de la población. Las ONGD del Sur se justifican diciendo que ellas están al servicio de las poblaciones, y que ni saben, ni pueden dedicarse a buscar el financiamiento local, que les absorbería mucha energía. De todas maneras creo que las del Sur deben hacer un mayor esfuerzo y las del Norte, que tienen mucha más experiencia en «fund-raising», deben ayudarles decididamente en este empeño.

## 2. Prioridades para las ONGD en Bolivia

### *1ª. Educación que prepare para la realidad que se nos viene*

El 50% de la población boliviana tiene menos de 19 años. Estamos en plena transición demográfica (boom). En los últimos 30 años la mortalidad infantil se ha reducido en un 60% (de 243 a 96 muertes en los 5 primeros años de vida de cada mil nacidos, según el PNUD), mientras que la tasa de fecundidad sólo se ha reducido en un 33% (de 6,5 hijos por mujer a 4,36 según WPP). Actualmente el número de asalariados legales en Bolivia está alrededor de 700.000, sobre una población de siete millones que vive en su inmensa mayoría de actividades económicas familiares o individuales (agricultura, ganadería, artesanía, comercio, contrabando e infinidad de otras actividades). Las perspectivas de crecimiento de puestos de trabajo asalariados son muy reducidas. En los próximos veinte años se incorporarán a la actividad laboral unos tres millones y medio de jóvenes, que tendrán que generar su propia fuente de trabajo.

Por esto, sin dudar, pongo como primera prioridad para las ONGD desarrollar cambios pedagógicos y curriculares que equipen mejor a los/as adolescentes y jóvenes para:

- afirmar su identidad personal y cultural, con sus propios valores
- generar y mantener su propia fuente de trabajo: todos deben tener nociones de gestión, administración y mercadeo y, a ser posible, una destreza específica.

Algunos dirán que ésta es una tarea que corresponde al Ministerio de Educación y no a las ONGD. Mi convencimiento es que la Reforma Educativa en marcha, que copia muchas cosas de la Reforma Española, tiene tales dificultades de planteamiento, financiamiento y ejecución que ha perdido ya la capacidad de realizar por sí sola el gran cambio que se necesita. La situación en la que se encuentran los/las adolescentes y jóvenes bolivianos/as al terminar su educación primaria y secundaria es totalmente diferente a la de sus coetáneos españoles. Por eso los planes educativos deben partir de planteamientos diferentes.

Se necesitan experiencias educativas que sirvan de modelo para la Reforma Educativa. Fe y Alegría puede ser el gran instrumento nacional para el cambio educativo, si se le ayuda no sólo a mantener lo que tiene, sino a generar este cambio.

También otros proyectos educativos de menor envergadura, pero orientados en esta línea, deben ser prioritarios.

## *2º. Apoyo a la participación popular*

La Ley de Participación Popular promulgada hace unos cinco años, fomenta el desarrollo de los pequeños municipios y de las zonas periféricas, al hacerles participar del presupuesto nacional, y establece mecanismos de control social sobre la gestión pública. Muchas funciones que antes realizaban las ONGD pueden ser ahora asumidas por los poderes locales. Esta ley es un gran instrumento para desarrollar una democracia participativa. Como todo instrumento se puede utilizar bien o mal. La incompetencia, la desidia y la corrupción han destruido en muchas alcaldías los potenciales beneficios de la Ley. Pero ha habido otras, bien asesoradas, que han logrado avances espectaculares en poco tiempo.

Los poderes locales y las organizaciones populares que deben controlarlos necesitan apoyo en diagnóstico, planificación, gestión y evaluación, y en la formación de sus líderes y funcionarios. Y las ONGD son hoy las instituciones más adecuadas y preparadas para dar este apoyo, como se demuestra en los municipios que han logrado los mejores resultados.

Quiero traer el ejemplo del municipio de Charagua, al que estoy fuertemente vinculado desde hace 25 años. Es un municipio muy extenso (unos 50.000 km<sup>2</sup>) pero poco poblado (no llega a 20.000 habitantes). Tiene un núcleo urbano de unos 3.000 habitantes, habitado en su mayoría por «karais» (no indígenas). El resto de la población es mayormente guaraní-chiriguano y vive en unas treinta comunidades (aldeas). Podemos sintetizar los logros de esta alcaldía en cuatro puntos:

- en primer lugar se ha logrado que tres de los cinco integrantes del Concejo Municipal sean guaraní-chiriguanos;
- en segundo lugar, se ha realizado un diagnóstico, que permite identificar los puntos claves para el desarrollo de la zona y un plan a largo plazo;
- en tercer lugar se han utilizado honesta e inteligentemente los recursos provenientes de la Participación Popular (unos US\$ 200.000) para apalancar financiamientos que multiplican esta cifra; y finalmente,
- en cuarto lugar, se aplican estrictamente los Planes Operativos Anuales, que extienden y desarrollan las vías camineras, la electrificación, las comunicaciones, los servicios de salud y educación, y apoyan la economía campesina

con pequeños créditos para la compra de vacas.

Evidentemente para estos logros ha sido decisivo el apoyo de una ONGD con cinco lustros de trabajo en la zona.

### 3°. *Presión política (lobby)*

Desde la época de las dictaduras militares hasta ahora, las relaciones de las ONGD del Sur con los organismos estatales han cambiado radicalmente y deben cambiar aún más. En tiempo de las dictaduras militares el objetivo de las ONGD era el restablecimiento de la democracia. No era posible la colaboración con las instituciones de la dictadura. La actitud era de enfrentamiento. Por la fuerza de la inercia nos ha costado mucho cambiar esta actitud en nuestras relaciones con los organismos estatales, pero, a los 18 años del restablecimiento de la democracia, ya hemos logrado desarrollar un nuevo discurso. Este discurso se podría sintetizar en la siguiente afirmación: Ya que no podemos cambiar el sistema económico y político, aprovechemos todos los resquicios que nos permitan humanizarlo.

En un país pequeño como Bolivia es posible y no demasiado complicado que propuestas legislativas elaboradas, inspiradas o asesoradas por las ONGD lleguen a presentarse en las Cámaras del Congreso y sean aprobadas. Ha sido muy significativa la participación de las ONGD en la reforma de la Constitución, que define a Bolivia como país multiétnico y pluricultural, en las leyes de Tierras y Territorios Indígenas, de Participación Popular y contra la violencia doméstica, y en el Código del Niño y de la Niña. También es muy posible influir en los ministerios, prefecturas y municipios no sólo en puntos específicos, sino en también en las mismas estructuras administrativas: creación de la Secretarías Nacionales para problemática tales como la de los pueblos indígenas, los géneros, la participación popular, o el establecimiento en cada municipio de Defensorías del Niño y de la Niña.

De nuevo aquí se percibe una debilidad en los organismos estatales y en los partidos políticos, que deben elaborar las propuestas de ley. Normalmente las comisiones de las dos Cámaras del Congreso aceptan de buena gana la colaboración que les pueden brindar las ONGD. Pero las ONGD necesitan profesionales de alto nivel para encarar las funciones de elaborar, inspirar y asesorar las leyes y las disposiciones administrativas.

#### *4º. Apoyo a los MCS independientes*

El poder político y de manipulación que tienen los medios de comunicación masiva es de sobras conocido. Hay una fuerte tendencia al monopolio de estos medios por parte de grandes consorcios de la empresa privada, vinculada a las multinacionales. Es importante que haya medios independientes, que sean capaces de mantener una audiencia significativa en su zona de actuación y ser expresión de la cultura, de las voces y de los intereses populares.

En Bolivia tenemos la gran cadena Radiofónica FIDES, que logra autofinanciarse y que, por más que sea polémica y denostada por algunos sectores, mantiene su independencia. Pero se necesitan otros MCS de carácter más particular, que se expresen en alguna de las 37 lenguas que se hablan en Bolivia, o que se dirijan a una zona o sector más particular de la población, o que tengan un carácter educativo y no comercial. Los que existen actualmente llevan una existencia muy precaria y es muy difícil que se creen otros nuevos, si las ONGD del Norte no están decididas a apoyarlos a largo plazo.

#### **Conclusión**

A lo largo de estas líneas he planteado mi visión sobre las exigencias de la misión común de las ONGD del Norte y del Sur, para contribuir de verdad al desarrollo de los pueblos a cuyo servicio están. Es evidente que se debe seguir apoyando a las ONGD al servicio inmediato de pequeños sectores de población, que tienen menores requerimientos institucionales y que son verdaderos signos de vida y de esperanza. Si no abogo más por ellas, es porque creo que tienen ya el merecido aprecio del público y de las ONGD del Norte. Pero el mayor servicio a nuestras poblaciones y nuestra misión de justicia estructural nos exigen también otro tipo de ONGD –frecuentemente satanizadas–, más difíciles de crear, mantener, controlar y financiar. Las propuestas y prioridades que he expuesto exigen que en el Sur haya unas ONGD estables, con visión del desarrollo nacional, con personal de buen nivel profesional y con buen desarrollo institucional. Exigen también que las contrapartes del Norte no practiquen con las del Sur «el amor libre», sino que adquieran compromisos estables con altos niveles de comunicación y, por supuesto, también de exigencia.



*Revista de Fomento Social*, 54 (1999), 519-535

# **Algunas reflexiones sobre el reparto de competencias entre las instituciones comunitarias y los Estados de la Unión: ¿Más responsabilidad para Europa?**

---

*El objetivo de este artículo (1) es una reflexión sobre el reparto de competencias entre las instituciones comunitarias y los Estados de la Unión. Para ello, analizaremos en primer lugar el proceso de descentralización del*

(1) Este artículo está basado en la tesina de tercer ciclo titulada «Proceso de integración europeo y Federalismo Fiscal: el reparto de competencias de gasto entre la Unión Europea y los Estados Miembros», presentada y leída en el departamento de Estructura Económica de la Universidad Autónoma de Madrid, 10 junio de 1998.

Agradezco a los profesores Dr. D. José Juan Romero Rodríguez y Dr. D. Adolfo Rodero Franganillo de ETEA (Córdoba), el que me hayan dado la oportunidad de colaborar en la «*Revista de Fomento Social*». Agradezco igualmente al profesor Dr. D. Jesús Ruiz-Huerta Carbonell de la Universidad Complutense de Madrid los comentarios que realizó a la tesina de tercer ciclo, y que me han ayudado a elaborar las reflexiones que aquí se vierten.

*Sector Público que se está llevando a cabo en una buena parte de los Estados, puesto que la existencia de distintos niveles de decisión dentro de un mismo país, puede avivar el debate sobre la atribución de competencias a la Unión. El criterio de reparto de responsabilidades entre la Unión Europea y los Estados Miembros es el segundo aspecto que nos parece interesante y oportuno destacar. Finalmente, y en tercer lugar, nos cuestionaremos el hecho de que el proyecto europeo lleve aparejado un aumento de las responsabilidades asumidas por la Unión, cuando algunos Estados siguen manifestando posturas más o menos reacias al respecto.*

————— Encarnación MURILLO GARCÍA (\*) —————

## I. Introducción

A lo largo de la década de los noventa la estructura del sistema económico internacional ha ido presentando progresivamente una configuración distinta a la existente con anterioridad. Esta nueva configuración se sustenta en los denominados «procesos de integración» (2). De todos los procesos de integración existentes —la mayoría de ellos situados en los primeros estadios de su desarrollo— es el europeo el que se toma como punto de referencia obligada en el resto del mundo.

La integración europea —iniciada pocos años después de finalizar la II Guerra Mundial (1951, firma del Tratado de la CECA)— se está llevando a cabo a través del cumplimiento de determinados objetivos que los países involucrados van acordando, dentro de un marco geopolítico e histórico concreto, y que van plasmando en los distintos Tratados Constitutivos. Los objetivos que se hacen constar en cada uno de estos tratados tienen la mirada puesta en la consecución

---

(\*) Titular interino de Escuela Universitaria. Área de Economía Política y Hacienda Pública (Universidad Rey Juan Carlos. Madrid)

(2) «El término integración económica se refiere a un proceso que involucra a dos o más economías en la constitución de un espacio económico de mayor dimensión» (VINER, 1966). La Teoría de la integración económica distingue cinco posibles formas de integración: zonas de libre comercio, uniones aduaneras, mercados comunes, uniones económicas y monetarias y uniones políticas.

de una Europa cada vez más integrada –en los términos que expresa la Teoría de la Integración Económica–, y esto lleva consigo que una entidad supranacional (la actual Unión Europea) asume la capacidad para tomar decisiones sobre determinadas materias que tradicionalmente ha recaído en los Estados Miembros.

Este hecho es fundamental, y no puede pasarnos desapercibido, si tenemos en cuenta que simultáneamente al creciente traspaso de responsabilidades de los Estados a las instituciones comunitarias a partir de la entrada en vigor del Tratado de Maastricht, algunos países que integran la Unión están llevando a cabo un proceso de descentralización de su sector público, avivando de esta forma el debate sobre el reparto de competencias entre distintos niveles de gobierno.

Por otra parte, tampoco podemos olvidar un aspecto crucial asociado a la atribución de competencias a las instituciones comunitarias, y es el descontento que genera el que las decisiones que afectan a los ciudadanos de los Estados Miembros se adopten lejos de ellos, y sin que «parezca» estar claramente definido el criterio de atribución de dicha capacidad de decisión a la Unión Europea.

En este artículo se pretende, por tanto, aportar algunas reflexiones sobre el reparto de competencias entre las instituciones comunitarias y los Estados Miembros, teniendo presente el contexto descentralizador en el que estos se desarrollan; así como el criterio de atribución de competencias entre los Estados Miembros y la Unión. Además, nos cuestionaremos, de forma especial, el hecho de que el proyecto europeo lleve aparejado un aumento de las responsabilidades asumidas por la Unión, cuando algunos Estados siguen manifestando posturas más o menos reacias al respecto.

## **II. La descentralización del sector público en los países que integran la Unión Europea**

Como paso previo al análisis del reparto de competencias entre las instituciones comunitarias y los Estados de la Unión, nos parece interesante detenernos en la estructura del sector público de los países que la integran, puesto que en una buena parte de ellos nos encontramos a su vez con varios niveles de decisión, tal es el caso de Alemania, Austria, Bélgica, Italia o España; y la existencia de estos niveles de decisión dentro de cada país añade complejidad al reparto de responsabilidades entre una entidad supranacional (la Unión) y los propios Estados.

Para observar el grado de descentralización del sector público de los Estados

Miembros, hemos de ocuparnos tanto de la vertiente del gasto, como de los ingresos capaces de financiar una determinada cuantía de gasto; y esto porque simultáneamente a la descentralización del gasto entre distintos niveles de gobierno debe darse, en virtud de los principios tradicionales del federalismo fiscal, una descentralización de los ingresos (3). Si nos centramos en los ingresos fiscales (4), en el CUADRONº1, destacamos fundamentalmente la evolución histórica de cada país con respecto a esta variable: en Bélgica, Dinamarca, España, Francia, Italia, Holanda, Portugal y Suecia, el porcentaje que representan los ingresos fiscales centrales sobre el total de ingresos fiscales ha ido disminuyendo desde 1975 hasta 1995, mientras que el porcentaje de ingresos fiscales de niveles inferiores sobre el total de ingresos fiscales ha aumentado desde 1975 hasta 1995 (5).

Esto significa que en estos países, los niveles inferiores de gobierno (intermedio y local) han adquirido un mayor protagonismo, y por tanto que ha habido una descentralización de los ingresos fiscales.

En Grecia, Irlanda y Reino Unido, ha ocurrido lo contrario pero de forma menos acusada, es decir, el porcentaje que representan los ingresos fiscales centrales sobre el total de ingresos fiscales ha aumentado desde 1975 hasta 1995, y el porcentaje que representan los ingresos locales sobre el total de ingresos fiscales ha disminuido considerablemente en este mismo período de tiempo. En los Estados Federales (Alemania y Austria) no ha habido cambios significativos a lo largo de estas dos décadas, en cuanto a su grado de centralización fiscal.

Si nos restringimos a la vertiente del gasto, es importante apuntar que, aunque en la última década, la mayoría de los países europeos no han sufrido alteraciones significativas en cuanto a la descentralización del gasto—exceptuamos, entre otros el caso de España—, el grado de descentralización de los gastos entre niveles de

---

(3) Aunque en nuestros comentarios, únicamente nos referiremos a magnitudes presupuestarias, no se puede obviar el hecho de que la descentralización del sector público no se aprecia sólo a través de la descentralización presupuestaria, sino que hay que tener en cuenta otra serie de competencias que ponen de manifiesto la capacidad de decisión de un determinado nivel de gobierno (CASTELLS, 1988). Para profundizar en este epígrafe, véase MURILLO (1999).

(4) Es para la variable ingresos fiscales para la que poseemos datos desagregados y extensibles a la totalidad de los Estados de la Unión.

(5) Véase el caso de España, donde de 1985 a 1995, se produce una disminución del porcentaje de ingresos fiscales locales sobre el total de ingresos fiscales, pero simultáneamente observamos un aumento de los ingresos fiscales del nivel intermedio.

decisión es superior al de los ingresos (6). A modo de ejemplo, y para el año 1990, en los países unitarios, el 71% de los gastos totales como media eran centrales, y el 29% correspondían a niveles inferiores, mientras que, en lo que se refiere a los ingresos fiscales, el 88% eran centrales y el 12% de niveles inferiores de gobierno.

**CUADRO n° 1. Evolución de los ingresos fiscales  
en los países de la U.E. por niveles de gobierno**

*(% sobre los ingresos fiscales totales de las Administraciones Públicas de cada país)*

	Central (*)			Intermedio			Local		
	1975	1985	1995	1975	1985	1995	1975	1985	1995
BÉLGICA	93,9	93,2	93,1				4,7	5,2	5,7
DINAMARCA	69,7	71	68				29,8	28,3	31,6
ALEMANIA	67,5	68,1	70,6	22,3	22	21,5	9	8,9	7,3
GRECIA	96,6	97,8	98,3				3,4	1,3	1,2
ESPAÑA (1)	92,0	86,1	86,6		4,1	4,7	7,9	9,7	8,1
FRANCIA	91,8	90,7	89,7				7,6	8,7	9,9
IRLANDA	90,5	95,7	96				7,3	2,3	2,4
ITALIA	99,1	97	94,8				0,9	2,3	4,8
LUXEMBURGO	92,6	92,9	93,1				6,6	6,6	6,4
HOLANDA	97,3	96,2	96				1,2	2,4	2,6
AUSTRIA	77	76,1	78,8	10,6	13,1	10,1	12,4	10,7	10,8
PORTUGAL	100	96,5	93,6					3,5	5,6
FINLANDIA	76,4	77,6	77,7				23,6	22,4	21,9
SUECIA	70,8	69,7	67,6				29,2	30,4	32,4
R. UNIDO	88	88,9	95,1				11,0	10,1	3,9

(\*) *Incluida la Administración de la Seguridad Social.*

FUENTE: OCDE (1997), (1) FIES (1996)

Como comentábamos al principio de este epígrafe, y nos gustaría hacer hincapié en este aspecto, la existencia de distintos niveles de decisión dentro de cada país,

(6) Véase, COSTELLO (1993), pág.245-247.

alimenta la complejidad del reparto o distribución de responsabilidades entre la Unión y los Estados Miembros. El hecho es que, al existir un mayor número de niveles potenciales de toma de decisiones, se pueden generar más conflictos a la hora de consensuar intereses y objetivos distintos de cada uno de ellos. Además, se corre el riesgo de alterar el reparto de competencias interno, tanto si no se contemplan todos los puntos de vista como si los diferentes niveles de gobierno que encontramos en un país no están adecuadamente representados en las instituciones de la Unión.

Por otra parte, el contexto europeo requiere quizá superar las rigideces constitucionales existentes en algunas naciones como España, y definir, en la medida de lo posible, unos modelos políticos para cada Estado más flexibles que los actuales que permitan integrar las asimetrías nacionales (7).

### **III. La atribución de competencias a la Unión. El principio de subsidiariedad**

Quizá el aspecto más polémico relacionado con el reparto de competencias o responsabilidades entre las instituciones comunitarias y los Estados Miembros sea el criterio de atribución de las mismas a uno u otro nivel de gobierno.

Si hacemos un recorrido por los distintos Tratados Constitutivos del proceso de integración europeo (8), podemos apreciar un creciente traspaso de la capacidad potencial de decisión a la entidad supranacional. Este traspaso de competencias es más cualitativo que cuantitativo, es decir, se avanza lentamente en el establecimiento de una única política común para todos los Estados Miembros en una materia específica, como por ejemplo, la política monetaria; pero sí se regulan cada vez más de forma común algunos aspectos o áreas concretas de estas políticas (9).

---

(7) Véase REQUEJO (1999).

(8) Véase CUADRO nº 2, donde aparecen recogidas las principales políticas con respecto a las cuales la Unión pasa a tener responsabilidades al pasar de un Tratado a otro.

(9) Nos parece importante señalar que las decisiones adoptadas por la Unión son fundamentalmente legislativas y de regulación, y que no existe correspondencia entre las competencias asignadas a la Unión y el presupuesto de la misma, puesto que mientras el presupuesto comunitario de gasto va destinado casi íntegramente a transferencias, la capacidad de decisión de la Unión se manifiesta, sobre todo, a través de la elaboración de reglamentos con importantes implicaciones económicas en los países miembros (RUIZ-HUERTA y GIMÉNEZ, 1990)

CUADRO n° 2  
Las competencias asumidas por la Unión Europea

Tratados	Principales competencias ampliadas por cada tratado <sup>(1)</sup>	Principales competencias que cada tratado le atribuye a la Unión y sobre las que la Unión no tenía responsabilidad en el tratado precedente <sup>(2)</sup>
<b>Tratado de la CECA (1951)</b>		Política Energética. Ámbito del Carbón y del Acero.
<b>Tratado EURATOM (1957)</b>		Política Energética. Ámbito de la energía nuclear.
<b>Tratado de la CEE (1957)</b>		Creación de una Unión Aduanera. Formación de un Mercado Común. <b>Política Comercial Común</b> <sup>(3)</sup> . <b>Política Agrícola Común</b> (Política de la Pesca). Política de Transportes. Política Social. <b>Política de la Competencia.</b>
<b>Acta Única Europea (1987)</b>	Política Social (protección de la Seguridad e Higiene en el Trabajo).	Política Regional (alusión expresa). Política de Investigación y Desarrollo. Política de Medio Ambiente. Cooperación Política Europea.
<b>Tratado de Maastricht (1992)</b>	Política de la Competencia. Política Social. Política Regional. Política de Investigación y Desarrollo. Política de Medio Ambiente.	<b>Política Monetaria Común</b> (3ª etapa UEM). Creación de redes transeuropeas. Política de visados. Cultura. Salud Pública. Protección de los consumidores. Política Educativa. Política de Cooperación al Desarrollo. Política Industrial. Reconocimiento de una verdadera ciudadanía. Política Exterior y de Seguridad Común. Política Interior y de Justicia.
<b>Tratado de Amsterdam (1997)</b>	Derechos de los ciudadanos. Política Exterior y de Seguridad Común. Política Interior y de Justicia.	Política de Empleo.

<sup>(1)</sup> En los textos de los Tratados se expresan los términos en los cuales se amplían determinadas competencias o políticas de unos tratados a otros (Tratado Unión Europea, 1992; Tratado de Amsterdam, 1997).

<sup>(2)</sup> Para una información más detallada sobre el origen y desarrollo de cada una de estas políticas, léase: Barea (1988), Romero y Rodero (1993), Tamames (1996) y Fernández (1997). Restringiéndonos al ámbito de la política regional, destacamos, Cuadrado (1992), y en el campo de la política agrícola común, Lamo de Espinosa (1998) entre otros.

<sup>(3)</sup> Las competencias que figuran en negrita nos indican la existencia de una única política común para todos los Estados Miembros.

Para clarificar cuál ha sido el criterio que se ha seguido a la hora de guiar el proceso de atribución de competencias a la Unión Europea desde el Tratado de Roma hasta el Tratado de Amsterdam, hemos de indicar, en primer lugar, que existen, al menos teóricamente, dos tipos de competencias: competencias exclusivas de la Unión y competencias compartidas entre esta y los Estados Miembros.

Los poderes constituyentes o autores de los Tratados han sido los encargados de determinar, aunque de forma bastante amplia, las competencias exclusivas de la Unión: «... son aquellas que se han constituido en torno a las cuatro libertades fundamentales, aduanas y política comercial, política de competencia, agricultura, pesca, mercado interior y política monetaria» (Grupo Tindemans, 1996).

Con respecto a las denominadas competencias «compartidas» entre la Unión y los Estados miembros es el principio de subsidiariedad el que regula el ejercicio de las mismas. El principio de subsidiariedad aplicado al ámbito comunitario, queda implícito ya en el Tratado de Roma, aunque su definición más precisa figura en el artículo 3B –párrafo 2º– del Tratado de Maastricht:

«En los ámbitos que no sean de *su competencia exclusiva*, la Comunidad intervendrá sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera *suficiente* por los Estados Miembros y, por consiguiente, puedan lograrse mejor, a nivel comunitario» (subrayado propio).

Dos problemas en cuanto a la interpretación del principio de subsidiariedad encontramos, al menos, al analizar esta definición:

El primero de ellos, hace referencia a la no delimitación y enumeración expresa de cuáles son exactamente las competencias compartidas, es decir, cuáles son las competencias a las que se les aplica el principio de subsidiariedad.

El segundo, no menos importante, hace alusión a la ambigüedad que puede presentarse al tratar de determinar, en virtud de este principio y atendiendo a los términos en los que se define en el Tratado de Maastricht, de qué materias es responsable la Unión y de qué materias son los Estados Miembros, puesto que el término «suficiente» no es demasiado explícito. Según se expresa en los Tratados (Comisión, 1992), las pruebas que se realizan para demostrar que un Estado Miembro no puede alcanzar de manera suficiente los objetivos de la acción pretendida son las de la eficacia comparativa (existencia de medios a disposición de los Estados: legislación nacional, regional o local y disponibilidad financiera) y la prueba del valor añadido (eficacia de la no acción comunitaria o coste de la no acción por parte de la Unión).

No obstante, a nuestro juicio, es importante señalar, que raramente son los criterios económicos los que priman en las decisiones tomadas (10), y que, en última instancia, la atribución de competencias a la Unión o a los Estados depende de lo que decidan estos últimos –concretamente de la votación de sus representantes en las distintas instituciones comunes–. Las opiniones o puntos de vista que generan decisiones pueden diferir de unos países a otros, dentro de un mismo país entre interlocutores de distintos niveles de gobierno, y en general, de un momento del tiempo a otro.

Por tanto, existen razones para afirmar que el criterio que rige el reparto de competencias entre la Unión y los Estados Miembros no está claramente definido y que, no sólo es necesaria una mayor especificación del mismo, así como un cumplimiento más riguroso, en la línea apuntada en la Conferencia Intergubernamental de 1996 (11), sino también que no olvidemos la conveniencia de introducir criterios económicos (ej: prueba del valor añadido) en dicha atribución competencial.

#### **IV. ¿Más responsabilidad para Europa? El déficit democrático**

A medida que el proceso de integración europeo avanza, la Unión tiene que asumir cada vez más responsabilidades, sea cual sea el modelo político final que vaya a constituirse, porque las instituciones únicas pasan a desempeñar un mayor número de funciones, y por tanto, aumenta su capacidad potencial para tomar decisiones.

Con respecto al modelo político hacia el cual camina la Unión, aunque hay voces que afirman que no se puede hablar de un modelo político en sentido estricto, sino que la Unión es y seguirá siendo un modelo en formación, ni exclusivamente político ni exclusivamente económico, tradicionalmente se ha hablado de una Europa con vocación federal. De hecho, distintos autores han estudiado y

---

(10) Es decir, raramente se realiza la prueba del valor añadido (estudio del coste de la inacción comunitaria) con respecto a una determinada política para comprobar si procede que la asuma la Unión Europea o cada Estado Miembro.

(11) Aunque la Conferencia Intergubernamental (CIG) 1996/1997 no contribuye de forma significativa al desarrollo del principio de subsidiariedad, pese a sus pretensiones iniciales, en ella se pone de manifiesto el deseo por parte de los Estados Miembros de una aplicación y un cumplimiento más estricto del mismo (TASK-FORCE, 1996).

analizado la posibilidad de extrapolar de forma más o menos exitosa la experiencia de determinados Estados federales a la Unión Europea. Así Spahn (1993) intenta aplicar la experiencia del modelo alemán, apoyándose en la importancia que el principio de subsidiariedad tiene en su dinámica operativa, al igual que en el caso europeo. Courchene (1993) estudia el modelo canadiense, tratando de encontrar similitudes entre él y la Unión Europea. El respeto por el principio de subsidiariedad que destaca de la experiencia canadiense, le hace pensar que es imprescindible articular una Europa en la que este principio sea el «eje» en torno al cual gire la atribución de competencias entre distintos niveles de gobierno. Y, Moesen (1993) realiza un estudio económico sobre el proceso de formación de un incipiente estado federal en Bélgica y plantea la posibilidad de aplicar las mismas reglas de construcción y organización de este proceso a la Unión Europea.

En los últimos tiempos, y sin descartar la oportunidad de que la Unión Europea camine hacia un estado federal en sentido estricto, las diferencias interestatales e intraestatales que hay en el seno de la Unión, hacen que se abogue por la implantación de una confederación o federación que sea capaz de integrar, lo mejor posible, las asimetrías existentes entre los Estados Miembros y en los Estados Miembros. En esta línea, el trabajo de Schneider (1993) examina el modelo suizo y llega a la conclusión de que es el que mejor puede aplicarse al proceso de integración europeo, sobre todo porque el sistema suizo integra bastante bien las diferencias culturales existentes en su interior –área de habla francesa, italiana y alemana– y esto debe ser contemplado por la Unión y sus diferentes Estados Miembros si se quiere conseguir una plena integración en el futuro.

En última instancia, incluso se apuesta desde algunos sectores más atrevidos, (Requejo, 1999) por el establecimiento de acuerdos confederales o federales en función del ámbito que se desee regular. Así, por ejemplo, en lo que respecta a política monetaria se admite que la asuma una entidad supranacional que bien puede ser una federación; y en cuanto a política cultural, se discute la conveniencia de establecer acuerdos confederales entre los Estados de la Unión.

Volviendo al interrogante de partida, y sin perder de vista que el objetivo de este punto es reflexionar sobre si los Estados Miembros desean que Europa aumente el número de responsabilidades asumidas, hemos de apuntar, como se ha expresado al comienzo de este epígrafe, que si se apuesta por un avance en el proceso de integración europeo, como así ha sido hasta ahora, se está apostando igualmente por una mayor responsabilidad para Europa, porque determinadas

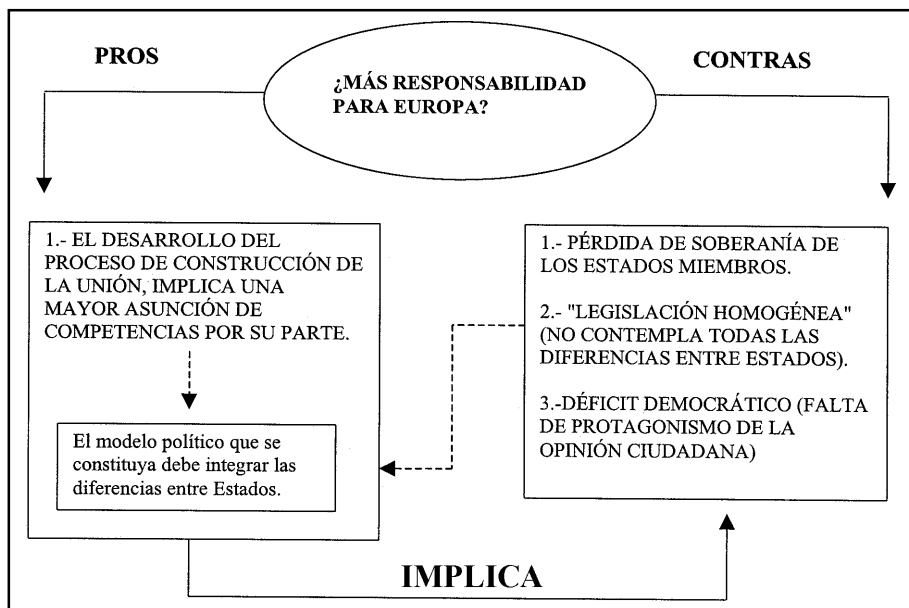
competencias que, hasta el momento, recaían en los Estados Miembros pasan a ser desempeñadas por las instituciones únicas (12). Lo que sucede es que, si la Unión Europea asume cada vez más competencias, es decir, incrementa su capacidad potencial de decisión, los Estados ven mermada la capacidad para tomar decisiones en dichas áreas, y esto puede implicar una pérdida de soberanía para los mismos, e incluso generar una cierta disconformidad en su seno. Por otra parte, si las decisiones que afectan a los Estados pasan a estar centralizadas a nivel de la Unión, es posible que, al menos en determinados aspectos, se legisle o se actúe de forma demasiado homogénea, y no se tengan en cuenta las diferencias existentes entre dichos Estados, lo que podría ocasionar, de nuevo, cierto malestar dentro de ellos. Además, hay que tener presente que no sólo nos encontramos con diferencias interestatales en la Unión Europea, sino que cada Estado Miembro alberga en su interior mayor o menor diversidad cultural, y que por tanto, es importante tener en cuenta también la opinión de los ciudadanos de cada Estado. Si cada vez más decisiones se toman lejos de los ciudadanos –son las instituciones de la Unión las que las adoptan–, estos pueden llegar a pensar que numerosas normas que rigen sus vidas se elaboran al margen de ellos. Este hecho, unido al tradicional escaso control parlamentario al que han estado sujetas las decisiones en la Unión (13), ha llevado a un gran número de europeos a creer que la Unión Europea carece de transparencia y democracia. A esta falta de transparencia y democracia por parte de las instituciones comunitarias se la ha denominado «déficit democrático».

---

(12) Véase CUADRO nº 3.

(13) No podemos olvidar que el Tratado de Maastricht incorporó el procedimiento de codecisión, según el cual el Parlamento Europeo debe aprobar la legislación de la Unión Europea. Este hecho le ha dado un mayor protagonismo a los ciudadanos en las decisiones adoptadas por las instituciones comunes. Para una información más completa, véase GRUPO TINDEMANS (1996).

CUADRO nº 3  
**La responsabilidad de la Unión Europea**



Fuente: *Elaboración propia.*

La pérdida de soberanía por parte de los Estados Miembros, una legislación quizá demasiado homogénea dada la diversidad existente en la Unión Europea, y el problema del déficit democrático, han dado lugar a que algunos Estados Miembros, pese a los acuerdos formalmente adoptados, se pronuncien, en ciertas ocasiones y para aspectos concretos, a favor de una menor responsabilidad para Europa. Así, en la Conferencia Intergubernamental de 1996–1997 que condujo al Tratado de Amsterdam, Dinamarca expresó su deseo de reducir la capacidad de decisión de la Unión con respecto a las materias de salud, cultura y educación –materias que introducía novedosamente el Tratado de Maastricht– (Task–Force, 1996).

Haciendo especial hincapié en el déficit democrático, nos gustaría destacar aquí la relación que existe entre el hecho de que la sociedad se sienta disociada de las decisiones que se toman con respecto a ella y, por tanto, pierda el interés por los órganos encargados de adoptarlas, y el nivel de participación de los ciudadanos en

las elecciones europeas.

Si representamos el porcentaje de cambio en la participación en las elecciones al parlamento europeo durante las cinco últimas convocatorias, podemos observar que hasta 1994 disminuye progresivamente. En las pasadas elecciones de junio de 1999 la participación ha aumentado en seis puntos porcentuales, y aún así se ha situado en el 51% (14). Este baja concurrencia podría deberse sobre todo, como hemos expresado previamente, al escaso interés que tienen los comicios europeos para los ciudadanos de la Unión (15), los cuales siguen viéndolos, pese a los esfuerzos realizados por las instituciones comunitarias, con escasa aplicación práctica y dudosa plasmación presupuestaria (16).

Con el objeto de intentar modificar esta visión, el Tratado de Amsterdam le concede una importancia fundamental a los ciudadanos, y trata de fomentar el acercamiento entre los mismos y las instituciones de la Unión. Para ello, se aboga por una mayor transparencia y democracia en el funcionamiento de dichas instituciones, así como por una clarificación del criterio de atribución de competencias.

Estas medidas, plasmadas en el Tratado de Amsterdam y gestadas desde tiempo atrás, no sólo contribuyen a la muy posible reducción del déficit democrático, sino que llevan aparejado un nuevo planteamiento en el debate sobre la atribución de competencias a la Unión Europea.

---

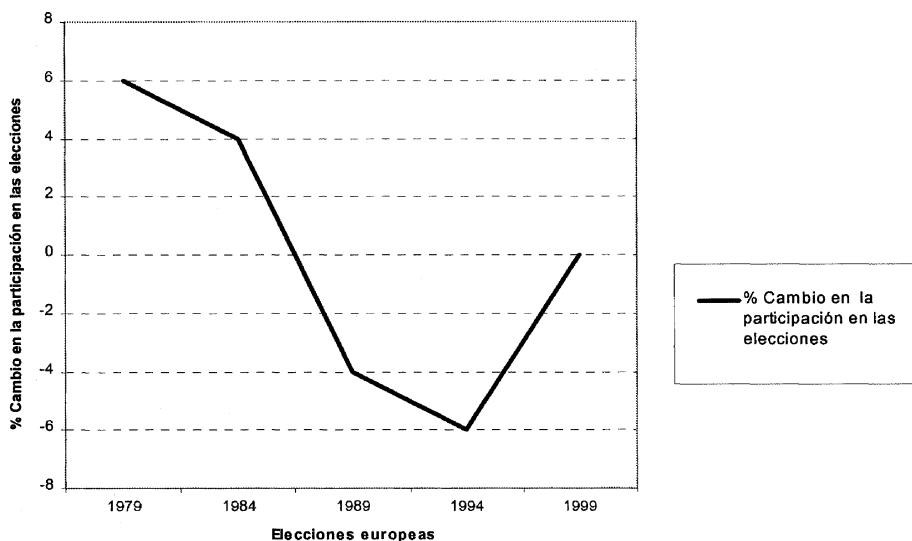
(14) Véase WERT (1999)

(15) Otras causas apuntan al denominado voto de castigo hacia los gobiernos nacionales, que hace que acudan a las urnas sólo los ciudadanos que quieren manifestar su descontento con los gobiernos de su país.

(16) En las elecciones al parlamento europeo de junio de 1999, la abstención se ha reducido en España, Grecia y Portugal, precisamente los países que se ven más beneficiados por los flujos redistributivos de la Unión Europea.

### GRÁFICO n° 1

#### Participación en las elecciones al Parlamento Europeo



Fuente: *The Philip Morris Institute (1995) y elaboración propia.*

## V. Conclusiones y consideraciones finales

En este artículo se pretendía reflexionar sobre el reparto de competencias entre las instituciones comunitarias y los Estados de la Unión. Los ejes o puntos centrales en torno a los cuales ha girado fundamentalmente la reflexión son tres: el contexto de descentralización del Sector Público en el que se desarrollan los países que integran la Unión, el criterio de atribución de competencias o responsabilidades a las instituciones comunitarias y, el descontento que genera en los Estados Miembros una entidad supranacional que asume cada vez más competencias pese a la consecuencias que esta mayor atribución competencial puede implicar.

En cuanto a la descentralización del Sector Público, podemos señalar que en la mayor parte de los Estados Miembros se ha producido, en las dos últimas décadas, una descentralización de los gastos y de los ingresos destinados a financiarlos (de los primeros en mayor medida). Esta descentralización ha dado lugar a la existencia de distintos niveles de gobierno con capacidad para tomar

decisiones dentro de un gran número de países, lo que lleva aparejado la necesidad de tener en cuenta una pluralidad de intereses para llegar a alcanzar decisiones consensuadas.

En lo que se refiere al criterio de atribución de competencias, el principio de subsidiariedad es el que regula el ejercicio de las competencias compartidas. No obstante, el hecho de que en el artículo 3B del Tratado de Maastricht no esté definido con claridad a qué competencias se aplica y cuándo se ha de aplicar, invita no sólo a una mayor especificación del mismo en ambos sentidos, sino también a la conveniencia de introducir criterios económicos en dicha atribución de competencias.

Finalmente, nos gustaría apuntar que el desarrollo del proceso de integración europea lleva indisolublemente asociado un aumento de responsabilidades por parte de las instituciones comunes. Al pasar a la Unión competencias que antes recaían en los Estados, estos no sólo sienten cierta pérdida de soberanía, sino también, que las decisiones se toman posiblemente sin contemplar todo el amplio abanico de diferencias que existen entre los Estados y además, lejos de sus ciudadanos. Estas sensaciones, intrínsecamente asociadas al avance en el proceso de integración, llevan a algunos Estados a mostrarse más o menos reacios en cuanto a la asunción de determinadas políticas o áreas de políticas por parte de la Unión, convirtiendo así las consecuencias asociadas al aumento de responsabilidades en los principales escollos para el avance de dicho proceso. Si a las diferencias interestatales unimos la heterogeneidad que existe en el seno de un buen número de Estados de la Unión (más acusada que la que encontramos en la inmensa mayoría de los países federales), no es de extrañar que a la hora de vislumbrar el modelo político hacia el cual se dirige Europa, pensemos en la idoneidad de implantar un tipo de federación que sea capaz de integrar las asimetrías nacionales.

## VI. Referencias bibliográficas

- BAREA, M.T. (1988): *La Comunidad Europea*. Servicio de Publicaciones Facultad CC. Económicas y Empresariales, Universidad Autónoma de Madrid.
- CASTELLS, A. (1988): «El proceso de descentralización del Sector Público en España», *Hacienda Pública Española*, nº 110/111.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1992): *Boletín de la Comunidades Europeas*, 10.
- COMUNIDADES EUROPEAS (1997): *El Tratado de Amsterdam*, dirección: <http://ue.eu.int/Amsterdam/es/amsteroc/es/treaty/treaty.htm>
- COURCHENE, T.J. (1993): «Reflections on Canadian federalism: are there implications for European economic and monetary union?», *European Economy: The economics of community public finance*, nº 5 .
- COSTELLO, D. (1993): «Community public finance in the perspective of EMU: Assignment rules, the status of the budget constraint and young fiscal federalism in Belgium», *European Economy: The economics of community public finance*, nº 5.
- CUADRADO ROURA, J.R. et al. (1992): «Política regional comunitaria: ventajas e implicaciones para España», *Economistas*, 66/67.
- FERNÁNDEZ, A. (1997): *Manual de Economía y Política de la Unión Europea*. Madrid, Trotta.
- FIES (1996): «Anexo Estadístico. Años 1975 a 1995», *Papeles de Economía Española*, nº 68.
- LAMO DE ESPINOSA, J. (1998): *La nueva política agraria de la Unión Europea*. Madrid, Encuentro.
- MOESEN, W.A. (1993): «Community public finance in the perspective of EMU: Assignment rules, the status of the budget constraint and young fiscal federalism in Belgium», *European Economy: The economics of community public finance*, nº 5.
- MURILLO (1999): «Grado de centralización fiscal en los países de la Unión Europea: un análisis comparado», *Comunicación en el VI Congreso de Economía Pública (Oviedo)*, 5–7 febrero.
- OCDE (1997): *Statistiques revenues*, pág. 47–58.
- REQUEJO, F. (1998): «Federalismo: sí, pero ¿para qué?», *El País*, 22 julio.
- ROMERO RODRÍGUEZ, J.J. y RODERO FRANGANILLO, A. (1993): *España en la CEE*:

- del Acta Única al Tratado de Maastricht*. Córdoba, Publicaciones ETEA.
- RUIZ-HUERTA, J. y GIMÉNEZ, A. (1990): «Índices de descentralización y distribución de la capacidad de decisión: una aplicación al caso español». *Papeles de Trabajo* 10/90 Noviembre. Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.
- SCHNEIDER, F. (1993): «The federal and fiscal structures of representative and direct democracies as models for a European federal union: some ideas using the public-choice approach», *European Economy: The economics of community public finance*, nº 5.
- SECRETARÍA DE ESTADO PARA LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1992): *Tratado de la Unión Europea* (TUE, textos consolidados de los Tratados Comunitarios), Madrid.
- SPAHN, B. (1993): «The design of federal fiscal constitutions in theory and in practice», *European Economy: The economics of community public finance*, nº 5.
- TAMAMES, R. (1996): *La Unión Europea*. Madrid, Alianza Editorial. 3ª edición.
- TASK-FORCE (1996): *Fiche thématique n°19 sur la subsidiarité et la répartition des compétences* (8ª puesta al día).
- THE PHILIP MORRIS INSTITUTE (1995): *¿Cómo pueden los electores de la UE hacer oír su voz?*. PMI.
- TINDEMANS (grupo) (1996): *Europa: usted elige*. Madrid-Barcelona-Méjico, Mundi-Prensa.
- VINER, J. (1966): *Comercio internacional y desarrollo económico*. Madrid, Tecnos, S.A.
- WERT, J.I. (1999): «El juego más divertido», *El País*, 20 junio.





*Revista de Fomento Social*, 54 (1999), 537-540

## Deuda externa

---

*En el mes de mayo pasado se reunieron los Superiores Provinciales de la Compañía de Jesús de toda Europa. Fruto de su trabajo en esos días elaboraron una carta dirigida a los ministros de economía del Grupo de los países más industrializados (G7) que se iban a reunir en Colonia.*

—————**CARTA DE LOS SUPERIORES PROVINCIALES DE LOS JESUITAS DE EUROPA**—————

### **A los Señores Ministros de economía del Grupo G7**

Como Superiores Provinciales de la Compañía de Jesús, queremos agregar nuestras voces a las expresiones de preocupación respecto al problema de la deuda que aflige a tantos países pobres. La mayoría de estos países se encuentran en África Subsahariana, pero otras regiones del mundo, del mundo, notablemente América Latina y el Caribe, se encuentran igualmente afectadas. Nuestros colegas jesuitas en los países del Tercer Mundo dan testimonio del impacto devastador de la crisis de la deuda, sobre todo en los sectores más empobrecidos.

## La montaña de la Deuda

En muchos países en vías de desarrollo, la deuda externa es inmensa. Por ejemplo, la deuda de los países del África Subsahariana alcanza los 220 mil millones de dólares. Esto representa \$ 365 por persona, mientras que el PNB por persona es tan solo \$ 308. En muchos países africanos, se gasta más en el servicio de la deuda que en salud y demás servicios sociales. La falta de fondos suficientes para los servicios sanitarios y el control de las epidemias se traduce en numerosas muertes, así como la incapacitación permanente de muchas personas como consecuencia una elevada tasa de analfabetismo. El dinero que debería gastarse en infraestructura básica, salud, protección del medio ambiente y desarrollo local se exporta a los países ricos. A veces, los programas de reestructuración, impuestos por instituciones financieras con sede en el Norte, han llevado a la desestabilización social y política.

El peso de la deuda perjudica gravemente el desarrollo de los países del Tercer Mundo. En África, casi la mitad de cada dólar que se gana en concepto de exportaciones, se gasta en la financiación de la deuda.

Aproximadamente la tercera parte de esta suma vuelve a los países acreedores. No debe sorprendernos que los gobiernos africanos se pregunten hasta qué punto les ayuda el aumento de sus exportaciones. Además, de cada dólar recibido en forma de ayuda, el 20% pasa a los acreedores privados. Esta situación frena la reforma de las finanzas públicas, pues los beneficios se pierden en la financiación de la deuda, en lugar de invertirse en los servicios básicos.

## Aspectos éticos

En la situación de necesidad extrema que existe ahora en África Subsahariana, América Latina, el Caribe y otras regiones, no podemos seguir insistiendo en la obligación ética de pagar la totalidad de la deuda internacional.

Aunque resulte difícil identificar con precisión a los responsables de la crisis de la deuda, sí podemos afirmar que las personas humildes no lo son, y ellas son las más afectadas. Entre los factores más importantes, se puede señalar el persistente déficit presupuestario de los Estados Unidos, que sostuvo una tasa de interés elevada en la década de los ochenta. Al mismo tiempo, hubo un colapso en el precio de las materias primas, y un aumento en el precio del petróleo. Todo esto llevó

a la desvalorización de las monedas locales, agravando más todavía el problema de la financiación de la deuda, que se calculaba en dólares.

En algunos países, el dinero prestado fue malgastado en proyectos grandiosos, favoreciendo a élites corruptas. Con frecuencia, estas mismas élites se mantenían en el poder debido a sus vínculos con una u otra de las superpotencias. A partir del colapso del bloque comunista, estos países han perdido la importancia estratégica, y han quedado abandonados a su suerte. A pesar de que los sectores más pobres de estos países no se vieron beneficiados con el dinero prestado, ahora sienten todo el peso de la deuda acumulada.

No habría que olvidar la obligación moral de los países del Norte de ayudar a los del Sur, debido al pasado colonial. No ha habido recompensa alguna por el gran saqueo de recursos materiales y humanos del que fueron objeto éstos. Además, las fronteras políticas impuestas por las potencias coloniales, sin tener en cuenta el factor étnico, han sido una causa importante de inestabilidad interna e internacional. La explotación comercial del Sur por parte del norte es un gran crimen, no solamente histórico, sino actual. Los países del Norte aprovecharon el Sur como fuente de materias primas baratas pero, debido a los elevados aranceles de los productos manufacturados, resulta muy difícil que los países del Tercer Mundo desarrollen su propia industria. Muchas entidades comerciales radicadas en el Primer Mundo logran controlar los precios del mercado mundial, perjudicando a los productores y agricultores del Tercer Mundo. En realidad, son los países del Norte los que tienen una gran deuda con los del Sur, y no a la inversa.

Nadie está obligado a ser condenado a la miseria para devolver el dinero a acreedores ricos, y menos todavía cuando la deuda ha sido contratada en circunstancias tan cuestionables. Al contrario, en una situación de tan extrema necesidad, la obligación moral de ayudar al prójimo exige que los países del Norte apoyen a sus vecinos del Sur. La anulación de la deuda impagable del Tercer Mundo puede significar algunos inconvenientes para los países del Norte, pero estos tampoco serán tan grandes.

## **Conclusión**

Como jesuitas, entendemos nuestra misión en términos del servicio de la fe, pero la promoción de la justicia, forma una parte ineludible de esta misión. No podemos sentirnos en paz con Dios mientras seguimos divididos entre nosotros mismos por

la desigualdad, la pobreza y las relaciones injustas. Por lo tanto, queremos apoyar sin reservas la «Campaña Deuda externa», y otras similares, que piden la anulación inmediata de la deuda impagable del Tercer Mundo. Pedimos que los países del Norte no se contenten con tal medida mínima, sino que se animen a lanzar una campaña concertada de apoyo a los países del Tercer Mundo en su búsqueda de un desarrollo sostenible. Además, pedimos a los países del Norte que se encarguen de ordenar su propia casa, buscando nuevos modelos de desarrollo que no dependan de políticas proteccionistas ni de la explotación de materias primas baratas provenientes del Tercer Mundo.



*Revista de Fomento Social*, 54 (1999), 541–545

# **Jornadas Interuniversitarias del Profesorado: una experiencia para el logro de una misión más compartida**

---

*La Revista de Fomento Social como entidad perteneciente a la Compañía de Jesús se ha hecho eco tradicionalmente de algunos acontecimientos de la vida de esta institución en España relacionados con el ámbito socioeconómico y universitario. Siguiendo esta trayectoria dos de los participantes presentan esta breve crónica de una iniciativa que ve la luz por primera vez en España y que congregó en Loyola a un colectivo de profesores que comparten el proyecto ignaciano distintivo de los centros universitarios de la Compañía.*

————— **A.C. MORALES (\*) y J.J. ROMERO, S.J. (\*\*)** —————

(\*) Participante en las Jornadas.

(\*\*) Miembro del Comité Organizador.

## Una iniciativa para compartir identidad y experiencia

Los días 15 al 19 de noviembre de 1999 se celebraron en el inigualable entorno de Loyola (Guipúzcoa), las *I Jornadas Interuniversitarias del Profesorado de Centros Universitarios de la Compañía de Jesús*, organizadas por la Comisión nacional correspondiente (COCESU), y en la que participaron una treintena de docentes pertenecientes a la Universidad de Deusto –tanto del campus de Bilbao como de San Sebastián–, la Universidad Comillas de Madrid, Instituto Químico de Sarriá, ETEA (Córdoba), INEA (Valladolid), la Escuela de Magisterio de la SAFA (Úbeda–Jaén) y CESTE (Santander). El lema del encuentro –*Participar en el Proyecto*– condensaba varios objetivos fundamentales. Por un lado, potenciar la comprensión de la espiritualidad ignaciana y de la misión de una Universidad de la Compañía de Jesús en el mundo de hoy. Por otro lado, favorecer la reflexión personal de la experiencia docente e investigadora y la expresión de ideas, vivencias y expectativas, y de esa forma promover el conocimiento y la relación interpersonal entre profesores de diferentes Facultades y Centros Universitarios.

## Profundizando en la identidad Ignaciana

El cumplimiento de estos objetivos se materializó en una apretada agenda semanal que combinaba conferencias de expertos, trabajo en grupo, reflexión personal, puestas en común, dinámicas grupales, celebraciones eucarísticas y visita a los lugares más emblemáticos. Tras una jornada introductoria centrada en una dinámica para la presentación de todos los participantes y la puesta en común de sus expectativas iniciales, dio comienzo la jornada del martes 16 de noviembre con una conferencia de J.M<sup>a</sup> Rambla Blanch S.J. sobre *La espiritualidad Ignaciana como fundamento de identidad en la misión de una Universidad de la Compañía de Jesús*. Su disertación trató de dilucidar el auténtico sentido de la palabra espiritualidad –una vida conducida por el Espíritu– más allá de los reduccionismos que la sitúan como algo alejado de la realidad de las personas, de las comunidades y de las instituciones. Partiendo de la experiencia de Manresa que marca la vida de San Ignacio, pues le ayuda a contemplar el mundo de otra forma, J.M<sup>a</sup> Rambla sitúa la espiritualidad ignaciana en las siguientes coordenadas: contemplada desde el *discernimiento* (arte de saber descifrar la realidad) y la

*síntesis* (dimensión de sentido); *mundana* (pegada a la realidad); *dinámica* (adaptada a su evolución), *antropocéntrica* (el mundo no es una realidad de contemplación sino de implicación); *penúltima* (la realidad siempre es mejorable). Estas coordenadas y su experiencia universitaria otorgan a la espiritualidad ignaciana en este contexto pleno sentido como medio para transformar el mundo. La honestidad, la unidad e integración de los fines y los medios, la apertura a lo religioso y la solidaridad serían entonces los principales rasgos distintivos de un centro universitario ignaciano.

En esa misma jornada el jesuita Juan Plazaola dio una conferencia sobre *Ignacio de Loyola: el hombre y el santo* en donde deshizo algunos mitos sobre su figura (militarismo, frialdad, carácter calculador...) insistiendo en una visión de hombre de su tiempo que contrasta con lo anacrónico de muchas de estas percepciones. No obstante, lo propuso como una persona enigmática y de contrastes que sólo pueden ser entendidos desde algunas claves como: su actitud de contemplación en la acción, su opción por elegir siempre lo mejor (el *magis*), su convicción de que la experiencia vital es la base de la formación, y que la adaptación a los nuevos tiempos lleva aparejado el riesgo a equivocarse. Esta visión profunda de algunos rasgos de la vida de San Ignacio se complementó con una visita explicativa guiada por los lugares donde vivió—dirigida y comentada por Miguel Echevarría S.J.—, y culminó con una eucaristía en la Capilla de la Conversión.

## **El desarrollo de la misión a través de la docencia y la investigación**

La jornada siguiente se centró el quehacer de un profesor en el contexto de una Universidad de la Compañía. La primera conferencia corrió a cargo de Gabriel Codina, Secretario de la Compañía de Jesús para la Educación, bajo el título *Misión de una Universidad de la Compañía de Jesús en el mundo de hoy: retos y líneas de futuro*. Las estadísticas que aportó sobre la dimensión cuantitativa de la realidad universitaria de la Compañía de Jesús hablan por sí mismas: un millón y medio de alumnos, 177 centros universitarios en 49 países, 70 universidades propiamente dichas, tres mil jesuitas y cincuenta y cinco mil colaboradores. Ante esta realidad el profesor Codina señaló los siguientes retos: preservar la identidad católica e ignaciana, profundizar en las estructuras de gobierno que faciliten el cumplimiento de la misión sin pérdida de identidad, y compatibilizar en la vida de los centros el cultivo de la fe y la promoción de la justicia.

Por la tarde se desarrollaron dos ponencias imprescindible para el análisis de la función de un profesor universitario. La primera versó sobre *La función docente en una Universidad de la Compañía de Jesús* y que fue desarrollada por José Juan Romero Rodríguez, S.J., profesor de ETEA y miembro del Consejo de Redacción de la Revista Fomento Social, y la segunda sobre *La actividad investigadora* corriendo a cargo de José Ramón Busto, decano de la Facultad de Teología de Comillas. En la primera ponencia el profesor Romero insistió en cuatro actitudes básicas: la necesidad de optar por la máxima calidad docente; de ser humildes frente a una visión totalizante de la docencia universitaria: la enseñanza de profesionales no es exclusiva del ámbito universitario; la necesidad de ser coherentes –la búsqueda de la verdad como finalidad– frente a una perspectiva excesivamente utilitarista del quehacer universitario–; y el resituar los procesos en el aprendizaje más que en la enseñanza. Posteriormente descendió al papel del profesor en aspectos tales como su calidad ética (el cómo), su lugar hermenéutico (desde dónde), y la conciencia de sus limitaciones (hasta dónde).

Por su parte el profesor Busto, partió de la premisa de que el profesor universitario debe investigar para enseñar aunque los diversos estudios empíricos constatan que se puede ser un buen docente pero un investigador mediocre, y al contrario. Insistió en que toda tarea investigadora requiere tiempo, medios, elementos vocacionales, incentivos personales y/o económicos, equipos estables, redes de cooperación. Sin embargo en el caso de un centro universitario ignaciano son fundamentales las prioridades (¿qué investigar? ¿para qué investigar?) desde las que establecer una adecuada planificación de las líneas a seguir.

### **Una mirada al pasado y una visita al presente**

La penúltima jornada tuvo dos momentos centrales. En la jornada de la mañana se desarrollaron dos ponencias. La primera corrió a cargo del historiador Manuel Revuelta González bajo el título *Reseña histórica de los Centros de Enseñanza Superior y Universidades de la Compañía en España* quien después de fijar los orígenes de este tipo de iniciativas, señalar la importancia de la *Ratio Studiorum*, estableció la evolución de las distintas concepciones de la misión de un centro universitario hacia sus alumnos (desde la salvaguarda de los valores tradicionales hasta la formación integral).

La segunda conferencia titulada *Los Centros de Enseñanza Superior y*

*Universidades de la Compañía en España* fue impartida por José María Abrego de Lacy, Rector de la Universidad de Deusto; señaló, por un lado, que el espíritu de servicio público—denominador común de la esencia en la colaboración laicos—jesuitas—realizado por centros privados en el campo de la enseñanza constituye una opción con sentido entre la oferta estatal y las otras ofertas privadas que entienden la enseñanza como un negocio. Por otro que los centros de enseñanza universitaria de la Compañía prestan un servicio eclesial fuera de los púlpitos al entroncar fe y cultura en el proceso docente.

Por la tarde los participantes de las jornadas se desplazaron al campus de Bilbao de la Universidad de Deusto para realizar una visita institucional, recorrer sus instalaciones y conocer las peculiaridades y el desarrollo del proyecto universitario a través de los distintos responsables académicos.

### **La universidad ignaciana como lugar de encuentro de jesuitas y laicos**

La última jornada estuvo jalonada de tres momentos significativos. En primer lugar una conferencia sobre *La participación de los laicos en la misión* a cargo de Isidro González Madroño S.J., Provincial de España que destacó el cambio de rumbo que supuso la Congregación General XXXIV de la Compañía en el cómo se entiende la misión—el desarrollo de las personas y de las culturas—y en el cómo desarrollarla—de manera compartida entre jesuitas y laicos—. En segundo lugar una evaluación de las jornadas, una puesta en común del impacto personal de las mismas—en general, muy positivo—y una exposición de propuestas organizativas para su continuidad en el futuro. Finalmente, el Provincial presidió la eucaristía que clausuraba solemnemente este encuentro.





*Revista de Fomento Social*, 54 (1999), 547–554

# XIII Reunión del Grupo Fomento Social

(Madrid, 11–12 diciembre 1999)

---

*Ildefonso CAMACHO LARAÑA (\*)*

---

El Grupo Fomento Social celebró su encuentro anual en la Casa de Espiritualidad de las Esclavas del Sagrado Corazón, en Madrid (c/. General Martínez Campos), el fin de semana 11 y 12 de diciembre pasados. Participaron en él 39 jesuitas que trabajan en actividades sociales.

El tema de fondo escogido para este encuentro fue: «Las ONGD y la cooperación al desarrollo: reflexión crítica sobre sus fortalezas y debilidades». La ponencia central corrió a cargo de M<sup>a</sup> Luz Ortega Carpio, Profesora de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales (ETEA, Córdoba). El encuentro se completó con la presentación de experiencias y comunicaciones por parte de

---

(\*) Profesor de la Facultad de Teología de Granada y de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales – ETEA, de la Universidad de Córdoba.

algunos de los asistentes, así como con un espacio de reflexión sobre las actividades y la identidad del Grupo Fomento Social.

### **El tema de fondo: «Las ONGD y la cooperación al desarrollo: reflexión crítica sobre sus fortalezas y debilidades»**

La ponencia de M<sup>a</sup> Luz Ortega y el debate que le siguió ocuparon toda la mañana del sábado 11. La exposición de la ponente comenzó definiendo lo que son las ONGD: organizaciones voluntarias sin fines de lucro, autónomas e independientes de los gobiernos, que gestionan recursos para financiar proyectos o acciones emprendidas dentro del ámbito de la cooperación para el desarrollo.

La pregunta central de su exposición giraba en torno a la legitimación de las ONGD: ¿quién o qué las legitima? Ni a forma jurídica, ya que adoptan formas diferentes; ni el tipo de miembros, que también es muy variable; ni siquiera los ingresos, donde se produce fuertes disparidades en cuanto a la proporción entre los recursos públicos y privados que manejan. La legitimación hay que buscarla en los gastos, porque es en ellos donde se refleja lo que las ONGD hacen, según el destino que dan a los recursos gestionados.

Los gastos de las ONGD, si se excluye la porción destinada a administración y funcionamiento de la propia organización, se destinan a dos grandes campos de actividades: la educación para el desarrollo y las actuaciones en los países empobrecidos.

*La educación para el desarrollo* se realiza, sustancialmente, en los países del Norte. Obedece a dos modelos bien distintos, que sirven para comprender mejor la identidad de cada ONGD: el modelo *asistencial* y el modelo *causal*. Si los objetivos del primero son la colecta de fondos y, muchas veces, la publicidad propia, los del segundo insisten en la formación sobre el tercer mundo y la divulgación de lo que es una ONGD. También en los medios más frecuentemente empleados hay contrastes: el primer modelo recurre a charlas y conferencias, así como a campañas genéricas; el segundo prefiere las campañas específicas. En general, las ONGD que responden al primer modelo buscan más el propio protagonismo y no se atienen tanto al Código de Conducta aprobado por la Coordinadora de ONGD de España en 1997.

Más recientemente algunas ONGD han comenzado a trabajar también en la educación formal. Pero de nuevo aquí se observan diferencias entre un modelo

y otro: el modelo asistencial prefiere las actividades puntuales y las asignaturas específicas, con preferencia dirigidas a los primeros cursos de la enseñanza; el modelo causal concentra su atención en la educación según ejes transversales, y se dirige al personal docente y a los alumnos mayores, incluidos los universitarios.

El segundo campo de acción, *las actuaciones en los países empobrecidos*, puede adoptar una doble dirección: ayudas de emergencia y proyectos a medio y largo plazo. En relación con estas actividades se propuso una tipología de las ONGD que identificaba tres modelos: modelo *asistencial*, modelo *de autosuficiencia*, modelo *de cambio estructural*.

- Las ONGD asistenciales actúan en situaciones de emergencia y con ayudas puntuales; su papel consiste en aportar servicios específicos de carácter asistencial, sin contar con la participación de los beneficiarios y concibiendo su actuación como sustitutiva de la del Estado.
- Las ONGD que funcionan según el modelo de autosuficiencia se dirigen a agentes locales con problemas específicos, acompañándolos para que consigan su propia autosuficiencia y contando más decididamente con su participación. Una veces actúan en sustitución del Estado, otras apoyándolo, en ocasiones incluso desde una estrategia de confrontación con él.
- Las ONGD que apuntan últimamente al cambio estructural centran sus proyectos en el desarrollo autosostenido con el objetivo final de fortalecer a la sociedad civil, que tiene que ser la protagonista de todos los proyectos. En relación con el Estado, unas veces se le apoya, pero otras se entra en confrontación con él.

Naturalmente las ONGD no siempre responden con exactitud a estos tipos. Pero puede observarse que algunas evolucionan desde un modelo hacia otro (del primero al segundo, o del segundo al tercero). En este sentido pueden enumerarse –y así acabó la exposición de M<sup>a</sup> Luz Ortega– hasta seis retos a los que se enfrentan las ONGD en el momento presente:

- 1º. Esclarecer su visión de la cooperación al desarrollo.
- 2º. Analizar permanentemente si su praxis está de acuerdo con el discurso teórico.
- 3º. Adaptar las pautas de actuación a los lugares de destino y a las culturas autóctonas.
- 4º. Ceder el poder a la contraparte (un proyecto que se prolonga más de 10 años es sospechoso...).

5°. Avanzar hacia el modelo de cambio estructural.

6°. Dejar de cooperar.

En el diálogo, que siguió a la ponencia durante toda la mañana del sábado, se abundó en dos líneas: la conveniencia de discernir qué tipo de ONGD era más adecuado para una verdadera cooperación, lo que podemos hacer desde nuestra posición del Norte en relación con todo esto. Se subrayó la necesidad de fortalecer el Estado, cuando no sencillamente contribuir a crearlo, aprovechando la capacidad de participación que existe en esos países. Eso supone un profundo respeto a las culturas y una clarificación de conceptos tales como solidaridad, desarrollo y autonomía de la sociedad civil. Por lo que a nosotros respecta, es importante clarificar qué tipo de ONGD queremos apoyar; pero, sobre todo, hay que afrontar el problema de nuestro cambio de mentalidad y de costumbres si deseamos que cambien esos países. Esto dio lugar a un animado debate sobre quiénes son los responsables del empobrecimiento y postración del Sur, si ellos mismos o últimamente nosotros desde el Norte.

### **Presentación de experiencias y comunicaciones**

A diferencia de encuentros anteriores, este año hubo una nutrida y variada presentación de experiencias y comunicaciones por parte de los miembros del Grupo. Ocuparon toda la tarde de sábado 11.

Las experiencias tenían que ver con el tema central de la reunión: las ONGD y la cooperación al desarrollo. Fueron seis en total:

1ª) JOSEP MIRALLES, *Intermón. Experiencia desde el patronato de la fundación*. Después de exponer la historia de Intermón y su reciente incorporación a OXFAM, destacó el valor de la presión política, por la que se había optado recientemente, y los resultados de la campaña del comercio justo en términos de concienciación social. Planteó, por último, tres interrogantes sobre líneas de actuación: ¿es preferible centrar la atención en la ciudad, hacia donde convergen grandes mayorías, o atender prioritariamente al campo?; ¿qué actitud tomar ante las situaciones de emergencia?; ¿hay que estar con los más pobres o es mejor concentrar los esfuerzos allí donde la sociedad civil está más desarrollada y ofrece más posibilidades?

2ª) ENRIQUE GARCÍA ALAMÁN, *La experiencia del Voluntariado Pedro Arrupe y del Voluntariado de Marginación Claver*. Se presentaron las rasgos más

característicos de ambos voluntariados, destacándose algunos puntos en los que se pone hoy predominantemente el acento: especialmente, la formación y la selección. También se subrayó, en el caso del voluntariado de tercer mundo, la importancia del seguimiento del voluntario una vez que ha concluido su experiencia.

3ª) MARCOS RECOLONS, *Relaciones entre ONGD del Norte y ONGD del Sur desde la experiencia de Bolivia*. Desde su experiencia en algunas ONG de aquel país propuso algunos puntos críticos de la colaboración: los condicionamientos que pesan sobre los proyectos, sobre todo como consecuencia de la institución que financia; la dispersión de instituciones y proyectos y la falta de coordinación; la excesiva burocracia a que se ven sometidos los proyectos; la tentación de cortoplacismo; la importancia del desarrollo de la sociedad civil. Insistió después sobre algunas convicciones adquiridas desde la experiencia: la prioridad que había que dar a la educación y a la participación, la importancia creciente de la presión política.

4ª) ALBERTO GUERRERO, *La ayuda humanitaria. No basta la buena voluntad: el caso de la ambulancia de Burundi*. Presentó un caso que el autor vivió cuando estuvo como cooperante en Burundi. En él se pone de manifiesto lo delicada que es la cooperación y la atención que hay que prestar a las condiciones culturales y sociales del lugar, sobre todo debido al carácter temporal de esta cooperación.

5ª) ÍÑIGO ARRANZ, *Proyectos de colaboración con México*. Fue ésta una experiencia de colaboración puntual (3-4 semanas), promovida desde el Centro Fonseca de la Compañía de Jesús en La Coruña. Su objetivo era la contribución de carácter multidisciplinar al desarrollo rural en algunas zonas campesinas e indígenas de México. Las actividades se desarrollaron especialmente en el terreno educativo, buscando potenciar la capacidad de los sujetos sociales para definir sus propios proyectos de vida.

A diferencia de estas cinco experiencias, las comunicaciones que se presentaron a continuación tuvieron un carácter más variado. Fueron en total seis:

1ª) JOSEP MÀRIA, *Red jesuita sobre globalización*. Se trata de un proyecto coordinado desde la Universidad de Georgetown (Washington) cuyo objeto es estudiar los efectos de la globalización económica sobre las culturas. Estos efectos se han investigado a través de 40 historias, que han sido recogidas y que ahora están siendo analizadas para valorarlas y llegar a una serie de recomendaciones. La finalización está prevista para el año 2001.

2ª) DANIEL IZUZQUIZA, *Reunión de los jóvenes jesuitas europeos en el*

*apostolado social*. Se dio cuenta de un encuentro de agosto pasado en Bruselas de 25 jesuitas que buscaban analizar las posibilidades de trabajar en actividades sociales en el contexto de la Europa de fin de milenio y de las orientaciones actuales de la Compañía de Jesús.

3ª) LLUIS RECOLONS, *El encuentro de Nueva Delhi sobre población y pobreza*. Este encuentro reunió en octubre pasado a 24 jesuitas y colaboradores de 15 países. Ha sido el primer encuentro físico de un grupo que viene funcionando como red desde los años de la preparación de la Conferencia de El Cairo (1994). El objeto del encuentro fue estudiar las circunstancias del desarrollo demográfico hoy y la realidad de la pobreza mundial en el marco de la globalización, para profundizar en las relaciones entre ambas evitando la simplificación de que el crecimiento de la población es causa de la pobreza.

4ª) JAVIER GOROSQUIETA, *Una losa que aplasta a los más pobres: la deuda externa*. En sintonía con la campaña actual «Deuda externa, ¿deuda eterna?» analizó tres iniciativas diferentes puestas en práctica por España para conversión de la deuda contraída con nuestro país por Mozambique, Nicaragua y Marruecos. Se destacaba así, no sólo las múltiples fórmulas que están surgiendo para abordar tan complejo problema, sino la preferencia por la conversión en lugar de la mera condonación, que el autor comparte con muchos otros.

5ª) JOSÉ JUAN ROMERO, *El síndrome de la fatiga del donante*. Partiendo de su experiencia en Nicaragua intentaba definir el alcance y las causas de esa «fatiga del donante» buscando el testimonio de personas especialmente comprometidas en este terreno. Después de pasar revista a algunas de las posibles causas, hacía una propuesta a modo de tesis: no hay desarrollo sin buen gobierno. Frente al discurso, tan en boga hoy, de que hay que reducir el Estado, desde la experiencia de aquellos países es urgente afirmar que lo que en ellos falta es un verdadero Estado, un «buen gobierno».

6ª) JOSÉ IGNACIO GARCÍA JIMÉNEZ, *El marketing con causa. Entre la «oportunidad estratégica» y la responsabilidad social*. Analizó el caso más conocido de esta modalidad de marketing: la campaña publicitaria de la marca de cigarrillos «Fortuna» de destinar el 0,7% para ayuda al tercer mundo, la decisión de dos ONG de aceptar ese dinero para financiar sus actividades, la protesta de la Plataforma del 0,7. Después de analizar la actuación de los dos agentes principales implicados, las ONG y las empresas, ofreció algunas reflexiones críticas sobre este tipo de prácticas.

## El Grupo Fomento Social: identidad y tareas

La mañana del domingo 12 se dedicó casi enteramente a reflexionar sobre la historia del Grupo y su inserción en el apostolado social de la Compañía de Jesús. Se continuaba así la reflexión que ya se iniciara en el encuentro del año pasado.

Las conclusiones de este año muestran una franca continuidad con las del pasado año, aunque se avanza en algunos aspectos:

- El Grupo Fomento Social es un grupo abierto a todos los jesuitas que, estén en actividades sociales o no, tengan una conciencia social explícita, como respuesta a la misión de la Compañía de servicio de la fe y promoción de la justicia.
- El Grupo Fomento Social no es una comisión que realiza con eficacia tareas concretas que se propone o le son encomendadas. Es más bien un foro de encuentro y de intercambio, donde se refleja la pluralidad de los jesuitas y donde se expresa con libertad y se confronta con otros nuestra forma de afrontar los problemas de la sociedad. Esta voluntad de encuentro, tan significativa en la historia del propio Grupo, ha contribuido a eliminar barreras y a crear un espacio de libertad.
- El Grupo Fomento Social es un lugar de encuentro entre la reflexión y la acción, entre los que se dedican más preferentemente al estudio y los que se ocupan en actividades sociales, buscando que sea una experiencia común de cercanía a la realidad y de inserción la que constituya el lugar hermenéutico en el que nacen y se desarrollan nuestras ideas y nuestras iniciativas.
- Manteniendo el valor esencial del Grupo Fomento Social como foro de encuentro, cabe preguntarse si se puede esperar de él algo más: un cierto influjo indirecto sobre las instituciones a través de los jesuitas que son miembros del Grupo (aunque lo son a título meramente individual) y trabajan en dichas instituciones (centros superiores, revistas, centros fe–cultura, etc.); una contribución para elaborar líneas comunes que ilumine a las instancias de gobierno en la Compañía, a las instituciones, a los que están en formación...; la posibilidad de que se formen pequeños grupos de trabajo para temas concretos.

## **Conclusión**

En encuentro terminó con la asamblea estatutaria del Grupo, en la que se hizo la evaluación de la sesión de este año. Se decidió también que el año próximo el encuentro se tenga con ocasión de las Jornadas Sociales de la Compañía de Jesús, que se celebrará en Alcalá de Henares los días 8 al 10 de diciembre de 2000.



Revista de Fomento Social, 54 (1999), 555-566

---

## RECENSIONES

---

### SOCIOLOGÍA

---

RUIZ OLABUÉNAGA, J. I.; RUIZ VIEYTEZ, E. J.; VICENTE TORRADO, T. L. (1999) *Los inmigrantes irregulares en España. La vida por un sueño*, Universidad de Deusto, Bilbao, 343 págs.

---

Si algo quieren dejar claro los autores de este estudio es la diferencia radical que existe entre los inmigrantes legales y los ilegales. En este sentido formulan el objetivo que se han propuesto en relación con los "sin papeles": "el rescate de su historia y su verdad" (pág. 23).

Este estudio se inserta dentro de un proyecto de alcance mundial promovido por el Servicio Jesuita de Refugiados. En Europa se ha llevado a cabo en el Reino Unido, Alemania y España. Y en nuestro país se ha encargado de la coor-

dinación el Instituto de Derechos Humanos de la Universidad de Deusto, con el que han colaborado otras cuatro instituciones: Migra Studium (de Barcelona), el Instituto para las Migraciones de la Universidad Comillas (Madrid), ETEA (Córdoba) y Murcia Acoge.

El enfoque del trabajo no es cuantitativo, sino cualitativo. Por eso se basa en más de un centenar de entrevistas a inmigrantes ilegales para reconstruir su historia y su realidad. Dichas entrevistas se han realizado en cinco entornos diferentes: Cataluña (región metropolitana de Barcelona y provincia de Girona), Madrid (ciudad y entorno), Murcia (provincia), Andalucía (Málaga, Córdoba, Almería) y las tres provincias vascas. Los entrevistados son de diferente origen: magrebíes, latinoamericanos, subsaharianos, chinos y europeos del Este. Trece de dichas entrevistas son reproducidas total o parcialmente en el último anexo (págs. 217-343); otros muchos

pasajes de las mismas se reproducen a lo largo de toda la obra.

El objetivo de las entrevistas no consiste sólo en descubrir la situación actual; se busca más bien reconstruir un proceso que arranca del proyecto inicial y los móviles que estuvieron en el origen de la aventura, estudia después el paso a la situación de irregularidad y sus consecuencias, para analizar finalmente cómo viven las perspectivas de futuro. Todo ello se enmarca en un intento de tipología que combina dos variables: los móviles iniciales y la situación más o menos definitiva en que se encuentra el ilegal tras varios años de itinerario migrante. Esta tipología contribuye a mostrar la variedad de situaciones existentes para huir de la tendencia a simplificar los hechos.

En cualquier caso esta inmersión en la historia y la realidad del “sin papeles” sale al paso y contrasta de forma llamativa con los estereotipos dominantes en la sociedad que los recibe (en este caso, la española). Dos son los estereotipos que el estudio destaca y combate. El primero es el del inmigrante como portador o creador de problemas sociales, como víctima o como delincuente innato: debe ser sustituido por el de actor social, promotor de cambios sociales profundos. El segundo es el del inmigrante como un coste social que la sociedad receptora ha de pagar a fondo perdido: también éste debe ser sustituido, ahora por un enfoque que insista más en el ideal democrático de igualdad entre individuos y grupos sociales con idén-

ticos derechos y obligaciones. Estos estereotipos condicionan la Ley de Extranjería de 1985 (el estudio estaba concluido antes de la recientemente aprobada) y toda la posterior normativa para extranjeros, tan marcada por el proceso de integración europea y la preocupación consecuente por el control de las fronteras.

Aunque el estudio analiza el derecho de extranjería en España, tal como se ha configurado en estos últimos años (págs. 53-78), el centro de la investigación está en la realidad del inmigrante como ciudadano irregular, lo que le obliga a entrar en el mundo de la emergencia, de la subsistencia, de la marginación social, de la eventualidad y de la indefensión social: llega a vivir así en la condición de *opacidad social*, a la que el estudio denomina *muerte cívica*, y que es precisamente lo que distingue al inmigrante ilegal del legal. Esta condición de opacidad social y muerte cívica es el tema que más detenidamente se analiza (págs. 135-173), describiendo cómo afronta desde ahí el inmigrante las necesidades cotidianas de supervivencia social y cómo se desarrollan sus relaciones con las instituciones. Todo esto se complementa, por fin, con la obsesión por el futuro, otro de los rasgos característicos del inmigrante irregular.

Los autores, que son los tres profesores de la Universidad de Deusto en las facultades de Derecho y de Ciencias Políticas y Sociología, no quieren presentar una versión melodramática de esta realidad, pero los testimonios que adu-

cen y las consecuencias que extraen del análisis de las entrevistas permiten percibir la gravedad y el dramatismo humano de un mundo que permanece tan (culpablemente) ignorado para la sociedad establecida.

Ildefonso Camacho Laraña, S.J.

## PENSAMIENTO SOCIAL CRISTIANO

---

SORGE, B. (1999), *La propuesta social de la Iglesia*, BAC, Madrid, 272 págs.

---

El P. Bartolomeo Sorge, jesuita italiano, fue director del Instituto de Formación Política «Pedro Arrupe» en Palermo, en el difícil contexto de la lucha contra la mafia. En dicho contexto alentó a muchos cristianos a reflexionar sobre las posibilidades de acción política y a comprometerse en ella. Su conocimiento de la Doctrina Social de la Iglesia le aportó un elemento utilísimo en esa tarea. La obra que aquí se presenta estuvo concluida en su edición italiana antes de que asumiera la responsabilidad que ahora le ocupa de Director de la revista de estudios sociales de los jesuitas italianos, «Aggiornamenti Sociali».

El libro está dividido en tres partes, que se refieren sucesivamente al *discurso social*, a la *propuesta social* y a la *presencia social* de la Iglesia. Ese esca-

lonamiento expresa bien ya el alcance de la Doctrina Social, cuyo objetivo último no es un saber teórico, sino una propuesta teórico-práctica que ilumina la presencia de los cristianos en una sociedad plural. Pero para llegar a este nivel de la presencia Sorge se detiene en la primera parte de su obra en diseñar un esquema de las fases por las que ha pasado el discurso social de la Iglesia desde final del siglo XIX hasta hoy.

Distingue así cuatro etapas:

1ª) La ideología católica (1891–1931). En ese tiempo la Iglesia se muestra interesada por los problemas del mundo obrero, pero carece todavía de una visión global de la nueva sociedad que está naciendo. La respuesta permanece anclada en el antiguo modelo de cristiandad, al que se defiende con todas las fuerzas: según él, se sigue postulando que la sociedad debe mantenerse bajo la guía de la Iglesia, en el seno de la cual los católicos están llamados a cumplir pasivamente las directrices de la jerarquía.

2ª) La «nueva cristiandad» (1931–1958). Frente a los dos grandes modelos en liza, capitalismo y socialismo, la Iglesia propone una tercera vía, inspirada en la «civilización cristiana», propuesta que tiene mucho de nostalgia del modelo medieval (en la línea del tradicionalismo católico y del intransigentismo). Pío XII comenzará a hablar de una «nueva cristiandad», convencido que no es posible ya una mera restauración del pasado. El influjo de Jacques Maritain es decisivo en este período, inclui-

do los años que preceden inmediatamente al Vaticano II. Mientras que el modelo medieval tenía un carácter sagrado, el maritainiano es profano; mientras para la cristiandad medieval la realidad temporal tenía sentido de instrumento y de medio en referencia a la realidad espiritual, para Maritain la realidad temporal tiene su propia autonomía que hay que respetar sin poner en tela de juicio el primado de lo espiritual; por eso no se trata de realizar un Estado cristiano, sino un «Estado laico cristianamente constituido», y en él la fe ha de orientar la cultura, pero sin identificarse con ella.

3ª) El diálogo (1958–1978). En el marco de los grandes cambios derivados de la crisis de las ideologías y de los procesos de mundialización, el Vaticano II va a significar el final de una concepción clerical de la Iglesia, el reconocimiento de la responsabilidad y autonomía de los laicos en el compromiso temporal.

4ª) La profecía (1978–1996). En un tiempo marcado por la calidad, más que por la cantidad, Juan Pablo II hace una apuesta decidida por los valores y se centra en la persona humana, más allá de las diferencias culturales y por encima de los diferentes sistemas políticos, económicos y sociales. De este modo, la Iglesia vive una fase profética. Su discurso social, en respuesta a los desafíos éticos fundamentales de nuestro tiempo, es esencialmente el «anuncio profético» del Evangelio de la vida, del Evangelio del trabajo y del Evangelio de

la caridad.

El paso decisivo en este proceso es, sin duda, el Vaticano II, porque pone las bases para resituar a la Iglesia en el seno de un mundo plural, incluso en lo religioso, y muchas veces «neopagano». En este nuevo contexto –en el que el neopaganismo ha roto la relación entre cultura, ética y religión difundiendo una visión materialista y secularizada de la vida y de la sociedad– la Iglesia, pasado el tiempo de la cristiandad, vuelve a ser «pequeña grey»: *Esta es, pues una realidad: la Iglesia y los cristianos son hoy una exigua minoría en una sociedad y una cultura ampliamente des-cristianizadas y neopaganas. Pero, para la Iglesia, «ser minoría» no es un mal; es su condición natural. Siempre que el que se declara cristiano lo sea de verdad, de manera auténtica y creíble. En efecto, la Iglesia –«pequeña grey» (Lc 12,32)– no ha nacido para ser masa, sino para ser levadura. Siempre que, en el curso de los siglos, ha querido ser mayoría o hacerse rica y poderosa, el Espíritu que la guía se encarga de conducirla de nuevo a la pobreza y a la pureza de sus orígenes* (pág. 93).

Pero este libro se sitúa en una fase histórica posterior al Concilio: la del final del siglo. En este momento se han acentuado ciertos rasgos de entonces, y ello supone nuevas tentaciones para la Iglesia pero también nuevas oportunidades. Las tentaciones más importantes son tres: la fuga mundo, el integristismo, el reducir la religión a un vago sentido de

trascendencia. Las oportunidades derivan de la caída de las ideologías, del derrumbamiento de los muros (el de Berlín, en primer lugar) y de los procesos de mundialización.

La aportación primera de la Iglesia iría en la línea de una cultura política común, a la que subyace un sentir moral común con el apoyo último de una conciencia religiosa. Esta cultura ética común, que la Iglesia cree apoyar y esclarecer desde la revelación, tendría cuatro elementos: *ante todo, el primado de la persona humana con su dignidad trascendente; después, la solidaridad, entendida como comunión fraterna por el bien de todos; en tercer lugar, el principio de subsidiariedad, que funda el derecho y el deber de participar responsablemente en las decisiones comunes; en cuarto lugar, el principio del bien común, entendido también como salvaguarda de la calidad de la vida humana, no sólo como ecología ambiental (...), sino también como «ecología espiritual»* (pág.104). Más en concreto, Sorge formula «la nueva cuestión social» en estos términos: *¿es posible (o es una utopía) conjugar eficiencia económica, libertad política y cohesión social? Prácticamente se trata de afrontar y resolver el nudo de relaciones entre mercado, Estado y sociedad civil* (pág. 125).

Pero lo que a Sorge le preocupa sobre todo es la *presencia social de la Iglesia*, y cómo concretarla en una sociedad plural y laica. Ese es el gran reto de toda la época moderna, que la Iglesia siempre

ha tenido dificultades, no ya para resolver, sino incluso para plantear adecuadamente. Sorge lo hace a través de sucesivos pasos.

El primero es la distinción entre presencia de la Iglesia como comunidad cristiana y presencia de los laicos. A él le interesa sobre todo esta segunda. Estas dos formas de presencia las concibe en relación con dos ámbitos distintos, que responden a dos maneras de entender la política: la Política, con mayúscula (en el sentido de cultura política, que incluye actividades sociales y asistenciales, nacidas del compromiso social según diversas motivaciones), política, con minúscula (la praxis de los partidos, de los sindicatos, del gobierno, y los programas que pretenden ser la traducción técnica de los valores, necesidades y aspiraciones de la sociedad civil para ser coordinados con vistas al bien común). Pues bien, esta política partidista es el campo propio de los laicos, dentro de una opción sociopolítica en el sentido estricto; a la comunidad cristiana o a la Iglesia como institución, en cambio, le corresponde una opción religiosa (que responde al sentido de la Política con mayúscula).

Un segundo paso concreta las *razones* y los *criterios* para el compromiso político de los laicos.

Hay *razones* de carácter histórico (como es la importancia determinante que la política tiene en la vida del hombre y de la sociedad), mientras que otras son de carácter teológico (fundamentalmente, la conciencia de que la promo-

ción humana es parte integrante de la evangelización).

Más importantes son los *criterios* para actuar como laicos cristianos en el terreno político. Tres son los más importantes:

1) La coherencia con los valores del Evangelio, coherencia que ha de ser subjetiva (vivida) y objetiva (en conformidad con los presupuestos de la Iglesia).

2) El respeto a la laicidad de la política, de acuerdo con la autonomía de las realidades temporales, reconociendo su propia consistencia ontológica, su propia verdad y bondad, así como sus finalidades, leyes e instrumentos propios. Esto significa que no se puede deducir directamente de la fe un modelo político de sociedad, de gobierno o de partido.

3) La responsabilidad autónoma de las propias opciones. Los laicos no son meros ejecutores pasivos de las disposiciones de la jerarquía en el campo social. Es más si asumen responsablemente sus propias opciones estarán en mejores condiciones para ayudar a los pastores a la elaboración de la doctrina social.

El tercer paso se refiere a la necesaria unidad de los católicos en medio de esta pluralidad que es consustancial a la política. Por una parte, este pluralismo de nuestro mundo puede acarrear una pérdida de identidad y de sentido de pertenencia; por otra, una cultura policéntrica como la nuestra hace imposible circunscribir a una plataforma única la presencia política de los católicos. Si queremos buscar un equilibrio entre

ambos aspectos parece necesario dar vida a ámbitos de encuentro y diálogo, de reflexión y formación, capaces de fundar una amplia convergencia moral, entendida como unidad en la diversidad.

Esta unidad en la diversidad exige lo que Sorge concibe como un «área cultural cristianamente orientada». Esta propuesta va más allá de la unidad sustancial y ontológica, que se realiza en el plano de la fe y de la comunión eclesial, y también de la unidad en torno a unos valores irrenunciables para todo cristiano. Podría definirse, a partir del pluralismo de asociaciones y movimientos donde los cristianos se integran, como *un área nueva de unión, entendida como lugar de diálogo, de debate y de crecimiento común, que permita elaborar (abriéndose también a todos los hombres de buena voluntad) una propuesta cultural orientada cristianamente, para favorecer la convergencia y el consenso en torno a valores fundamentales comunes* (pág. 240). Este área ha de ser cultural: autónoma y distinta del área eclesial, no promovida por la jerarquía, fruto de la libre unión de los fieles laicos. Lejos del antiguo «mundo católico», se configurará más de acuerdo con la imagen de la levadura en la masa.

Como se ve, el libro de Bartolomeo Sorge va más allá de una mera presentación teórica o histórica de lo que ha sido la Doctrina Social de la Iglesia. No ignora estas dos dimensiones, sino que las desarrolla con amplitud y competencia. Pero no se queda en ellas: las toma, más

bien, como base para diseñar un modelo de presencia de los católicos en la vida política entendida en un sentido amplio. Ese es su objetivo último. Y creo que se aborda bien el problema real, no sólo con las aportaciones insustituibles del Concilio, sino con los nuevos elementos que nos suministran los años más recientes.

Ildefonso Camacho Laraña, S.J.

## CIENCIA POLÍTICA

---

PORRAS NADALES, A.J. (Dir.) (1998), *El Parlamento de Andalucía: Claves de un proceso institucional*, Parlamento de Andalucía, Sevilla, 302 págs.

---

El presente libro constituye un informe elaborado por un grupo de expertos en Derecho Constitucional dirigidos por el profesor Antonio Porras Nadales, destacado especialista en los estudios relacionados con la estructura política de la Comunidad Autónoma Andaluza. El informe fue realizado a petición de la Mesa del Parlamento de Andalucía, que pretendía promover una reflexión sería e independiente sobre la labor realizada por el Parlamento andaluz en el decimoquinto aniversario de su constitución.

El libro que reseñamos sigue un esquema expositivo claro y perfectamente definido. Comienza con un capítulo in-

troductorio que describe sucintamente los avatares de la vida política de la Comunidad Autónoma Andaluza: los primeros impulsos autonómicos, el diseño institucional, los desafíos principales a los que se enfrentaba la recién nacida institución parlamentaria, las directrices políticas esenciales que marcaron las distintas legislaturas. El capítulo termina destacando lo que, en opinión de los autores, constituyen las principales pautas que reflejan lo que ha venido a ser un “un proceso constructivo de aprendizaje parlamentario”: el predominio creciente de debates parlamentarios de tipo sectorial y especializado en detrimento de debates de tipo más general y retórico con fuerte carga ideológica; la presión permanente del Parlamento por tener una mayor presencia en los nombramientos institucionales; y la tendencia a acelerar “la gestión de agenda o *timing* de la Cámara sobre temas o asuntos de actualidad”.

En el *capítulo I*, titulado “Estructura y composición: el Reglamento”, se analiza la estructura y composición que el Parlamento ha tenido en cada una de las legislaturas ya concluidas. Asimismo se pone de relieve la regulación que sobre los sujetos parlamentarios, la organización interna del Parlamento, las funciones del Parlamento y las reglas generales de funcionamiento de la Cámara han establecido los tres Reglamentos que han regido el Parlamento andaluz.

El capítulo II lleva por título “La función legislativa en el Estado autonómico”, y aborda la producción normativa

que ha tenido lugar en los 17 parlamentos autonómicos españoles desde su creación. Resultan de gran interés las conclusiones que se extraen respecto a las características que concurren en esta actividad legislativa, tanto en lo referente a las materias objeto de regulación como en lo concerniente a la determinación del tipo de estrategia técnico-jurídica que utiliza el legislador autonómico para perseguir los objetivos programáticos formulados a nivel político. Constituye un capítulo muy clarificador de lo acontecido en nuestro país en lo que se refiere a las características que concurren en la legislación que dimana de los parlamentos autónomos.

En el capítulo III se analiza de forma específica “La actividad legislativa del parlamento de Andalucía”. En el mismo se exponen ordenadas por legislaturas las leyes aprobadas por el Parlamento, las enmiendas a la totalidad presentadas por los grupos de la oposición (lo que viene a reflejar el rendimiento legislativo de la oposición en su dimensión global), los proyectos de ley decaídos o retirados (lo que puede considerarse como el “rendimiento ‘negativo’ de la Cámara”), y las proposiciones de ley a través de los cuales los grupos de la oposición formulan sus “proyectos de diseño legislativo”. El capítulo concluye con una exposición de las leyes del Parlamento de Andalucía que han sido cuestionadas ante el Tribunal Constitucional por su posible inconstitucionalidad.

El capítulo IV se dedica a estudiar las

otras grandes funciones que tiene el Parlamento de Andalucía: las de debate (tanto en pleno como en comisiones) y control (a través de interpelaciones, mociones, preguntas orales y escritas). Resulta sugerente el análisis de las proposiciones no de ley, concebidas como estadio intermedio entre las funciones generales de debate y las estrictas funciones de control. Especial interés tiene la explicitación de las pautas de evolución que las funciones de debate y control han tenido en los quince años que se analizan.

El último capítulo, cuyo título es “Centralidad institucional y desarrollo democrático”, analiza en primer lugar las medidas que el Parlamento de Andalucía ha adoptado a través de la legislación de incompatibilidades y el denominado Registro de Intereses con el objeto de someter a control a la “clase política”. Asimismo se estudia la figura del Defensor del Pueblo de Andaluz, la Cámara de Cuentas de Andalucía y la Oficina Presupuestaria en tanto constituyen instituciones externas de control de la actividad política andaluza. En segundo lugar se estudian y valoran las innovaciones que ha introducido la Cámara andaluza para fomentar la participación directa de los ciudadanos y grupos sociales: audiencias a sectores sociales, preguntas de iniciativa ciudadana, etc. El capítulo y la obra concluyen con unas consideraciones finales sobre la forma de gobierno que se ha venido configurando en Andalucía en la sesquidécada que es objeto de estudio, plan-

teándose asimismo algunas alternativas que pueden suponer un “avance innovativo y sustancial hacia la democracia del futuro”.

En resumen, nos encontramos ante un trabajo de indudable rigor y profundidad. Tremendamente útil para conocer con detalle lo acontecido políticamente en Andalucía en los últimos quince años. Que permite al lector formarse una idea muy fundamentada no sólo de una secuencia o sucesión de hechos perfecta-

mente sistematizados y expuestos, sino también de la valoración que desde la ciencia política se hace de los mismos, siempre a partir de la independencia y rigor de los autores. Entiendo por ello que los autores de la obra han cumplido plenamente con el encargo que les hizo el Parlamento andaluz de realizar una reflexión seríe e independiente sobre la actividad del Parlamento de Andalucía.

Julio Jiménez Escobar

**DERECHOS HUMANOS**

MARZAL A. (1999), *Derechos Humanos del migrante, de la mujer en el Islam, de la injerencia internacional y complejidad del sujeto*, J.M. Bosch Editor y ESADE, Barcelona.

El libro es una agrupación de ponencias presentadas en el Seminario Permanente de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho (ESADE) de la Universidad Ramón Llull. El seminario, dirigido por Antonio Marzal, que prologa el libro, se desarrolló durante el curso 1996/97.

Pese a que se abordan tres temas distintos en los que intervienen diferentes autores, el libro tiene unidad puesto que plantea el tema de los derechos humanos de los sujetos concretos en sus realidades complejas, es decir, la protección o desprotección efectiva de los derechos proclamados y reconocidos.

Desde este punto de vista se analizan, en la primera parte, los derechos humanos del migrante en cuanto extranjero. Las fronteras nacionales a los derechos humanos y la exclusión del «extranjero» de los derechos atribuidos a los ciudadanos de un país.

El segundo de los temas abordados en el libro es el de los derechos humanos de la mujer en la cultura del Islam. El

tema toca un aspecto esencial de los derechos humanos que es el de su universalidad. ¿Son universales los derechos humanos? Los ponentes plantean en este caso distintos puntos de vista; por una parte la necesidad de los países árabes de aproximar sus valores a los de occidente y por otra la necesidad de contemplar la diversidad cultural para evitar una nueva colonización.

El tercer tema del seminario trata de los abusos de poder de los estados que impiden el ejercicio de los derechos de las víctimas en situaciones de catástrofes humanitarias. En definitiva el derecho de las víctimas en el derecho internacional contemporáneo y la necesidad de una regulación distinta de la actual.

En resumen, un libro cuya lectura recomendamos por su actualidad, por el rigor de los temas tratados y por su enfoque, la desprotección de los sujetos de los derechos humanos en las realidades complejas del mundo contemporáneo.

Luis Godoy López

## PROBLEMAS DE LA SOCIEDAD INTERNACIONAL

MAYOR ZARAGOZA, F. (1999), *Los nudos gordianos*, Galaxia Gutemberg, Círculo de Lectores, Barcelona, 200 págs.

Este pequeño libro, a modo de testamento espiritual precisamente cuando deja –transcurridos 12 años– su cargo de Secretario General de la UNESCO, recoge las maduras reflexiones de Federico Mayor Zaragoza sobre los grandes problemas de la humanidad.

Escrito desde una perspectiva global –en el mejor sentido de la palabra– y con la vista puesta desde su privilegiada atalaya de la UNESCO en los retos principales del planeta que constituyen otros tantos pequeños capítulos: desequilibrios y asimetrías en la aldea planetaria; población, medio ambiente y desarrollo; renovación democrática y participación ciudadana; la paz amenazada; nuevos retos y seguridad colectiva; las prioridades de la UNESCO; las claves del futuro (I y II); y hacia una cultura de la paz.

El libro va precedido de un económico prólogo del expresidente del gobierno Adolfo Suárez.

En resumen, esta obra de síntesis constituye una muy provechosa meditación escrita por una persona autorizada e ilustrada, con algunos ribetes de predicador apasionado y utópico.

José J. Romero Rodríguez S.J.

## DERECHO TRIBUTARIO

PEDREIRA MENÉNDEZ, J. (1998), *Régimen tributario de las fundaciones en la Ley 30/1994: condiciones para su obtención*, Aranzadi, Pamplona, 150 págs.

La Ley 30/1994, de 24 de noviembre, de Fundaciones e Incentivos Fiscales a la Participación Privada en Actividades de Interés General ha sido uno de los textos legislativos más esperados por el sector de las entidades no lucrativas. Sin embargo el ámbito subjetivo de esta Ley, por lo que a su contenido tributario se refiere, sólo afecta a las entidades no lucrativas que adoptan la forma jurídica de fundación o de asociación de utilidad pública que cumplan con un considerable número de requisitos de muy diversa naturaleza.

Pese a no alcanzar la aplicación de la Ley a todo el sector no lucrativo, es indudable que la misma tiene gran significación para las entidades que, cada vez con más frecuencia, adoptan la forma jurídica reseñada para desarrollar actividades de asistencia social, cívicas, educativas, culturales, deportivas, de defensa del medio ambiente, sanitarias, de cooperación al desarrollo, etc. Ello es así porque los beneficios fiscales contemplados afectan a tributos que por su carácter periódico (el Impuesto sobre Sociedades, el Impuesto sobre Bienes Inmuebles y el Impuesto sobre Activida-

des Económicas) pueden resultar –de no aplicarse los beneficios fiscales– especialmente onerosos.

En el libro que reseñamos se realiza una síntesis muy pedagógica del alcance de tales beneficios fiscales, aunque el mayor valor de la obra radica en el detallado y riguroso análisis de los requisitos que deben cumplir las fundaciones para gozar de ellos. Indudablemente nos encontramos ante la publicación que con más profundidad y claridad aborda todo el complejo entramado de condiciones que las entidades fundacionales deben cumplir para disfrutar del régimen fiscal que establece la Ley 30/1994. Esta característica convierte a este libro en un instrumento de gran utilidad tanto para los estudiosos del régimen tributario de las fundaciones como para todos los gerentes de entidades no lucrativas que operan con la forma jurídica de fundación.

Julio Jiménez Escobar

---

LUIS DÍAZ MONASTERIO–GUREN, F. de, y LUIS VILLOTA, I. de (1999), *Régimen fiscal de la Iglesia Católica*, Aranzadi, Pamplona, 238 págs.

---

El régimen tributario de la Iglesia católica se contempla esencialmente en el Acuerdo de 3 de enero de 1979, entre el Estado español y la Santa Sede, sobre Asuntos Económicos. Este Acuerdo ela-

borado hace más de veinte años presenta indudables dificultades a la hora de proyectarse sobre un sector del ordenamiento tan cambiante como el tributario, por lo que a la hora de su aplicación surgen muchas dificultades y dudas de carácter hermenéutico.

El gran valor de esta obra radica precisamente en sistematizar de una manera muy clarificadora la interpretación que los tribunales han venido haciendo de las cláusulas del Acuerdo cuando las han proyectado sobre las diferentes figuras tributarias que componen nuestro sistema tributario. Si al valor del enfoque de la obra se une la especial cualificación que respecto al tema que nos ocupa tiene el autor de la misma (destacado miembro de la comisión técnica nombrada por la Nunciatura para la elaboración de los borradores de Acuerdo Económico y asesor permanente de la Conferencia Episcopal en el seguimiento de la aplicación de los Acuerdos), lo que se pone de manifiesto en muchos de los atinados comentarios que realiza a las resoluciones jurisprudenciales, podemos afirmar sin temor a equivocarnos que nos encontramos ante un libro de enorme utilidad para todas aquellas personas que se encuentren al frente de la gestión o administración de una entidad eclesiástica, y esto con independencia de que la misma realice actividades estrictamente religiosas (culturales) o de tipo educativo, asistencial u hospitalario.

Julio Jiménez Escobar

# ÍNDICE GENERAL DEL VOLUMEN LIV (1999)

## EDITORIALES

– <i>La solidaridad internacional en cuestión</i> .....	3
– <i>La elecciones del 13 de junio: ¿Qué modelo de democracia?</i> .....	261
– <i>¿Es posible la «tercera vía»?</i> .....	289
– <i>Revista de Fomento Social: algunas novedades</i> .....	415

## ESTUDIOS

– <i>El Estado autonómico y la reforma de la Constitución</i> , por Antonio PORRASNA DALES .....	25
– <i>Tres paradigmas del Trabajo Social</i> , por Rafael YUSTE MOYANO, S.J. ....	47
– <i>Bases económicas y culturales de la cooperación española con Marruecos</i> , por Therry DESRUES .....	63
– <i>La tendencia centrífuga del consumo ocioso de los jóvenes: contextos y consecuencias</i> , por Javier CALLEJO .....	93
– <i>La política regional: pilar del proceso de integración europea</i> , por M <sup>a</sup> Luz ORTEGA CARPIO y Pedro CALDENTEY DEL POZO .....	177
– <i>Reflexiones éticas sobre los programas de sustitución para dependientes a opiáceos</i> , por Daniel IZUZQUIZA, S.J. ....	197
– <i>Implicaciones de los sistemas de contabilidad de gestión de gestión sobre los recursos humanos</i> , por Pilar TIRADO VALENCIA .....	221
– <i>Las contradicciones de Kosovo</i> , por Juan ESTRADA DÍAZ, S.J. ....	245
– <i>Miedo del trabajador y derecho social</i> , por Antonio MARZAL FUENTES .....	261
– <i>Neoliberalismo y Estado Social</i> , por Francisco J. CONTRERAS PE-LÁEZ .....	309
– <i>El proceso de globalización de la economía mundial Una mirada latinoamericana</i> , por Alejandro DURÁN CÁRDENAS .....	343
– <i>La integración de los países pobres en la economía mundial</i> , por Rubens RICUPERO .....	365

– <i>El liberalismo del siglo XX como cultura</i> , por Paloma DE LA NUEZ SÁNCHEZ–CASCADO .....	419
– <i>La cooperación al desarrollo bajo el síndrome de la fatiga del donante</i> , por José J. ROMERO RODRÍGUEZ, S.J. ....	443
– <i>La movilidad geográfica de los trabajadores. Notas para un debate jurídico y sociológico</i> , por Francisco ALEMÁN PÁEZ .....	475

### NOTAS

– <i>El gran reto de África</i> , por Gaspar RUL–LÁN BUADES .....	393
– <i>La empresa española en el desarrollo de Iberoamérica: logros y matizaciones</i> , por Javier GOROSQUIETA REYES, S.J. ....	393
– <i>Relaciones entre las ONGD del Norte y las ONGD del Sur</i> , por Marcos RECOLONS, S.J. ....	507
– <i>Algunas reflexiones sobre el reparto de competencias entre las instituciones comunitarias y los Estados de la Unión: ¿Más responsabilidad para Europa?</i> , por Encarnación MURILLO GARCÍA .....	519

### DOCUMENTO

– <i>Deuda externa. CARTA DE LOS SUPERIORES PROVINCIALES DE LOS JESUITAS DE EUROPA</i> .....	537
--	-----

### CRÓNICAS

– <i>Una experiencia formativa para profesores</i> , por Ildelfonso CAMACHO LARAÑA S.J., Xavier ETXEBERRÍA y José Luis FERNÁNDEZ ....	121
– <i>Jornadas Interuniversitarias del Profesorado: una experiencia para el logro de una misión más compartida</i> , por A.C. MORALES GUTIÉRREZ y J.J. ROMERO RODRÍGUEZ, S.J. ....	541
– <i>XIII Reunión del Grupo Fomento Social</i> , por Ildelfonso CAMACHO LARAÑA, S.J. ....	547

## ÍNDICE DE TEMAS

### COOPERACIÓN INTERNACIONAL

- *La solidaridad internacional en cuestión*, por el CONSEJO DE REDACCIÓN ..... 3
- *Bases económicas y culturales de la cooperación española con Marruecos*, por Therry DESRUES ..... 63
- *La integración de los países pobres en la economía mundial*, por Rubens RICUPERO ..... 365
- *La Cooperación al Desarrollo bajo el síndrome de la fatiga del donante*, por José J. ROMERO RODRÍGUEZ, S.J. .... 443
- *El gran reto de África*, por Gaspar RUL-LÁN BUADES ..... 379
- *La empresa española en el desarrollo de Iberoamérica: logros y matizaciones*, por Javier GOROSQUIETA REYES, S.J. .... 393
- *Deuda externa*. CARTA DE LOS SUPERIORES PROVINCIALES DE LOS JESUITAS DE EUROPA ..... 537
- *Relaciones entre las ONGD del Norte y las ONGD del Sur*, por Marcos RECOLONS, S.J. .... 507

### DERECHO

- *La movilidad geográfica de los trabajadores. Notas para un debate jurídico y sociológico*, por Francisco ALEMÁN PÁEZ ..... 475
- *Miedo del trabajador y derecho social*, por Antonio MARZAL FUENTES ..... 261

### ECONOMÍA

- *¿Es posible la «tercera vía»?*, por el CONSEJO DE REDACCIÓN.. 289
- *La política regional: pilar del proceso de integración europea*, por M<sup>a</sup> Luz ORTEGA CARPIO y Pedro CALDENTY DEL POZO ..... 177
- *El proceso de globalización de la economía mundial. Una mirada latinoamericana*, por Alejandro DURÁN CÁRDENAS ..... 343
- *Algunas reflexiones sobre el reparto de competencias entre las institu-*

<i>ciones comunitarias y los Estados de la Unión: ¿Más responsabilidad para Europa?</i> , por Encarnación MURILLO GARCÍA .....	519
--	-----

## EMPRESA

– <i>Implicaciones de los sistemas de contabilidad de gestión sobre los recursos humanos</i> , por Pilar TIRADO VALENCIA .....	221
– <i>La empresa española en el desarrollo de Iberoamérica: logros y matizaciones</i> , por Javier GOROSQUIETA REYES, S.J. ....	393

## ÉTICA

– <i>Tres paradigmas del Trabajo Social</i> , por Rafael YUSTE MOYANO, S.J. ....	47
– <i>Reflexiones éticas sobre los programas de sustitución para dependientes a opiáceos</i> , por Daniel IZUZQUIZA, S.J. ....	197
– <i>Las contradicciones de Kosovo</i> , por Juan ESTRADA DÍAZ, S.J. ....	245

## POLÍTICA

– <i>El Estado autonómico y la reforma de la Constitución</i> , por Antonio PORRASNA DALES .....	25
– <i>Las elecciones del 13 de junio: ¿Qué modelo de democracia?</i> , por el CONSEJO DE REDACCIÓN .....	161
– <i>Neoliberalismo y Estado Social</i> , por Francisco J. CONTRERAS PELÁEZ .....	309
– <i>El liberalismo del siglo XX como cultura</i> , por Paloma DE LA NUEZ SÁNCHEZ-CASCADO .....	419

## SOCIEDAD

– <i>La tendencia centrífuga del consumo ocioso de los jóvenes: contextos y consecuencias</i> , por Javier CALLEJO .....	93
– <i>La movilidad geográfica de los trabajadores. Notas para un debate jurídico y sociológico</i> , por Francisco ALEMÁN PÁEZ.....	475

## ÍNDICE DE AUTORES

– ALEMÁN PÁEZ, Francisco: <i>La movilidad geográfica de los trabajadores. Notas para un debate jurídico y sociológico</i> .....	475
– CALDENTEY DEL POZO, Pedro: <i>La política regional: pilar del proceso de integración europea</i> .....	177
– CALLEJO, Javier: <i>La tendencia centrífuga del consumo ocioso de los jóvenes: contextos y consecuencias</i> .....	93
– CAMACHOLARAÑA S.J., Ildefonso: <i>Una experiencia formativa para profesores</i> .....	121
– DESRUES, Therry: <i>Bases económicas y culturales de la cooperación española con Marruecos</i> .....	63
– ESTRADA DÍAZ S.J., Juan A.: <i>Las contradicciones de Kosovo</i> .....	245
– ETXEBERRÍA, Xabier: <i>Una experiencia formativa para profesores</i> .....	121
– FERNÁNDEZ, José Luis: <i>Una experiencia formativa para profesores</i> .....	121
– GOROSQUIETA REYES S.J., Javier: <i>La empresa española en el desarrollo de Iberoamérica: logros y matizaciones</i> .....	393
– IZUZQUIZA S.J., Daniel: <i>Reflexiones éticas sobre los programas de sustitución para dependientes a opiáceos</i> .....	197
– MARZAL FUENTES, Antonio: <i>Miedo del trabajador y derecho social</i> .....	261
– MURILLO GARCÍA, Encarnación: <i>Algunas reflexiones sobre el reparto de competencias entre las instituciones comunitarias y los Estados de la Unión: ¿Más responsabilidad para Europa?</i> .....	519
– ORTEGA CARPIO, M <sup>a</sup> Luz: <i>La política regional: pilar del proceso de integración europea</i> .....	177
– PORRAS NADALES, Antonio: <i>El Estado autonómico y la reforma de la Constitución</i> .....	25
– RECOLONS S.J., Marcos: <i>Relaciones entre las ONGD del Norte y las ONGD del Sur</i> .....	507
– ROMERO RODRÍGUEZ S.J., José Juan: <i>La Cooperación al Desarrollo bajo el síndrome de la fatiga del donante</i> .....	443
– RUL-LÁN BUADES, Gaspar: <i>El gran reto de África</i> .....	379
– TIRADO VALENCIA, Pilar: <i>Implicaciones de los sistemas de contabilidad de gestión sobre los recursos humanos</i> .....	221
– YUSTE MOYANO, S.J., Rafael: <i>Tres paradigmas del Trabajo Social</i> .....	47

## BIBLIOGRAFÍA (Recensiones y Reseñas)

- KALDOR, N. (1996), *Causes of Growth and Stagnation in the World Economy*, Cambridge University Press, Cambridge, 230 págs. .... 141
- MARZAL, A. (1999), *Derechos humanos del niño, de los trabajadores, de las minorías y complejidad del sujeto*, ESADE–Facultad de Derecho–y Bosch, Barcelona, 190 págs. .... 147
- GONZÁLEZ–CARVAJAL, L. (1998), *Entre la utopía y la realidad. Curso de moral social*, Sal Terrae, Santander, 383 págs. .... 148
- CANNONE, J. y REMOLINA, G. (comps.) (1998), *Ética y economía de mercado, neoliberalismo y ética de la gratuidad*, Bonum, Buenos Aires, 498 págs. .... 150
- FUKUYAMA, F. (1998), *La confianza (trust)*, Ediciones Grupo ZETA, Madrid, 476 págs. .... 152
- RUL–LÁNBUADES, G. (1998), *La gran desconocida. Estudio sociológico sobre la empleada de hogar en Madrid*, Religiosas de María Inmaculada–ETEA editores ..... 153
- G– FIERRO BOTAS, M. (1997), *La formación sindical impartida por las centrales representativas en España*, Ediciones ML, Madrid, 926 págs. .... 154
- MOLINER TENA, M. (1998), *Marketing Social. La gestión de las causas sociales*, ESIC Editorial, Pozuleo de Alarcón (Madrid), 254 págs. 155
- MORALES GUTIÉRREZ, A.C. (1998), *Competencias y valores en las empresas de trabajo asociado*, CIRIEC–España, Valencia, 281 págs. 156
- GIDDENS, A. (1999), *La renovación de la socialdemocracia*, Taurus, Madrid, 198 págs. .... 271
- CRISTINAISME I JUSTICIA (1999), *¿Mundialización o conquista? Cristianisme i Justicia y Sal Terrae*, Colección Presencia Social, Santander, 214 págs. .... 273
- SEMINARIO DE INVESTIGACIÓN PARA LA PAZ (Ed.) (1999), *Europa en la encrucijada*, Departamento de Educación y Cultura del Gobierno de Aragón, Zaragoza, 357 págs. .... 277
- MOSUNG, J. (1999), *Deseo, mercado y religión*, Sal Terrae, Santander, 143 págs. .... 281
- PRIETO URSUA, M., *Para comprender la adicción al juego*, Desclee

de Brouwer, Bilbao, 122 págs. ....	282
– SOROS, G. (1999), <i>La Crisis del Capitalismo Global. La sociedad abierta en peligro</i> , Debate, Madrid, 277 págs. ....	283
– MORALES GUTIERREZ, A. (1998), <i>Ética y negocios. Casos para el análisis ético</i> , Publicaciones ETEA–Algaida, Córdoba, 255 págs. ....	284
– GUTIERREZ SAXE, A. (1999), <i>Estado de la Región en desarrollo humano sostenible. 1999. Informe 1</i> , Ed. PNUD–Unión Europea, San José de Costa Rica, 464 págs. ....	403
– SHEPPARD, D. y DÍAZ–SALAZAR, R. (1999), <i>El desempleo y el futuro del trabajo. Una investigación para las iglesias</i> , Sal Terrae, Santander, 344 págs. ....	407
– GOROSQUIETA, J. (1999), <i>Ética de la Empresa. Teoría y casos Prácticos</i> , 2ª Edición revisada y notablemente ampliada, Ediciones Mensajero, Bilbao, 439 págs. ....	410
– AUTORES VARIOS (1999), <i>Ética del Marketing</i> , Unión Editorial, Madrid, 423 págs. ....	411
– MARDONES, J. (1999), <i>Síntomas de un retorno. La religión en el pensamiento actual</i> , Sal Terrae, Santander, 199 págs. ....	412
– AUTORES VARIOS (1999), <i>Los inmigrantes irregulares en España. La vida por un sueño</i> .....	555
– SORGE, B. (1999), <i>La propuesta social de la Iglesia</i> . BAC, Madrid, 272 págs. ....	557
– PORRASNA DALES, A.J. (1998), <i>El Parlamento de Andalucía: Claves de un proceso institucional</i> .....	561
– MARZAL, A. (1999), <i>Derechos humanos del emigrante, de la mujer en el islán, de la injerencia internacional y complejidad del sujeto</i> . J.M. Bosch Editor ESADE, Barcelona .....	564
– MAYOR ZARAGOZA, F. (1999), <i>Los nudos gordianos</i> .....	565
– PEDREIRA MENÉNDEZ, J. (1998), <i>Régimen tributaria de las fundaciones en la Ley 30/1994: condiciones para su obtención</i> .....	565
– AUTORES VARIOS (1999), <i>Régimen fiscal de la Iglesia Católica</i> .	566